

KRISTOF VERFAILLIE*,
KRISTEL BEYENS**,
JAN BLOMMAERT***,
HENK MEERT**** &
KAREN STUYCK*****

De ‘overlastmythe’. Het geinstitutionaliseerd onvermogen om constructief om te gaan met samenlevingsproblemen?

ABSTRACT

Deze bijdrage vertrekt van de stelling dat het overlastdiscours een mythe is, een wijze van betekenen (Barthes, 2002). Bepaalde maatschappelijke praktijken worden vandaag met het begrip overlast geduid, maar die benoeming is vanzelfsprekend noch neutraal. Ze vertegenwoordigt daarentegen een bepaalde kijk op maatschappelijke praktijken en problemen en geeft voorrang aan specifieke oplossingen. Na een analyse van de beleidsmatige constructie van overlast in het veiligheidsdomein, volgt een analyse van overlastfenomenen die gesitueerd worden in de context van dak – en thuisloosheid en asiel/migratie. In het licht van beide analyses vragen we meer aandacht voor de diagnose van overlastfenomenen, voor de organisatie van beleidsvoering, voor de effecten van sociaal beleid en pleiten we voor een grote bescheidenheid bij de inzet van handhavingsinstrumenten. Kortom, met deze bijdrage vragen we andere prioriteiten en accenten in de huidige benadering van overlast en stellen we vragen bij de vanzelfsprekendheid waarmee dit begrip ingang heeft gevonden in het beleidsdiscours.

Kernwoorden: beleidsanalyse – overlast – huisvesting – asiel/migratie – veiligheid

1. INLEIDING

‘Overlast’ is aan een opmars bezig in onze samenleving, al lijkt niemand echt te weten waarom dit zo is. Verscheidene praktijken die met de term worden aangeduid zijn bezwaarlijk nieuw te noemen. Beleidsmakers lijken alsnog geen vat te krijgen op de precieze aard en omvang van het fenomeen (Mathews & Pitts, 2002: 12 – 13; zie ook Decorte, *et.al.*, 2004). Een duidelijke definiëring en conceptuele uitklaring laat op zich wachten.

Deze vaststellingen, op het eerste zicht merkwaardig, hebben beleidsmakers er niet van weerhouden om concepten zoals ‘overlast’ met een zekere vanzelfsprekendheid te mobiliseren. Een lezing van de verschillende beleidsteksten en wetgevende initiatieven op basis waarvan overlast moet worden bestreden leert immers dat, in de ogen van beleidsmakers, het onbeantwoord laten van dergelijke veiligheidsproblemen leidt tot een gevoel van straffeloosheid bij de burger, en op termijn tot een aantasting van de democratische rechtstaat (zie ook Van Heddeghem, 2006).

* Vakgroep criminologie, Vrije Universiteit Brussel; Kristof.Verfaillie@vub.ac.be

** Vakgroep criminologie, Vrije Universiteit Brussel.

*** Institute of Education, London en Vakgroep Afrikaanse talen en culturen, Universiteit Gent.

**** Instituut voor sociale en economische geografie van de Katholieke Universiteit Leuven.

***** Instituut voor sociale en economische geografie van de Katholieke Universiteit Leuven.

Is die vanzelfsprekendheid, de ‘natuurlijkheid’ die beleidsmakers aan de definiëring van overlastfenomenen toekennen gerechtvaardigd? In deze bijdrage vertrekken we van de stelling dat het overlastdiscours, zoals dat in gezaghebbende beleidsdocumenten gehanteerd wordt, een mythe is, een ‘door de geschiedenis gekozen spraak’ (Barthes, 2002). Bepaalde maatschappelijke praktijken worden vandaag met het begrip overlast geduid maar die benoeming is niet noodzakelijk, ze vloeit niet voort uit de feiten, is niet onvermijdelijk en allesbehalve neutraal. Ze vertegenwoordigt daarentegen een welbepaalde kijk op de samenleving, en onder die overlastnoemer worden specifieke oplossingen naar de voorgrond geschoven.

Na onze analyse van de uitgangspunten, de beleidstheorie, waarop de overlastbenoeming in beleidsteksten is gestoeld, nemen we de analyse onder de loep van een reeks overlastfenomenen die wel eens in verband worden gebracht met de problematiek van dak – en thuisloosheid en asiel/migratie. Aan de hand van de bevindingen uit het onderzoeksrapport “Grenzen aan de solidariteit. Formele en informele patronen van solidariteit in het domein van migratie, huisvesting en veiligheid” (Blommaert, *et.al*, 2005) suggereren we dat er een samenhang bestaat tussen migratie, huisvesting en (definities van) overlast. Die samenhang kan zo worden samengevat: nieuwe migranten komen in een bijzonder precaire positie terecht op de huisvestingsmarkt; wanneer hun pogingen om toegang te verkrijgen tot die markt vruchteloos blijven kan dit aanleiding geven tot overlastproblemen.

In het licht van onze analyse van de beleidstheorie en de onderzoeksbevindingen besluiten we met een reeks bedenkingen en opmerkingen die ons relevant lijken voor de globale benadering van de overlastproblematiek.

2. DE ‘OVERLASTMYTHE’

In zijn boek *Mythologieën* (1957; 2002) vertrekt Roland Barthes vanuit de ergernis. In de hedendaagse samenleving wordt de betekenis van sociale praktijken vaak als vanzelfsprekend, eenduidig en ‘natuurlijk’ voorgesteld. Barthes verwerpt de idee dat betekenissen op een organische, haast magische, wijze uit de werkelijkheid voortvloeien. De manier waarop we over die werkelijkheid spreken, de begrippen die we hanteren om ze te benoemen, is historisch gegroeid en allesbehalve eenduidig, neutraal of ‘natuurlijk’. Barthes (2002 : 9) wil de ‘opgesmukte vanzelfsprekendheid’ waarmee betekenissen ons worden voorgeschoteld dan ook ontmaskeren en gebruikt hiervoor het begrip *mythe*.

De ‘mythe’ is een boodschap, een wijze van betekenen, een historisch gegroeide taal, die de betekenis – connotatie – van sociale praktijken neutraliseert en op een specifieke manier duidt (Barthes, 2002 : 209). Mythen verhullen met andere woorden dat de huidige benoeming van maatschappelijke praktijken geëvolueerd is uit een contingent proces en dat die benoeming de uitkomst is van machtsrelaties.

Het aan de kaak stellen van de neutraliteit en de vanzelfsprekendheid waarmee het overlastdiscours in het veiligheidsdomein zijn ingang heeft gevonden is van belang omdat de benoeming van maatschappelijke praktijken een structurerend effect heeft of oriënterend werkt voor de wijze waarop over die praktijken wordt gesproken (Blommaert, 2001). Bij het mobiliseren van een overlastbegrip worden praktijken aldus op een specifieke manier gecategoriseerd, voorgesteld en begrijpelijk gemaakt. Bepaalde benaderingen van die praktijken, probleemoplossingen, worden daardoor ‘normaal’ en krijgen voorrang op andere, ‘afwijkende’, oplossingen die naar de achtergrond verdwijnen.

2.1. De overlastmythe: boodschapper van een specifieke veiligheidsbenadering

Overlast heeft betrekking op voornamelijk individuele, materiële gedragingen die het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een gemeente, een wijk, een straat kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt (Ministeriele Omzendbrief OOP 30, 2001)

Een strikt omlijnde en algemeen geldende definitie formuleren voor overlast is onmogelijk. Deze term is immers een vlag die een brede lading dekt. Binnen de filosofie van een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid verdient het de voorkeur dat er een zeker maatwerk tot stand komt op een zo laag mogelijk, werkbaar, niveau binnen een ruimer geschetst kader. Bovendien belemmert de subjectieve component, die steeds aanwezig is, een algemeen geldende en objectieve definitie. Ook is men afhankelijk van de tolerantiegrens van een individu of een gemeenschap. Een ander element dat het concept overlast mee bepaalt is de subjectieve situatie (o.a. socio - cultureel en economisch) van elke burger. Wat voor de ene als overlast wordt gecatalogeerd is voor de ander geen enkel probleem. Het heeft dus eveneens te maken met een bepaald individueel definiëringproces (Kadernota Integrale Veiligheid, 2004: 112-113).

De twee gekozen citaten zijn verwijzingen naar de manier waarop 'overlast' door beleidsmakers in gezaghebbende documenten inzake de aanpak van overlast wordt omschreven. Het eerste citaat verwijst naar de Ministeriele Omzendbrief OOP 30 van 2001, waarin een poging werd ondernomen om 'overlast' te omschrijven. Uit die benadering van overlast leren we dat het sociale leven gepaard gaat met een zekere, 'normale', druk. Individuele materiële gedragingen kunnen de levenskwaliteit en het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten verstoren op een manier die deze 'normale' druk overstijgt. Het tweede citaat komt uit de kadernota Integrale Veiligheid (2004) en verwijst naar de identificatie van overlastfenomenen. 'Overlast' blijkt moeilijk af te bakenen of te omschrijven, hangt onlosmakelijk samen met 'tolerantie' en de aanpak ervan dient zich in te schrijven in een integraal veiligheidsbeleid.

2.1.1. De overlastmythe of het belang van risico en identiteit

De citaten uit de Ministeriele Omzendbrief OOP 30 en de kadernota Integrale Veiligheid leggen duidelijke beleidsaccenten. Twee elementen zijn hier van belang: de vage definitie van de term 'overlast' en de problematisering van voornamelijk individuele, materiële gedragingen. Overlast wordt, aldus de citaten, veroorzaakt door 'personen die door hun gedrag de levenskwaliteit en het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten van bewoners in een gemeente, wijk of straat aantasten en verstoren'. De problematisering van dit gedrag komt tot stand op basis van een contextgebonden, subjectief, individueel, definiëringproces. Zoals het citaat uit de kadernota verder suggereert is de invulling van overlast gebonden aan de tolerantiegrens van een individu of gemeenschap. Die verwijzing naar tolerantie is bijzonder relevant. Zoals elders is geargumenteed, is 'tolerantie' in het huidige politieke discours een begrip dat betrekking heeft op een individuele attitude, individuele uitingen van respect of aanvaarding in een klimaat waarin er van structurele aanvaarding of respect geen sprake is (Blommaert & Verschueren, 1994; Blommaert, 2001). 'Overlast' verschijnt dan als lens, als een benoeming die beleidsmakers toelaat samenlevingsproblemen te herleiden tot indivi-

dualiseerbare problemen, individuele of zelfs karakteriële eigenschappen van mensen, en die toelaat het individu aan te spreken op zijn individuele verantwoordelijkheid. Problemen met jongeren, sluikstorters, daklozen, veroorzakers van geluidshinder, migranten, druggebruikers en drugtoeristen, prostituees, en zo meer, worden door deze voorstelling van zaken te eenzijdig toegeschreven aan die individuen, terwijl de idee dat die problemen kunnen ontstaan omwille van de organisatie van beleid en beleidsvoering (of het gebrek eraan) buiten schot blijft. Overlast veroorzakende, spelende kinderen worden dan bijvoorbeeld een probleem dat beleidsaandacht verdient en niet de ondoordacht aangelegde speelpleinen. Maar ook omgekeerd: ondoordacht aangelegde speelpleinen worden maar een beleidsvraagstuk op het moment er zich problemen met spelende kinderen stellen.

Overlastproblemen zijn niet enkel maatschappelijke problemen die gereduceerd worden tot de individuele verantwoordelijkheid van mensen, het zijn ook veiligheidsproblemen, zo leren althans de citaten. De aanpak ervan dient dan ook te gebeuren conform de krijtlijnen van een integraal veiligheidsbeleid. Waarom zijn de maatschappelijke praktijken en problemen die onder de overlastnoemer vallen echter een veiligheidsprobleem? Hudson (2002: 249) merkt op dat politieke narratieven die individualiseringsprocessen benadrukken of als uitgangspunt nemen, veiligheidsproblemen voorstellen als een risico, en zich laten inschrijven in het zogenaamde risico-denken. Met een overlastbenoeming richten beleidsmakers zich dan ook op vormen van preventie, schadebeperking en risico –management, en wordt de voorkeur gegeven aan situationele controle en een klassieke rationele keuzebenadering van crimineel gedrag. Een dergelijke benadering gaat uit van de stelling dat de verleiding tot het plegen van criminele feiten kan worden voorspeld, uitgeschakeld of afgeleid. Overlast en de aanpak ervan worden belangrijk omdat elke vorm van overlast wordt gezien als een aantasting van de leefbaarheid, een aanleiding voor het ontstaan van onveiligheidsgevoelens en als voorloper van of basis voor crimineel gedrag.¹ Maatschappelijke problemen worden voorgesteld als ‘overlast’, waardoor de illusie gewekt wordt van voorspelbaarheid en dus beheersbaarheid van onveiligheidsgevoelens en crimineel gedrag. Er moet immers niet langer gewacht worden tot deze gevoelens of gedragingen zich effectief voordoen. Een veiligheidsbeleid kan deze problemen bestrijden door zich pro-actief te richten op kleine onwillevendheden, het uitschakelen of het afleiden van de verleiding tot het plegen van criminele feiten en legt zich daarvoor toe op allerhande, niet nader of vaag omschreven situaties en gedragingen waarvan men veronderstelt dat die ooit tot criminaliteit of gevoelens van onveiligheid zullen of kunnen leiden. Diverse vormen van toezicht en controle worden hiervoor gemobiliseerd omdat die een ontradend effect zouden hebben en elementen dienen te detecteren die aanleiding kunnen geven tot criminele gedragingen en gevoelens van onveiligheid.

Door de oorzaken van overlast toe te schrijven aan individuen en groepen en die gedragingen voor te stellen als een veiligheidsrisico wordt *identiteit* van erg groot belang bij het bepalen van wat voor gedrag (of individu) in een welbepaalde context aanleiding kan geven tot onveiligheidsgevoelens en aldus moet worden afgeleid of uitgeschakeld. Die nadruk op context en identiteit leidt bijgevolg tot een *informalisering*

¹ Deze redenering, die overigens in tal van beleidsdocumenten met betrekking tot overlast kan worden teruggevonden, zit vervat in de *Broken Windows* hypothese, een stelling waarop alsnog geen eenduidig wetenschappelijk antwoord werd geformuleerd (zie ook Ponsaers *et. al.* 2003). Zie in dit verband ook het oneigenlijk gebruik van de resultaten van de Veiligheidsmonitor, die mee aan de basis ligt van het wetsontwerp tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties (Devroe, 2003; Ponsaers, 2006).

van het veiligheidsbeleid. Overlast kan volgens beleidsmakers onmogelijk duidelijk omschreven worden en door die informalisering ontstaan in het kader van een lokaal veiligheidsbeleid nieuwe discriminaties of krijgen oude vormen van selectiviteit een nieuw kleedje.

3. OVERLASTFENOMENEN: EEN REALITEIT

De accenten die we in beleidsteksten in verband met overlast menen terug te vinden houden geenszins een ontkenning in van de realiteit van heel wat van de problemen die onder de overlastnoemer worden geduid. We willen de realiteit van een aantal van die problemen en praktijken illustreren aan de hand van een reeks kernbevindingen uit het onderzoeksrapport “Grenzen aan de solidariteit. Formele en informele patronen van solidariteit in het domein van migratie, huisvesting en veiligheid” (Blommaert, *et.al*, 2005)².

3.1. Onderzoeksopzet

Vertrekpunt van dit onderzoek was de vraag naar de conceptualisering van solidariteit in drie beleidsdomeinen: asiel/migratie, huisvesting en veiligheid. De onderzoeksploeg heeft bij het beantwoorden van die vraag niet geopteerd voor een klassieke tekst – of begrippenstudie, maar voor een studie die de analyse van begrippen expliciet gaat koppelen aan de concrete handelingen van actoren en die handelingen inkapselt in een concrete historische, sociaal-culturele en politieke context. Deze theoretische en methodologische keuze wordt vaak gecatalogeerd onder de noemer ‘Critical Discourse Analysis’ en gaat uit van een terugkoppeling van concrete discursieve patronen naar concrete gebruiksvormen van begrippen en concrete handelingen waarin begrippen opduiken. Dit betekent concreet dat de analyse van begrippen, zoals solidariteit, ruim gecontextualiseerd moet worden.

In dit onderzoek is deze contextualisering vorm gegeven door een behandeling van solidariteitspraktijken op drie schaalniveaus: een ‘macro’-schaal, de *durée*, die de algemene transformaties van het samenlevingsmodel bestrijkt. We beschrijven de trage maar ingrijpende maatschappelijke evoluties die zich de voorbije 40 jaar in België hebben voltrokken en die worden geduid met de overgang van een Fordistisch naar een post-Fordistisch maatschappijmodel (zie ook Meynen, 1997; Corijn, 2004).

Een tweede schaalniveau is een ‘meso’-schaal, die de geleidelijke ontwikkeling van de ‘politieke consensus’ in het domein van asiel/migratie, huisvesting en veiligheid bestrijkt doorheen een tijdspanne van ca. drie decennia. Het betreft een exploratief onderzoek naar de wijze waarop de drie domeinen aan bod komen in de regeerakkoorden en regeringsverklaringen van de federale en Vlaamse regeringen sinds 1972 (vanaf 1992 voor Vlaanderen)³. Er wordt stilgestaan bij *politieke retoriek* of datgene waarover politieke meningen bestaan en wat voor de verschillende partijen die de meerderheid

² Dit onderzoek liep van 1 april 2003 tot en met 31 december 2004 en werd uitgevoerd door de Vakgroep Afrikaanse talen en culturen van de Universiteit Gent (J. Blommaert coördinator; S. Hillewaert onderzoekster); de Vakgroep criminologie van de Vrije Universiteit Brussel (K. Beyens promotor; K. Verfaillie onderzoeker); en het Instituut voor sociale en economische geografie van de Katholieke Universiteit Leuven (H. Meert promotor; K. Stuyck onderzoekster) in opdracht van het Federaal Wetenschapsbeleid.

³ Voor het domein van migratie en asiel werd gebruik gemaakt van een reeks recente overzichten (KCM 1993; Vinikas & Rea 1993; Martens & Caestecker 2001; Poppe 2001).

vormen bespreekbaar is in de context van een regeringsverklaring of regeerakkoord. Deze teksten mogen vanzelfsprekend niet gelijk gesteld worden aan de concrete beleidsvoering in een bepaalde regeerperiode maar hun belang mag evenmin geminimaliseerd worden. Regeerakkoorden hebben een zeer groot formatief effect. Ze zijn de rode draad doorheen de talrijke concrete beleidsinitiatieven die de regering tijdens haar regeerperiode neemt, en ze hebben bijgevolg een belangrijk structurerend effect op het veld waarin uiteindelijk beleid wordt ontwikkeld.

Tenslotte is er *de 'micro'-schaal* die de alledaagse praktijken bestrijkt. In het kader hiervan deden we empirisch onderzoek in een aantal buurten in Brussel, met name een deel van Laag-Molenbeek, het gebied rond de Anderlechtsesteenweg, het Zuid Station en de Marollen, waarbij we ons richtten op de expliciete en impliciete visies op solidariteit die diverse reeksen actoren articuleren. We namen 84 open interviews⁴ af, die tot doel hadden ervaringsnarratieven te achterhalen bij actoren op het niveau van de overheid, het middenveld, private instellingen, buurtbewoners en personen die in onze onderzoekssites door deze actoren geproblematiseerd werden, nl. dak- en thuislozen en asielzoekers. De keuze voor dit studiegebied wordt gemotiveerd op basis van de aanwezigheid van een grote diversiteit aan bevolkingsgroepen en allerhande specifieke voorzieningen, een sterke gelaagdheid op de huisvestings- en arbeidsmarkt, en de aanwezigheid van etnische of andere netwerken die hulp en steun kunnen verschaffen. Brussel is daarenboven ook institutioneel en organisatorisch een uitzonderlijk rijk onderzoeksgebied. De federaliseringsprocessen in dit land hebben geleid tot een kluwen van institutionele activiteiten met soms erg ondoorzichtige structuren en onduidelijk afgebakende bevoegdheidskavels.

Het analytisch onderscheid tussen de drie schalen houdt verband met een verschil in de actieradius en de structuur van de processen die erop opereren. Deze schaalniveaus zijn nauw verbonden met elkaar, en fenomenen die optreden op één niveau moeten begrepen worden in samenhang met processen en evoluties op de andere schaalniveaus. De frequentie van treinrampen in het Verenigd Koninkrijk, bijvoorbeeld, laat zich niet verklaren vanuit een optelsom van de individuele kenmerken van elke afzonderlijke ramp. Die fenomenen zijn daarentegen mede te verklaren vanuit de transformaties die de privatisering van de spoorwegen met zich heeft meegebracht en de daaropvolgende moeilijke verhouding tussen overheid en private sector inzake het onderhoud van de spoorweginfrastructuur. En dit is op zijn beurt een gevolg van een ruimere evolutie die naast de spoorwegsector ook talloze andere sectoren op gelijkaardige wijze heeft beïnvloed. Kortom, het is via het samenspel van de schaalniveaus dat we de solidariteitsprocessen vorm zien aannemen, en de fenomenen op één schaalniveau kunnen enkel via andere schaalniveaus verklaard worden. Solidariteit wordt dan een interpretatief studie – object dat zich enkel laat bestuderen als levende en geleefde realiteit, optredend op het microvlak maar vol reflecties van invloeden van hogere orden.

3.2. Overlast en formele en informele patronen van solidariteit in het domein van migratie, huisvesting en veiligheid

Een van de conclusies uit het onderzoek luidt dat hedendaagse vormen van solidariteit in de door ons onderzochte domeinen aanleiding geven tot informalisering, specifieke vormen van sociale uitsluiting en uiteindelijk ook tot bepaalde vormen van overlast in

⁴ In het Zuid Station werden eveneens observaties gedaan (ca. 120 uur) waarbij, onder andere, de onderzoeker in staat was patrouilles van de bewakingsdiensten mee te lopen.

publieke ruimten. We willen deze bevinding uiteenzetten aan de hand van de analyse van de verschillende schaalniveaus die we eerder hebben onderscheiden. We vertrekken bijgevolg van de transformatie die het Belgische samenlevingsmodel de voorbije decennia heeft gekend en de politieke consensus die in deze context is ontstaan. In die politieke consensus is een herformulering merkbaar van de drie door ons bestudeerde beleidsdomeinen – asiel/migratie, huisvesting en veiligheid – die voortaan gekenmerkt worden door bijzonder complexe, meer informele en selectieve beleidsprocessen. In die processen wordt *identiteit*, de geschiktheid, van het individu erg belangrijk voor het afdwingen van bepaalde voorzieningen, een gegeven dat verder beïnvloed, bemoeilijkt wordt door de opkomst van een extreem – rechts discours waarin bepaalde, categoriale identiteiten, zoals etniciteit, op een specifieke manier worden geproblematiseerd. Bepaalde overlastproblemen in onze onderzoekssites in Brussel die in verband gebracht worden met dak – en thuisloosheid en asiel/migratie ontstaan in het samenspel van deze dynamieken.

3.2.1. Veranderingen in het Belgische samenlevingsmodel: de fragmentering van beleid en het belang van identiteit voor beleidsvoering

In onze analyse van de evolutie die het Belgische samenlevingsmodel vanaf de jaren '70 heeft doorgemaakt treden twee belangrijke dynamieken op de voorgrond: de *fragmentering van beleid en beleidsvoering* en het beklemtonen van *identiteit* in beleidsprocessen. Beide dynamieken verwijzen naar de herdefiniëring van de rol van de overheid (de actieve welvaartstaat) en de enorme diversiteit aan actoren en schaalniveaus die vandaag in het beleidsproces zijn betrokken. 'De overheid' is thans een bijzonder veelzijdig begrip, dat voor talloze materies besluitvormingsprocessen inhoudt die zich uitstrekken van de EU, over diverse regeringen in de federale staatsstructuur, provinciebesturen, tot en met het lokale schepencollege. Bovendien werkt die overheid voor het verwezenlijken van haar beleid formeel en informeel steeds meer samen met privé-ondernemingen en andere niet-gouvernementele organisaties (VZW's, buurtcomités, enz.). Het veld van private en niet-gouvernementele actoren beïnvloedt het functioneren van de overheid echter eveneens omdat zij activiteiten ontwikkelen naast of in concurrentie met de overheid.

Beleid en beleidsvoering is verspreid over een complex geheel van actoren en in dit netwerk van actoren neemt de overheid een specifieke plaats in en wordt ze selectiever in de belangen die ze behartigt en vooral in de manier waarop ze die belangen behartigt. De term 'actieve welvaartstaat' houdt immers een verwijzing in naar de doelstellingen die aan de overheid worden toegewezen, nl. van pleitbezorger voor effectieve gelijkheid naar een politiek van latente gelijke kansen. Dit "gelijke kansen" – discours verlegt het accent van de effectiviteit van de overheid als verzorger naar de eigenschappen van het individu als zelf – verzorger. De overheid garandeert bijvoorbeeld geen tewerkstelling; het individu moet zichzelf 'employable' maken en de overheid schept daartoe de nodige voorwaarden zoals onderwijs, opleiding, bijscholing, begeleiding. De actieve welvaartstaat geeft dus de gelijkheidsgedachte niet op; de omzetting van gelijke kansen naar effectieve gelijkheid is echter de verantwoordelijkheid van het individu. Het individu, en meer bepaald diens *identiteit* of *geschiktheid*, krijgt daardoor een meer centrale maar ook meer kwetsbare positie. Het individu wordt geactiveerd, wordt verantwoordelijk gesteld voor het realiseren van de eigen belangen maar moet hiervoor interageren met een steeds verder uitdeinend geheel van actoren. Voor diverse belangen, bijvoorbeeld voor het pensioen, of voor de ziekteverzekering, moet het

individueel zich wenden tot diensten van de overheid zowel als tot privé-ondernemingen of middenveldorganisaties.

Dit geheel aan actoren, en hun onderlinge verhouding, levert een uiterst complex en onduidelijk plaatje op. Een zeer uitgebreid palet aan actoren kan begaan zijn met dezelfde vraagstukken, concrete problemen, of maatschappelijke waarden. Zij begeven zich echter in de maatschappelijke arena met heel andere middelen, achtergronden en soms ook doelstellingen. Het verspreiden van een problematiek over een divers veld van actoren betekent daarenboven niet dat de werking van die actoren een naadloos aansluitend, of eenvormig geheel vormt. Verschillende actoren leggen zich toe op verschillende aspecten van een ruimere thematiek. Elke actor hanteert daarbij criteria aan de hand waarvan de eigen werking of actieradius wordt afgebakend⁵. De criteria die de verschillende actoren hanteren voor de toekenning van diensten kunnen echter zeer verschillend zijn. De doelstellingen en spelregels van een privé-onderneming, bijvoorbeeld, zijn niet noodzakelijk dezelfde als (en evenmin gelijklopend met) die van een overheidsdienst of een vakbond. De vrije markt mag dan wel een maximaal cliënteel beogen, in realiteit hanteert ze eveneens uitsluitingsmechanismen, en dit vanuit het streven naar winst of het beperken van de risico's op verlies. Omdat de criteria van al die actoren niet naadloos op elkaar aansluiten wordt de toekenning van diensten gekenmerkt door gaten en overlappingsen. Niet iedereen kan bijgevolg binnen het formeel economisch kader in zijn behoeften voorzien. Diegenen die het meest behoefte hebben aan een goedkope verzekering, een betaalbare elektriciteitsfactuur, een leefbare uitkering, een goedkope woning en zo meer, maar over de minste vaardigheden beschikken om die zaken voor zichzelf af te dwingen, worden hierbij het zwaarst getroffen.

3.2.2. Asiel/migratie, huisvesting en veiligheid als autonome thema's in de politieke consensus

Complexiteit in de beleidsvoering

De fragmentering van beleidsprocessen en de focus op identiteit in het functioneren van de actieve welvaartsstaat is merkbaar in de ontwikkeling van de politieke consensus omtrent de drie door ons geselecteerde domeinen. In de regeerakkoorden en regeringsverklaringen is de voorbije dertig jaar een specifieke *thematisering* ontstaan van asiel/migratie, huisvesting en veiligheid die zich laat kenmerken door processen van selectiviteit en rationalisering. In de drie domeinen zien we een verregaande versnippering van de problematiek over een zeer uitgebreid netwerk aan actoren die vaak in onduidelijke relaties staan tegenover elkaar. Er is sprake van een wildgroei aan actoren met soms onduidelijk bepaalde bevoegdheden, als ontoereikend ervaren bevoegdheden, of overlappende bevoegdheden. Een uitgesproken voorbeeld hiervan is het asiel/migratie domein. Daar waar er voor 1989 nauwelijks sprake was van een degelijk en professioneel uitgebouwde (categoriale) migrantensector, krijgen we vanaf dat ogenblik een florissante, grote en sterk geprofessionaliseerde sector die zich steeds meer toespitst op zeer specifieke deelthema's: opvang van asielzoekers, taalonderwijs, onderwijs aan nieuwkomers, allochtoon ondernemerschap, religie, zelforganisaties.

⁵ Zo deelde een Antwerpse sociale huisvestingsmaatschappij eind 2004 mee dat ze kennis van het Nederlands zou hanteren als criterium voor de toekenning van woningen aan allochtone gezinnen. De Vlaamse minister van Inburgering, Keulen, drukte hierover zijn instemming uit, en verklaarde dat de autonomie van de actoren in het veld van de sociale huisvesting ook inhield dat ze eigen criteria konden hanteren.

We zien hetzelfde fenomeen, zij het misschien minder uitgesproken, in de twee andere domeinen.

De beleidscomplexiteit wordt nog verhoogd door processen van vermenging. De drie domeinen – asiel/migratie, dak- en thuisloosheid, veiligheid – mogen dan al autonoom zijn als beleidsthema's, in de praktijk lopen deze thema's vaak door elkaar en hebben ze betrekking op precies dezelfde problemen, fenomenen of personen. Zo wordt het asiel/migratie thema en het veiligheidsbeleid vanaf de jaren '80 vaak in één adem genoemd, en dit proces wordt nog versterkt doorheen de jaren '90. In het kader van grootschalige programma's inzake samenleven zoals het Sociaal Impuls Fonds worden alle drie de beleidsdomeinen vaak als drie aspecten van één en hetzelfde fenomeen gezien. Stadsvernieuwing richt zich op wijken die, typisch, gekleurd zijn door een hoge concentratie aan migranten; diezelfde wijken zijn tevens het doel van nieuwe maatregelen inzake veiligheid en positionering. En in die wijken is er dan ook, als gevolg van het beleid, een dicht netwerk van actoren, diensten en voorzieningen die vaak mengsels van de drie problematieken behandelen. In dit proces is het vaak onduidelijk welk probleem, fenomeen of individu nu binnen de actieradius van een welbepaalde actor valt, en dit gegeven maakt vaak het voorwerp uit van strijd. Het complexe veld aan actoren brengt dan ook een *terminologische veelzijdigheid* met zich mee aan de hand waarvan maatschappelijke praktijken benoemd kunnen worden.

Eenzelfde fenomeen – bijvoorbeeld een illegale migrant die zonder onderkomen door de straten van Molenbeek zwerft – kan immers zonder de minste moeite beschreven worden als een probleem van migratie, maar evengoed als een probleem van huisvesting of van overlast en onveiligheid. Al naar gelang deze omschrijvingen zal de categorisering van de betrokkenen verschillen, zal de probleemdefinitie verschillen, en zullen tevens de trajecten voor oplossing van dit probleem verschillen. De beoordeling van maatschappelijke fenomenen maakt bovendien het voorwerp uit van een spel van *politics of representation* (Mehan 1996; Blommaert 1997, 1999). Actoren kunnen om uiteenlopende redenen hardnekkig streven naar één bepaalde vorm van definiëring en anderen krachtig afwijzen (bijvoorbeeld: er naar streven het probleem van de rondlopende illegale migrant als een 'huisvestingsprobleem' aan te wijzen, waardoor de mogelijke criminalisering ervan vermeden wordt). Preventie - ambtenaren in Molenbeek en Sint Gillis spreken niet over een 'overlastbeleid', omdat deze term een uiting is van een visie op maatschappelijke problemen die haaks staat op de visie die zij aanhangen. Dit neemt niet weg dat in beide gemeenten maatregelen genomen worden die elders in België als 'overlastbestrijding' bestempeld worden.

Die benoemingsstrijd biedt eveneens de mogelijkheid om bepaalde maatschappelijke praktijken op een welbepaalde manier te herdefiniëren, zodat bepaalde *problemen geweerd worden uit een bepaald actiegebied* en de betrokken individuen kunnen 'doorverwezen' worden naar andere actoren. In het boven gegeven voorbeeld kan de huisvestingssector weigeren het probleem van de illegale migrant te erkennen als een huisvestingsprobleem en hem/haar zo door verwijzen naar anderen (bijvoorbeeld, politiediensten). Ook de omgekeerde beweging is mogelijk, m.n., de '*kolonisatie*' van het ene domein door het andere: het ene beleid pakt de doelgroep aan van het andere. Een duidelijk voorbeeld hiervan is wat door Van Campenhoudt *et. al.* (2000) omschreven is als *la pénalisation du social*: het feit dat steeds meer sociale problemen aangepakt worden en gefinancierd in het kader van een (integraal) veiligheidsbeleid en op die manier binnengesmokkeld worden in een veiligheidsdiscours.

De beleidsmatige complexiteit, en de terminologische verscheidenheid die ermee gepaard gaat, speelt dus ook een rol in de afbakening van de eigen bevoegdheden. De

benoemingsstrijd kan leiden tot de uitbreiding van de macht van bepaalde probleemoplossers. Tegelijkertijd zijn er probleemoplossers die hun kunde/macht/wil begrenzen: 'dit is niet *ons* probleem'. Die strijd speelt zich niet enkel af tussen de verschillende beleidsdomeinen maar kan zich ook binnen éénzelfde domein voordoen. In het veiligheidsdomein bijvoorbeeld, kunnen veel meer actoren zich met 'veiligheid' gaan bezig houden omwille van de overlastbenoeming en de oplossingen die eraan worden verbonden. Die benoeming activeert andere rechtstakken en instellingen, andere bestuursniveaus, nieuwe veiligheidsactoren en nieuwe mogelijkheden tot samenwerking tussen nieuwe en traditionele veiligheidsactoren.

Deze processen mogen lang niet altijd opgevat worden als een rationeel en intentioneel gegeven. Ze moeten in de eerste plaats gekaderd worden in de wijze waarop het beleidslandschap in de drie domeinen de voorbije decennia is geëvolueerd.

De formatieve invloed van het extreem – rechts discours op de ontwikkeling van beleidsdomeinen

De politieke doorbraak van het Vlaams Blok (intussen Vlaams Belang) in de late jaren '80 heeft een reeks effecten, die de huidige conceptualisering van de beleidsdomeinen migratie, huisvesting en veiligheid tot op zekere hoogte heeft beïnvloed. De partijen die vanaf de jaren '90 een politieke consensus uitwerken moeten vanaf dan immers electoraal de competitie met het Vlaams Blok aangaan. Het politiek discours dat door het Vlaams Blok wordt ontwikkeld is om die reden niet onschuldig maar oefent wel degelijk invloed uit op de politieke debatten. Bepaalde groepen worden in dit discours op een specifieke manier geïdentificeerd. We beschreven reeds hoe in de actieve welvaartstaat het individu, en meer bepaald diens *identiteit* of *geschiktheid*, op de voorgrond treedt. Het extreem rechts discours opteert daarbij voor zeer nauwe bepalingen van 'geschiktheid' die allemaal draaien rond specifieke *categoriale* identiteiten: Vlaming tegenover Franstalige, autochtoon tegenover allochtoon, Moslim tegenover niet-Moslim, enzovoort. Bepaalde categoriale identiteiten worden geïdentificeerd en die problematisering werkt uitsluiting in de hand in de context van het asiel/migratie, huisvesting en veiligheidsdomein waar identiteit steeds belangrijker wordt⁶.

3.2.3 Dak – en thuisloosheid, migratie en overlast

Dualisering en overlast

De maatschappelijke constellatie die zich vanaf de crisis van de jaren '70 heeft ontwikkeld, gaat gepaard met een toenemende dualisering in de samenleving. Dit is een algemeen bekend gegeven (zie ondermeer Vranken, *et.al.* 2006), en het uit zich ondermeer door de toename van armoede zowel in de stad als op het platteland, een structurele werkloosheid die vaak tot langdurige werkloosheid leidt, en de toenemende marginalisering van mensen die bepaalde vaardigheden of achtergronden missen. De toegenomen dualisering leidt tot een verhoogde vraag naar collectieve voorzieningen in de context van onze drie domeinen, en die toegenomen vraag betekent vanzelfsprekend een toegenomen belasting voor de staat. De staat probeert deze toegenomen druk op te

⁶ In bepaalde Vlaamse gemeenten heeft men zo aan allochtonen de vereiste opgelegd van kennis van het Nederlands als voorwaarde voor het toekennen van OCMW-steun, en sociale huisvestingsmaatschappijen in Antwerpen gebruiken hetzelfde criterium voor de toekenning van een sociale woning. Men merkt nu dezelfde tendens in de Inburgeringswetgeving. Zie eveneens het Vlaams Regeerakkoord (2004 : 44; 47 – 48) waarin de aanpak van overlast ondermeer wordt gekaderd in de uitbouw van een geïntegreerd diversiteits - en inburgeringsbeleid.

vangen door het ontwikkelen van diverse strategieën zoals verhoogde *selectiviteit*, *her-schaling van beleid*, *andere vormen van regulering* en *partnership* tussen de overheid en een amalgaam aan andere actoren⁷.

Deze strategieën lossen misschien wel de overbelasting van de staat op, maar niet noodzakelijk de problemen van diegenen die op de verstrekking van collectieve voorzieningen zijn aangewezen. Het complexe beleidslandschap, met de versnippering van verstrekkers, toekenningssystemen en criteria leidt tot de *informalisering* van beleid. De toekenning van collectieve voorzieningen verschuift immers, al naar gelang de actor, van een recht naar een voorrecht, dat door de cliënt niet kan afgedwongen worden. De verstrenging van de formele systemen van verstrekking (gebaseerd op rechten) dwingt de cliënten zich te wenden tot informele systemen van verstrekking, waar hij of zij aan meer individuele voorwaarden moet voldoen om in aanmerking te komen voor steun. Cliënten moeten voor hun levensbehoeften vaak sprokkelen uit de hulp van verschillende actoren tegelijkertijd: de overheid (het OCMW bijvoorbeeld), het formele middenveld met organisaties zoals sociale verhuurkantoren, buurtwerking en samenlevingsopbouw, caritatieve organisaties zoals het Leger des Heils en individuele actoren zoals ondernemers die zwartwerk verstrekken. Indien één van die kanalen verstopt raakt dreigt de cliënt in ernstige problemen te komen en zal zich ofwel dieper in de informele sector begeven, ofwel helemaal uit de boot vallen.

Op basis van de analyse van de ervaringsnarratieven van beleidsverantwoordelijken, middenveldactoren, buurtbewoners, asielzoekers en dak – en thuislozen hebben we kunnen vaststellen hoe problematisch dit complexe beleidslandschap is, zowel voor de beleidsactoren als voor personen die op voorzieningen uit de verschillende domeinen beroep willen doen.

Belangrijke actoren in het domein van asiel/migratie en huisvesting lijken vaak inefficiënt en beperkt in hun slagkracht, wat leidt tot ervaringen van ontoereikende steun bij mensen. Talrijke cliënten blijken geen afdoend antwoord te krijgen op hun vraag om steun, ze beklemtonen de onvoorspelbaarheid van de uitkomst van hun aanvragen en velen onder hen moeten uiteindelijk terecht in de informele sector van zwartwerk en matrassenverhuur.

Wanneer mensen zich moeten wenden tot informele systemen voor het verkrijgen van steun ontstaat een paradox. Dit informele amalgaam van actoren is voor de allerzwaksten vaak de enige bron van (zelf)hulp. Wie niet via de sociale huisvestingssystemen of de opvangnetwerken voor daklozen onder dak raakt, moet zijn toevlucht nemen tot zeer uitbuitende informele voorzieningen of belandt op straat. De informele sector is derhalve een noodzaak voor diegenen die tussen de mazen van het net vallen. Terzelfder tijd gaat het hier vaak om illegale, soms zelfs criminele interventies, die een factor van overlast kunnen worden in de buurt. Om de zaken schematisch voor te stellen: een toevloed van mensen met zeer beperkte middelen in een buurt waarin onvoldoende goedkope of sociale woonruimte ter beschikking is en evenmin een voldoende (of voldoende toegankelijke) opvang voor daklozen, zorgt binnen de kortste keren voor illegale bewoning met alle nadelige gevolgen: geluidsoverlast, ophoping van huisvuil, de verwaarlozing van de bewoonde panden, en mensen die op straat rondzwerven.

⁷ In het veiligheidsdomein stellen we dezelfde processen en oplossingstrajecten vast, ondermeer naar aanleiding van de problematisering van politie en justitie zoals die kan worden teruggevonden in de opeenvolgende regeringsakkoorden - en verklaringen.

Er is, aldus, een samenhang tussen de toenemende dualisering van de samenleving, de transformatie van beleidsprocessen in de drie domeinen en de overlastproblematiek die in deze context ontstaat. Zeer verontrustend in dit alles is de wijze waarop migranten op de voorgrond treden. Precies wanneer het illegalen betreft merken we dat de formele opvangsystemen hoogst ontoereikend zijn. Dit is met name het geval in verband met huisvesting. Illegalen vallen buiten elk opvangsysteem, inclusief, heel vaak, dat van de voorzieningen voor daklozen. Het gevolg is tweërlei: ofwel worden zij daardoor naar de illegale huisvestingsvoorzieners gedreven – matrassenverhuur en huisjesmelkerij – ofwel belanden zij op straat, waar zij het voorwerp van ‘overlast’ worden. Op dit punt speelt de beleidscomplexiteit hen opnieuw parten. In het Zuidstation, bijvoorbeeld, gaat de aanpak van veiligheidsproblemen op allerlei niveaus gepaard met heel wat vormen van formele en informele partnerships, coördinatie en overleg tussen diverse actoren. Het zoeken naar partners die een meerwaarde kunnen betekenen bij de constructieve aanpak en het oplossen van die (overlast)problemen blijkt echter geen sinecure. Zo ervaren politiediensten bijzonder veel moeilijkheden bij het zoeken naar partners voor het ontwikkelen van constructieve probleemoplossingen voor dak- en thuislozen omwille van het bijzonder divers en ondoorzichtig veld aan actoren die in diverse vormen van opvang en hulpverlening kunnen voorzien ten aanzien van die doelgroep.

4. CONCLUSIE

Met deze bijdrage hebben we een aantal vraagtekens willen plaatsen bij de wijze waarop het huidige overlastdebat wordt gevoerd, de accenten die worden gelegd en het schijnbare gemak waarmee dit begrip ingang heeft gevonden in het beleidsdiscours. Op basis van onze bevindingen komen we tot een aantal afsluitende bemerkingen :

1. *De complexiteit van maatschappelijke problemen wordt onvoldoende erkend in het debat.* Onze analyse suggereert in de eerste plaats dat ‘overlastproblemen’, en veiligheidsproblemen in het algemeen, complexe sociale fenomenen zijn. De aanpak van die fenomenen moet bijgevolg voorafgegaan worden door een genuanceerde diagnose. De beleidsaccenten die ons inziens achter de overlastbenoeming schuilgaan leiden tot een ontkenning van die complexiteit, omwille van een eenzijdige focus op de verantwoordelijkheid van het individu, waardoor het voeren van een integraal veiligheidsbeleid dreigt te verworden tot het *incident-based* bestrijden van fenomenen. Dakloosheid en asiel en migratie riskeren hierdoor pas een beleidsitem te worden op het moment dat er zich (overlast)problemen stellen. Door deze discursieve en beleidsmatige bocht krijgen maatschappelijke problemen andere associaties: ze worden alarmerend en krijgen de connotatie van een onveiligheidsprobleem.
2. *De complexiteit van maatschappelijke problemen en de complexiteit van het beleidslandschap nopen tot meer reflectie over de ontwikkeling van beleid.* Een overlastbeleid zoals we het hier schetsten, kadert in een politiek discours dat de complexiteit van maatschappelijke problemen reduceert, en hierdoor blijven de effecten en het belang van beleidsprocessen buiten schot. Dit is problematisch omdat we net hebben willen suggereren dat de complexiteit van het huidige beleidslandschap bijdraagt tot het ontstaan van een resem problemen die dan via een veiligheidsbeleid worden bestreden. Omdat de overlastproblemen die we in deze bijdrage hebben

besproken sterk verbonden lijken met de beleidsprocessen in het huisvesting- en asiel/ migratiedomein, kan het mobiliseren van veiligheidsactoren en nieuwe handhavinginstrumenten niet altijd de remedie zijn voor heel wat van die onwenselijke gedragingen. In het licht van deze vaststellingen lijkt een geïntegreerde, domeinoverschrijdende aanpak van maatschappelijke problemen evident, maar de beleidscomplexiteit wijst uit dat een structurele aanpak van die problemen in de eerste plaats een grondige reflectie vraagt over de wijze waarop geïntegreerde beleidsvoering moet worden ingevuld. Fragmentering geeft in de praktijk immers aanleiding tot heel wat problemen. Maatschappelijke thema's zoals veiligheid, asiel/migratie en huisvesting situeren zich op diverse niveaus en kennen meervoudige beslissingscentra. Lokale problemen kunnen bijgevolg niet zo maar lokaal worden opgelost. Bovendien betekent die gelaagdheid dat het waarborgen van huisvesting, veiligheid en voorzieningen in het asiel- en migratiedomein gevangen zit in een strijd tussen verschillende belangen en visies op die thema's. De verschillende actoren en beslissingscentra in die drie domeinen zijn geen stukjes van dezelfde puzzel; er lijken heel verscheidene (politieke) probleemformuleringen en oplossingen te bestaan, en de wijze waarop wordt samengewerkt hangt sterk af van die opvattingen. Partnershipbenaderingen (interbestuurlijk, publiek – privaat en intra – privaat) zijn bijgevolg niet altijd een vanzelfsprekende oplossing. Meer aandacht besteden aan de organigrafische opstelling van de diverse actoren in het maatschappelijk veld en aan de transparantie en kwaliteit van overlegstructuren die tegemoet kunnen komen aan die complexiteit lijkt bijzonder noodzakelijk.

3. *Meer aandacht voor de effecten van sociaal beleid.* De complexiteit van beleid en de vaststelling dat de benoeming van maatschappelijke praktijken oriënterend werkt voor de oplossingstrajecten die gevolgd worden, werpen vragen op over de plaats die analyses van veiligheidsproblemen dienen te krijgen in een lokale context. Lokale veiligheidsanalyses moeten ons inziens een element worden in de context van meer geïntegreerde (strategische) lange termijn planning met betrekking tot concrete maatschappelijke thema's (vb. armoede) of domeinen (vb. huisvesting) waarbij veiligheid niet het *Leitmotiv* is. De analyse van overlastproblemen wordt dan ingekapseld in een ruimere context en krijgt daardoor minder alarmerende associaties. Beleidsmakers in diverse sociale domeinen moeten anders en beter geïnformeerd worden over de negatieve effecten of de perverse implicaties van gemaakte beleidskeuzes, of over de gevolgen van het uitblijven van (de uitvoering van) duidelijke beleidskeuzes. Zo kunnen bijvoorbeeld gedegen analyses over overlast in de context van huisjesmelkerij de architecten van lokale sociale beleidsplannen informeren over de gevolgen van beleidskeuzes in het huisvestingsdomein. Kortom, de ontwikkeling van sociaal beleid en de mogelijke *effecten* van dat beleid moeten meer dwingend in vraag gesteld worden, in perspectief geplaatst, wat kan leiden tot een meer genuanceerde besluitvorming. Meer oog hebben voor de effecten van sociaal beleid vanuit een sociaal rechtvaardigheidsideaal vereist in de eerste plaats een andere organisatie van sociale beleidsprocessen eerder dan het aanstellen van een overlastmanager of een schepen van veiligheid.
4. *Meer terughoudendheid bij het gebruik van handhavinginstrumenten.* Is er behoudens een meer structurele benadering van maatschappelijke problemen dan geen nood aan een krachtdadige aanpak van concrete (overlast)incidenten op korte termijn? In deze bijdrage hebben we voornamelijk de plaats die een handhavingsin-

strument dient te krijgen in vraag willen stellen. We ontkennen de realiteit van overlastfenomenen niet en voor diverse vormen van overlast is misschien niet altijd duidelijk hoe het bevorderen van meer structurele benaderingen aan die problemen kan remediëren. Toch doet de inzet van een handhavingsinstrument voor de aanpak van overlast heel wat vragen rijzen in het licht van de beleidsaccenten die we aan het begin van deze bijdrage hebben geschetst. Is het zo dat de aanpak van overlast en onwellevendheden de onveiligheidsgevoelens van mensen zal doen afnemen en bepaalde vormen van criminaliteit zullen worden voorkomen? Is het zo dat administratieve handhaving efficiënter is voor de aanpak van bepaalde maatschappelijke problemen of zullen ook overlastambtenaren moeten vaststellen dat daders vaak onbekend zijn en blijven? Moeten we de vage invulling van overlast begrijpen in het kader van een meer efficiënte en slagvaardige organisatie van een lokaal veiligheidsbeleid en staan we voldoende stil bij de mogelijke gevolgen van die veiligheid op maat? Hebben we voldoende nagedacht over de wijze waarop de wensen, problemen en verzuchtingen van mensen kunnen worden opgenomen in het beleidsproces zonder dat hieraan meteen de connotatie van een onveiligheidsprobleem wordt verbonden? Staat tolerantie in een overheidsbeleid voor onverschilligheid of betekent tolerantie dat een overheid ruimte laat voor meer emancipatorische benaderingen van conflict in een samenleving? Deze vragen en bedenkingen staan geenszins het gebruik van een handhavingsinstrument in de weg. We pleiten echter voor een grote bescheidenheid en terughoudendheid bij de inzet van dergelijke instrumenten. De noodzaak tot het mobiliseren ervan wordt immers in de eerste plaats bepaald door de wijze waarop beleidsmakers maatschappelijke praktijken benaderen. We hebben willen argumenteren dat een benadering van overlast, die we hier de overlastmythe hebben genoemd, de ontwikkeling en de inzet van een handhavingsinstrument noodzakelijk maakt. De mythe verleent voorrang aan dergelijke oplossingen waardoor niet langer duidelijk wordt dat voor bepaalde overlastgedragingen het hanteren van handhavingsinstrumenten expliciet toegeven is dat andere, constructieve, benaderingen van maatschappelijke praktijken niet geraadpleegd worden, in gebreke blijven of op hun grenzen stuiten.

5. BIBLIOGRAFIE

- Barthes, R. (2002) *Mythologieën*, Utrecht : Uitgeverij IJzer
- Blommaert, J. & J. Verschueren (1992) *Het Belgische Migrantendebat: De pragmatiek van de abnormalisering*. Antwerpen: IPRA.
- Blommaert, J. (1997) The slow shift in orthodoxy: (re)formulations of 'integration' in Belgium. *Pragmatics* 7/4: 499-518.
- Blommaert, J. (1999) Taal en ideologisch effect. *Mores* 44/3: 245-252.
- Blommaert, J. (2001) *Ik Stel Vast: Politiek taalgebruik, politieke vernieuwing en verrechtiging*. Berchem: EPO.
- Blommaert, J., Beyens, K., Meert, H., Hillewaert, S., Verfaillie, K., Stuyck, K., Dewilde, A. (2005) *Grenzen aan de solidariteit. Formele en informele patronen van solidariteit in het domein van migratie, huisvesting en veiligheid*. Gent: Academia Press.
- Corijn, E. (2004) Het populisme en de autoritaire verleiding. In J. Blommaert, E. Corijn, M. Holthof & D. Lesage, *Populisme*: 23-60. Berchem: EPO
- Decorte, T., De Ruyver, B., Ponsaers, P., Bodein, M., Lacroix A.-C., Lauwers, S., Tuteleers, P., (2004) *Drugs en overlast*. Gent: Academia Press.

- Devroe, E. (2003) 'Last van overlast : volle G.A.S vooruit?' *Orde van de Dag*, 24, 7-32
- Ponsaers, P., De Kimpe, S., Pauwels, L., Van Alvert, K. (2003) "Over de relatie tussen stedelijkheid en criminaliteit – Interactie, integratie en differentiatie", in : *De eeuw van de stad – Voorstudies – Over Stadrepublieken en rastersteden*, Project Stedenbeleid, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Die Keure, Brussel
- Ponsaers, P. (2006) 'Weerstanden tegen de Veiligheidsmonitor of de mythe dat het beleid zich laat ondersteunen' *Orde van de Dag*, 29, 27-34
- Hudson, B. (2002) Punishment and control. In: Maguire, M., R. Morgan & R. Reiner (eds.) *The Oxford Handbook of Criminology (3rd ed.)*: 233-263. Oxford: Clarendon Press.
- KCM (Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid) (1993) *Tekenen voor Gelijkheidwaardigheid: Eindrapport van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid*. Brussel: INBEL.
- Martens, A. & F. Caestecker (2001) Het Belgische migratie- en migrantenbeleid, 1985-2000. In J. Vranken, C. Temmerman & K. Van der Heyden (reds.) *Komende Generaties: Wat weten we (niet) over allochtonen in Vlaanderen?*: 99-127. Leuven: Acco.
- Mathews, R. & J. Pitts (2001) *Crime, Disorder and Community Safety*. London: Routledge.
- Mehan, H. (1996) The construction of an LD student: A case study in the politics of representation. In M. Silverstein & G. Urban (eds.) *Natural Histories of Discourse*: 253-276. Chicago: University of Chicago Press.
- Meynen, A. (1997) De economische en sociale politiek sinds de jaren vijftig. In E. Witte, J. Craeybeckx & A. Meynen (reds.) *Politieke Geschiedenis van België van 1830 tot Heden*: 285-354. Brussel, VUBPress.
- Poppe, I. (2001) De recente evolutie van het migratie- en vreemdelingenbeleid in België. In R. Commers & J. Blommaert (reds.) *Het Belgische Asielbeleid: Kritische perspectieven*: 249-260. Berchem: EPO.
- Vlaams Regeerakkoord (2004) *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*. Vlaamse Regering.
- Van Campenhoudt, L., Y. Cartuyvels, F. Digneffe, D. Kaminski, Ph. Mary & A. Rea (eds) (2000) *Réponses à l'Insécurité. Des discours aux pratiques*. Bruxelles: Editions Labor
- Van Heddegem, K. (2006) 'Bestuurlijke aanpak van overlast : de gemeentelijke administratieve sancties.' *Panopticon*, 27 (2), 30-40
- Vinikas, B. & A. Rea (1993) La politique des immigrés en Belgique. In M. Martiniello & M. Poncelet (eds.) *Migrations et Minorités Ethniques dans l'Espace Européen*: 137-166. Brussel: De Boeck.
- Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (2006) *"Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2006"*. Leuven: Acco