



ONGEWENST: DAKLOZEN IN DE OPENBARE RUIMTE

Dakloosheid is in België niet meer strafbaar, maar dat betekent niet dat het gedrag van daklozen getolereerd wordt. Gemeenten gebruiken steeds vaker nieuwe maatregelen, namelijk administratieve sancties, om 'ongewenst' gedrag in de openbare ruimte te bestraffen. Deze decentralisering van regels kan de aanleiding zijn voor een meer intensieve, en soms willekeurige, bestraffing van het dakloos zijn.

Verbannen uit het straatbeeld

Omdat daklozen geen woning hebben, speelt de openbare ruimte een cruciale rol in hun leven. Ze worden niet voor niets 'mensen die op straat leven' genoemd. Ondanks het publieke aspect van de openbare ruimte gelden er impliciete en expliciete gedragsregels. Die worden door daklozen vaak overtreden omdat ze op een 'abnormale manier' gebruikmaken van die ruimte. Daklozen, bedelaars, zwervers en bij uitbreiding iedereen die anders is, behoren tot de 'ongewenste' figuren van de stad.

Steeds meer worden daklozen uit het straatbeeld verbannen, en dit lijkt een tendens te zijn in verschillende Europese landen. In Frankrijk zijn er onlangs verschillende maatregelen tegen bedelarij genomen, en in sommige steden mag voedsel niet meer uit afvalbakken worden gehaald. In Griekenland kunnen mensen op straat die de hygiënenormen niet in acht nemen in de gevangenis belanden. In Hongarije staat er een boete van meer dan 200 euro op een nacht op straat slapen, en 60 dagen opsluiting in geval van recidive. Er worden dus steeds meer repressieve maatregelen genomen, met als gevolg dat de levenswijze van mensen in armoede een aanleiding vormt voor politieoptreden. Die maatregelen, meestal genomen in naam van de veiligheid van de

bevolking, scheren bedelaars en daklozen over dezelfde kam als delinquenten en criminelen.

In 2012 publiceerden de ngo's Housing Right Watch en Feantsa (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) een onderzoek dat de reikwijdte en aard van de criminalisering van daklozen in Europa voor de eerste maal in kaart bracht, geïnspireerd door campagnes tegen bestraffing van dakloosheid in de VS. Dit artikel is gebaseerd op het Belgische luik van het onderzoek, waarvoor we de Belgische regelgeving onderzochten en interviews uitvoerden met daklozen, agenten en straathoekwerkers.

Administratieve sancties

In België zijn landloperij en bedelarij sinds 1993 niet langer strafbaar. Na 1993 volgde echter een verschuiving van het soort controle op deze gedragingen. Sinds de Nieuwe Gemeentewet van 1999 gebruiken lokale overheden nieuwe maatregelen om het gedrag van wie niet in het openbaar gewenst is te bestraffen: de gemeentelijke administratieve sancties (GAS). De administratieve sancties, die niet expliciet daklozen beogen, leggen een boete op of schrappen een toelating van de lokale overheid, om individuen die

het gemeentereglement overtreden te bestraffen. De toepassing van deze sancties is tegenwoordig het voornaamste middel waarmee het strafrechtelijk apparaat de aanwezigheid en het gedrag van daklozen in de openbare ruimte in België controleert. De nieuwe wet zette een dubbele beweging van lokaliseren en intensivering van de aanpak van dakloosheid in gang. Het strafsysteem in België volgde hiermee een internationale trend die gedrag bestraft indien het individu niet conformeert aan de regels. Dakloosheid wordt niet meer gezien als een sociaal probleem, nl. armoede, dat op regionale en nationale schaal voorkomt, maar als een lokale manifestatie van afwijkend gedrag.

Gemeenten gebruiken steeds vaker administratieve sancties

'Gevaarlijk' gedrag bestraffen

Het gemeentereglement en de politie controleren een waaier aan verschillende soorten gedrag. Het gaat om 'de netheid, de gezondheid, de veiligheid en de openbare rust'. De federale staat geeft de gemeenten een erg brede marge om te bepalen wat deze termen inhouden. Zowel de modaliteiten als de sancties mogen vrij bepaald worden. Een voorbeeld uit de gemeente Elsene in hartje Brussel: het gemeentelijke politiereglement, dat waakt over de openbare netheid en hygiëne, verbiedt er spuwen, urineren en achterlaten van uitwerpselen, maar ook baden, de openbare ruimte 'bevuilden', de burens storen met onaangename geuren of ergens langer dan 24 uur kamperen. Zijn eveneens verboden: handelingen die 'de openbare veiligheid in gevaar brengen' of een vlotte doorgang belemmeren voor voetgangers of voertuigen bij een rood licht, alsook alle activiteiten die individuen de toegang tot de openbare ruimte ontnemen. Aangezien de agenten een brede marge krijgen om te beslissen wat de openbare veiligheid in gevaar brengt, kunnen de dagelijkse activiteiten van een dakloze al snel deze reglementen schenden. Onrechtstreeks maken deze reglementen het bijna illegaal om dakloos te zijn.

Simpel gezegd: hoewel dakloosheid *an sich* niet meer strafbaar is, zijn het nu de manifestaties ervan, vaak levensnoodzakelijke handelingen zoals bedelen, die bestraft worden. Terwijl deze reglementen niet alleen gaan over daklozen, gaan sommige gemeenten nog verder. Door de bedelarij aan te pakken, richten zij hun pijlen rechtstreeks op wie zij als onruststokers beschouwen. Bedelarij niet verboden, wel te reguleren

Gezien het feit dat bedelarij sinds 1993 niet meer strafbaar is, hebben steden en gemeenten manieren gevonden om het 'verbod op verbieden' te omzeilen. Het reglement van de politie van Luik bijvoorbeeld organiseert de bedelarij volgens zones en tijdsroosters. De bedelarij wordt verdeeld (de bedelaars moeten elke dag naar een andere wijk trekken), gereguleerd volgens bepaalde uren, en is verboden op zon- en feestdagen. De wet geeft lokale agenten de mogelijkheid om de bedelaars te verspreiden en ze te dwingen om niet te lang op één plaats te blijven. In mei 2012 heeft de stad haar reglement verstrengd: recidiverende bedelaars mogen nu worden aangehouden. In Charleroi is bedelarij verboden op straten die smaller dan 5 meter zijn, in tunnels en op bruggen. In de Brusselse gemeente Etterbeek is er ook een nieuw reglement dat bedelaars verbiedt om in bepaalde winkelstraten met meer dan vier personen in dezelfde straat te bedelen. Naast algemene reglementen die onrechtstreeks raken aan bedelarij, duiken geleidelijk aan steeds meer lokale reglementen op die expliciet bedelarij in de openbare ruimte beogen. Armoede wordt zo bestraft, meestal met een boete, en als die niet betaald wordt, met opsluiting. De straf begint met een boete, maar omdat ze

Foto: Ongong



Foto: Alves

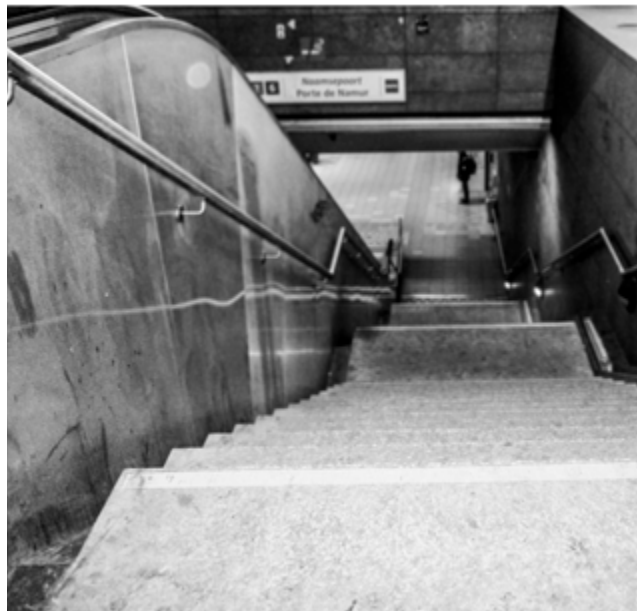


Foto: Alves



die niet kunnen betalen, worden de 'onruststokers' soms naar de gevangenis gestuurd: hopeloos arm zijn wordt op deze manier dus een misdaad.

Willekeur in de openbare ruimte

Als je de gemeentelijke teksten bekijkt, dan wordt overlast strikt veroordeeld. Onze gesprekken met betrokken personen (daklozen, agenten, straathoekwerkers) tonen aan dat de realiteit genuanceerder is. De verhalen en anekdotes getuigen van een discrepantie tussen de reglementen en de praktijk. Dit toont aan dat het daklozenbeleid over de openbare ruimte lokaal wordt bepaald en aan willekeur onderhevig is. Nu eens worden daklozen zonder enige vorm van proces verjaagd, dan weer getolereerd. De afloop van een situatie hangt af van verschillende factoren die elkaar beïnvloeden: de kwaliteit van de relatie met de winkeliers, agenten en wijkbewoners; de duur van het 'verblijf'; het naleven van bepaalde formele en informele regels en het respect voor wie die deze regels bepaalt; het type van de ruimte (privaat, semi-privaat of openbaar); klachten van derden; en het beeld dat derden van daklozen hebben. De afloop van een situatie is dus onvoorspelbaar. Soms worden daklozen gevraagd om hun plek te verlaten, ook al hebben ze geen regels overtreden. Of er een politie-interventie komt, hangt sterk af van herhaalde klachten van winkeliers. Die vormen inderdaad de centrale 'verwijderingsfactor'. De argumentatie is gebaseerd op hygiëne, maar ook op veiligheid. Dit is vooral het geval voor de 'quasi-publieke' ruimtes, en de 'publieke ruimtes met privégebruik', waar strengere regels gelden en die hun eigen veiligheidsdiensten hebben (winkelcentra, openbaar vervoersmaatschappij, enz.). In deze ruimtes is netheid voor de klanten een absolute prioriteit.

De oplossing voor problematische of storende situaties wordt met andere woorden overgelaten aan het goede oordeel van de agenten met bevoegdheid om te straffen, dat geval per geval verschilt. Deze willekeurige aanpak zorgt ervoor dat de onderhandeling over de openbare ruimte doorlopend is en dus verscheiden, vaak met een onzekere afloop.

Onrechtstreeks maken deze reglementen het bijna illegaal om dakloos te zijn

Geografie van de openbare ruimte als bestraffend element

Behalve de expliciete maatregelen in reglementen, zijn er maatregelen die 'zachter' zijn, maar daarom niet minder subtiel, en die evenzeer een beperkende invloed hebben op het gebruik van de openbare ruimte door daklozen. Een voorbeeld hiervan is de aanpassing van het stadsmeubilair, een bestraffende maatregel op symbolisch en materieel vlak. Bestrafing van een bepaald soort gedrag wordt zo een element van de geografie van de openbare ruimte. Het gaat er in de eerste plaats om daklozen die zich ergens willen installeren aan te zetten tot verplaatsing. Met de renovatie van de metrostations werden de traditionele zitbanken vervangen door 'modernere' versies, met individuele plaatsen, die het onmogelijk maken om te gaan liggen. Hetzelfde geldt voor de hekjes en poortjes op veel bezochte plaatsen. Dit type van maatregelen, die louter al de aanwezigheid van daklozen bestraffen, wortelen in de onderliggende motivatie om de openbare ruimte op te kuisen en van 'ongewenste elementen' te ontdoen.

Lokalisering en intensivering

De lokale toepassing van de regelgeving maakt het moeilijk om een algemeen besluit te vormen over de graad van bestraffing van daklozen in België. Twee zaken zijn echter wel duidelijk. Ten eerste, de omgang met 'probleemsituaties' met daklozen is bovenal een

lokaal gebeuren. Ten tweede, de personen die verantwoordelijk zijn om sancties op te leggen, zoals agenten, beschikken over een significante marge van beslissingsbevoegdheid. Hoewel in sommige gemeenschappen tolerantie heerst tussen de verschillende bewoners, wordt deze bedreigd door processen die meer aandacht verdienen. De toename van 'semi-publieke' ruimtes gekenmerkt door beperkte toegang zoals metrostations, maken het mogelijk om dakloze mensen te weren terwijl de graad van repressie moeilijk zichtbaar is voor het brede publiek.

Op basis van dit onderzoek verwachten we dat regelgeving in België steeds explicieter het gedrag van daklozen en andere sociaal gemarginaliseerde groepen zal reguleren, zoals nu zichtbaar is in de gemeentelijke administratieve sancties. Het beleid dat bestaat uit een op veiligheid gerichte oplossing voor een maatschappelijk probleem, toont aan hoe verkeerd de overheid dit fenomeen aanpakt. De maatregelen viseren de allerarmsten, maar zijn compleet ondoeltreffend omdat ze duurder zijn dan de kosten voor onderdak voor de daklozen. Met als voorwendsel de veiligheid en de openbare orde worden daklozen gelijk gesteld aan delinquenten en zelfs criminelen. Men vergeet daarbij dat het de daklozen zelf zijn die het grootste gevaar lopen op straat.

De foto's in dit artikel werden gemaakt in het kader van Home Street Home, een project van de Brusselse daklozenhulporganisatie DIOGENES. Home Street Home denkt op verschillende manieren na over het thema « thuislozen in de openbare ruimte ». Deze reflectie resulteerde in verscheidene producties en evenementen, zoals een tentoonstelling, studiedag en een publicatie. De exposities toonden foto's gemaakt door bewoners van de straat, waaronder Sarah, Ongong, André, Pathé, Alves, Cop, Jezus, Dennis & Colombo (homestreethome.org).

Literatuurselectie

- Loison-Leruste, M. (2009) Habiter à côté des SDF. Représentations sociales et attitudes à l'égard des personnes sans domicile. Diss. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Meerschaut, K., De Hert, P., Gutwirth, S. en Vander Steene, A. (2008) "The use of municipal administrative sanctions by the municipalities of Brussels. Is there a need for a regulating role for the Brussels Capital Region?", Brussels Studies. Région de Bruxelles-Capitale. 18, 1-15.
- Potts, C. en Martin, L. (2013) Penal Visions of Homelessness and Responsibility in Belgium. In: Mean Streets. A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe. Feantsa & Housing Right Watch.
- Smeets, S. (2005) "Les nouveaux acteurs locaux de la sécurité publique en Belgique", Déviance et Société 2 (29), 201-219.
- Stamp Media (2012) "Interstedelijke coalitie voor 'het recht op de stad': naar alternatieven voor de GAS praktijk", Vlaamse Vereniging van Journalisten
- http://www.stampmedia.be/wp-content/uploads/GASTVRIJE_STAD.pdf

Lucie Martin (lucie.martin@usaintlouis.be) is als onderzoeker verbonden aan de Universiteit Saint-Louis in Brussel. Voordien heeft ze voor meerdere organisaties in de sociale en gezondheidsector gewerkt, waaronder La Strada, het steunpunt thuislozenzorg in Brussel.

Dit artikel werd samengevat door het Belgisch Observatorium van Ongelijkheid, vertaald door Rob Kaelen en Marie-Eve Cosemans en voor AGORA bewerkt door Laura Deruytter, met toestemming van de auteur, op basis van de originele versie die online staat op de website van JIM (<http://www.lejim.info/spip/spip.php?article308>) en in het rapport uitgebracht door Feantsa en Housing Right Watch.