

7 januari 2015

Advies over de aanpak van stadsrellen

In Vlaanderen komen, zoals elders in Europa, occasioneel gewelddadige stadsrellen voor die naast de directe schade ook een grote impact hebben op het samenleven in wijken en steden; een impact die het lokale overstijgt. Het Vlaams Vredesinstituut heeft onderzoek gevoerd naar deze vorm van publiek geweld en vestigt de aandacht op volgende vaststellingen:

- Stadsrellen zijn geen willekeurige gebeurtenissen, noch qua aanleiding, noch qua ruimtelijke context. Rellen spelen zich veelal af in stadsdelen die kampen met de gevolgen van de desindustrialisering van de economie en die een complex proces van integratie ondergaan. De directe aanleiding betreft vaak een incident tussen politie en een deel van de bevolking.
- Stadsrellen kunnen niet herleid worden tot criminele evenementen, niettegenstaande dat er tijdens rellen criminele daden worden gesteld en dat expliciete, politieke slogans of rechtvaardigingen ontbreken. Rellen zijn 'infrapolitieke' gebeurtenissen: relschoppers geven door en in hun specifieke gedragingen ook een maatschappelijke boodschap.
- Stadsrellen geven aanleiding tot beleidsvoering, die zich typisch richt op het onmiddellijke geweld indijken (repressie) en toekomstige rellen voorkomen (preventie). Drie bijkomende beleidsdimensies blijken echter van belang: het beheren van machtsverhoudingen, het cultiveren van communicatiestromen, en het vorm geven van de ruimtelijke context.

I.

Het Vlaams Vredesinstituut adviseert lokale en bovenlokale beleidsmakers om volgende aanbevelingen in acht te nemen bij het beleid met betrekking tot stadsrellen:

1. Beleidsvoering ten aanzien van een specifieke stadsrel, moet vertrekken van een goed begrip van de achtergronden en de ontwikkeling van de rel in kwestie. Het is daarbij wenselijk om een infrapolitieke benadering te hanteren die de **maatschappelijke betekenis** van de gebeurtenissen (h)erkent.
2. Beleidsinitiatieven moeten verder reiken dan een evenwichtige combinatie van repressie en preventie. Daarbij dienen beleidsmakers bewust rekening te houden met volgende dimensies:

- a. Wat de maatschappelijke context betreft, is het belangrijk in te zetten op **structurele maatregelen**. Preventieve initiatieven die primair de nadruk leggen op intensieve, individuele begeleiding door de overheid lopen het gevaar vervreemding in de hand te werken.
- b. Wat het politieoptreden bij stadsrellen betreft, moet de bestaande filosofie van het 'genegotieerd beheer van de publieke ruimte' de leidraad zijn. Omdat rellen vaak ingebed zitten in bredere, negatieve interactiepatronen is het wenselijk om in politieopleidingen bijzondere aandacht te besteden aan de principes van de **procedurele rechtvaardigheid** (neutraliteit, respect en verantwoording).
- c. Tijdens en in de nasleep van een stadsrel zullen overheden vaak contacten aanknopen met vertegenwoordigers van de burgergemeenschap om de rellen samen te beheren. Het is belangrijk hierbij **inclusief** te werk te gaan en oog te hebben voor de machtsverhoudingen in de betrokken buurten. Groepen die zich in dit proces buiten spel geplaatst zien, zijn geneigd om zich in de toekomst radicaler op te stellen.
- d. Er rust op beleidsmakers een belangrijke taak om tijdens en in de nasleep van een rel zorgvuldig te communiceren. Waar crisiscommunicatie typisch gecentraliseerd en eenduidig gebeurt, is het aangewezen om bij latere communicatiemomenten (debatavonden, lezingen, onderzoekscommissies) de mogelijkheid te bieden om, als buurt en stad, de betekenis van de **rellen in haar complexiteit te bespreken**.
- e. Stadsrellen spelen zich vaak af in zogenaamde probleemwijken. De ruimtelijke context wordt reeds vaak erkent en aangepakt met fysieke verfraaiing. Hierbij is echter meer aandacht nodig voor **de plaats van de betrokken wijken binnen de bredere stad**. De ruimtelijke context wordt immers vaak gekenmerkt door een mate van segregatie. In de remediëring van die segregatie hebben de wijk én de rest van de stad een verantwoordelijkheid.

II.

Bij het begin van de beleidsperiode 2014-2019 is het nuttig voorgaande aanbevelingen ook naast een aantal beleidsnota's van de huidige Vlaamse Regering te leggen. Een aantal strategische doelstellingen in de beleidsnota's van de minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, en Gelijke Kansen en Armoedebestrijding zijn belangrijk voor de preventie van - en de omgang met - stadsrellen:¹

- het belang van een goede "ondersteuning van steden in hun aanpak van belangrijke maatschappelijke problematieken."
- de noodzaak om op "alle maatschappelijke domeinen de etnische kloof te verminderen."
- het belang van een blijvend "streven naar een geweldloze samenleving."

Met het oog op het verwezenlijken van deze doelstellingen en in het licht van het beleid inzake stadsrellen, adviseert het Vlaams Vredesinstituut het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering volgende aanbevelingen in acht te nemen:

1. Wat de etnische kloof in de toegang tot arbeidsmarkt, onderwijs, en fatsoenlijke huisvesting betreft, geldt deze als een belangrijke, objectieve voedingsbodem en subjectieve rechtvaardigingsgrond van stadsrellen. In het ontwikkelen van beleidsinitiatieven is het in dit opzicht cruciaal om dit "**etnische nadeel**"² te **blijven erkennen**. Beleidsinitiatieven die tot doel hebben het 'etnische nadeel' weg te werken dienen structureel te zijn om de perceptie en beleving van onrechtvaardigheid te doen afnemen.

Dat de minister van Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie etnisch-culturele minderheden niet weerhouden heeft als categorie binnen zijn doelgroepenbeleid,³ moet aansporen tot **waakzaamheid** op dit vlak.

2. Wat het nastreven van een geweldloze samenleving betreft, wijst de beleidsnota Gelijke Kansen op het belang van nazorg voor slachtoffers van geweld. Bij stadsrellen bestaat er ook een nood aan nazorg, die evenwel veelal een collectieve dimensie kent. De bevolking, (lokaal) politiek verantwoordelijken, en de ordediensten ervaren de nood aan een collectief verwerkingsproces waarin betekenis kan worden gegeven aan wat gebeurd is, toelichting wordt gegeven bij soms gecontesteerde interventies, en samen over de toekomst kan worden nagedacht. Om dit proces te ondersteunen is het wenselijk dat de Vlaamse Overheid een tool ontwikkelt die lokale overheden in staat stelt om na een rel op correcte wijze **reflectiemomenten** te organiseren. Het Amsterdamse *Draaiboek vrede* kan daarbij als inspiratiebron dienen. Inclusieve samenstelling van de deelnemersgroep is hierbij van belang.

Toelichting bij het advies

Deze toelichting is gebaseerd op de conclusies van het rapport 'Omgaan met stadsrellen: meer dan repressie, meer dan preventie' van het Vlaams Vredesinstituut.⁴

1 Wat zijn stadsrellen in Vlaanderen?

Stadsrellen verstoren de openbare rust in een stad. Naarmate ze groter zijn, of naarmate ze groter worden door media-aandacht, krijgen stadsrellen nationale aandacht. Stadsrellen trekken de aandacht naar het gespannen samenleven in de buurten waar ze plaatsvinden. De oorzaken van die spanningen reiken meestal dieper dan de onmiddellijke aanleiding van de stadsrel, die als dusdanig behoorlijk banaal kan zijn. Soms is de aanleiding niet banaal, zoals wanneer dodelijke slachtoffers vallen tijdens een politie-interventie, maar ook in deze gevallen legt nadere studie meestal diepere spanningen en andere problemen bloot. Stadsrellen zijn *ernstige, openbare wanordelijkheden die zich expliciet in de stedelijke ruimte afspelen, de stad als sociale ruimte verstoren, en het samenleven in de stad als inzet hebben of krijgen*. Stadsrellen reiken, ondanks hun fysieke vluchtigheid, meestal verder dan het moment zelf. Ze hebben oorzaken in het verleden en werken door in de toekomst. Stadsrellen veranderen de stad, zelfs wanneer de verandering vooral een bevestiging van verleden praktijken (van orde en verzet) inhoudt, omdat ook in dit geval de stad minstens opgescheept zit met een krachtige nieuwe collectieve herinnering.

Uit een analyse van de mediaberichtgeving tussen 2009 en 2013 blijkt dat we in die periode over 15 stadsrellen in Brussel en Vlaanderen kunnen spreken. In 3 van deze gevallen stonden twee bevolkingsgroepen tegenover elkaar. In 12 van de gevallen richtte een deel van de bevolking zich tegen de gevestigde orde, belichaamd door ordediensten of door symbolische objecten. In alle gevallen hadden de reischoppers wel een migratieachtergrond. In cases die werden bestudeerd, bleek niettemin snel dat het etnische aspect moeilijk kon losgekoppeld worden van de politiek-economische context. Meulenberg en Kuregem zijn twee wijken die sterk lijden onder de desindustrialisering van, respectievelijk, Limburg en de kanaalzone in Brussel. De Belgische stadsrel speelt zich af in steden en stedelijke omgevingen die een postmigratie- en een postindustriële samenleving herbergen. Stadsrellen zitten ingebed in een bredere context van sociale verandering die winnaars en verliezers oplevert. De Belgische stadsrel verschilt in deze niet van de Europese stadsrel. Dat in één van de rellen uit de media-analyse een incident over het dragen van de niqab de aanleiding van onlusten vormde, en dat in de twee nader onderzochte cases de vrees om de vergodsdienslijking van het conflict groot was, wijst er wel op dat een verenging van stadsconflicten tot culturele of religieuze conflicten

steeds om de hoek loert. Dat kinderen en kleinkinderen van migranten zich aan een rel overgeven betekent niet dat de rel door cultuur gestuwd wordt. Het betekent wel dat hun ressentiment door etnische of religieuze entrepreneurs gemobiliseerd kan worden.

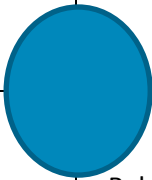
De Brusselse en Vlaamse stadsrellen hebben weinig expliciet politieke betekenis. Grieven blijven typisch onuitgesproken. Dit is voor de bredere samenleving, en voor politici, reden om de betreffende rellen in de eerste plaats als criminele gebeurtenissen te coderen. Het is belangrijk het criminele aspect van stadsrellen genuanceerd te beoordelen. Enerzijds vormt een deel van het gedrag tijdens stadsrellen een duidelijke inbreuk op de strafwet (brandstichting, vernielingen, fysieke geweldpleging). Maar anderzijds is wat gebeurt tijdens een stadsrel niet herleidbaar tot dit criminele gedrag (er is ook het toestromen van een massa, er zijn vaak tegenbetogingen), zodat de rel als gebeurtenis niet eenduidig als crimineel kan neergezet worden. Een stadsrel is meer dan een louter criminele gebeurtenis. Of de actieve geweldpleging tijdens een stadsrel, door de “harde kern van relschoppers,” gedreven wordt door criminele motivaties is moeilijk te beoordelen omdat “criminele motivaties” geen duidelijke definitie kennen. Deelname aan een stadsrel heeft in ieder geval een belangrijke expressieve dimensie, of deze nu nihilisme of een gevoel van onrechtvaardigheid uitdrukt. De Vlaamse stadsrel balanceert tussen criminaliteit (wat we herkennen in de geweldsdaden, in het gebrek aan organisatie en expliciete claims, en in de vermeende voorgeschiedenis van de daders) en infrapolitiek (wat we herkennen in het massale, in het publieke, en het expressieve). Bewuste of gerichte politieke doelstellingen zijn zelden te ontwaren maar gevoelens van onbehagen en onrecht zijn onderhuids wel in het spel. Haar politieke betekenis blijkt niet uit slogans die gevoerd worden, maar uit de breuklijnen waar ze uitdrukking aan geeft.

2 Beleidsvoering ten aanzien van stadsrellen

Beleid ten aanzien van rellen wordt best gebaseerd op een zo goed mogelijk begrip van de betreffende rellen. Dit vraagt om een inschatting van de handelingscontext en een inschatting van de handelingsdrijfveren. De handelingscontext is er in heel algemene termen één van postmigratie en postindustrialisering. Welk aspect hiervan binnen een specifieke rel meest van tel is, moet geval per geval bekeken worden. Ook moet de vertaling van die context in de concrete praktijk steeds empirisch ingevuld worden. Daarbij treden met name kwesties als sociale achterstand, (ruimtelijke) segregatie, en de relaties met de ordediensten naar voor. De handelingsdrijfveren zijn schier eindeloos. Een simpel onderscheid is dit tussen criminele intenties en politieke intenties. Echt politiek gemotiveerde rellen blijken niet voor te komen in de recente Belgische geschiedenis (behalve enigszins bij de rellen tussen etnisch-culturele minderheidsgroepen). De rellen hebben wel een “infrapolitieke dimensie”. Tegelijk zijn “criminele intenties” moeilijk conceptualiseerbaar. Criminele intenties kunnen vaak zinvoller als verveling, nihilisme, of weerbarstigheid benoemd worden. Ook dit suggereert een interpretatie

van de rellen als infrapolitieke gebeurtenis. Wel moet herhaald dat de bevestiging van deze interpretatie geval per geval moet gebeuren.

		Handelingscontext	
		Postmigratie	postindustriële
Handelingsdrijfveer	Crimineel	Rellen worden aangevuurd door allochtone, criminele jongeren	Rellen worden aangevuurd door achtergestelde, criminele jongeren
	Politiek	Relschoppers klagen structureel gebrek aan erkenning aan	Relschoppers klagen structurele ongelijkheid in de samenleving aan



Interpretatie van stadsrellen naar handelingscontext en handelingsdrijfveren (De infrapolitieke interpretatie beweegt zich in de blauwe cirkel.)

Het begrip dat men van een stadsrel heeft, zal in belangrijke mate bepalen welk beleid men zal voeren. Beleidsmakers blijken zich bij het uitbreken van een stadsrel steeds met vijf beleidsuitdagingen geconfronteerd te zien: maatschappelijke context, politieoptreden, machtsverhoudingen, communicatiestromen, en ruimtelijke vormgeving. De concrete beleidsreactie van een lokale (en/of nationale) overheid op deze vijf dimensies zal in belangrijke mate bepaald worden door de interpretatie die de overheid maakt van de stadsrellen, zowel wat de handelingscontext als de handelingsdrijfveren ervan betreft. Bij gesprekken met betrokken beleidsactoren treedt een dominante interpretatie van de stadsrellen naar voor waarbij de betreffende rellen gekoppeld worden aan een postindustriële handelingscontext

(werkloosheid van laaggeschoolde jongeren) en aan criminele handelingsdrijfveren (harde kern amokschoppers verwickeld in kleine criminaliteit). Deze interpretatie heeft duidelijk invloed op hoe beleid wordt gevoerd op de vermelde dimensies. De infrapolitieke interpretatie suggereert een andere invulling van de vijf dimensies. Deze invullingen worden hieronder kort geschetst.

Maatschappelijke context. Beleidsmakers erkennen de achterstandstoestand in de buurten waar rellen hebben plaatsgegrepen. Ze wijzen met name op de lage scholingsgraad, de hoge werkloosheidsgraad en, meer algemeen, de relatieve armoede in de buurt. Dit wordt primair gekoppeld aan de desindustrialisering van de regio. De allochtone afkomst van de buurtbewoners versterkt hun probleem ten gevolge van discriminatiemechanismen. Deze moeilijke sociale situatie leidt tot de ontwikkeling van insulaire subculturen en geflirt met kleine en grotere criminaliteit. Het is een kern van deze criminele jongeren die rel hebben geschopt en andere deelnemers hebben opgejut. Preventief beleid neemt de vorm aan van een intens proces van persoonlijke begeleiding van de betrokken jongeren, terug naar onderwijs of richting arbeidsmarkt. Hiertoe wordt intensief samengewerkt door een batterij aan overheidsinstanties en hulpverleners.

Een infrapolitiek perspectief waarschuwt voor de verleiding om de causale invloed van stadsrellen uitsluitend via criminele jongeren te laten spelen. Het perspectief benadrukt dat boosheid en frustratie, niet in het minst over de preciaire toestand in de buurt, voldoende motivatie kunnen zijn om tot (onmondig) verzet over te gaan. Met name het probleem van de huisvesting verdient bijzondere aandacht omdat dit probleem de jongere niet als (potentieel crimineel) individu treft maar als lid van een familie waarmee men lief en leed deelt. Ook waarschuwt het infrapolitieke perspectief voor de wijze waarop preventief beleid vorm wordt gegeven. Door intrinsiek structurele problemen in belangrijke mate te individualiseren dreigt een als preventief bedoeld beleid als repressief te worden ervaren en op die manier geen emancipatie maar verdere vervreemding te bewerkstelligen.

Politieoptreden. In de ontwikkeling van stadsrellen kan men niet voorbij aan de rol die politieoptreden speelt. Beleidsmakers begrijpen dit. Ze benadrukten dat het politieoptreden in de getroffen buurten vaak in een gespannen sfeer verloopt. Wanneer een interventie wordt uitgevoerd, troepen groepen jongeren samen en keren ze zich verbaal tegen de politie. In het geval van rellen escaleert deze situatie en wordt het geweld ook fysiek. Eén reden van deze gespannen relatie is de ontwikkeling van criminele subculturen in de betrokken buurten. Een andere reden, die met name in de Belgische cases speelt, is de zwakke rol die de politie in de betreffende buurten zou opnemen. De politie zou te veel hebben gedoogd waardoor bij de jongeren een gevoel van wetteloosheid ontstond. Een belangrijke oplossing is daarom om de macht van de politie te herstellen.

Een infrapolitiek perspectief erkent de belangrijke invloed van interactiepatronen tussen politie en (adolescente en jongvolwassen) bewoners voor, tijdens en na het uitbreken van een stadsrel. Het erkent ook dat onder de betrokken jongeren vaak weerbarstige subculturen zijn gegroeid

en dat deze jongeren niet zelden balanceren tussen een criminele carrière en een meer normconform pad. Een infrapolitiek perspectief bevestigt ook dat repressie op sommige momenten onvermijdelijk is. Een gewelddadige verstoring van de openbare rust moet in de mate van het mogelijke ingedijkt en uitgedoofd worden. Maar een infrapolitiek perspectief vraagt tevens aandacht voor een aantal andere factoren in de relatie tussen jongeren en ordediensten voor, tijdens, en na rellen. Voor de rellen leeft bij veel van de jongeren het gevoel dat de politie hen viseert en zich anders gedraagt in hun wijk dan elders. Soms zijn er ook objectieve tekenen van racisme en discriminatie. Tijdens de rellen, die vaak hun aanleiding kennen in een ernstig incident met de politie, speelt de precieze samenstelling van het politiekorps vaak een rol, waarbij vooral niet-lokale agenten harder lijken op te treden dan dikwijls nodig is en hierdoor het geweld doen escaleren en in stand houden. Na de rellen wijst een infrapolitiek perspectief op het belang van het uitbouwen van een gezagsrelatie meer nog dan een machtspositie. Wederzijds wantrouwen moet omgebogen worden in wederzijds vertrouwen. De etnisch-culturele samenstelling van het korps is in dit verhaal één, maar ook slechts één, factor. Meer algemeen is het noodzakelijk aandacht te besteden aan de regels van de procedurele rechtvaardigheid, waarbij politiediensten burgers steeds fair, respectvol, en volgens de geijkte procedures bejegenen.

Een extra moeilijkheid voor de Belgische context is dat de burgemeester aan het hoofd van de lokale politie staat. Dit is in Zweden bijvoorbeeld niet het geval, waardoor politie en politiek er meer ruimte hebben om vanuit hun specifieke maatschappelijke positie een eigen koers uit te zetten.

Machtsverhoudingen. Beleidsmakers erkennen dat de moeilijke socio-economische positie van een buurt belangrijke gevolgen kan hebben voor de sociale cohesie in de buurt; een probleem dat nog verergerd wordt door de parallelle, criminele samenleving die er eventueel bestaat. Vaak zullen ze daarom sterk inzetten op het herstellen en versterken van het maatschappelijke weefsel in de betrokken buurten. Typisch zal men “goede krachten” identificeren die zich betrouwbaar achter het gemeentelijke of stedelijke project scharen en hen als lokale ankers (en voelsprietten) voor het stedelijke beleid gebruiken. Door de goede krachten te versterken hoopt men hun aantrekkingskracht te vergroten en op die manier ook jongeren uit de invloedssfeer van de meer duistere krachten uit de buurt te houden. Beleidsmakers spreken hun appreciatie uit voor de spontane acties van veel verenigingen en mensen tijdens stadsrellen en willen deze betrokkenheid doortrekken naar de periode na de stadsrellen.

Een infrapolitiek perspectief waardeert de rol die het maatschappelijke weefsel speelt in het samenbinden van een samenleving en in het vorm geven van en aan politieke projecten. Maar het waarschuwt voor twee aspecten: enerzijds het koesteren van te hoge verwachtingen in verhouding tot de heterogene en precare samenstelling van de betrokken buurten, en anderzijds het stimuleren van vervreemding door de goede krachten in de samenleving te eng te definiëren. In bestudeerde cases leefde een grote vrees voor een (verdere) radicalisering van dissidente groepen. In de Belgische gevallen betreft het vooral een vrees voor religieuze

radicalisering. Maar in alle gevallen kan de radicalisering van deze groepen teruggekoppeld worden aan een eerder proces waarbij de betrokken groepen buitenspel gezet werden als goede kracht in de samenleving. Belangrijk hierbij is dat deze groepen soms meer toegang hebben tot de relschoppende jongeren, aangezien ze er representatiever voor zijn, dan de goede krachten die de overheid spontaan erkent en mee samen werkt. Vanuit een infrapolitiek perspectief volgt daarom de suggestie om gesprekspartners inclusief te definiëren en om naast consensus en het onderschrijven van een gezamenlijk project, ook woeligheid en dissidentie te dulden.

Communicatiestromen. Beleidsmakers kunnen niet anders dan communiceren tijdens en in de nasleep van stadsrellen. Ze worden aangesproken door verschillende media (en vaak uit meerdere landen) die om reacties vragen. Er heerst een grote gevoeligheid over het belang van goede communicatie. Betrokken beleidsmakers delen de mening dat voorzichtige communicatie aangewezen is omdat de betrokken buurten lijden onder een kwalijke reputatie, die met name gevolgen heeft voor de kansen op de arbeidsmarkt. Daarom staan beleidsmakers meestal een communicatiestrategie voor waarbij wordt benadrukt dat de rel een gevolg is van het balorige gedrag van een harde kern amokschoppers en dat de verantwoordelijkheid op geen enkele manier bij de buurt als geheel ligt. De buurt wordt uit de wind gezet om haar reputatie te beschermen.

Een infrapolitiek perspectief trekt er de aandacht op dat, behalve communicatie met de media, er zich heel wat andere communicatiestromen op gang trekken in de context van stadsrellen. Emoties, verhalen en geruchten circuleren alom. Twee specifieke uitdagingen stellen zich. Enerzijds zullen beleidsmakers zich geconfronteerd zien met het argument dat de situatie in de “probleembuurt” niet losgekoppeld kan worden van ontwikkelingen in de bredere stad, of van kenmerken van het stedelijke beleid (waarom waarin geïnvesteerd wordt). En anderzijds zijn er de verzuchtingen van de amokschoppers zelf, die vaak, zelfs wanneer ze geen expliciete claims formuleren, uitdrukking geven aan een onbestemd gevoel van onbehagen en aan een aanvoelen van onrechtvaardigheid. De vraag stelt zich daarom of een andere communicatiestrategie mogelijk is. Er zijn inderdaad historische voorbeelden waarbij lokale beleidsmakers rechtstreeks – en in het heetst van de strijd – de dialoog aangaan met relschoppers. In de Angelsaksische wereld bestaat er een traditie om openbare onderzoekscommissies op te richten die achtergronden moeten blootleggen en beleidsadvies moeten formuleren. In een minder dramatische vorm kan de overheid deelnemen, of stimulans geven, aan debatavonden en lezingen. Een infrapolitiek perspectief waardeert dergelijke initiatieven omdat ze de communicatiestrategie voorbij het crisismoment trekken en de bredere inzet van stadsrellen (d.w.z. het toekomstige samenleven in de stad) tegemoet komen. Wel waarschuwt dit perspectief voor het gevaar van *bias* in de samenstelling van dit type commissies en de mogelijke teneur van de debatavonden. Ook hier is inclusiviteit een goede richtlijn.

Ruimtelijke vormgeving. De buurten waar stadsrellen plaatsgrijpen zijn typisch achterstandsbuurten en die achterstand kent deels zijn ruimtelijke neerslag. De huisvesting is er pover en de buurt oogt vaak wat mistroostig. Beleidsmakers schatten in dat deze ruimtelijke dimensie van groot belang is: dat fysiek verval een sfeer van normverval creëert en mensen niet stimuleert om verantwoordelijkheid te voelen voor de buurt. Het gebruik van geweld tegen de buurt, zoals tijdens een rel onvermijdelijk gebeurt, geldt dan als een extreme uitdrukking van dit gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien ervan. Daarom worden in beleidsinitiatieven vaak verfraaiingswerken ingeschreven die het aanzien van de buurt moeten verbeteren, zodat bewoners, inclusief jongeren, trotser kunnen zijn op hun buurt en zich van geweld onthouden.

Een infrapolitiek perspectief stipt de grenzen van dit type initiatieven aan. Het stelt samen met beleidsmakers vast dat goed bedoelde initiatieven vaak een kort leven beschoren zijn. In plaats van blij te zijn met de verfraaiingswerken geraken ze vernield. Maar waar beleidsmakers hier uitsluitend bevestiging in vinden van de hardnekkigheid van klein-criminele identiteiten, trekt het infrapolitieke perspectief op basis van zulke observaties de aandacht naar twee andere dimensies van de “ruimtelijkeheid” van de betrokken buurten, en dus ook twee andere dimensies waar ruimtelijke vormgeving en planning mee aan de slag kan. Ten eerste benadrukt een infrapolitieke interpretatie het probleem van segregatie en wijst het erop dat segregatie niet in de eerste plaats een houding van één partij, maar een relatie tussen minstens twee partijen definieert. Segregatie kan niet opgelost worden in een buurt maar vraagt een herschikking van de stad als geheel. Ruimtelijke interventies kunnen hier een rol in spelen. Ten tweede benadrukt een infrapolitiek perspectief dat ruimte niet enkel een fysieke gegevenheid is maar ook sociaal beleefd wordt. De grootste uitdaging voor buurten waar stadsrellen plaatsgrijpen, is om zich een toekomst te verbeelden. Indien stadsrellen de stad hier en nu verstoren, onmiddellijk wijzen op aanleidingen en oorzaken in het verleden, houden ze nog meer een opdracht in aan de stad om zichzelf te verbeelden voor de toekomst. In dit proces zullen aspecten die betrekking op het postmigratoire karakter van de stad evengoed aandacht moeten krijgen als de postindustriële uitdagingen. Dit proces managen is de grote opdracht waar beleidsmakers geconfronteerd met stadsrellen voor staan.

3 Een perspectief op burgerschap

Een van de conclusies van het voorgaande moet zijn dat beleidsvoering ten aanzien van rellen niet gevat kan worden met het begrippenpaar “repressie” en “preventie.” Beiden zijn evident noodzakelijk, maar beiden kennen ook hun inherente spanningen en grenzen. Repressie ten aanzien van stadsrellen is plausibel zolang het de onmiddellijke geweldsdaad betreft: deze moet ingedijkt en uitgedoofd worden. Maar dit indijken moet op een juiste manier gebeuren. Agressieve vormen van repressie zullen enkel meer olie op het vuur gooien. Bovendien is de

uiteindelijke uitdaging voor de ordediensten om een gezagsvolle positie te bekleden binnen de door rellen getroffen buurten. Dit houdt het ontwikkelen van een vertrouwensband in. Verder gebeurt tijdens rellen veel meer dan het plegen van geweld. Er stromen mensen toe, en er circuleren emoties en verhalen, waar repressieve interventies slechts beperkt aan tegemoet komen. Op de zogenaamde grondoorzaken van rellen heeft repressief beleid ook geen invloed.

Preventief beleid heeft op deze grondoorzaken mogelijk wel invloed. Maar ook preventief beleid heeft zijn beperkingen. Een eerste beperking is dat preventief beleid in belangrijke mate samenvalt met het algemene beleid dat een uitvoerende macht voert. Structurele problemen vragen om structurele antwoorden. "Postmigratie" en "postindustrialisatie" zijn structurele samenlevingskenmerken die men niet kan oplossen in één buurt of in één wijk. Het is daarom niet verwonderlijk dat de notie preventie vaak wordt geïdentificeerd met de *operationele preventie* van stadsrellen (waarbij met de vinger aan de pols houdt voor oplopende spanningen in een bepaalde buurt), noch dat preventief beleid geen structurele maar een individualiserende invulling krijgt. Men wil jongeren toeleiden naar een betere positie op de arbeidsmarkt of men wil hen intensiever begeleiden in hun schoolloopbaan, eventueel door ook het gezinsleven binnen te dringen. Een groot probleem van dit type preventief beleid is dat het de vervreemding en de vorming van insulaire identiteiten in de hand dreigt te werken. Preventie krijgt op die manier een sterk repressieve dimensie.

Er is meer nodig dan repressie en ook meer dan preventie. Burgerschap is een concept dat dit "meer" helpt omschrijven. Indien repressieve preventie emancipatie onmogelijk maakt, zoals werd beargumenteerd, dan is dit een probleem omdat emancipatie een voorwaarde van burgerschap is. Indien de politie een vertrouwensband met de relschoppende jongeren ontwikkelt, zoals werd voorgesteld, dan betekent dit dat de politie hen als burgers bejegt. En samen spreken, op zo inclusief mogelijke basis, over de toekomst van een buurt en van de bredere stad waarvan deze ruimte deel uitmaakt, is in belangrijke zin het wezen van burgerschap als een politieke praktijk; een praktijk die ook toegankelijk is voor wie geen formele burgerschapsrechten geniet, wat voor velen geldt in transitwijken. Oproepen tot burgerschap stelt overheid en relschoppers voor een moeilijke opdracht. Burgerschapsinitiatieven vanuit de overheid zijn vaak minder inclusief en laten minder tegenspraak toe dan wenselijk is. Het opnemen van burgerschap door relschoppers vergt, van zijn kant, het aanvaarden en opnemen van de eigen verantwoordelijkheid.

Eindnoten

-
- ¹ Homans, L. (2014), *Beleidsnota 2014-2019: Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid*, Brussel: Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, afdeling Communicatie; Homans, L. (2014), *Beleidsnota 2014-2019: Integratie en Inburgering*, Brussel: Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, afdeling Communicatie; Homans, L. (2014), *Beleidsnota 2014-2019: Gelijke Kansen*, Brussel: Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, afdeling Communicatie
 - ² Homans, L. (2014), *Beleidsnota 2014-2019: Integratie en Inburgering*, Brussel: Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, afdeling Communicatie
 - ³ Muyters, P. (2014), *Beleidsnota 2014-2019: Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie*, Brussel: Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, afdeling Communicatie, p. 36.
 - ⁴ Jorg Kustermans & Brent Van Lierde. 2014. *Omgaan met stadsrellen: meer dan repressie, meer dan preventie*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.

Het Vlaams Vredesinstituut werd bij decreet opgericht door het Vlaams Parlement als onafhankelijk instituut voor vredesonderzoek. Het Vredesinstituut voert wetenschappelijk onderzoek uit, documenteert relevante informatiebronnen, en informeert en adviseert het Vlaams Parlement en het brede publiek inzake vredesvraagstukken.

www.vlaamsvredesinstituut.eu