

De communitarisering of de deconstructie van de soevereine staat

PAUL PONSAERS^a



Panopticon, 37 (4), 249-259
© 2016 Maklu | ISSN 0771-1409 | Juli 2016

- ^a Gewoon hoogleraar emeritus Criminologie en Rechtssociologie, UGent (Corresp.: Paul.Ponsaers@UGent.be).

INLEIDING

In 1996 publiceerde David GARLAND een spraakmakend artikel, getiteld *'The Limits of the Sovereign State'* (GARLAND, 1996). Het stuk blijft tot op de dag van vandaag een belangrijk theoretisch uitgangspunt, vooral dan met betrekking tot het domein van misdaadbesteding, in eerste instantie in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, hoewel hijzelf suggereert dat zijn stelling ook elders kan gelden.

Wat is die stelling dan?

Volgens GARLAND werd in de afgelopen decennia de soevereiniteit van de staat ingrijpend aangetast, omdat diezelfde staat niet langer bij machte was verschillende domeinen van het sociaal leven, zoals ondermeer de criminaliteitsbestrijding, te controleren en te beheersen. Als gevolg daarvan ontwikkelden er zich, nog steeds volgens GARLAND, twee tegenstrijdige tendensen (GARLAND, 2001). Enerzijds trachtte de soevereine staat de verantwoordelijkheid voor de criminaliteitsbestrijding te herverdelen tussen diverse actoren in de samenleving (ten aanzien van een variëteit van actoren en diensten, private burgers, commerciële en non-profit organisaties, enz.). Dit ging gepaard met een gestage strategie om grote delen van het maatschappelijk middenveld te responsabiliseren, die betrokken werden middels allerhande convenanten en afspraken¹. Anderzijds echter trachtte diezelfde soevereine staat haar monopolie inzake criminaliteitsbestrijding te herbevestigen, vooral wanneer het ging om het behoud van de controle en de coördinatie op de ermee gepaard gaande processen, kortom om het claimen van wat we vandaag 'de regie' noemen.

Hieruit resulteren – nog steeds aldus GARLAND – erg tegenstrijdige beleidsontwikkelingen, vertogen en praktijken inzake criminaliteitsbestrijding, die op hetzelfde moment naar voor komen op verschillende niveaus. Volgens GARLAND gaat het niet om een simpel proces waarbij verantwoordelijkheden en taken 'naar beneden' worden gedelegeerd, maar eerder om een nieuwe, complexe vorm van 'bestuur op afstand', een nieuwe wijze om macht uit te oefenen.

De vraag die we ons hier stellen is of de analyse van GARLAND al dan niet opgaat voor ons land, mede onder druk van de voortschrijdende 'communitarisering'. Het is onze hypothese dat dit wel degelijk het geval is.

¹ Deze tendens wordt in de criminologie nogal eens aangeduid met 'pluralisering van de politie' (LOADER, 2000; JONES & NEWBURN, 2002; CRAWFORD, 2008).

Lange tijd leefden we met de illusie dat de Belgische ‘soevereine federale staat’ de enige instantie was die het domein van veiligheid, politie en justitie beheerste via haar handhavende en repressieve functies, terwijl in toenemende mate de gewesten en gemeenschappen over de bevoegdheden beschikten om de *oorzaken* van onveiligheid, criminaliteit en sociale wanorde sociaal-preventief tegen te gaan. Met een boutade zou men kunnen zeggen dat zowel de repressieve functies van de politie als van het justitieel apparaat verenigd leken in één federale hand, terwijl de sociaal-preventieve aspecten (het tegengaan van de oorzaken van criminaliteit) in grote mate tot de bevoegdheden behoorden van de gewesten en gemeenschappen. Kortom, de indruk werd gewekt dat in het criminologisch domein de federale staat enerzijds en de gemeenschappen/gewesten anderzijds elkaar niet in de weg liepen en dat een dergelijke boedelscheiding best wel leefbaar was.

Intussen heeft België zes zogenaamde ‘staats hervormingen’ gekend, die telkens noodzakelijkerwijs gepaard gingen met grondwetswijzigingen. We overlopen kort deze zes periodes, mede aan de hand van de krachtlijnen die de diverse auteurs in dit themanummer naar voor brengen, om naderhand in een besluit terug te komen op de stelling van GARLAND.

1. DE EERSTE GRONDWETSWIJZIGING EN DE ‘PERSOONS-GEBONDEN MATERIES’

De *eerste grondwetsherziening* (1970-1980) maakte een einde aan de unitaire staat. De Grondwet erkent in 1970 vier taalgebieden, drie economische gewesten en drie ‘cultuurgemeenschappen’. Op dat moment waren de bevoegdheden van de cultuurgemeenschappen nog uitermate beperkt en lag het niet in de bedoeling het land om te vormen tot een ware federale staat. De gewesten werden weliswaar meteen in de Grondwet opgenomen, maar de bevoegdheden ervan zouden later geregeld worden. In 1972 ondertekenden alle partijen, uitgenomen de toenmalige Volksunie, het Cultuurpact, dat de rechten van ideologische en filosofische minderheden in België moest waarborgen (HUYSE, 1970).

Vlaanderen begon zich in toenemende mate te richten op de zogenaamde ‘persoonsgebonden materies’, en interpreteerde deze notie meteen erg breed door alle vormen van ‘bijstand aan personen’ hiertoe te rekenen. Zo bemoeide de Vlaamse ‘cultuurgemeenschap’ zich met de uitbouw van een eigen welzijns-, zorg- en hulpverlenend dispositief, waarin al snel begrippen als ‘participatie’, ‘medezeggenschap’ en ‘emancipatie’ centraal stonden. Meteen werd de klemtoon gelegd op het zelfbeschikkingsrecht en de vrijwilligheid van de hulpvraag. Ook de hulpverlening aan gedetineerden werd tot deze opdracht gerekend. Meteen is de aanzet gegeven voor het Vlaamse forensisch welzijnswerk (ROOSE *et al.*, 2012). Twee systemen (het nationale en het Vlaamse) zullen nog enige tijd naast en door elkaar lopen en het zal nog zowat tien jaar duren vooraleer dit alles concreet vorm zal krijgen. De Vlaamse private reclassering (het zogenaamd ‘gesubsidieerd werk’) evolueerde intussen eveneens in de richting van een brede welzijnsbenadering. In de slipstream van deze ontwikkelingen bouwde Vlaanderen ook op een bescheiden wijze het opbouwwerk uit (BOUVERNE-DE BIE & VAN EWIK, 2008).

2. DE TWEDE GRONDWETSWIJZIGING EN DE UITBOUW VAN HET VLAAMS WELZIJSWERK EN DE JEUGDBIJSTAND

Bovengeschetste evoluties kregen hun beslag bij de *tweede grondwetsherziening* (1980-1988). Er werden in 1980 inderdaad twee gewesten opgericht: het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest², telkens met een raad en een regering. De cultuurgemeenschappen werden

² Het Brusselse Gewest, weliswaar erkend in 1970, (toch wat zijn instellingen betreft) blijft voorlopig nog in de ‘koelkast’ zitten.

omgedoopt tot ‘gemeenschappen’, omdat de gemeenschappen zich (naast de strikt ‘culturele’ aangelegenheden) ook in toenemende mate bogen over de zogenaamde ‘persoonsgebonden materies’, ook telkens met een raad en een regering. In Vlaanderen smolten de regering en de raad van het Vlaamse Gewest samen met de regering en de raad van de Vlaamse Gemeenschap³.

Met deze staats hervorming werden de gemeenschappen uitdrukkelijk bevoegd voor allerlei vormen van hulp- en dienstverlening, ook de penitentiaire en de post-penitentiaire aan het zogenaamd justitieclïenteel. De Vlaamse gemeenschap wilde echter haar welzijnswerk eerder eigenstandig uitbouwen, niet louter onder de voogdij van Justitie, maar ondanks dat moet het Vlaams forensisch welzijnswerk het na 1985 stellen met 12 gesubsidieerde hulpverleners en 100 vrijwilligers voor 16 gevangenen. Ook werd met deze staats hervorming de jeugdbescherming strijdtoneel van bevoegdheidsconflicten over de precieze betekenis van de zogenaamde ‘persoonsgebonden materies’. Vlaanderen nam afstand van het oude jeugdbeschermingsmodel ten voordele van de nieuwe notie van jeugdbijstand op vrijwillige basis (DE BIE *et al.*, dit themanummer). Het Arbitragehof sprak zich in 1988 uit ten voordele van de ‘hulpverlenende’ finaliteit van de Vlaamse jeugdbescherming. Enkel de overheidsreactie op jeugd~~delinquentie~~ (de ‘als misdrijf omschreven feiten’) bleef behoren tot de bevoegdheden van de federale staat. Vlaanderen kreeg daarentegen de onbetwiste brede bevoegdheid over hulp, emancipatie en welzijn in een klimaat van vrijwilligheid en vertrouwelijkheid. Met de derde staats hervorming in zicht kwam eveneens in toenemende mate de slachtofferzorg in het vizier van de beleidsmakers. De Vlaamse gemeenschap reageerde hierop door de hulpverlening aan slachtoffers expliciet mee op te nemen in het takenpakket van de diensten (forensisch) welzijnswerk (VAN GARSE, dit themanummer).

3. DE DERDE GRONDWETSWIJZIGING EN DE VEELVOUDIGE BETEKENIS VAN ‘VEILIGHEID’

Tijdens de *derde staats hervorming* (1988-1989) kreeg het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vorm, een officieel tweetalig gebied waarop elke gemeenschap een eigen beleid inzake gemeenschapsbevoegdheden zou gaan voeren. Het Brussels gewest bekwam eigen instellingen: een raad, vanaf nu parlement genoemd, en een regering. Met deze hervorming kregen ook de gemeenschappen meer bevoegdheden en werden de gewesten verder versterkt ten nadele van het federale niveau.

Zo bleef het federale niveau bevoegd voor het strikt politieke en justitiële domein, terwijl de gewesten verantwoordelijk werden voor de ‘fysieke’ veiligheid en de gemeenschappen voor de ‘sociale veiligheid’, voornamelijk door middel van het breed opgevatte welzijnsdomein. Hierdoor werd de bevoegdheid van de federale minister van Binnenlandse Zaken in grote mate teruggedrongen tot de loutere openbare ordehandhaving, waardoor Binnenlandse Zaken op een onvermijdelijke manier leek te versmallen tot een ‘veiligheidsdepartement’. Overigens werd toen reeds de bevoegdheid voor de gemeenten naar het regionale niveau overgeheveld door de regionalisering van de Nieuwe Gemeentewet. Ondanks de versmalling van het mandaat van het departement Binnenlandse Zaken ontwikkelde zich een beleid dat niet enkel de nadruk legde op controle en repressie, maar vooral op sociale preventie, de oorspronkelijke bestuurlijke opdracht van de gemeenten (DEVROE, dit themanummer). Vanaf 1992 kreeg dat denken vorm in de zogenaamde ‘preventiecontracten’ die werden afgesloten tussen de staat en de gemeenten. Het is op dat ogenblik dat de notie Integrale Veiligheid (IV) een centraal beleidsthema werd. Hierbij werd gepoogd de gewesten en de gemeenschappen te betrekken bij het beoogde federaal ‘integraal veiligheidsbeleid’.

³ De Franstaligen hebben de instellingen van de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest niet samengevoegd.

Deze poging botste echter op nogal wat weerstanden, mede omdat de gewesten en gemeenschappen dit beschouwden als een inbraak op hun 'nieuwe' bevoegdheden (BAUWENS *et al.*, 2011). Ondanks dat hadden de contracten van bij aanvang een welzijnsgerichte doelstelling. Er werd door Binnenlandse Zaken een 'integrale en geïntegreerde aanpak' vooropgesteld die zowel de veiligheid en het versterken van het economisch en sociaal weefsel omvatte. Dit ging gepaard met een herpositionering van de domeinen veiligheid en justitie, die minder en minder als een exclusieve overheidsopdracht naar voor kwamen, maar de 'mede'-verantwoordelijkheid werden van de samenleving (en haar burgers) en slechts in subsidiaire orde een overheidstaak. Deze staats hervorming consolideerde ook de bevoegdheid van de gemeenschappen over de sociale hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in functie van hun maatschappelijke re-integratie, waardoor de kloof tussen het 'vrijwillig welzijnswerk' en de 'justitiewerkers', en zeker met de gevangenisdirecties, nog groter werd (VAN GARSSE, dit themanummer).

4. DE VIERDE GRONDWETSWIJZIGING EN DE 'VOLWAARDIGE' FEDERALE STAAT

De vierde staats hervorming (1993-2001), het zogenaamd Sint-Michielsakkoord, maakte van België een volwaardige federale staat. De gemeenschappen en de gewesten kregen vanaf nu nog meer uitgesproken bevoegdheden. Het eerste artikel van de grondwet, dat vroeger zei: '*België is ingedeeld in provincies*', werd gewijzigd naar '*België is een federale staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten*'.

Het zal tot 1994 duren vooraleer er een samenwerkingsakkoord tot stand komt tussen de federale overheid en de Vlaamse gemeenschap betreffende de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden⁴. In 1996 deed zich de Dutroux-affaire voor. Eén van de antwoorden was de oprichting van justitiehuisen van federale zijde⁵. In 1999 krijgen de justitiehuisen een volledig federaal wettelijk kader. Zij zouden moeten instaan voor een nabijheidsjustitie, dicht bij de burger (BOXSTAENS, dit themanummer). Vanaf 1997 wordt het justitieel welzijnswerk ingeschoven in de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW), met aandacht voor hulp- en dienstverlening aan gedetineerden én hun directe omgeving. Langzaam aan werden de middelen voor het forensisch welzijnswerk uitgebreid (VAN GARSSE, 2007).

De 'veiligheidscontracten' vanwege Binnenlandse Zaken werden doorgezet (DEVROE, dit themanummer). VAN DEN BROECK (1995) vroeg zich toen reeds af of deze inspanningen vanwege Binnenlandse Zaken niet contradictoir waren, door enerzijds te pleiten op federaal niveau voor een brede sociaal-preventieve aanpak van onveiligheid op buurtniveau, maar anderzijds op lokaal niveau initiatieven op te starten die uiteindelijk gericht waren op situationele preventie en meer sociale controle. Het is opvallend dat in heel deze ontwikkeling de Vlaamse gemeenschap en het (forensisch) welzijnswerk nagenoeg afwezig bleef (VAN GARSSE, dit themanummer). Het welzijnswerk leek als de dood zich opnieuw door het 'repressief' en 'handhavend' federaal beleid te laten gijzelen. Het duurzaam stedenbeleid van de Vlaamse overheid kreeg vorm middels de contracten in het kader van het Sociaal Impuls Fonds (SIF) binnen de steden, zonder daadwerkelijk overleg met de preventie inspanningen van Binnenlandse Zaken. Merkwaardig, want in de meeste gevallen ging het om precies dezelfde steden.

⁴ De afspraken daarvan worden echter pas wet en decreet vanaf het moment dat er een volledig afgewerkt akkoord voor slachtoffers is (1999).

⁵ Zes initiatieven werden er in samengebracht: de probatieassistenten, de maatschappelijk assistenten bij de commissies ter bescherming van de maatschappij, de extern penitentiair maatschappelijk werkers van de dienst maatschappelijk werk voor de strafrechtstoepassing, het slachtofferonthaal, de bemiddeling in strafzaken en de dienst burgerlijke zaken.

In het verlengde van deze staatshervorming kwam ook de politiehervorming van 1998 tot stand. De federale beleidsmakers hoopten via deze hervorming ruimte te creëren om het bestuurlijk en gerechtelijk beleid beter op elkaar af te stemmen, tevens met oog op de aanpak van lokale probleemsituaties. De nieuwe politie werd opgedeeld in een 'federale politie' en (toen nog) 195 'zonale korpsen'. De federale politie zou vooral vanuit Binnenlandse Zaken en Justitie aangestuurd worden. De lokale zou voorzien worden van federale kaderwetgeving, die via tussenliggende overlegstructuren vooral door de gemeentelijke overheden zouden worden aangestuurd (PONSMAERS & DE KIMPE, 2001). Kortom, de politiematerie werd bij uitstek federale en gemeentelijke materie en slechts op marginale wijze een aangelegenheid van gewesten of gemeenschappen. Het was veeleer de dualiteit federaal/gemeentelijk die de politiedynamiek bepaalde dan deze tussen het federaal en het niveau van gewesten of gemeenschappen. Dit werd sterk in de hand gewerkt door het feit dat burgemeesters in België politiek verantwoordelijk zijn en bleven voor de activiteiten van 'hun' korps (DEVROE & PONSMAERS, 2013). Deze dynamiek stond evenwel haaks op de hoger beschreven dynamiek tussen het federale en gewestelijk niveau op het vlak van veiligheid in een bredere betekenis van het woord. Middels de invoering van de filosofie van 'Community Policing' wordt getracht hieraan te remediëren, hetgeen echter niets afdoet van het feit dat de politie volkomen ontsnapte aan de bevoegdheid van de gewesten en gemeenschappen (VAN DEN BROEK, 2012).

Het wettelijk instrumentarium voor de beheersing van overlast en lichte vormen van criminaliteit via de invoering van zogenaamde gemeentelijke administratieve sancties (GAS) zal tien jaar na de politiehervorming het daglicht zien als sluitstuk van het preventiebeleid, inclusief het bemiddelend perspectief dat eraan gegeven zal worden (DEVROE, dit themanummer). De federale overheid reageert op de Vlaamse initiatieven inzake de autonome slachtofferzorg door de bemiddeling in strafzaken van een wettelijk statuut te voorzien. Specifieke 'bemiddelingsassistenten' worden aangeworven door de parketten in dit kader.

In 1999 verbindt Vlaanderen de bijzondere jeugdbijstand met alle sectoren van de integrale jeugdhulp (DE BIE *et al.*, dit themanummer).

5. DE VIJFDE GRONDWETSWIJZIGING, VERDERGAANDE DECENTRALISERING EN TWEE SPORRENBELEID

Met de inzet van de *vijfde staatshervorming* (2001-2014) gaat men nog verder. Het Lambertakkoord hevelt verder bepaalde bevoegdheden over naar de gewesten en gemeenschappen. Zo wordt ondermeer de gemeente- en provinciewet en het administratief toezicht op ondergeschikte besturen een regionale bevoegdheid (VANHEE, 2012). Mettertijd worden de gewesten dan ook bevoegd voor de ondergeschikte besturen. Voortaan zijn zij bevoegd door de provinciale en gemeentelijke instellingen (en hun financiering) en is dat niet langer de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Dit akkoord zet de tendens naar decentralisering door die in 1988 werd ingezet, met als uitzondering de materies inzake politie, die onder bevoegdheid blijven van de federale overheid.

Vlaanderen krijgt vanaf nu de bevoegdheid voor het stedelijk beleid volledig in handen. Onveiligheid en criminaliteit worden door de Vlaamse regering in toenemende mate beschouwd als problemen van 'duurzame ontwikkeling', die voortvloeien uit samenlevingsproblemen, zoals gebrek aan sociale cohesie en duurzaamheid, ongelijkheid, armoede, werkloosheid, racisme, e.d.m. Het Vlaamse perspectief wordt er één van het terug leefbaar maken van de steden en van zogenaamd 'duurzaam herstel'. De facto neemt de Vlaamse overheid hiermee de oorspronkelijke zienswijze over van het federale departement Binnenlandse Zaken uit de veiligheids- en preventiecontracten (inclusief nu ook een 'justitielukkig'),

erover wakend niet hetzelfde discours te voeren, omdat Vlaanderen niet bevoegd is voor het veiligheidsvraagstuk. Vrij snel ontstaan dan ook spanningen tussen het federale en het deelstaat niveau. Het is vaak niet langer duidelijk wie precies bevoegd is waarvoor. In feite kan men moeilijk anders dan vaststellen dat zowel van federale als gewestelijke zijde aan bevoegdheidsoverschrijding wordt gedaan, zonder evenwel tot een reëel afgestemd beleid te komen.

In 2007 worden de federale Justitiehuisen nog uitgebreid met de dienst elektronisch toezicht.

Daarnaast is er een belangrijke subsidie voor vzw's in functie van de afhandeling van alternatieve gerechtelijke maatregelen die door een gerechtelijke instantie werden uitgesproken. Uiteindelijk komt een eigenstandig Directoraat-generaal (DG) Justitiehuisen tot stand binnen de FOD Justitie. Anderzijds wordt de bemiddelingssector verkaveld in diverse regelgevingen, naargelang het toepassingsgebied en de ervoor bevoegde overheid. In 2005 voorziet de wetgever in een bemiddelingsaanbod door erkende private diensten, waarop rechtzoekenden een beroep kunnen doen. Dit staat niet in de weg dat in 2006 in het nieuwe jeugdrecht (de wijziging van de wetgeving inzake de jeugdbescherming met betrekking tot 'als misdrijf omschreven feiten') eveneens een bemiddelingsaanbod wordt voorzien, voor dossiers die door het parket worden voorgedragen. Hiermee wordt het nieuwe jeugdrecht verbonden met de responsabilisering van de jongere, vooral voor herstel van de schade die het gevolg is van het delict, inclusief de schade berokkend aan de 'samenleving' (De BIE *et al.*, dit themanummer).

6. DE ZESDE GRONDWETSWIJZIGING, DE VERDERE CONCRETISERING VAN EEN VERSTANDSHUWELIJK?

Het is echter vooral de huidige, *zesde staats hervorming* (2014- ...) die concreter dan ooit raakt aan het precaire evenwicht tussen de opdrachten van de federale overheid en deze van de gemeenschappen en gewesten in het criminologisch belangstellingsveld. Het is van belang te onderstrepen dat deze staats hervorming er kwam met als doel het tot stand brengen van '*een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten*'.

In juli 2012 werd het eerste luik van deze staats hervorming gestemd. Naast de splitsing van de kieskring BHV, werd BHV ook op gerechtelijk vlak hervormd, waardoor er een nieuw Nederlandstalig parket voor Halle-Vilvoorde kwam. Verder wijzigde de nieuwe wetgeving de financiering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ondermeer door financiële tegemoetkomingen voor gewestelijke inspanningen op het vlak van veiligheid (Meerschaut & De Hert, 2008). Het tweede deel van deze staats hervorming werd begin 2014 afgesloten. Een reeks van nieuwe wetteksten regelde de overdracht van specifieke bevoegdheden naar de gewesten en de gemeenschappen. De hervormde bijzondere financieringswet regelde verder de financiering van de verschillende deelstaten van het land, zodat de overgedragen bevoegdheden ook werkelijk zouden kunnen worden uitgeoefend.

Die overdracht van federale bevoegdheden naar de gewesten en gemeenschappen vertaalde zich intussen in een lange lijst van materies. Het pallet aan persoonsgebonden bevoegdheden omvat na de 6^{de} staats hervorming onder meer ook: het gezondheidsbeleid; de bijstand aan personen (met onder meer het gezinsbeleid, het maatschappelijk welzijn, de jeugdbescherming, de juridisch eerstelijnsbijstand, de sociale hulpverlening aan gedetineerden,...); en tevens de justitiehuisen en het elektronisch toezicht (BOXSTAENS, dit themanummer). Finaal viel de beslissing om de Justitiehuisen als 'afdeling' in te bedden in het Vlaams Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Hierbij dient aangestipt dat de uitvoering van de gevangenisstraffen een federale bevoegdheid bleef, hoewel het elektro-

nisch toezicht wel werd overgeheveld naar de gemeenschappen, evenals de uitvoering van andere autonome hoofdstraffen zoals de werkstraf.

Met de zesde staatshervorming wordt dus ook het jeugdsanctierecht gecommunautariseerd, met name : het bepalen van de aard van de maatregelen ten aanzien van minderjarigen die een 'als misdrijf omschreven feit' hebben gepleegd; de regels inzake uithandengeving; de regels inzake plaatsing in een gesloten instelling; en de gesloten instellingen. De Vlaamse regering streeft ernaar om de aanpak van jeugd delinquentie en de jeugdhulp zoveel als mogelijk op elkaar af te stemmen. De ambitie domineert om ook de afhandeling van jeugd delinquentie zo constructief mogelijk (sociaal opvoedkundig) op te vatten. Vlaanderen wil zowel jongeren in problemen als probleemjongeren een kader bieden dat weliswaar onderscheidbaar is, maar waartussen ook maximaal verbindingen worden gemaakt (De BIE *et al.*, dit themanummer).

BESLUIT

De zesde staatshervorming verkavelt dus belangrijke onderdelen van het criminologisch domein tussen federaal en gewesten/gemeenschappen, samen met de eraan verbonden middelen. De indruk kan bestaan dat in grote mate de 'harde' materies federaal blijven en dat de 'zachte' meer nadrukkelijk naar de gewesten/gemeenschappen werden toegeschoven, maar klopt dit eigenlijk (nog) wel? (PONSAERS & DEVROE, 2012).

Zo vertaalt deze zesde staatshervorming zich in de feitelijke communautarisering van de justitiehuisen en van alle nog resterende vormen van door justitie gefinancierde sociale dienstverlening aan rechtzoekenden, ook als deze de inhoud uitmaken van 'sancties'. Zo valt te lezen in de toelichting bij de bijzondere wet: *'Dit voorstel van bijzondere wet draagt aan de gemeenschappen de volledige bevoegdheid over om eigen regels uit te vaardigen inzake de organisatie en de werking van de justitiehuisen'*. Wat verder staat er echter dat de federale staat de bevoegdheid behoudt om *'de opdrachten te bepalen die de justitiehuisen uitoefenen in het kader van de gerechtelijke procedure of van de uitvoering van de gerechtelijke beslissingen'*. Ergo, de justitiehuisen worden beheerd door de gemeenschappen en de minister van Justitie voorziet hier dan ook geen middelen meer voor.

Dezelfde minister van Justitie heeft echter het plan opgevat gevangenisstraffen van minder dan een jaar af te schaffen en te voorzien in een automatische vervroegde vrijlating na de helft te hebben uitgezeten van een straf van maximaal vijf jaar. Een dergelijke maatregel veronderstelt evenwel bijkomende begeleiding, ondermeer voor het naleven van gestelde voorwaarden. Die aspecten komen dan (ook budgettair) ten laste van de Vlaamse justitiehuisen. Het federale niveau kan wetten uitvaardigen maar beschikt niet langer over de bevoegdheid om straffen die in de gemeenschap uitgevoerd worden, te begeleiden. De gemeenschappen beschikken niet over de mogelijkheid om de strafuitvoering te regelen maar door de wijze waarop ze middelen inzetten, bepalen ze wat mogelijk is (en wat niet).

Het federale en gemeenschapsniveau worden hiermee als het ware verplicht om samen beleid uit te tekenen. Of, hoe het onmogelijk wordt de 'zachte' sectoren te scheiden van de 'harde'. Zij hebben onontkoombaar immers invloed op elkaar en zijn onderling verbonden. Men kan zich daarenboven ook afvragen of het onderscheid tussen 'hard' en 'zacht' nog relevant is, aangezien de meeste justitiële maatregelen deel uitmaken van de bevoegdheid van Vlaanderen. Ook kan men zich toch hardop afvragen of via deze weg een *'een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten'* tot stand wordt gebracht.

Een ander voorbeeld? Sinds lange tijd wordt met de mond beleden een Integraal Veiligheidsbeleid (een geïntegreerde aanpak [gezamenlijk] van alle aspecten [integraal] van veiligheidsproblemen) tot stand te willen brengen. Maar de institutionele herverkaveling

die tot stand kwam doorheen de diverse staatsvormingen maakt een dergelijke benadering er niet makkelijker op (DEVROE, 2014). De zesde staatsvorming resulteerde immers in een vrij onoverzichtelijk kluwen van halfslachtige bevoegdheidsoverdrachten. Bevoegdheden werden immers in stukken en brokken overdragen, met veel uitzonderingen. Vanuit dat oogpunt wordt een Integraal Veiligheidsbeleid in een federaal land als België dan ook onvermijdelijk steeds voorwerp van bijzonder veel overleg tussen overheden op diverse beleidsniveaus.

Dat blijkt ook uit de *'Kadernota Integrale Veiligheid'* (KIV) die recent werd voorgesteld door de regering, waarin met erg veel moeite een poging wordt ondernomen om het beleid op federaal, deelstatelijk en lokaal niveau, maar ook tussen bestuurlijke en gerechtelijke actoren, op elkaar af te stemmen. Deze kadernota werd in het vooruitzicht gesteld tegen eind 2015 als referentiedocument voor het nieuw op te stellen Nationaal Veiligheidsplan van de politie. Vandaag (juni 2016) werd deze nota recent bekend gemaakt, hetgeen getuigt van de moeilijkheidsgraad om een dergelijke oefening tot een goed einde te brengen. Overigens dreigt zo'n kadernota vooral een eerder technische oefening te behelzen om wederzijds elkaars beleidsdomein af te stemmen en op te lijnen, zonder dat er een waarachtige gedragen gemeenschappelijke visie tot stand komt. Zo blijkt ondermeer dat de KIV er niet in slaagt om het delicate probleem van het 'gedeeld beroepsgeheim' een gepaste oplossing te geven, precies een probleem dat zich situeert tussen 'hulp' en 'recht', waar uitgesproken andere uitgangspunten door gemeenschappen en gewesten worden gehuldigd dan op federaal niveau. Een doortastend en consistent Integraal Veiligheidsbeleid kan hier bezwaarlijk uit voortvloeien. Wat overigens als blijkt dat er twee niveaus bevoegd zijn, is er dan echt sprake van *'meer efficiëntie en grotere autonomie'*, zoals met de staatsvorming werd beoogd (BRUGGEMAN, 2016)?

Een laatste illustratie. Het institutioneel akkoord rond de zesde staatsvorming hevelde een aantal bevoegdheden inzake de drughulpverlening over van het federale niveau naar de gemeenschappen. De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wil echter van de geestelijke gezondheidszorg in Vlaanderen vooral een minder residentieel zorgaanbod maken, doch precies dat onderdeel blijkt niet overgedragen aan de gemeenschappen, waardoor hij in grote mate afhankelijk blijft van de federale overheid om zijn beleid te kunnen vorm geven. Daarenboven is het zo dat sommige vormen van drughulpverlening niet werden gecommunautariseerd. Dat is ondermeer het geval met de financiering van de drughulpverlening aan druggebruikers die werden doorverwezen door justitie, de zogenaamde 'justitieklienten'. En zo blijft het onduidelijk of halfslachtig in tal van sectoren, ondermeer bij de zogenaamde 'betoelaagde opdrachten' enerzijds en de zogenaamde 'globaal plan' projecten anderzijds; of bij de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, inclusief de drughulpverlening in de gevangenissen (VANDER LAENEN, dit themanummer).

Formeel kan de communautarisering beschouwd worden als een systeem van communiserende vaten, waarin bepaalde bevoegdheden ontnomen worden aan de federale staat, om deze over te hevelen naar de deelstaten. Op zich hoeft dit spel van 'geven' en 'nemen' weinig te wijzigen aan de verhouding tussen de staat en de burger, op voorwaarde dat het voor de burger transparant blijft wie voor wat bevoegd is, toch? Maar een dergelijke zienswijze is o.i. wel erg formeel. Er is immers meer aan de hand (MITCHELL, 1991).

Als GARLAND (1996) in zijn *'The Limits of the Sovereign State'* de aantasting van de soevereine staat vermeldt heeft hij het niet over een land in transitie zoals België. Hij heeft het over de groeiende onkunde of onmacht van de hedendaagse staat (of deelstaat) in generale zin om criminaliteit en onveiligheid te beheersen en onder controle te krijgen. Hij wijst daarbij naar de contradictoire tendens om andere instanties en actoren te laten delen in de staatsmacht, terwijl diezelfde staat (of deelstaat) greep wil blijven houden op de wijze

waarop die ‘anderen’ aan dit proces participeren. De staat (of deelstaat) wil zich met andere woorden de-responsabiliseren en tezelfdertijd controle blijven houden. Een moeilijk te verenigen ambitie.

Deze evolutie speelt zich af in diverse Europese landen, los van de communautarisering, maar de contradicties worden er bij zo’n defederalisering wel door versterkt. In feite zou men zelfs kunnen argumenteren dat het intern contradictoair beleid eigenlijk al op federaal niveau bestond en deels mee is gecommunautariseerd, wat het hele sturingsvraagstuk gewoon nog complexer heeft gemaakt. Dat is zeker het geval wanneer er geen gemeenschappelijke visie bestaat omtrent de wijze waarop de federale staat en de deelstaten naar samenlevingsproblemen kijken. Een land, of het nu federaal is of niet, heeft zowel behoefte aan een ‘zachte’ hulp- en dienstverlenende kant, als aan een ‘harde’ handhavende en controlerende kant. Wanneer beide extremen van dit spectrum evenwel deel gaan uitmaken van de centrale identiteit van beide polariteiten wordt het bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk, om een evenwicht te vinden tussen beide gezichtshoeken en dreigen ze competitief te worden in plaats van complementair.

Koen SCHOORS (2016) merkt op dat vandaag alle kerncompetenties die een federale staat rechtvaardigen (defensie, asiel en migratie, binnenlandse veiligheid, justitie, politie, buitenlandse beleid, ontwikkelingshulp, de heffing van belastingen, mobiliteit, e.d.m.) samen minder dan 5 procent belopen van het bruto nationaal product. Er gaat driemaal meer geld naar regio’s, gewesten en lokale overheden dan naar de kerncompetenties van de federale staat. Ondanks dat lijkt het er fel op dat de federale overheid vasthoudt aan een onwrikbaar geloof in de bestrijding van de ‘grote criminaliteit’ en via het oude versleten arsenaal van louter handhavende strategieën een versterkt ‘control-model’ tot verdere ontwikkeling brengt, inclusie de aanwezigheid van militairen in het straatbeeld (GARLAND, 1997). Het geloof in een dergelijk versterkt ‘control-model’ vloeit voort uit de beleidsopvattingen die politici hebben over de ‘ware aard van het politiewerk’, met name de misdaadbestrijding, getuige daarvan de huidige discussie omtrent de zogenaamde ‘politiële kerntaken’. Nochtans weten we dat de invloed van politie op criminaliteit bijzonder beperkt is, eenvoudigweg omdat de oorzaken van criminaliteit zich buiten de invloedssfeer van de politie bevinden. MANNING (1997) heeft het in dit verband zelfs over het ‘*management of appearances*’. Een overdadig accent op de misdaadbestrijding vervreemdt de politie van de bevolking. Daar staat tegenover dat de gewesten en gemeenschappen in een nieuw elan een ‘consent-model’ nastreven met de burger, ook inzake veiligheid, waarin welzijn, hulp- en dienstverlening, bestuurlijk handelen en (sociale) preventie de boventoon voeren (VAN DIJK *et al.*, 2015). Een dergelijke benadering is wellicht niet alles zaligmakend, maar alvast realistischer.

Het is duidelijk dat vandaag de gemeenschappen en gewesten dit tot op zekere hoogte hebben begrepen en hun verantwoordelijkheid ook willen opnemen in ‘hardere’ aspecten van het veiligheids- en justitiebeleid. Het is dan natuurlijk onvermijdelijk dat de nieuwe politieke deconstructie van België ook moet inhouden dat de ‘soevereine’ federale staat het empathisch vermogen ontwikkelt om de ‘zachte’ kanten minstens te respecteren, hopelijk ook te faciliteren. In tijden van schaarste is dit evident een moeilijke boodschap, maar wel een basisvoorwaarde voor sociale pacificatie en een harmonisch samenlevingsproject. Als er opvallende spanning bestaat tussen de zienswijze van de federale overheid en de gewestelijke of gemeenschapsoverheden kan dit enkel maar leiden tot een wanordelijk geheel van concurrerende mandaten en doelstellingen, het afvangen van elkaars vliegen, een chronisch gebrek aan coördinatie en een dreigend immobilisme.

Overigens zijn de veiligheidsrisico’s vandaag uitgesproken internationaal van aard, met het groeiend internationaal terrorisme, het massaal probleem van mensensmokkel en -handel in een periode van grote migratie- en vluchtelingenstromen, cybercrime op het we-

reldwijde web, en de 'Panama Papers' fraude via offshore belastingsparadijzen. Het is echt niet het moment om een rondje lokaal arm worstelen te organiseren, en dat hoeft in niets af te doen aan de verdere communautarisering van ons land.

REFERENTIES

- BAUWENS, T., ENHUS, E., PONSAERS, P., REYNAERT, H., VAN ASSCHE, J. (2011). *Integraal veiligheidsbeleid tussen pragmatisme en idealisme, Het complexe samenspel van lokale en bovenlokale bestuurlijke actoren*, Criminologische Studies, Brussel: VUBPress.
- BRUGGEMAN, W. (2016). Nationaal veiligheidsbeleid: eindelijk opnieuw geïntegreerd?, *Panopticon*, 37 (2), 145-152.
- BOUVERNE-DE BIE, M., DE VOS, K., ROOSE, R. (2016). De jeugdzorg als sociaal opvoedingsproject; ook in Vlaanderen, *Panopticon*, Themanummer *De voorschrijdende communautarisering in haar 6^{de} fase*, nr. 4.
- BOUVERNE-DE BIE, M., VAN EWIJK, H. (2008). *Sociaal werk in Vlaanderen en Nederland: een begrippenkader*, Mechelen: Kluwer.
- BOXSTAENS, J. (2016). De weg naar een Vlaams decreet justitiehuisen: stemmen uit het werkveld, *Panopticon*, Themanummer *De voorschrijdende communautarisering in haar 6^{de} fase*, nr. 4.
- DEVROE, E. (2016). Waarom sanctioneren als het anders kan? Een analyse van het Belgisch overlastbeleid na de staats hervorming, *Panopticon*, Themanummer *De voorschrijdende communautarisering in haar 6^{de} fase*, nr. 4.
- DEVROE, E. (2014). Het kopje naast het schoteltje. Over de gestructureerde versnippering in het integrale veiligheidsbeleid, *Cahiers Politiestudies*, 1 (30), 159-181.
- DEVROE, E., PONSAERS, P. (2013). 'Het historisch dunne vernis van de gemeentelijke autonomie', *Cahiers Politiestudies – Schaalveranderingen*, Jg. 2013-1, n°26, 193-212.
- GARLAND, D. (2001). *The culture of control*, Oxford: Oxford University Press.
- GARLAND, D. (1997). Governmentality and the problem of crime. Foucault, criminology, sociology, *Theoretical criminology*, 1, (2).
- GARLAND, D. (1996). 'The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society', *British Journal of Criminology*, 36(4): 445-471.
- HUYSE, L. (1970). *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek. Een sociologische studie*. Antwerpen: Standaard.
- JONES, T. AND NEWBURN, T. (Eds.) (2006). *Plural Policing: a comparative perspective*, London: Routledge.
- MANNING, P. K. (1997). *Police Work, The Social Organization of Policing* (2nd edition), Illinois: Waveland Press Inc.
- MEERSCHAUT, K. & DE HERT, P. (2008). Een integraal veiligheidsbeleid op gewestelijk niveau. Het Brusselse Gewest naderbij bekeken. *Rechtsleer & Doctrine*, 542-576.
- MITCHELL, T. (1991). The limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics, *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 1 (Mar., 1991), pp. 77-96
- PONSAERS, P., DE KIMPE, S. (2001). *Consensusmania – Over de achtergronden van de politie hervorming*, Leuven/Leusden: ACCO.
- PONSAERS, P., DEVROE, E. (2012). 'On how a failing government creates an intrusive police force', *Cahiers Politiestudies*, n° 25.
- ROOSE, R., VANDER LAENEN, F., AERTSEN, I., VAN GARSSE, L. (eds.) (2012). *Handboek Forensisch Welzijnswerk – Ontwikkeling, beleid, organisatie & praktijk*, Gent: Academia Press.
- SCHOORS, K. (2016). Als de grootste partij van ons land het zelf niet meer weet, *De Morgen*, 25 mei 2016.

- VAN DEN BROEK, T. (2012). *Formalisering/informalisering van sociale controleprocessen – 20 jaar politie- en veiligheidsbeleid in perspectief*, Het Groene Gras, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- VAN DEN BROECK, T. (1995). De veiligheidscontracten: Evalueerbaarheid en stand van zaken, *Panopticon*, nr. 1, p. 64-65.
- VANDER LAENEN, F. (2016). De communautarisering van de drughulpverlening: herstel centraal, *Panopticon*, Themanummer *De voorschrijdende communautarisering in haar 6^{de} fase*, nr. 4.
- VAN DIJK, A., HOOGEWONING, F., PUNCH, M. (2015). *What matters in policing? Change, values and leadership in turbulent times*. Bristol: Policy Press.
- VAN GARSSE, L. (2016). Bemiddeling en de staatshervorming; Een reconstructie op zoek naar oriëntatie, *Panopticon*, Themanummer *De voorschrijdende communautarisering in haar 6^{de} fase*, nr. 4.
- VAN GARSSE, L. (2007), Bemiddeling daagt forensisch welzijnswerk uit, *Alert*, jg.33, nr.4.
- VANHEE D. (2012). *De levensloop van een staatshervorming, Een analyse van de bevoegdheids-overdrachten van 2001*. Brugge: Vanden Broele.