

Integraal veiligheidsbeleid: De gemeenschappen en de gewesten uit de marge

STEF CHRISTIAENSEN

"Inclusief" en "integraal" zijn tegenwoordig kernbegrippen van een moderne beleidsvoering. Een integrale visie, planning en aanpak wordt niet in het minst als noodzakelijk beschouwd voor een doelmatige strafrechtsbedeling, voor een doelmatige criminelle politiek, voor een efficiënt en effectief veiligheidsbeleid.

De nood aan (meer) integraliteit werd op een flagrante manier aangetoond naar aanleiding van de ophefmakende "affaires" die sinds de tweede helft van de jaren '80 de debatten over falen en verbeteren van politie en justitie zijn gaan beheersen. Maar ook op lokaal niveau was (en is) doelmatigheid in de aanpak van delinquentie, overlast en onveiligheid niet altijd evident. Wederzijds wantrouwen, verkeerd begrepen autonomie of onafhankelijkheid zijn meer dan eens obstakels voor samenwerking naar een gemeenschappelijk gedragen beleid toe.

Er is ondertussen wel wat veranderd. De veiligheids- en preventiecontracten zijn lokaal aanleiding tot overleg. Er kwam regionaal vijfhoeksoverleg en later ontstonden de zonale veiligheidsraden. Op federaal niveau kwam er (meer) samenwerking tussen Justitie en Binnenlandse Zaken. Een en ander leidde tot het Nationaal Veiligheidsplan, tot de zonale veiligheidsplannen en tot het Federaal Veiligheidsplan. Deze plannen voeren het concept van de integraliteit hoog in het vaandel. Ook in steden en gemeenten krijgt het beginsel van de integrale aanpak structuur en inhoud, hetzij op enkele plaatsen via een lokaal integraal veiligheidsplan, hetzij via een integrale en geïntegreerde aanpak en samenwerking rond specifieke projecten of programma's.¹

Het integraal veiligheidsbeleid zoals dat bij ons tot ontwikkeling komt is te situeren in een ruimere internationale stroming.² Geldt "het buitenland" vaak als inspiratiebron, dan blijkt dat het ook daar vaak een verhaal is van vallen en opstaan. Zo leren bij voorbeeld de evaluaties van het (lokaal) integraal veiligheidsbeleid in Nederland.³

¹ Een goed voorbeeld zijn de arrondissementale projecten i.v.m. intrafamiliaal geweld waarrond de politie, het Openbaar Ministerie, de centra voor slachtofferhulp, de vluchthuizen en andere welzijnsorganisaties samenwerken. Zie tevens een aantal voorbeelden die zijn opgenomen in: S. MEIJLAERS (ed.), *Bouwstenen voor veilige en leefbare gemeenten*, Brussel, Politeia, VVSG, 2006, 53 e.v.

² Vergelijk bij voorbeeld het streven naar een multidisciplinair preventiebeleid sinds de jaren tachtig in Engeland en Wales (cf. A. CRAWFORD, "The politics of community safety and crime prevention in England and Wales. New strategies and developments", in HEBBERECHT, P. en DUPREZ, D. (ed.), *The prevention and security policies in Europe*, Brussel, VUB University Press, 2002, 51-94) met het beleid van de FOD Binnenlandse Zaken in de jaren negentig. Concepten zoals "integraal veiligheidsbeleid" en "veiligheidsketen" die al langer in Nederland gangbaar zijn, werden recent ook in ons land geïntroduceerd.

³ G. VLEK, "Met vallen en opstaan. Integraal veiligheidsbeleid in Nederland: een tussenbalans", in PONSAERS, P. (ed.), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*, Mechelen, Kluwer, 2005, 15-80; zie tevens W. BRUGGEMAN, Hoe lokaal kan een veiligheidsbeleid zijn? Lokale integrale veiligheid: nakende realiteit of een natte droom, *Panopticon*, 2006, afl. 2, 2-3.

De theorieën over inclusiviteit doen het vandaag bijzonder goed; de implementaties ervan blijken echter verre van eenvoudig. In België hebben we daarenboven te maken met een complexe staatsstructuur, gekenmerkt door een reeks regeringen die elk hun beleid voorstaan en met verre van eenduidige bevoegdheidsafbakeningen. Het is dan ook de vraag hoe het in dit land mogelijk is om een integraal veiligheidsbeleid tot stand te brengen. België heeft dan ondertussen wel een tweede federaal veiligheidsplan - Kadernota Integrale Veiligheid (KIV) genoemd - waarbij meteen de vraag kan worden gesteld welke vlag dekt welke lading? We spitsen dit editoriaal meer bepaald toe op de vraag naar de plaats en de rol van de gewesten en de gemeenschappen in het integraal veiligheidsbeleid. Deze kwestie is uiterst relevant wanneer men in gedachten houdt welke bevoegdheden de deelstaten sedert 1980 in toenemende mate hebben verworven.

NOODZAKELIJKE INBRENG VAN DE DEELSTATEN IN DE "VEILIGHEIDSKETEN"

Als invalshoek van deze bespreking gaan we uit van beginselen die in KIV zelf staan geformuleerd. De KIV stelt dat de krachtlijnen van het veiligheidsbeleid moeten zijn, een contextuele, integrale benadering; een geïntegreerde aanpak, een goed strafrechtelijk ketenbeheer; een goed bestuurlijk ketenbeheer; een wetenschappelijke onderbouw; een optimale organisatie, transparantie en een efficiënte communicatie. Integrale veiligheid wordt omschreven als *"het concept om criminaliteit, overlast en verkeersveiligheid in al hun aspecten in een zo breed mogelijke context te benaderen. De kerngedachte hierbij is de permanente aandacht voor zowel preventie, repressie als de opvolging van daders en slachtoffers"*. Verder staat verwoord wat noodzakelijk is voor een doeltreffend veiligheidsbeleid: *"Op basis van deze integrale benadering kan vervolgens een geïntegreerde aanpak uitgewerkt worden. Geïntegreerde aanpak is de noodzakelijke samenwerking van alle betrokken actoren om te komen tot een gezamenlijke probleemoplossing. Met andere woorden, alle initiatieven, projecten en instrumenten dienen zoveel mogelijk op elkaar afgestemd en gecoördineerd te verlopen, deel uitmakende van één groot project"*.⁴

Wanneer gewezen wordt op de "noodzakelijke samenwerking van alle betrokken actoren" kan het niet anders dan dat ook de gewesten en de gemeenschappen aan het integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid, aan de contextuele benadering van onveiligheid of delictuele fenomenen horen te participeren. Dit wordt nog meer aantoonbaar aan de hand van het begrip "veiligheidsketen", dat trouwens een centraal gegeven is in de KIV.

In de Nederlandse en navolgend in de Belgische literatuur⁵ wordt veelal uitgegaan van het concept "veiligheidsketen" bestaande uit volgende schakels: pro-actie, preventie, preparatie, repressie, nazorg. Voor de opbouw van ons betoog volstaat echter een vereenvoudigd model (dat trouwens realistischer hanteerbaar is in de praktijk) bestaande uit drie dimensies. Pro-actief: het bevorderen van voorwaarden voor een harmonisch samenleven. Preventief: het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid. Reactief: alle mogelijke reacties na feiten die de veiligheid hebben aangetast of

⁴ KIV, 6.

⁵ Zie bv. E. DEVROE en D. REYNERS, "Het veiligheidsprobleem als maatschappelijk proces: naar een geïntegreerd veiligheidsbeleid", in PONSAERS, P. (ed.), *Integraal Veiligheidsbeleid 2005*, Mechelen, Kluwer, 92-93.

op fenomenen die onveiligheid hebben teweeg gebracht. De reacties kunnen naargelang de situationele context en de persoonsgebonden factoren van dader en slachtoffer repressief, curatief, pedagogisch en herstellend van aard zijn.

Dat de gemeenschappen en de gewesten van betekenis zijn in een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid kan worden aangetoond met voorbeelden voor elk van deze dimensies.

Op pro-actief vlak.

Eerste voorbeeld. Een beleid tegen situationeel afhankelijke overlast, onveiligheid en delinquentie is bij voorkeur een pro-actief beleid waarbij rekening wordt gehouden met ruimtelijke en stedenbouwkundige factoren. Door een weloverwogen en deskundige ruimtelijke planning, inplanting en vormgeving van (nieuwbouw)wijken, woningen en van gemeenschappelijke voorzieningen kan heel wat onheil worden voorkomen. Het zijn dan in de eerste plaats de gewesten die terzake de nodige impulsen kunnen geven en methodieken kunnen aanreiken.

Tweede voorbeeld. Om harmonisch samenleven tussen bevolkingsgroepen van niet-Westerse etnische herkomst met allochtonen te bevorderen en om de enculturatie van kinderen van allochtone origines te bevorderen, is een duidelijke toeleiding van de ouders naar inburgeringsprogramma's, van de kinderen naar speciaal onthaalonderwijs en naar kinder- en tienerwerk aangewezen. Een en ander heeft uiteraard een ruim maatschappelijk belang. Bekeken vanuit het oogpunt "maatschappelijke veiligheid" hebben bedoelde programma's evenzeer tot doel schooluitval, identiteitsconflicten, sociale marginaliteit en eventueel delinquentie te voorkomen. Het gaat hier duidelijk om bevoegdheden van de gemeenschappen en van beleidsopties door de lokale besturen.

Op preventief vlak

De mogelijkheden (en bestaande praktijken) vanwege de gemeenschappen voor de (directe) voorkoming van situaties van onveiligheid zijn legio. We denken hierbij aan de talrijke initiatieven en programma's voor minderjarigen, kinderen en volwassenen. Zo is er het uitgebreide netwerk aan pedagogische opvang en begeleiding in de bijzondere jeugdzorg en in de bijzondere jeugdbijstand. Er zijn de provinciale vertrouwenscentra kindermishandeling waar begeleiding wordt aangeboden om escalerend gedrag te stoppen of te voorkomen. Er is ook de speciale zorg en aandacht voor risico-gezinnen vanwege Kind & Gezin. Een ander voorbeeld betreft de diensten die zich inlaten met de begeleiding/behandeling en meer bepaald de hervulpreventie van seksuele delinquentie. Er staan tevens initiatieven op stapel voor de begeleiding van risico-personen (zowel vanuit dader- als vanuit slachtofferperspectief) voor partnergeweld.

Op reactief vlak

Eerste voorbeeld. Straffen en beveiligingsmaatregelen opleggen, de uitvoering van de maatregelen en de straffen organiseren zijn een zaak van de rechterlijke macht en - wanneer het om volwassenen gaat - van het centraal federaal bestuur. Maar allerlei omkaderende opdrachten (begeleiding, behandeling, voogdij...) bij de uitvoering van de probatie, de werk- en leerstraffen, de bemiddeling in strafzaken, de vrijheid onder voorwaarden worden toevertrouwd aan diensten en instellingen die functioneren bij de

gratie en met de middelen van de gemeenschappen.⁶ De staatshervorming van 1980 bepaalde namelijk dat onder meer het welzijnswerk en dus ook de dienstverlening aan justitiabelen grotendeels⁷ toekomt aan de gemeenschappen. Dit betekende dat voortaan para-justitiële sectoren, met name de reclassering, de slachtofferhulp, de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden⁸, de sociale en psychologische onderzoeken, de pedagogische maatregelen en begeleiding in het kader van de jeugdbescherming niet meer tot de bevoegdheid hoorden van de federale staat. Aan Vlaamse kant gaf dit proces aanleiding tot een eigen profilering en inhoudelijke vernieuwing van het para-justitieel werkveld en meer bepaald tot een verdieping van het concept forensisch welzijnswerk.⁹

Tweede voorbeeld. De overheden op verschillende niveaus beschikken over instrumenten om de eigen regelgeving te handhaven. Dit is ook zo voor de gemeenschappen en meer nog voor de gewesten. De gewesten bepalen voor een aantal bevoegdheidsdomeinen zoals de landbouw, de ruimtelijke ordening, de stedenbouw en het leefmilieu de strafrechtelijke en de administratieve regels en voeren tevens een administratief handhavingsbeleid. Naast de strafrechtelijke handhavingsroute is er voor deze materies een administratieve handhavingsroute. De bijzondere inspectiediensten van de besturen functioneren als toezichthouders met een specifieke opsporings- en verbaliseringsbevoegdheid. De besturen kunnen ook zelf onregelmatigheden of inbreuken afhandelen. De voornaamste administratieve handhavingsmiddelen zijn inzake het milieu: het intrekken of schorsen van een vergunning, het opleggen van bijkomende vergunningsvoorwaarden, van administratieve geldboetes, de sluiting van bedrijfsonderdelen of van een volledig bedrijf en de uitvoering van werken op kosten van de overtreder. De besturen beschikken verder veelal over de mogelijkheid om de instroom naar "justitie" te beïnvloeden. Dit kan bij voorbeeld doordat het bestuur aan de procureur des Konings de intentie meedeelt om een bepaalde inbreuk te bestraffen met een administratieve sanctie.¹⁰

SPOREN VAN EEN VLAAMS VEILIGHEIDSBELEID

Het ligt in de lijn van de voortschrijdende defederalisering van bevoegdheden dat vroeg of laat de uitdrukkelijke wens wordt geformuleerd om ook materies inzake veiligheid en justitie naar de gemeenschappen en de gewesten over te hevelen. Deze wens is, weze het in wat verkapt vorm, nu reeds geformuleerd in het regeerakkoord van de Vlaamse regering voor 2004 - 2009. Er is in dit document weliswaar geen apart luik "veiligheid" of "justitie" opgenomen, maar her en der komen er fragmenten in voor waaruit blijkt dat de huidige Vlaamse regering aanstuurt op een eigen criminele poli-

⁶ Over de omvang en betekenis van het forensisch welzijnswerk aan diverse categorieën van justitiabelen, zie meerdere bijdragen in: M. BOUVERNE - DE BIE, e.a. (ed.), *Handboek forensisch welzijnswerk*, Gent, Academia Press, 2002.

⁷ Merk op dat de begeleiding vanuit de justitiehuisen behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. De vraag is echter of de opdracht van de justitiehuisen valt onder de noemer justitieel welzijnswerk.

⁸ De hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is ruimomvattend. Vanuit Vlaamse kant werd een "Strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden" ontworpen.

⁹ W. MEYVIS, "Van private reclassering naar maatschappelijke dienstverlening aan justitiecliënteel", in BOUVERNE - DE BIE, M. e.a. (ed.), o.c., 50 e.v.

¹⁰ S. PARMENTIER en J. VANHEULE, "De rol van de inspectiediensten bij de handhaving van het milieurecht in Vlaanderen", in FIJNAUT, C. en D. VAN DAELE (ed.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, 195-242.

tiek of veiligheidsbeleid.¹¹ In de inleiding van het regeerakkoord wordt aangekaart dat uitdagingen en problemen van mensen in Vlaanderen "*niet, of niet afdoende worden aangepakt omdat Vlaanderen niet of niet volledig over bevoegdheden of hefbomen beschikt om dat effectief te doen*". Vandaar dat de Vlaamse regeringspartijen zich engageren voor onder andere "*bevoegdheden inzake de organisatie, de werking en de inrichting van de politie en de justitie*".¹² Er is uiteraard weer een staats hervorming nodig om voluit voor een eigen beleid terzake te kunnen gaan, maar ondertussen kan volgens de stellers van het document al wel wat worden ondernomen, namelijk: "*In afwachting van een gedeeltelijke defederalisering van bevoegdheden inzake justitie en veiligheid, putten we alle mogelijkheden uit waarover Vlaanderen beschikt om een doortastend veiligheids- en handhavingsbeleid te voeren*".¹³ Met die "mogelijkheden" wordt bedoeld dat Vlaanderen zal inzetten op de handhaving van haar eigen normen en regels, dat de Vlaamse regering de nodige afspraken zal maken met de federale overheid, dat een betere afstemming zal worden ondersteund tussen alle (bestuursrechtelijke, polititionele, burgerrechtelijke of strafrechtelijke) overheidsinstanties teneinde een veiligheidsnetwerk te vormen om snel en afdoende op misdrijven te reageren.¹⁴

Dat Vlaanderen, of althans de Vlaamse regeringspartijen, meer waarborgen wensen opdat de eigen regels en normen zouden worden gehandhaafd blijkt uit de intentie om het toepassingsgebied van de administratieve sancties uit te breiden, vooral daar waar het gaat om "overlast". In dit verband wordt aangekondigd de steden en de gemeenten meer armslag te geven om overlastfenomenen te beteugelen met administratieve geldboetes. Dit zou moeten gebeuren door de strafbaarstellingen in decreten te schrappen om zo ruimte te creëren voor de gemeenten en de steden voor meer impact op de overlast.¹⁵ Wordt dit niet met zo veel woorden gezegd, dan kan dit worden geïnterpreteerd als een vaststelling van tekorten in het (eventueel federaal gestuurd) vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie.

Sporen van een Vlaams veiligheidsbeleid in wording vindt men verder terug in het hoofdstuk "gezinnen versterken" en in paragrafen over de woonkwaliteit, over de bijzondere jeugdzorg, de schoolmoeheid, het diversiteit- en inburgeringsbeleid, de aanpak van overlast en in de verwijzing naar het jeugdsanctierecht. Het gaat hier om materies die grotendeels tot de bevoegdheid van de deelstaten horen. Gaat men echter nader in op de tekst, dan wordt duidelijk dat de Vlaamse regering zich (althans in aanzet) op terreinen begeeft van de Federale regering.

Onder de paragraaf "*aanpak van overlast die de interculturele verbondenheid bedreigt en ondermijnt*" worden intenties opgenomen ter bevordering van de "*leefbaarheid van wijken met een gemengde etnisch-culturele achtergrond die vaak bedreigd worden door het criminele gedrag van en de overlast veroorzaakt door - onder meer - kleine groepen allochtone jongeren*". Wat verder wordt aangekondigd dat projecten worden ondersteund "*waarbij vrijwilligers aanspreekpunt zijn in geval van klachten van overlast en mensen wijzen op hun storend gedrag*". Hierbij wordt verwezen naar buurtvaders en mama's op de Metro die spijbelaars en jongeren aanspreken die overlast veroorza-

¹¹ Er is alleszins een onderscheid te maken tussen een "criminele politiek" en een "veiligheidsbeleid". Het is vooralsnog niet duidelijk waarop de Vlaamse regering in de huidige stand van zaken de nadruk legt (of zal leggen).

¹² VLAAMSE REGERING, *Regeerakkoord 2004. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*, 61.

¹³ *Ibid.*, 61.

¹⁴ *Ibid.*, 7, 61, 62.

¹⁵ *Ibid.*, 48, 60, 62.

ken¹⁶. De Vlaamse regering lijkt hiermee gelijkaardige ambities te koesteren als de FOD Binnenlandse Zaken die sinds de jaren '90 via de preventie-, veiligheids- en samenlevingscontracten impulsen geeft voor de aanpak van wijkgebonden overlast, onveiligheid en delinquentie.

In het Vlaams regeerakkoord wordt de intentie geformuleerd om de strijd op te voeren tegen alle vormen van inter- en intrafamiliaal geweld, kindermishandeling, partnergeweld en oudermis(be)handeling. Op grond van een concreet uitgewerkt beleidsplan, met aandacht voor preventie, melding, behandeling en/of begeleiding en nazorg zal voorzien worden in een structureel kader en financiering. Verder zullen de provinciale centra voor kindermishandeling beter worden ondersteund en de opvangcapaciteit van de vluchthuizen verruimd. Tevens zullen bijkomende impulsen worden gegeven aan familiale bemiddeling.¹⁷ Haar substantiële bevoegdheid voor vermelde materies zou er de Vlaamse overheid kunnen toe aanzetten om impulsen te geven voor een geïntegreerde aanpak waarbij politie en openbaar ministerie betrokken worden. Zover gaat de tekst echter niet. Er is hier vooral een probleem van complementariteit tussen de Vlaamse en de Federale intenties. In de KIV is er in het onderdeel "misdrijven tegen personen", waar het gaat over seksuele delinquentie, kindermishandeling, intrafamiliaal geweld en parentale ontvoeringen, wel een aanzet tot een integrale strategie (met een preventieve en een repressieve dimensie). Hierin wordt onder meer verwezen naar de noodzakelijke inbreng van de gemeenschappen.¹⁸ In de passage van het Vlaams regeerakkoord over intrafamiliaal geweld is echter geen verwijzing opgenomen naar de KIV en naar de nationale actieplannen inzake partnergeweld. De strategieën en programma's van de federale overheidsdiensten waaraan voor sommige actiepunten tevens de gemeenschappen en de gewesten als partners staan vermeld, werden voor een eerste maal samengebracht in een Nationaal Actieplan tegen Geweld op vrouwen voor de periode 1999-2003 en vervolgens in een Nationaal Actieplan Partnergeweld voor de periode 2004-2007.¹⁹ Hierbij dient toch te worden vermeld dat, ondanks de enorme versnippering van bevoegdheden in dit land, men er in de meeste arrondissementen vrij goed in slaagt om samenwerking tot stand te brengen tussen de relevante welzijnsorganisaties, de politie en het openbaar ministerie. Veel is hier te danken aan de provinciale coördinatoren die sinds 2002 gezamenlijk worden gesubsidieerd door het federale budget gelijke kansen en de gemeenschappen en gewesten.

Een ander programmapunt uit het Vlaams regeerakkoord dat hier aandacht verdient betreft de schoolmoeheid en het spijbelen.²⁰ Dit thema werd ondertussen door de minister van Onderwijs uitgewerkt in een uitgebreide reeks voorstellen aan het parlement voor, zoals de titel van zijn tekst aangeeft, een sluitende aanpak voor spijbelen en schoolverzuim.²¹ Het gaat hier in de eerste plaats om een onderwijs- en een welzijns-materie, om het verzekeren van de toegang tot het onderwijs, niet in het minst van maatschappelijk kwetsbare jongeren. Nochtans kan dit evenzeer worden beschouwd als een facet van een veiligheidsbeleid. In de inleiding van het document worden abso-

¹⁶ *Ibid.*, 48.

¹⁷ *Ibid.*, 25.

¹⁸ KIV, 68-79.

¹⁹ INSTITUUT VOOR DE GELIJKHEID VAN VROUWEN EN MANNEN, *Nationaal actieplan partnergeweld, 2004-2007*; Nota ter attentie van de Interministeriële Conferentie "Integratie in de maatschappij", 8 februari 2006.

²⁰ VLAAMSE REGERING, o.c., 40.

²¹ Een sluitende aanpak voor spijbelen en schoolverzuim. Voorstellen voor het Parlement, februari 2006.

luut schoolverzuim en spijbelen geduid als een vorm van antisociaal gedrag.²² De raakpunten met veiligheid blijken des te meer uit de voorgestelde integrale beleidsstrategie. Zo stelt de nota: *"Om het leerrecht van jongeren te waarborgen is een integraal beleid nodig, met aandacht voor zowel sensibilisering, preventie, begeleiding als sanctionering"*.²³ Sensibilisering gaat onder meer over gerichte informatiecampagnes over spijbelen. Op preventief vlak voorziet het actieplan een betere registratie van de afwezigheiden door de school; het ondersteunen van een positief schoolklimaat; een stedelijk/gemeentelijk beleid rond de controle van inschrijvingen en de opvolging van het spijbelen. Inzake de begeleiding worden specifieke programma's ontwikkeld, zoals projecten op maat bij ernstige problemen; doelgroepenbeleid voor kleuters; speciale initiatieven voor deeltijds leerplichtigen en kinderen in residentiële hulpverlening. Tenslotte is er het eerder "reactief" luik onder de noemer *"streng als het moet: van gedwongen hulp tot sanctionering"*. Het voorgestelde anti-spijbelbeleid doet denken aan de pro-actieve, preventieve en reactieve dimensies van de veiligheidsketen. Het spreekt hiermee voor zich dat de minister van Onderwijs hoog inzet op een geïntegreerde aanpak, op een vlotlopende interactie tussen allerlei betrokkenen. In de eerste plaats zijn dat de ouders en de leerplichtigen, de onderwijsinstellingen en de Centra voor Leerlingenbegeleiding. De geïntegreerde benadering is tevens gericht op een sterke samenwerking tussen het onderwijsdomein en het welzijnsveld. Hierbij wordt uitdrukkelijk verwezen naar de Bijzondere Jeugdzorg en naar het nog vrij recente concept van de Integrale Jeugdhulp. Wat dit laatste betreft worden verbanden gelegd tussen het gekende begrip van de problematische opvoedingssituatie en de problematische onderwijssituatie, tussen, in het kader de jeugdbescherming, de opgelegde begeleiding aan ouders en de door onderwijs gelanceerde bijzondere begeleiding van jongeren (bv. time-out-projecten). Er worden terzake ook afspraken aangekondigd over het vervolgingsbeleid met Justitie. Van belang is tenslotte de intentie om de steden en gemeenten een coördinerende, ondersteunende, kortom een regisserende rol te laten vervullen.²⁴

Een volgend domein dat typisch tot de bevoegdheid hoort van de gemeenschappen betreft de Bijzondere Jeugdzorg. Het gaat hier in essentie om welzijn. Anderzijds heeft ook deze materie overduidelijk belang voor de veiligheid. Werden aan de bijzondere jeugdzorg in het Vlaams regeerakkoord amper twee regels gewijd, dan heeft de bevoegde minister ondertussen werk gemaakt van een uitgebreid Globaal Plan Jeugdzorg (GPJ).²⁵ Dit mocht ook wel want de Bijzondere Jeugdzorg kampt met ernstige moeilijkheden. Het private erkende en het openbare hulpaanbod slibt volledig dicht; het groei-ritme van het hulpaanbod kan de hulpvraag niet volgen; de wachttijden en de wachtlijsten zwellen aan. Het gaat hier in de eerste plaats om een welzijnsnood van minderjarigen die in een problematische opvoedingssituatie verkeren en van minderjarigen die omwille van hun persoonlijke karakteristieken en omwille van pedagogische mankementen in hun omgeving zogenaamd als misdrijf omschreven feiten plegen. Maar wat ook het perspectief moge zijn, het kan niet ontkend worden dat een degelijke Bijzondere Jeugdzorg niet alleen het (individueel) welzijn ten goede komt, maar zeker ook batig is voor de maatschappelijke veiligheid. Een meer gediversifieerd, intensief, multi-

²² *Ibid.*, 6, 9.

²³ *Ibid.*, 68.

²⁴ *Ibid.*, 53-54.

²⁵ VLAAMS MINISTER I. VERVOTTE, *Globaal Plan Jeugdzorg. De kwetsbaarheid voorbij... Opnieuw verbinding maken*, 2006, in extenso.

modulair en op maat gesneden hulpaanbod, zoals in het GPJ wordt voorgesteld, moet, als het kan worden gerealiseerd, kunnen resulteren in minder antisociaal gedrag en minder jeugdcriminaliteit. In het GPJ worden aanzienlijke investeringen vooropgesteld in preventie, onder meer in opvoedingsondersteuning. Daarnaast vormen jonge delictplegers een doelgroep. Projecten in dit verband zijn: de implementatie van het herstelgericht-constructief afhandelen van delicten; het opzetten van proefprojecten Youth At Risk voor de meest kwetsbare jongeren waaronder veelplegers; een doorgedreven behandelingsprogramma in een van de gemeenschapsinstellingen; eventueel een specifiek programma voor 18- tot 22-jarigen. Met dit laatste anticipeert de minister op een toekomstige wet over de hervorming van het jeugd(beschermings)recht. Hierdoor zou het, onder bepaalde omstandigheden, voor de jeugdrechter mogelijk zijn een jongere tot 23 jaar te plaatsen in een instelling. Volkomen in overeenstemming met de bevoegdheid voor de maatschappelijke dienstverlening aan gedetineerden (cf. supra) zal - zo dit wettelijk wordt - vanuit de Vlaamse gemeenschap eveneens opvang en begeleiding worden gewaarborgd aan minderjarige in het federaal detentiecentrum.

De Vlaamse overheid geeft met de hier vermelde programmapunten gestalte aan een vooruitstrevend en voluntaristisch bijzonder jeugdbeleid. Zij levert hiermee, al wordt het beleid niet vanuit deze rationaliteit ontworpen, onmiskenbaar een bijdrage tot de veiligheidszorg. Merk tenslotte op dat de Vlaamse regering zichzelf in haar regeerakkoord een nog ruimere bevoegdheid voorhoudt. Zij wil namelijk *"in elk geval een Vlaams jeugdsanctierecht uitbouwen om gerichter én met meer rechtszekerheid voor de jongeren te kunnen optreden tegen jongeren die een ernstig misdrijf hebben gepleegd"*.²⁶

DE TWEEDERANGSPOSITIE VAN DE DEELSTATEN

Keren we nu terug naar de probleemstelling die werd geformuleerd als uitgangspunt van dit editoriaal: is een integraal en geïntegreerd veiligheidsplan of een inclusief veiligheidsbeleid mogelijk in het België van vandaag? Of eerder: laat de huidige stand van de staatshervorming toe een doelmatig integraal veiligheidsbeleid te voeren?

Voortgaande op de KIV moeten we deze vraag negatief beantwoorden. De KIV is zeker geen integraal, ruimomvattend veiligheidsplan. Er kan niet van worden gezegd dat ze al de relevante programmapunten omvat die voor de veiligheid in dit land als prioritair mogen worden beschouwd. Uiteraard is dit momenteel onmogelijk, omdat tal van voor de veiligheid relevante beleidsdomeinen horen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten. De KIV is wel degelijk een veiligheidsplan van de federale overheid. Het is daarentegen minder een volwaardig integraal plan voor het land.

Beschouwd vanuit het ketendenken loopt ook de horizontale integraliteit van de KIV mank. Onderdelen van een integrale strategie zijn voor tal van prioritair geachte veiligheidsdomeinen maar mogelijk door een substantiële inbreng en participatie van de gemeenschappen en de gewesten. Dit is zeker zo voor de pro-actieve en de preventieve dimensie; dit is vaak ook het geval voor de reactieve dimensie. De KIV stelt weliswaar dat ook de gemeenschappen en de gewesten, naargelang hun respectievelijke bevoegdheden, bijdragen tot een doeltreffend veiligheidsbeleid. Op meerdere plaatsen in het document staan de gewesten en de gemeenschappen trouwens vermeld als part-

²⁶ VLAAMSE REGERING, o.c. 61.

ners. Maar het statuut van de gewesten en de gemeenschappen is hiermee verre van evident. De huidige kadernota wordt voorgesteld als een strategische nota van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. Zij bevat de strategische veiligheidsdoelstellingen, gebaseerd op de veiligheidsprioriteiten uit het federaal regeerakkoord en vormt alzo de basis voor een overkoepelend, federaal veiligheidsbeleid. Hier rijst de cruciale vraag of het zo evident is dat de deelregeringen zich (zouden) laten aansturen door het federaal niveau.

Mochten de deelregeringen er al toe bereid zijn om optimaal te participeren aan de uitvoering van een federaal veiligheidsplan, dan is het nog de vraag of een en ander wel realiseerbaar is. Alleen al de kwestie wie momenteel de regie voert bij de totstandkoming en de uitvoering van het federaal plan is niet zo duidelijk. In haar verslag over het nationaal veiligheidsplan, waarin zijdelings ook verwezen wordt naar de KIV, merkt het Rekenhof over de kadernota op dat niet duidelijk is wie op welke wijze de sturende en coördinerende rol opneemt. De KIV vermeldt wel dat de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (voor Justitie) en de Algemene Directie voor Veiligheids- en Preventiebeleid (voor Binnenlandse Zaken) instaan voor beleidsvoorbereiding en overleg met de partners. Verder werd het Rekenhof meegedeeld dat het overleg in opbouw is en dat de betrokken diensten gemeenschappelijke instrumenten voor opvolging ontwikkelen.²⁷ Over de modaliteiten van participatie aan dit overleg door de ministers en administraties van de deelregeringen is er echter geen informatie.

EEN AUTONOOM VEILIGHEIDSBELEID VOOR DE DEELSTATEN ALS DENKPISTE

Een doelmatig en integraal veiligheidsbeleid, die naam waardig, is in België niet evident. Hét knelpunt is dat de bevoegdheidsdomeinen die voor een integraal veiligheidsplan op macro-niveau relevant zijn, hopeloos verspreid liggen over de meerdere regeringen, de vele ministeriële departementen en diensten waar het land rijk aan is. Het gaat daarenboven veelal niet om eenduidige en volledige bevoegdheidspakketten. Het is daarmee verre van duidelijk of en hoe de gemeenschappen en de gewesten een rol kunnen spelen in 's lands veiligheidsbeleid.

Is een oplossing denkbaar?

Er is wellicht een oplossing denkbaar, maar dit vergt nog aardig wat denk- en puzzelwerk. We houden het hier voorlopig bij een denkpiste.

De constructie van het integraal veiligheidsbeleid in België zou kunnen bestaan uit drie niveaus: het federaal niveau; het gewestelijk niveau; het lokaal niveau. Voor elk niveau wordt het veiligheidsbeleid geconcretiseerd in aparte integrale veiligheidsplannen. Een voorwaarde voor dit model is echter dat - middels een nieuwe staatshervorming - een aantal bevoegdheden van Justitie en Binnenlandse Zaken worden overgeheveld naar de deelstaten.

Het federaal veiligheidsplan "nieuwe stijl" zou dan beperkt blijven tot materies in de sfeer van de georganiseerde criminaliteit, de witte-boordencriminaliteit, het grootbanditisme e.d. Het kan worden onderzocht of het federaal veiligheidsplan prioriteiten

²⁷ REKENHOF, *Het nationaal veiligheidsplan. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van volksvertegenwoordigers*, Brussel, juni 2005, 22

dient te omvatten betreffende domeinen waarvoor het Federale Parket en Europol bevoegd zijn.

Het integraal veiligheidsplan van elke deelregering of wellicht eerder van elk gewest zou dan betrekking hebben op materies die van belang zijn voor het lokale veiligheidsbeleid. Men kan hierbij denken aan de overlast, de delinquentie, de onveiligheid e.d.; materies die momenteel worden aangepakt in het kader van de preventie- en veiligheidscontracten en in het kader van bepaalde stedelijke projecten van integraal veiligheidsbeleid. Dit zou uiteraard de complementariteit met andere bevoegdheidsdomeinen van de gewesten en de gemeenschappen zoals onderwijs en welzijn, ruimtelijke ordening, milieu, huisvesting e.d. ten goede komen. Het wordt hiermee voor de gemeenschappen mogelijk om ook sommige sociale programma's doelmatiger dan nu het geval is in de context te plaatsen van het integraal veiligheidsbeleid. We denken hierbij aan investeringen in de eerste lijn om in aandachtsbuurten door middel van buurtopbouwwerk en emancipatorische vorming de sociale netwerken te herstellen, om modellen van constructieve conflictafhandeling te implementeren, om de opvoedingsondersteuning dicht bij de doelgroepen te brengen en toegankelijk te maken enz. Is dit welzijnszorg? Is dit veiligheidszorg? Ongetwijfeld zowel het ene als het andere.

De kwestie van de rol van de gewesten en de gemeenschappen komt bovendien nog duidelijker naar voor wanneer men - zoals een aantal criminologen uit de "Leuvense school" jaren geleden bepleitten - het crimineel beleid gaat plaatsen binnen *"een breed sociaal-economisch en cultureel beleid, gericht op een rechtvaardige en welzijnsbevorderende samenleving ten bate van de gehele bevolking"*²⁸ of wanneer wordt gesteld dat *"bij misdaadbestrijding een algemeen beleid wordt aangehouden dat ook om heel andere redenen (economische, culturele, politieke) als het meest wenselijk wordt gezien. Wezenlijke componenten van zulk een beleid zijn - onder meer - bevordering van werkgelegenheid, scholing en vrijetijdsbesteding, en verruiming van maatschappelijke bijstand aan zwakke groepen"*.²⁹

Voor het integraal veiligheidsbeleid op het niveau van de deelregeringen kan het ook aangewezen zijn om te voorzien in de "defederalisering" van domeinen uit Justitie. Als "persoonsgebonden" materie bij uitstek kan hierbij worden gedacht aan de organisatie en de invulling van de strafuitvoering in detentie en aan de uitvoering (toezicht, begeleiding,...) van straffen en maatregelen "in de samenleving". Ware het trouwens ook niet aangewezen (geweest) het jeugd(sanctie)recht toe te vertrouwen aan de gemeenschappen?

De gewesten zouden dus een eigen veiligheidsbeleid kunnen voeren. Het zouden - onder meer door de vermelde overheveling van federale bevoegdheden - dan ook de drie gewesten zijn die impulsen kunnen geven om het veiligheidsbeleid van de steden en de gemeenten aan te sturen.

Tot zover een denkpiste, die wellicht niet door iedereen op applaus zal worden onthaald. Eigenlijk gaat het om een logisch doordenken van de bestaande Belgische staatsstructuur. Het is verder nuttig over de grenzen te kijken. We kunnen wellicht heel wat

²⁸ L. WALGRAVE, "Criminologische stellingen ten behoeve van beleidsmakers, *Tijdschrift voor Criminologie*", 1994, 83.

²⁹ C. FIJNAUT, "Ideologie en misdaad in de justitiële beleidsplannen", *Tijdschrift voor Criminologie*, 1990, 268-277.

opsteken van de "regionale" criminele politiek, het strafrechtelijk beleid, het penitenti-air beleid en het veiligheidsbeleid in bij voorbeeld Catalonië, Engeland & Wales, Schotland, Québec enz.

Paasmaandag, 2006.