

Een paneldiscussie over de nationale slachtofferschapsenquête: Kunnen of moeten we naar een Veiligheidsmonitor 2.0?

WIM HARDYNS^a, THOM SNAPHAAN^b, PATRIZIA KLINCKHAMERS^c,
DIRK MOONS^d, STEFAAN PLEYSIER^e & PHILIP WILLEKENS^f

- ^a Docent, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal recht, Faculteit Recht en Criminologie, Universiteit Gent (Corresp.: Wim.Hardyns@UGent.be)
- ^b Doctoraatsonderzoeker en academisch assistent, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal recht, Faculteit Recht en Criminologie, Universiteit Gent
- ^c Business Manager Business Police Management Accounting (BIPOL) en verantwoordelijke voor de organisatie van de Veiligheidsmonitor, Federale Politie
- ^d Statistiek Vlaanderen, Vlaamse Overheid
- ^e Directeur Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC), KU Leuven
- ^f Directeur-generaal Algemene Directie Veiligheid & Preventie, FOD Binnenlandse Zaken

1. INLEIDING

Op de studiedag '40 jaar Panopticon' (donderdag 6 februari 2020, Antwerpen) werd een negental sessies georganiseerd rond ontwikkelingen in de domeinen van de deelredacties tijdens het laatste decennium. Het panel dat georganiseerd werd door de deelredactie 'criminografie en methodologie' werd voorgezeten door prof. dr. Wim HARDYNS. Hij schreef, als voorzitter van de deelredactie, een locomotieftekst met betrekking tot de Belgische Veiligheidsmonitor: 'De revival van de nationale slachtofferschapsenquête: Naar een Veiligheidsmonitor 2.0?' (HARDYNS, 2020). De locomotieftekst was bedoeld om de discussie op te starten. Tijdens deze sessie wordt in een samenspel tussen academici en beleidsmakers gereflecteerd over de inhoud van de locomotieftekst. De samenstelling van het panel zag er als volgt uit:

- Patrizia Klinckhamers: Business Manager Business Police Management Accounting (BIPOL) en verantwoordelijke voor de organisatie van de Veiligheidsmonitor, Federale Politie
- Dirk Moons: Statistiek Vlaanderen, Vlaamse Overheid
- prof. dr. Stefaan Pleysier: Directeur Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC), KU Leuven
- Philip Willekens: Directeur-generaal Algemene Directie Veiligheid & Preventie, FOD Binnenlandse Zaken

In wat volgt, zal een bondig verslag¹ worden gegeven van de krachtlijnen van de door het panel besproken onderwerpen². De sessie werd gestructureerd door het 12-puntenplan voor een Veiligheidsmonitor 2.0, zoals beschreven door HARDYNS (2020), aan de panelleden voor te leggen.

¹ Thom Snaphaan werd aangesteld als rapporteur.

² De auteurs wensen de bij de sessie aanwezige personen te bedanken voor hun aanwezigheid en interactiviteit. In het bijzonder wensen zij Henk Elffers en Willy Bruggeman te bedanken voor hun kritische reflecties.

2. DE REVIVAL VAN DE VEILIGHEIDSMONITOR

In de sessie werd gereflecteerd op de ontwikkelingen rond de Belgische slachtofferschap-senquôte. De Belgische Veiligheidsmonitor werd opgestart in 1997 en kende vervolgens afnames in 1998, 2000, 2002, 2004, 2006 en 2008/2009. Sinds de afname van 2008/2009 bleef het lange tijd stil, voor wat betreft federale cijfers. Er werd in 2011 namelijk wel een Lokale Veiligheidsbevraging georganiseerd door de Federale Politie om de politiezones en gemeenten de mogelijkheid aan te bieden over lokale resultaten te beschikken. Ondanks dat er in die tijd op federaal vlak zeker wel bereidheidwilligheid was om de Veiligheidsmonitor opnieuw af te nemen, was er geen budget beschikbaar. Er werden budgettaire keuzes gemaakt, waarin operationele zaken (misschien logischerwijs) primeerden op eerder strategische zaken, zoals een Veiligheidsmonitor.

Het laatste decennium werd dus enerzijds gekenmerkt door een tijdelijke stillegging van de Federale Veiligheidsmonitor, omdat er geen kon worden afgenomen tussen 2009 en 2017, maar tegelijkertijd door de *revival* van deze nationale slachtofferschap-senquôte in 2018 (HARDYNS, 2020).

3. REFLECTIES OVER HET 12-PUNTENPLAN

1. Hou rekening met toekomstige uitdagingen op vlak van integrale veiligheid.

Het lijkt geen twijfel dat de vinger aan de pols moet worden gehouden voor wat betreft de uitdagingen en fenomenen die belangrijk zijn of kunnen worden. Een interessante ontwikkeling is bijvoorbeeld de toename en/of verschuiving van fenomenen met betrekking tot online criminaliteit. Daarnaast is het ook belangrijk om rekening te houden met de behoeften van de burger, bijvoorbeeld inzake leefbaarheid. Het veiligheidslandschap evolueert (zie ook volgend punt) en het is daarom van belang dat ook de Veiligheidsmonitor mee evolueert.

Dat de Veiligheidsmonitor georganiseerd wordt in de schoot van de Federale Politie is voor sommige panelleden een evidentie, aangezien het uitkijken naar verschuivingen in criminaliteitsfenomenen inherent toebehoort aan de politie-opdracht. Niet alle panelleden delen de visie dat de Veiligheidsmonitor georganiseerd moet worden in de schoot van de Federale Politie. Het is namelijk de vraag of veiligheid op die manier voldoende integraal kan worden benaderd en of de politie voldoende neutraliteit kan bewaren: één van de elementen van de bevraging is namelijk het *dark number*, dat wordt veroorzaakt door selectiemechanismen aan de kant van enerzijds de burger en anderzijds de politie. Is het dan verantwoord dat diezelfde politie de omvang van het *dark number* tracht in kaart te brengen? Een Veiligheidsmonitor kan volgens een panellid wellicht beter worden ingericht door een andere actor. Een ander panellid meldt dat de politie in de organisatie van de bevraging zeer sterk let op de neutraliteit en benadering van de respondent. De anonimiteit van de respondent wordt volledig gewaarborgd. Daarnaast is het belangrijk te melden dat in de praktijk de Federale Politie wel de initiatiefnemer is (onder meer om zeker te zijn dat er federale informatie beschikbaar is) maar dat zij de Veiligheidsmonitor steeds georganiseerd heeft in samenwerking met FOD Binnenlandse Zaken, Directie Veiligheid en Preventie, de gemeenten en de Lokale Politie. Het is dus een gemeenschappelijk initiatief van integrale werking. Er werd tijdens het panelgesprek door de verschillende deelnemers de wens uitgesproken om nog andere partners binnen het veiligheidsveld te betrekken bij de Veiligheidsmonitor om verdere behoeften en samenwerkingsvormen af te toetsen.

2. *Streef naar een flexibel instrument dat in staat is noden en behoeften van verschillende stakeholders te capteren.*

Het is belangrijk in ogenschouw te nemen dat het veiligheidslandschap de laatste decennia sterk geëvolueerd is. We kampen met een veranderende context. Ook maatschappelijk en bestuurlijk zien we belangrijke verschuivingen en veranderingen. Een panellid meldt dat in Nederland een verschuiving gebeurde van de 'Politiemonitor', via het project 'Stroomlijning Veiligheidsmonitors' naar de 'Integrale Veiligheidsmonitor' en uiteindelijk naar de 'Veiligheidsmonitor'. Dat heeft te maken met analoge contextuele verschuivingen als in België: veiligheid wordt breder gezien dan enkel een taak van politie en justitie. Ook in onze Belgische context werd deze veranderende context erkend. Een voorbeeld hiervan was de totstandkoming van de kadernota integrale veiligheid, waarbij alle relevante partners (van verschillende disciplines) mee om de tafel zaten om de nota vorm te geven. Een panellid verwijst ook naar terminologie die gehanteerd wordt en bij uitbreiding ook voor bepaalde centrale beleidsdocumenten³: in Nederland sprak men eerst van Politiemonitor en later van Veiligheidsmonitor. Bij het capteren van extra behoeften van stakeholders moet men in België misschien de naam wijzigen naar 'integrale' Veiligheidsmonitor?

Deze brede waaier aan 'veiligheidswerkers' zouden dus best mee om de tafel zitten wanneer over veiligheid gesproken wordt en dus ook wanneer het gaat over de inhoud van de Veiligheidsmonitor of aanverwante initiatieven. Deze veiligheidswerkers vinden we terug op de verschillende beleidsniveaus: federaal, regionaal en lokaal, en zij kunnen mogelijkwerwijs zeer interessante input geven. Een tweede belangrijke en eerder genoemde stakeholder is de burger. Het is noodzakelijk om hun noden en behoeften te capteren, omdat, zoals bekend, subjectieve veiligheid niet noodzakelijk gelijk is aan de objectieve veiligheid. Tot slot is de academische wereld een belangrijke stakeholder (zie punt 9 en 10).

3. *Sluit partnerschappen met relevante stakeholders.*

Er heerst onder de panelleden een sterke bereidheid tot samenwerken, doch er wordt opgemerkt dat er enkele stoelen extra gevuld hadden kunnen worden; dat er, met andere woorden, belangrijke partners ontbreken in dit panel. Hierbij wordt gemeld dat we vandaag spreken van 'veiligheidswerkers' in algemene zin: een verwijzing naar een groep van functies die samenwerken rond veiligheidsgerelateerde onderwerpen en uitdagingen, waarbij de term zeker niet in enge zin moet worden opgevat. Het gaat immers niet uitsluitend over personen die louter veiligheidsgerelateerde zaken in hun takenpakket hebben. De silo's moeten doorbroken worden om integraliteit een gezicht te geven.

Het belang van de partnerschappen wordt onderstreept door het feit dat er momenteel een wildgroei is ontstaan. Een wildgroei van bevolkingsbevragingen, mede doordat dergelijke bevragingen *bottom-up* geïnitieerd werden. Deze wildgroei wordt aangewakkerd doordat men soms het idee heeft dat wanneer een bevraging in eigen beheer wordt uitgevoerd, men het beter doet, of dat men ten minste zelf kiest *wat* exact bevraagd moet worden en *hoe* dit wordt gedaan. Dit is geen wenselijke evolutie, omdat het politiezones of gemeenten op die manier aan vergelijkingspunten of *benchmarks* met vergelijkbare zones of gemeenten ontbreekt. Ook vanuit het perspectief van de burger, de bevrraagde, is dit geen wenselijke

3 Zoals Willy Bruggeman (persoonlijke communicatie, 6 februari 2020) opmerkte tijdens het panelgesprek, is het nationaal veiligheidsplan in feite een nationaal politieplan en zijn de zonale veiligheidsplannen in feite zonale politieplannen.

ontwikkeling. Zoals onder punt 9 nader zal worden toegelicht, bestaan er wel degelijk opportuniteiten om de krachten te bundelen op dit vlak.

4. *Evolueer naar een evenwichtige samenstelling van modules.*

Bij het bekijken van de samenstelling van de modules, is het zoeken naar een balans tussen enerzijds historische vergelijkbaarheid en anderzijds meegaan met de tijd een delicate evenwichtsoefening. Er wordt opgemerkt dat vergelijkbaarheid door de tijd heen steeds heel belangrijk is. Daarnaast dient er ook gelet te worden op de wijze van afname van de enquête. Er is namelijk gebruikgemaakt van verschillende afnamemodi en onderzoek toont aan dat er methodeneffecten zijn bij bijvoorbeeld de meting van onveiligheidsbeleving (zie bijvoorbeeld BILLIET, PLEYSIER, PICKERY, & HAJNAL, 1998; PLEYSIER, VERVAEKE, & GOETHALS, 2006).

5. *Besteed voldoende aandacht aan de essentie van een slachtofferschapsenquête.*

De panelleden delen de mening dat het van belang is om de kern goed te bewaken en om de eenvoud te behouden; *keep it simple*. De module inzake slachtofferschap mag daarom zeker niet verloren gaan. Belangrijk is te expliciteren wat men verwacht van de Veiligheidsmonitor. Hierbij moet worden gekeken naar (1) wat verwacht de burger, (2) wat verwachten beleidsmakers en praktijkwerkers, en (3) wat verwachten academici? Het is sterk aangewezen dat het instrument de visie inzake veiligheid van deze drie grote groepen belanghebbenden capteert, hetgeen betracht wordt in de werkgroepen ter voorbereiding van de Veiligheidsmonitor. Het is erg belangrijk dat de verschillende groepen daar actief hun behoeften uitdrukken. De vraag die zich hier bijvoorbeeld stelt, is hoe ver we gaan met de uitdagingen op het gebied van leefbaarheid. Is dat iets dat moet gecapteerd worden in de Veiligheidsmonitor of is een ander instrument daarvoor beter geplaatst?

6. *Durf resultaten te gebruiken om te sensibiliseren (en te nudgen).*

De resultaten van de Veiligheidsmonitor worden beleidsmatig zeker gebruikt, zowel op federaal als op lokaal niveau. Op federaal niveau zien we invloeden van veiligheidsbevragingen terug in de kadernota integrale veiligheid en het nationaal veiligheidsplan, en op lokaal niveau vertalen de resultaten zich in zowel de strategische veiligheids- en preventieplannen (SVPP) als de zonale veiligheidsplannen.

De vraag is of een uitbreiding van actoren aangewezen is. Systematisch komt naar voren dat bepaalde problemen, veelal gerelateerd aan overlast – zoals hondenpoep, verkeersoverlast en sluikstort – frequenter aangemerkt worden als problematisch dan criminaliteit, zoals woninginbraak en cybercrime. Dat zijn belangrijke signalen en dat betekent dat misschien bijkomende actoren aan tafel moeten zitten met de politie en de partners met het oog op het omzetten van de resultaten naar nog andere actieplannen. Om in termen van Henk Elffers te spreken: misschien moeten we niet zozeer “nog een blikje criminologen opentrekken” (persoonlijke communicatie, 6 februari 2020), maar oog hebben voor andere actoren, zoals verkeersspecialisten of diensten die zich bezighouden met sluikstort, met de orde en netheid van de buurten in onze steden. Er is ruimte voor meer integraliteit.

7. *Maak een koppeling met de centrale beleidsdocumenten.*

Op dit vlak zijn reeds belangrijke stappen gezet. De opzet van de Veiligheidsmonitor laat toe dat bestuurlijke en gerechtelijke overheden van verschillende niveaus hun beleid base-

ren op dezelfde resultaten. Timing van de beschikbaarheid van resultaten is ook belangrijk. Zoals beschreven, werden andere veiligheidsbevragingen reeds gebruikt in de totstandkoming van centrale beleidsdocumenten, zoals de kadernota integrale veiligheid, het nationaal veiligheidsplan en de zonale veiligheidsplannen. Op het moment van opmaak van de toenmalige kadernota was er geen (recente) Veiligheidsmonitor beschikbaar. Het is dus belangrijk dat de juiste informatie op het juiste moment voorhanden is, namelijk voor de start van de voorbereiding van federale, regionale en lokale beleidsplannen. Wanneer de afname van de Veiligheidsmonitor daarop afgestemd wordt, kan deze op die manier optimaal ingebed worden als beleidsinstrument. Volgens een panellid indiceert een koppeling met de centrale beleidsplannen dat de periodiciteit voor de Veiligheidsmonitor minimaal vierjaarlijks is. Uit het capteren van de lokale behoeften door de Federale Politie blijkt evenwel dat een hogere frequentie wenselijk is om tussentijds een vinger aan de pols te kunnen houden en voor wat betreft de inschatting van het *dark number* is een meer frequente afname ook noodzakelijk. Tot slot is het van belang te bepalen tot op welk niveau het instrument gebruikt gaat worden, omdat dat implicaties heeft voor de te hanteren methodologie. Van federaal naar lokaal niveau, kan het gaan om (zonder limitatief te zijn) de kadernota integrale veiligheid, het nationaal veiligheidsplan, de zonale veiligheidsplannen, de veiligheidscontracten (SVPP) en de lokale wijkwerking.

8. *Zet in op methodologische innovaties.*

Innovatie in de methode van afname van de Veiligheidsmonitor is een interessante uitdaging. Evenwel, zoals eerder aangehaald, heeft de gehanteerde methode implicaties voor de validiteit van de meting (methodeneffecten). Voor de technische uitwerking daarvan wordt de academische wereld uitgenodigd om de methodologische mogelijkheden voor innovatie in de afname te bestuderen, zonder afbreuk te doen aan de betrouwbaarheid en historische vergelijkbaarheid van de resultaten.

9. *Sla bruggen met bestaande instrumenten.*

Een ander punt is het dilemma van overbevraging van de bevolking in het algemeen. Surveymoeheid is een gekend fenomeen. Het koppelen van initiatieven wordt daarom sterk aanbevolen. Er is namelijk sprake van fragmentering. Verschillende onderzoekers ontwikkelen een eigen instrument waarmee zij, soms dezelfde, respondenten bevragen, maar de burger heeft het vandaag al druk genoeg. De nood om bruggen te slaan tussen bestaande instrumenten dringt zich dan ook op. In eerste lijn, en op korte termijn, kan dit gebeuren door (methodologische) kennis te delen. In tweede lijn kan bekeken worden in welke mate een integratie van instrumenten een haalbare kaart is. Hierbij dient vermeld te worden dat methodologische ondersteuning *an sich* een belangrijke opdracht is. Zo mag men trends over de tijd heen niet zomaar vergelijken, aangezien soms gebruik wordt gemaakt van verschillende afnamemodi, en elk van deze modi methodologische eigenaardigheden blijkt te hebben.

Voor het (methodologisch) afstemmen of aligneren van de bestaande instrumenten wordt hulp gevraagd vanuit de academische wereld. De panelleden lanceren een expliciete oproep aan de academische wereld: reik die handvatten aan, vertel hoe de bruggen kunnen worden geslagen. Daarnaast: hoe zien die bruggen er dan uit en waar kunnen ze exact gelegd worden?

10. *Werk structureel samen met universiteiten.*

Een panellid merkt op dat naast de stuurgroep die verantwoordelijk is voor de begeleiding van de Veiligheidsmonitor, het interessant zou zijn om de nationale slachtofferschapsenquête mee te laten omkaderen door een begeleidingscommissie. Deze kan een ander licht laten schijnen op zaken die door de stuurgroep wellicht voor waar worden aangenomen, en kritische vragen stellen ten aanzien van de methodologie en de ruimere opzet van de monitor.

11. *Anticipeer op de toenemende stedelijke diversiteit.*

Binnen andere domeinen wordt reeds geanticipeerd op de toenemende stedelijk diversiteit door het inrichten van stads- en buurtmonitoren. Hierbij valt te denken aan de gemeente- en stadmonitor die in een samenwerking tussen Agentschap Binnenlands Bestuur en het Departement Kanselarij en Bestuur – Statistiek Vlaanderen tot stand is gekomen.

Naast de toenemende stedelijke diversiteit, wordt opgemerkt dat de uitval binnen surveyonderzoek ook gerelateerd is aan de verstedelijking. Dit heeft implicaties voor de toekomstige wijze van afname van de Veiligheidsmonitor en bijgevolg is het belangrijk om, refererend aan voorgaande punten, in te zetten op methodologische innovaties en partnerschappen aan te gaan.

12. *Spring economisch om met de voorhanden zijnde middelen.*

Er gaan vandaag in het brede veiligheidsveld helaas middelen verloren doordat men soms naast elkaar werkt. Deze fragmentering of 'eilandjes' werken diverse problemen in de hand, waaronder kosteninefficiëntie, maar ook overbevraging (wat resulteert in surveymoeheid) van een burger die steeds minder en minder tijd heeft. Zoals eerder aangehaald, lijkt het opportuun, zowel beleidsmatig als met het oog op de kostenefficiëntie, dat de Veiligheidsmonitor bijvoorbeeld minstens om de vier jaar wordt georganiseerd, zodat er tijdig informatie beschikbaar is op verschillende niveaus en er minder nood is aan lokale initiatieven in afwachting van de enquête.

4. KUNNEN OF MOETEN WE NAAR EEN VEILIGHEIDSMONITOR 2.0?

Samenvattend kunnen een aantal transversale (concrete) actiepunten worden vastgesteld tussen de voornoemde twaalf punten. In het kader van uitdagingen op het vlak van methoden en technieken enerzijds en de evolutie van het begrip en de praktijk van veiligheid anderzijds, is innovatie met respect voor vergelijkbaarheid noodzakelijk. Een productieve balans dient gevonden te worden en de uitbreiding van de stuurgroep van de Veiligheidsmonitor met meer disciplines of stakeholders kan daar zeker bij helpen. Ideaal zou zijn indien de Veiligheidsmonitor wordt gedragen door een beleidsnota; een meerjarenplan dat de visie, missie en strategie van de Veiligheidsmonitor omkadert en de toekomstige afnames waarborgt. Voor de technische facetten kan het eveneens nuttig zijn om een studiedag te organiseren om (methodologische) *best- en worst-practices* uit te wisselen met partijen die ervaring hebben met het afnemen van dergelijke bevragingen. Vervolgens is het van belang op te volgen ten dienste van welke actoren het instrument bijkomend kan staan wanneer de resultaten beschikbaar zijn. Dit heeft namelijk implicaties voor de manier en het niveau waarop de bevraging wordt uitgevoerd. Op deze manier kan ook verfijnd worden wat het ideale moment is om de bevraging uit te voeren en hoe de resultaten verder doorvloeien

naar de respectievelijke (beleids)actoren en -niveaus. Tot slot is het belangrijk te bepalen en vast te leggen hoe de effectiviteit en efficiëntie van die (strategische) initiatieven en keuzes geëvalueerd zullen worden, en die evaluatie ook daadwerkelijk uit te voeren met de voorhanden zijnde middelen.

REFERENTIES

- BILLIET, J., PLEYSIER, S., PICKERY, J., & HAJNAL, I. (1998). *Methodologische ondersteuning van de veiligheidsmonitor: Opmerkingen vanuit ISPO*. Leuven: KU Leuven, Departement Sociologie/ISPO.
- HARDYNS, W. (2020). De revival van de nationale slachtofferschapsenquête: Naar een veiligheidsmonitor 2.0? *Panopticon*, 41(1), 42-53.
- PLEYSIER, S., VERVAEKE, G., & GOETHALS, J. (2006). Hoe 'representatief' is de Veiligheidsmonitor? Over de accuraatheid van telefonische surveys in Vlaanderen. *Panopticon*, 27(4), 107-114.