

# DE VEILIGHEIDSCONTRACTEN: EVALUEERBAARHEID EN EEN STAND VAN ZAKEN

Tom Van den Broeck\*

## Inleiding

In haar verklaring van 5 juni 1990 (het 'Pinksterplan') stelde de regering zich tot doel maatregelen te nemen die de organisatie en werking van de politiediensten zouden verbeteren en waardoor de veiligheid van de burger beter verzekerd zou worden. Op het terrein wou men een gecoördineerd en planmatig politiebeleid ontwikkelen dat de onderlinge politionele samenwerking verbetert en duidelijke taakverdelingen tussen de politiediensten realiseert. In dit verband werd gesteld dat de lokale gemeentepolitie de hoeksteen zou moeten vormen voor het Belgische veiligheidsbeleid. Qua taken zou de gemeentepolitie een brede basispolitiefunctie moeten vervullen waardoor ze beter kan inspelen op de noden van de bevolking op het vlak van veiligheid en lokale leefproblematiek.

Het regeerprogramma van 1992 sluit daar bij aan en wou o.m. d.m.v. 'veiligheidscontracten met de grote steden' nieuwe impulsen aan de in het Pinksterplan genomen opties geven. Men constateerde dat sommige doelstellingen van het Pinksterplan nog niet werden gerealiseerd en nieuwe initiatieven behoeften. Dit was deels te wijten aan de beperkte impact van federale beleidsinitiatieven op lokaal gemeentelijk vlak. De gemeentepolitie wordt voornamelijk door de lokale politieke overheid beheerd en bestuurd. Direct ingrijpen vanuit nationaal niveau was en is dus maar beperkt mogelijk. De veiligheidscontracten proberen dit te ondervangen door financiële aanmoedigingen voor de lokale overheid te koppelen aan duidelijke engagementen van deze overheden naar de doelstellingen in het Pinksterplan toe. Men subsidieert m.a.w. nationaal een aantal lokale initiatieven.

Tot slot wou men o.a. met behulp van de veiligheidscontracten reageren op de opmerkelijke verkiezingsresultaten van 24 november 1991. Deze resultaten werden geïnterpreteerd als een uiting van wantrouwen van de burger in de overheid. D.m.v. de veiligheidscontracten wou men de kwaliteit van het beleid verbeteren en dichter doen aansluiten bij de lokale noden van de bevolking i.e. de veiligheidsproblematiek in de brede zin van het woord.

Samenvattend kan men stellen dat de initiatieven moesten bijdragen tot:

- a. het (beter) waarborgen van de veiligheid van de burger in de steden en in de grote gemeenten;
- b. het herstellen van de kwaliteit van het leven;
- c. het herstellen van het vertrouwen van de burger in de overheid in het algemeen en in het veiligheidsapparaat in het bijzonder.

Zo wordt het alvast in de meeste contracten vermeld. In een stand van zaken opgemaakt door het kabinet van Binnenlandse Zaken over de uitvoering van het Pinksterplan op 1 mei 1992 vinden we een bijlage betreffende de veiligheidscontracten.

---

\* Wetenschappelijk medewerker V.U. Brussel, School voor Criminologische Wetenschappen.

Daarin staat meer. Naast de bovenstaande elementen wordt gesteld dat de maatregelen 'een gewijzigde benadering van de politieorganisatie moeten nastreven', de 'politiële dienstverlening moeten bevorderen', en tot slot 'een aanpak van sociale oorzaken van veiligheidsproblemen' moet mogelijk maken.<sup>1</sup>

Onthouden we verder dat qua politiewerking (i.e. wijkwerking) deze tekst uitdrukkelijk de principes van community policing propageert. We komen daarop terug.

### *DE EVALUATIE VAN DE CONTRACTEN*

Bij de opstarting van de veiligheidscontracten had de regering een luik evaluatie in het programma ingeschreven. De School voor Criminologische Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel werd verzocht de evaluatie van de contracten te Antwerpen en Gent op zich te nemen. De 8 Brusselse 'risicogemeenten' en de steden Charleroi en Luik worden door de onderzoeksgroep 'SYNERGIE' geëvalueerd.<sup>2</sup> Tussen de V.U.B. en SYNERGIE bestaat er nauw overleg over de aanpak en het verloop van de evaluatieprocedures.

Het is hier niet de bedoeling het hele verloop van deze procedures en de problemen die hierbij komen kijken uitputtend te bespreken. Wèl willen we enkele opmerkingen daaromtrent aangrijpen om een aantal problemen rond de evalueerbaarheid van de gestarte programma's aan te kaarten. Vervolgens kan vanuit deze invalshoek een korte stand van zaken gegeven worden over de concrete werking van de veiligheidscontracten. Ongetwijfeld is het nog te vroeg om al definitieve of verregaande antwoorden te kunnen geven. Toch willen we enkele opmerkingen formuleren die bruikbaar kunnen zijn bij de latere discussies. Daar zullen we deze toespraak dan ook mee afronden.

## **1. Evalueerbaarheid en problemen daaromtrent**

### *RECHTSTREEKSE METING*

Met het programma wordt een onmiddellijk effect bij de bevolking nagestreefd. Een uiteindelijke toetsing daarvan zou dus bij de bevolking moeten plaatsvinden. Er werd evenwel aan de onderzoeksequipes geen budget voor een bevolkingsbevraging, ondanks onze uitdrukkelijke vraag, ter beschikking gesteld.<sup>3</sup>

---

1. X, Nota voor de Ministerraad, *Veiligheid van de Burger: Politie en Veiligheid*, 1992.

2. Ondertussen werden nieuwe contracten afgesloten met enkele middelgrote steden (Mechelen, Verriers, Oostende, enz.). Aan Vlaamse kant worden deze geëvalueerd door een equipe van Prof. VRANKEN (UFSIA).

3. Financiële motieven kunnen hier moeilijk meegespeeld hebben, een bevolkingsbevraging in de vijf grote steden is niet echt goedkoop maar zou nog geen halve procent van het totale budget gekost hebben. Vergelijk hiermee het omvangrijke Nederlandse evaluatieprogramma 'sociale vernieuwing': Sociaal en Cultureel Planbureau, *Evaluatie Sociale Vernieuwing: het Eindrapport*, Rijswijk, 1994.

## TOETSBARE DOELSTELLINGEN

De doelstellingen bleven op federaal niveau vrij algemeen:

- waarborgen van de veiligheid;
- herstel van de kwaliteit van het leven;
- herstel van het vertrouwen van de burger (wellicht is dit laatste nog het makkelijkst te meten).

Niemand zal betwisten dat dit belangrijke doelstellingen vormen maar welke realiteit daaraan moet beantwoorden is een andere vraag. Bij een 'top down' gepropageerde verandering is dit een toch niet onbelangrijke vaststelling. Wel kunnen we ervan uitgaan, vooral op basis van de hoger vermelde bijlage bij het rapport 'veiligheid van de burger', dat de projecten meer beogen dan investeringkredieten en werkgelegenheid te verschaffen. De maatregelen moeten m.a.w. op het vlak van politie- en veiligheidsbeleid meer duurzame effecten teweegbrengen. Bestaande politieorganisaties moeten indien nodig daaraan aangepast worden. Maar nogmaals, concrete toetsbare doelstellingen werden niet aangegeven.

Een toetsing van de ontplooiende initiatieven hieraan blijft dus moeilijk. De vertaling van de federale doelen op plaatselijk vlak is eveneens moeilijk te meten. Buitenlands preventieonderzoek toonde aan dat duidelijke doelen aan de top wel meer de neiging hebben naar beneden toe te 'verwateren'.<sup>4</sup> Wat kan er in dit geval nog verwateren? Tijdens een persconferentie gehouden op 25 september 1992 classificeerde de Minister de initiatieven in een aantal aandachtspunten. Die luiden o.a. 'Verbetering/modernisering van de politiefunctie', 'Politie dichterbij de burger', enz. Een van de classificaties luidde: integratie van bijzondere groepen (in het Frans daarentegen luidde het: *intégration des groupes marginaux*). Wellicht was dit nog de meest operationaliseerbare doelstelling voor het evaluatieonderzoek. Te onthouden.

Bij afwezigheid van een duidelijke omschrijving van de begrippen moest noodzakelijkerwijze gekeken worden hoe de lokale beleidsmakers de nogal vage federale in lokale doelstellingen hadden vertaald. Ook hier stelden zich evenwel problemen. Zoals verder in de tekst zal blijken konden hier in de vijf grote steden evenmin klare doelstellingen opgetekend worden.<sup>5</sup> We moesten ten slotte tot op projectniveau afdalen om deze doelstellingen op het spoor te komen. Hier bestond grote variatie tussen de initiatieven. En dit wellicht omwille van de afbakening, complexiteit van de achtergrondproblematiek en voorgeschiedenis van de initiatieven.

Een meting van de toestand vóór de contracten van start gingen gebeurde evenmin, vergelijking is dus uitgesloten.

Dit alles zijn redenen om het evaluatieonderzoek te problematiseren. Er kan m.a.w. in deze context moeilijk aangetoond worden of de beoogde effecten inderdaad hebben plaatsgevonden. Verder moet worden gesteld dat op het vlak van eva-

4. VERBRUGGEN, M., *Veel Voorkomende Criminaliteit: van Theorie naar Beleid*, Arnhem, Gouda Quint, 1991:3.

5. Dat de doelstellingen in Antwerpen m.b.v. een 'marketingsplan' werden gedefinieerd zoals in de persmap bij de aankondiging van deze week werd gesteld, lijkt ons eveneens erg onwaarschijnlijk. Het uitgangspunt om doelstellingen als marketing te beschouwen doet reeds vele vragen oproepen.

luatieonderzoek, en in het bijzonder preventie- en politiebeleid, weinig traditie en ervaring in België bestaan. Positief dus dat dit wordt opgestart, moeilijk evenwel opnieuw voor diegene die eraan moet beginnen. Hoeft het nog gezegd dat effecten van preventieprojecten erg moeilijk meetbaar zijn? Dit geldt trouwens ook voor wie vanuit de lokale projecten zelf aan effectmeting wil doen. Het blijft daarom onze wens om na afloop van het onderzoek lokale projectverantwoordelijken en/of andere evaluatie-instanties een aantal instrumenten te leveren die hun in staat kunnen stellen op een gelijkvormige wijze toekomstige projecten te evalueren. In de marge ervan willen we nog vermelden dat wie duurzame veranderingen beoogt ook een meer duurzame opvolgings- en evaluatieprocedure behoeft. Eenmalige onderzoeken zullen onvoldoende 'push' hebben om zaken grondig bij te sturen.

## 2. Toch evaluatie

Welke prioriteiten werden ondanks deze problemen in het onderzoek gelegd?

In de eerste plaats wordt op niveau van de projecten naar doelstellingen gezocht en gekeken op welke wijze zij deze operationaliseerden op taakniveau. M.a.w. wat dit aan takenpakket moet opleveren. Vervolgens wordt gekeken welke problemen, weerstanden en knelpunten daarbij in het dagelijkse werk opduiken. Deze inventaris zou trouwens de rode draad vormen in het onderzoek. Dit moet immers de projecten mede in staat stellen hun werking bij te sturen en kan zodoende een rechtstreekse bijdrage leveren tot het welslagen van de projecten. Vermits men met de veiligheidscontracten rechtstreeks impact bij de burger wou realiseren werden vooral de bevolkingsgerichte initiatieven gevolgd.<sup>6</sup> Dit betekent voor Antwerpen dat b.v. de PISA (Preventie en Informatie Stad Antwerpen)-vestigingen en de buurttoezichters meer aandacht kregen dan pakweg de 'beveiliging van de commissariaten'.

Ten tweede wordt onderzocht op welke wijze men de lokale politiewerking in het geheel van het veiligheidsbeleid inschrijft. Community policing stond uitdrukkelijk vermeld in de beleidsteksten als een noodzakelijk element van een vernieuwend beleid. Vorig onderzoek aan de V.U.B. wees uit dat ter realisering van deze community policing ingrijpende en duurzame veranderingen in politiebeleid, organisatie en cultuur nodig zijn.<sup>7</sup> Bovendien is het o.i. van groot belang dat de projecten contact vinden met de reguliere politieorganisatie om een geïntegreerd veiligheidsbeleid mogelijk te maken. De lokale toestand wordt daarom onderzocht. Daarbij wordt niet enkel de kennis bij de agenten van de veiligheidscontracten bevraagd maar ook wordt de daadwerkelijke invloed van de initiatieven op het politiebeleid en de veiligheidstoestand in de gemeenten nagegaan. De vaststellingen en de wijze van interventie van de agenten werd geobserveerd. Ten slotte werd het management van beide korpsen onder de loupe genomen: tracht men de interventies in goede (?) banen te leiden en kunnen op deze vlakken geen nieuwe initiatieven (al dan niet binnen de veiligheidscontracten) ontwikkeld worden?

---

6. Rechtstreekse meting is immers niet mogelijk.

7. VAN DEN BROECK, T. en ELIAERTS, C., *Community Policing. Organisatieverandering naar de Basispolitiezorg bij de Gemeentepolitie*, Brussel, Politeia, 1994.

Op de vraag of de maatregelen het beoogde effect hebben gehad kan moeilijk een definitief antwoord gegeven worden. Waarom er problemen zijn in de realisering van lokale doelstelling valt met deze werkwijze wel aan te geven. Ten slotte wordt op basis van deze resultaten getracht een round up te maken van de effectiviteit van het instrument veiligheidscontract om deze lokale aanpakken duurzaam op te starten. Welke methodologie wordt daarbij gehanteerd?

## METHODOLOGIE

De meeste projecten werden bezocht en met de verantwoordelijken en met de medewerkers werd over de projecten gesproken. Op sommige plaatsen werden vragenlijsten afgenomen en/of korte observaties gehouden. Dit resulteerde ondertussen in een vrij uitgebreid verslag na ongeveer zes maanden werking van de veiligheidscontracten.<sup>8</sup> Momenteel worden nieuwe vragenlijsten ontwikkeld die binnenkort zullen worden afgenomen. Ze zullen als basis dienen voor bijkomende gesprekken en ev. korte bijkomende observaties.

Qua politie werden de afgelopen zomermaanden benut om geruime tijd bij de interventiepatrouilles van de korpsen Antwerpen en Gent te observeren. Tijdens de observaties werd langdurig met politiefunctionarissen van verschillende hiërarchische niveaus over het veiligheidsbeleid gesproken.

Wat leverde dit alles op qua eerste resultaten?

### 3. Eerste onderzoeksresultaten

#### 3.1. DE PROJECTEN

Vooreerst herinneren we eraan dat de contracten erg snel tot stand moesten komen. Er was een onderhandelings- en opstarttijd van slechts enkele maanden met inbegrip van de (dikwijls lange) gemeentelijke administratieve aanwervingsprocedures.

Dit leidde tot een vrij dispaaraat geheel van initiatieven dat bovendien van stad tot stad verschilde. Gezien men met de contracten juist wou inspelen op lokale toestanden valt op dat laatste weinig aan te merken. Op de dispaartheid wel.

Alvorens daarop in te gaan en aldus de chronologie van het onderzoeksverloop te respecteren, willen we nog aangeven dat de initiatieven tijdens de opstartfase nogal wat kinderziekten kenden.

##### 3.1.1. Kinderziekten

De kinderziekten manifesteerden zich vooral op het vlak van:

a. personeel: o.a. vertragingen qua aanwervingen, overplaatsingen en verloop van personeel. Dit was in Antwerpen het geval bij de buurttoezichters, de pr-dienst

8. VAN DEN BROECK, T., ROSIERS, J. en ELIAERTS, C., *Evaluatie van de Veiligheidscontracten in Antwerpen en Gent*, Brussel, V.U.B. – Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1993. Aan Franstalige kant werd door SYNERGIE een gelijkaardig rapport opgesteld: DE FRAENE, D., NOLLET, F. en VERSLUYS, C. *Evaluation de la Mise en Œuvre et des Effets des Contrats de Sécurité*, Bruxelles, Synergie, 1993.

en in zekere mate bij de hulpagenten. Het laatste initiatief kende het (misschien wel gelukkige) fenomeen dat een aantal medewerkers zo de smaak van het politiewerk te pakken kregen dat ze de overstap naar het reguliere korps waagden. Bij SODA (Stedelijk Overleg Drugs Antwerpen) tot slot gingen straathoekwerkers aan de slag maar die bleken uiteindelijk voorlichting in de scholen te gaan geven;

b. uitrusting: uniformen die niet werden geleverd, ontoereikende hetzij winter- of zomerkledij, te weinig bureaumateriaal, computers, enz.;

c. infrastructuur: behuizing van b.v. PISA-vestigingen (de derde kwam er niet), het preventiehuis, enz.;

d. en niet onbelangrijk: onduidelijkheid op het vlak van beleid en supervisie van de afzonderlijke projecten. Zonder hier in detail te willen treden, bevatten een aantal projecten een onduidelijke beleidsstructuur. Wie stond in voor de dagelijkse leiding en was de gesprekspartner op een hoger echelon voor het te voeren beleid? Dus ook: bij wie kon men als medewerker terecht met problemen en hoe werden die verder in het beleid vertaald? Gaandeweg is daar naar onze indruk verbetering in gekomen. Bij de buurttoezichters b.v. is het geheel duidelijker geworden en werd de structuur wat afgevlakt. De beleidsstructuur van b.v. PISA-vestigingen en de 'Dienst Voorkoming Misdrijven' is ook reeds het voorwerp geweest van enkele bijsturingen en veranderingen. Of dit nu resulteerde in een duidelijke visie en beleid qua preventie is een andere zaak.

City-coaching groeide uit de aanpak van het voetbalhooliganisme maar wil op een ruimere wijze jeugdige probleemgroepen bereiken. Hier zijn een aantal initiatieven opgestart (cf. Stuivenbergplein) en staan er nog een aantal op stapel. Men wenst dat deze zouden evolueren naar meer een integrale aanpak van jongeren in relatie met hun leefomgeving. Hiervoor is samenwerking met andere diensten zoals buurttoezichters, de hulpagenten, het schoolmilieu en de wijkpolitie noodzakelijk. Dat oogt vandaag nog allemaal onduidelijk maar samenwerking en integrale aanpak zijn toe te juichen. Hier is het nog de vraag welke beleidsvisie er achter deze integrale aanpak zal steken. Dat samenwerking tussen politie en sociale preventie bij de aanpak van buurtproblemen niet zo vlot zal verlopen valt hier trouwens te verwachten.

Vertellen we nog dat er problemen bestonden met de bijscholingen, een ander belangrijk luik uit het veiligheidscontract. De motivatie van een aantal agenten daartoe lag vrij laag en de opkomst was naargelang. Ongetwijfeld zat de wijze waarop lesgegeven werd daar voor iets tussen. Daaraan werd ondertussen ook gesleuteld.

De investeringen op het vlak van de informatisering van het politiekorps vormen een apart (soms pijnlijk) verhaal waarop binnen dit bestek niet kan ingegaan worden.

### *3.1.2. Dispariteit*

Nadat de aanvankelijke mist omtrent deze kinderziekten opklaarde, lieten de diverse initiatieven een enthousiaste maar overwegend disparate indruk na. Dit zowel op beleids-, als op organisatie- en taakniveau.

## Beleidsniveau

Op beleidsniveau belanden we terug op de vraag wat nu de visie is die achter het geheel van de projecten zou moeten steken. Ook op federaal niveau blijft dit vrij onduidelijk. Men streeft d.m.v. een grotere formele sociale controle (een derde die ingrijpt) een verhoging van de informele controle na (de burgers onderling die op hun leefomgeving letten). Dat is een veel gehoorde redenering. Een andere interpretatie luidt dat de acties op een neutralisering van probleemgroepen gericht zijn. Groepen die overlast in de leefomgeving veroorzaken. o.a. hooligans, jonge migranten, spijbelaars, rondzwervende junkies leiden tot onveiligheidsgevoelens die op hun beurt in politieke onvrede resulteren en de kloof tussen burger en politiek vergroten. Op 25 november 1991 zijn we allemaal met dit besef wakker geworden, zo heet het dan. Zo belanden we terug bij de aangehaalde classificatie die de minister van Binnenlandse Zaken hanteerde bij de voorstelling van de veiligheidscontracten. Worden we hier niet met een tegenstrijdigheid geconfronteerd? Enerzijds op federaal niveau pleiten voor een brede sociaal-preventieve aanpak van onveiligheid op buurtniveau en anderzijds op lokaal niveau initiatieven opstarten die uiteindelijk gericht zullen zijn op enkel situationele preventie en vooral op meer sociale controle?<sup>9</sup> Opvallend is dat deze zaken erg lijken op een evolutie die ook in Nederland merkbaar is. Daar kende het beleid sinds de 'Commissie Roethof' en het Rapport 'Samenleving en Criminaliteit' ook een verschuiving naar het controle-perspectief.<sup>10</sup>

Zijn de huidige maatregelen dan nog fundamenteel en duurzaam of missen we hier een lange termijnvisie? Of zal alles uiteindelijk beperkt blijven tot één aspect, de sociale controle? Wordt de classificatie 'integratie van bijzondere groepen' dan niet herleid tot 'neutralisering van ...'? Het beleid is naar onze indruk nog niet erg duidelijk en behoeft uitklaring. Niet enkel om de zuiverheid van de leer hoog te houden maar omdat dit directe consequenties op het terrein heeft.

Moet b.v. een PISA-vestiging zich inschrijven in een duurzame wijkontwikkeling<sup>11</sup> en de klemtoon leggen op buurtgerichte integrale preventie of volstaat het de ergste ongemakken (b.v. zwerfvuil en gebruikte spuiten) te laten verwijderen? Blijft het geven van technopreventieve adviezen eerder een pr-operatie of is het een aanleiding om op buurtniveau de problemen in de wijk te bespreken? Hoe verhouden de doelgroepen van de city-coaching zich met die van de buurttoezichters? Uit een eerste round up na zes maanden bleek alleszins ook bij de medewerkers veel onduidelijkheid. Uitklaring en lange termijnvisies durven presenteren, daar gaat het dus om.

9. Aan Franstalige zijde werd het debat daarover reeds op gang gebracht. Sommigen vrezen dat de hele constructie van veiligheidscontracten zal leiden tot een criminalisering van het preventiewerk. Bovendien zal er gecriminaliseerd worden onder de vorm van preventie. Er wordt dan ook gepleit voor meer afstand tussen sociale preventie en politie. Zie CARTUYVELS, Y., 'Où va la Prévention?', *Journal du Droit des Jeunes*, 1994, n. 137 (september), 3-7. In hetzelfde nummer: VAN KEIRSBILCK, B., 'Sécuritaire et Socio-sanitaire: Je T'aime Moi non Plus', *l.c.*, 1994, 13-14.

10. VERBRUGGEN, M., *o.c.*, 1991: p. 44 e.v. Tot slot is er omstreeks die tijd in de criminologie, o.a. door toedoen van T. HIRSCHI een verschuiving van het 'strain-' naar het 'controle-perspectief' merkbaar.

11. Via het 'Stedelijk Wijkoverleg?'



## Organisatieniveau

Met het organisatieniveau bedoelen we o.m. de wijze waarop de verschillende initiatieven zich tot elkaar verhouden. Na classificatie kunnen we stellen dat er enerzijds initiatieven zijn zoals de aanwerving van hulpagenten of de bijscholing van wijkagenten die omzeggens volledig binnen de politiestructuur vallen. Andere situeren zich wel binnen de politie, zoals de misdaadanalyse, maar worden door burgers bemand. Vervolgens bevinden er initiatieven zich in de periferie van de politieorganisatie en taakuitvoering. Ze staan inderdaad vaak met één been binnen de politie en met één been eruit. Dit is vooral het geval met de slachtofferhulp en de preventiemeldingspunten. Verder zijn er de zgn. sociale initiatieven (drugspreventie, buurttoezichters, city-coaching, straathoekwerkers, enz.) die buiten de politiehierarchie vallen. Ten slotte zijn er in de verschillende contracten nog uiteenlopende initiatieven zoals de installatie van camera's, tele-assistentie, praatpalen, beveiliging van commissariaten, hondebrigades, het aanbrengen van openbare verlichting, enz. Vele van deze initiatieven opereren in principe op hetzelfde terrein en moeten samen tot meer veiligheid leiden.

De verschillende initiatieven opereren op een verschillende schaal, onder verschillende verantwoordelijken, met een verschillende cultuur en dus met andere visies op organiseren en managen van diensten, maar wel allemaal binnen één stad. Gezond verstand zegt dat resultaat in deze situatie enkel kan geboekt worden d.m.v., opnieuw, samenwerking en integratie.

Bovenstaande kenmerken resulteerden evenwel in de dagdagelijkse praktijk op meerdere plaatsen in *onderlinge coördinatie- en communicatieproblemen*. Weinig was er geweten over de andere initiatieven. Van samenwerking, integratie en wederzijdse appreciatie kwam er (te) weinig in huis. Dit werd versterkt door de manke informatiedoorstroming over het veiligheidscontract. Dit niet enkel tussen de verschillende projecten maar en vooral tussen de politie en de projecten. Daar komen we nog op terug.

## Taakniveau

Zoals reeds gezegd hebben deze problemen hun directe uitwerking op het terrein gehad. Blijven we op buurniveau. Hoeveel maal kon in de Seefhoek die gammele schutting of die rij losliggende straatstenen om zo maar eens iets te noemen in het notaboekje van een veiligheidscontractmedewerker, PISA of hulpagent of buurttoezichter of wijkagent genoteerd worden, en dan vergeet ik wellicht nog niet-veiligheidscontract-instanties zoals het clean team, en het stedelijk wijkbureau? Waar leidde dit tot verspilling van krachten?

Werden slachtoffers van inbraken door de politiemensen van de dienst voorkoming misdrijven bezocht, of door PISA-medewerkers of door de wijkagent? Of door iedereen? Indien ze slachtoffer werden van geweld, komt daar dan daarna nog de dienst slachtofferhulp over de vloer? En wie oordeelt over de noodzaak daarvan? Wat is het criterium? Gelukkig oordeelt het slachtoffer denklijk nog altijd zelf, maar zijn deze taken eerder bestemd voor interne werkstaten of kaderen ze in een visie en een gedegen organisatiewijze? Vragen die aandacht verdienen en tot een oplossing moeten komen.



Vermits er het eerste jaar erg weinig tijd was om de projecten uit te werken en er vanuit het federale niveau evenmin veel aanwijzingen werden geleverd, pleiten we hier voor verzachtende omstandigheden. Het ontwikkelen van een visie vergt trouwens tijd. Toch is het belangrijk om (vooral vooraf) aan zulke problemen te denken. Dit is dan direct een eerste aanbeveling naar nieuwe projecten in andere steden toe.

### 3.2. DE POLITIE

Zoals we in het begin van onze tekst reeds vermeldden, wijdden we geruime tijd van het onderzoek aan het volgen van de werkzaamheden van de interventiepatrouilles in de stedelijke politiekorpsen Antwerpen en Gent. Dit is gestoeld op een eigen visie. In onze ogen vormt de samenwerking tussen de verschillende initiatieven en politieorganisatie een essentieel onderdeel van het gehele programma. Een ander essentieel punt vormt de werking van de politie zelf. Eerst een woordje uitleg over dit laatste.

De regering stelde terecht in het Pinksterplan dat de kern van het Belgische veiligheidsbeleid bij de Gemeentepolitie lag. De bevolking doet overwegend een beroep op de politie als het om veiligheidsproblemen gaat. De wijze van het politietoedreden in contact met de burger is dus in grote mate bepalend voor het beeld dat de burger krijgt van de veiligheidstoestand in zijn leefomgeving. De effectiviteit en efficiëntie van het optreden zal van invloed zijn op de veiligheidstoestand zelf van de stad. De kwaliteit van het politiewerk, de afhandeling van het takenpakket, is afhankelijk van duidelijke beleidskeuzen en een daaruit voortvloeiende organisatiewijze.

Wil men dus iets aan de onveiligheid doen, of op zijn minst aan het onveiligheidsgevoel en het politieke ongenoegen dat daar ook uit voortspruit, dan zal investering in de Gemeentepolitie nodig zijn. Bovendien werd reeds in het verslag van de Bendecommissie geconcludeerd dat de Gemeentepolitie daartoe herwaardering behoeft. M.a.w. de werking van de Gemeentepolitie moet verbeteren. Op lokaal niveau betekent dat in onze ogen een verbetering van het management van het korps. Willen de initiatieven binnen het veiligheidscontract maximaal rendement halen, is een goede werking van het korps onontbeerlijk. Positieve effecten van goedlopende initiatieven kunnen vlog worden tenietgedaan door een verkeerde, hetzij inefficiënte of ineffectieve, vorm van politieel optreden. B.v. een bruuske, onkundige, onwetende, ongeïnteresseerde wijze van optreden kan veel opgebouwd vertrouwen tenietdoen. Vooral bij zo al moeilijk bereikbare groepen.

Bovendien is een goede informatiedoorstroming van de politie, als eerstelijnsverzorger naar de achterliggende projecten, van primordiaal belang. Tot slot is een nauwere aansluiting en integratie van het veiligheidscontract en de lokale politiewerking gewenst. Over de wijze hoe dit moet gebeuren kan en moet veel gediscussieerd worden. Zeker is dat voor een goede samenwerking tussen veiligheidscontract en de politie men vooreerst elk apart goed functionerende organisaties behoeft en men de voorwaarden moet scheppen opdat de samenwerking en afstemming ook goed kunnen verlopen.

Er stellen zich dus twee kernproblemen: hoe grijpen de initiatieven in op de werking van de politie en welke politiewerking behoeft men, willen de veiligheidscontracten maximaal effect behalen?

Het is hier niet de geschikte gelegenheid om uitputtend deze materie aan te kaarten. Over de initiatieven ontplooid binnen de politie en de verbinding tussen deze en de rest van het veiligheidscontract kunnen we het volgende zeggen. In aantal waren deze vrij beperkt. De projecten die worden opgestart hebben gewoonlijk betrekking op een sensibilisering van de wijkwerking. Daartoe werden hercholingen gegeven. We gingen daar reeds even op in. Wat daarvan in de praktijk moet overblijven en bestendig moet worden is minder duidelijk. Hier ontbreekt duurzaamheid. Nog niet gesproken over het feit dat men over voldoende volk moet beschikken om de wijkwerking naar behoren uit te voeren. Dat geldt trouwens voor alle geledingen van het korps. De hulpagenten vinden hun weg wel binnen het korps maar resulteerde dit nu in meer inzetbaarheid van het reguliere personeel? Hetzelfde met de administratieve medewerkers. We durven het te betwijfelen. Dringt de werking van de misdaadanalyse door tot de operationele kern van de politie, de interventiepatrouilles? Is de huidige organisatie daarop afgestemd? Opnieuw twijfel.

Belangrijker evenwel is de vaststelling dat tot hiertoe weinig van de vernieuwende initiatieven, al dan niet ontplooid binnen het veiligheidscontract, tot de kern van de politieorganisatie doordringen. Uit recente observaties blijkt dat de medewerkers van de interventiepolitie veelal weinig weet hebben van de initiatieven ontplooid binnen het veiligheidscontract. Informatiedoorstroming, doorverwijzing van burgers of eventuele samenwerking met de initiatieven gebeurt daarom onvoldoende en vormt dan ook een zwakke schakel.

Daarmee wordt in elk geval aangeduid dat men in een volledig herdenken en herschikken van de politieorganisatie op lokaal vlak niet zoveel brood ziet. En daar wringt nu juist het schoentje. Zolang er aan het politiemangement en de kern van de politiewerking niet geraakt wordt, zal de taakstelling van de agenten noch de uitvoeringswijze veranderen. Daardoor blijft de politie veelal reactief op de feiten achterop hinken. Initiatieven die overwegend aan de periferie van de politie blijven zullen daaraan denkkelijk weinig veranderen. Daarenboven geraakt een geïntegreerd en planmatig lokaal politie- en veiligheidsbeleid daardoor niet van de grond. Dat wou men met het Pinksterplan en de veiligheidscontracten niettemin toch aanmoedigen?

Er zal dus o.a. met behulp van de veiligheidscontracten voorrang gegeven moeten worden aan de hervorming van de politie in de richting van het ontwikkelen van de basispolitiezorg of zo men wil naar de in de begeleidende beleidsteksten geciteerde community policing-filosofie. O.a. decentraliseren (bureaucratie en hiërarchie intern afbouwen), deconcentreren (manschappen over het hele grondgebied verspreiden en eraan 'vasthechten') en despecialiseren (in dit afgebakend territorium de volledige basispolitiefunctie uitvoeren), b.v. met behulp van wijkteams (interventiepatrouilles en wijkagenten geïntegreerd) luidt dan de boodschap.<sup>12</sup>

De recente observaties bevestigen daarentegen een beeld dat reeds werd opgehangen door vroeger onderzoek (we verwijzen hier graag naar een boek dat zojuist werd gepubliceerd door de V.U.B.<sup>13</sup> De huidige organisatieschaal is nl. te groot

12. Politiezone 'West' levert tegenwoordig inspanningen om een vorm van wijkteamwerking opgestart te krijgen. Het gaat hier dan wel in de eerste plaats om teamvorming van wijkagenten met inbegrip van het middenkader. Interventieagenten vormen hier alsnog geen deel van het team.

13. VAN DEN BROECK, T. en ELIAERTS, C., o.c., 1994.

om bevolkingsgericht werk mogelijk te maken. Kennis, in het beste geval van de wijkpolitie of van de lokale preventie-initiatieven, kent geen doorstroming naar de interventiepolitie. Die holt van de ene oproep naar de andere en staat totaal los van de rest van de veiligheidsorganisatie. Ze vormt er nochtans de kern van.

Niet enkel de behoefte aan een vlotte en open communicatie maar ook de zware hiërarchie en de bureaucratische werkwijze die bovenstaande problemen mee genereren nopen tot functionele decentralisatie. Nu kan de verantwoordelijkheid voor het beleid steeds naar een ander afgeschoven worden.

De opsplitsing in vakjes belet open communicatie en informatiedoorstroming en resulteert tevens in een politiefunctie die in schijfjes wordt opgediend. Technopreventief advies, acute slachtofferhulp en andere elementen van de veiligheidscontracten gaan ook tijdens de interventiemomenten dikwijls verloren. Despecialiseren, de schotten tussen de functies slopen, is broodnodig en zal de professionaliteit van de individuele agent, alsook zijn jobsatisfactie, verhogen.

Op wijkniveau moet er een grotere mate van 'accountability' van de politie o.a. door middel van gestructureerd overleg met de bevolking ingebouwd worden.

Hoeft het tot slot nog gezegd dat de politie over professioneler politiepersoneel en over een beter politiemangement zal moeten beschikken om dit allemaal tot een goed einde te brengen? Zolang men niet door de zure appel van de politie(re)organisatie zal bijten bestaat het gevaar dat de initiatieven te versnipperd blijven en te weinig in een globaal lokaal veiligheidsbeleid, met de politie als 'gedemocratiseerde' spil, ingebed geraken.

Duurzame politiehervormingen behoeven grondige voorbereiding en zijn niet in een handomdraai te realiseren. Voorbereidingen daartoe zouden evenwel ondersteund moeten kunnen worden. Ondertussen kan aan een betere integratie van de verschillende initiatieven gewerkt worden. Eigenlijk is daarmee in één moeite aangegeven waarop de veiligheidscontracten zich in de toekomst meer zouden moeten richten.

Wil men een maximaal nut zowel uit de fondsen als uit het instrument zelf halen, zullen ingrijpende veranderingen binnen de politie moeten volgen. Veiligheidscontracten kunnen daarop inspelen. Ook qua opvolging en evaluatie is, zoals we aan het begin van de tekst betoogden, duurzaamheid en continuïteit gewenst.

Een andere opmerkelijke vaststelling die we steeds meer deden toen we politiemensen uit diverse korpsen volgden, is dat er nog genoeg motivatie aan de basis rest. Ook binnen de veiligheidscontract-initiatieven willen de medewerkers vooruit. Wie de juiste aanpak vindt en bewijst duurzame veranderingen te willen realiseren kan zonder twijfel op de medewerking en de inzet van al deze mensen rekenen. We durven dus hopen dat de zaken in de toekomst in de goede richting zullen gaan.

## DURA LEX, SED LEX. MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID J. SANTKIN EN METHADONVERSTREKKING

Freddy Pieters\*

Op het tweede nationaal congres 'Drugbeleid 2000', dat op 14 oktober 1994 te Gent plaatsgreep, hield Minister J. SANTKIN van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu een op zijn minst gezegd 'merkwaardige' voordracht m.b.t. het verstrekken van een onderhoudsbehandeling methadon voor heroïnomanen. Reeds vanuit verschillende hoeken, en om verschillende redenen, werd kritiek geformuleerd op het standpunt van de Minister. Nog voor de Minister zelf aan het woord kwam, legde professor DE RUYVER in zijn openingstoespraak reeds de vinger op de wonde toen hij waarschuwde voor het ontbreken van een wettelijke regeling inzake methadonverstrekking. Het m.i. gevaarlijke pad dat door de beleidsverantwoordelijke wordt bewandeld moet onze aandacht weerhouden.

Kort samengevat stelde de Minister dat inzake methadonverstrekking beroep werd gedaan op de procedure van een 'consensusconferentie'. Op initiatief van de Minister kwamen een aantal mensen, hoofdzakelijk artsen, samen om een consensusstekst\*\* op te stellen, die hijzelf als volgt omschreef: '... dat hij (de tekst) een open pleidooi is om de medische praktijk in verband met de verzorging van de heroïnomanen met methadon niet te reglementeren door middel van wetgevende initiatieven, maar aan het ganse artsenkorps verder het vertrouwen en de verantwoordelijkheid te geven om onder controle van de beroepsgroep te voorzien in een efficiënte, veilige duurzame behandeling van de heroïnomanen door middel van methadon'. En verder: 'De tekst sluit geen enkele arts uit voor het instellen en voeren van een behandeling met methadon, welke ook het kader moge zijn waarin hij werkt, maar stelt dat psychosociale benadering en ondersteuning een essentiële factor is bij het herstel van de toxicomanie; de wijze waarop dit moet gebeuren wordt niet vastgelegd of verbonden aan vaste structuren. Tenslotte wordt gesteld dat de nodige maatregelen moeten worden genomen opdat een dubbele verstrekking van methadon zou voorkomen worden ...'.

Hierna zei de Minister dat met de 'medische consensus' de rechtsonzekerheid die bepaalde artsen meenden te moeten ervaren niet meer bestaat en dat hij erop vertrouwde dat de rechterlijke macht terdege rekening zal houden met de consensus: 'Ik kan me niet voorstellen dat deskundigen, aan wie desgevallend gevraagd

\* Substituut Procureur des Konings te Leuven; jurist-criminoloog.

\*\* Het betreft het rapport van de jury van 12 oktober 1994, opgesteld in aansluiting op de consensusconferentie van 8 oktober 1994 omtrent de onderhoudsbehandeling van heroïnomanen door middel van methadon, met als promotor Minister van Volksgezondheid J. SANTKIN. De integrale tekst ervan publiceren wij in de rubriek 'Recht en Geestelijke Gezondheidszorg' van het volgend nummer van *Panopticon*.

wordt hun medewerking te verlenen aan een rechterlijke procedure, het optreden van artsen niet zouden toetsen aan de inhoud van de consensus en in deze geest het optreden van de artsen zouden evalueren'.

Laat mij vooraf duidelijk stellen dat ik er geen probleem mee heb dat, in die gevallen waar dat noodzakelijk of zelfs maar nuttig is, methadon zou verstrekt worden aan heroïnomanen. Hulpverlening en rechterlijke macht moeten inzake drugs zakelijk en pragmatisch, maar met wederzijds respect voor elkaar samenwerken, waarbij eenieder evenwel zijn eigen rol blijft spelen. In vele parketten wordt het drugsbeleid reeds zo gevoerd. De huidige praktijk te Leuven is dat in het kader van het zogenaamde 'therapeutisch advies', waar zulks juridisch mogelijk is, aan de meerderheid van de drugsgebruikers voorgesteld wordt dat zij een beroep zouden doen op de hulpverlening. Bij een succesvol verloop van de aanvaarde professionele hulp worden de meeste dossiers om opportunitie-redenen geseponneerd. Zelfs voor de dossiers waarin wordt gedagvaard, wordt veelal aangestuurd op een probatie-opschorting of -uitstel: ongeveer 45% van de 'Leuvense' probanten op dit ogenblik zijn mensen die voor de rechtbank kwamen voor (hoofdzakelijk) drugsdelicten. Qua methadonverstrekking dringt dergelijke samenwerking zich evenzeer op. Doch ik kan alleen maar onderschrijven wat anderen al hebben gesteld: voorafgaandelijk dienen de nodige randvoorwaarden te worden geschapen om excessen tegen te gaan. Dan, en alleen dan, kan sprake zijn van het noodzakelijke respect van onze kant uit. Hierbij denk ik zeer concreet aan registratie om te vermijden dat heroïnomanen zich her en der gaan bevoorraden naast het eventueel verder blijven gebruiken van heroïne; afname van urinestalen zodanig dat de behandelende geneesheer kan nagaan dat er niet gesjoemeld wordt; slechts bepaalde artsen toelaten methadon te verstrekken (dokters die daartoe speciaal opgeleid zijn en op voorwaarde dat ook de nodige psychosociale omkadering gegarandeerd is). Het gevaar dat artsen al te gemakkelijk methadon zouden gaan voorschrijven omdat het ten slotte een medische prestatie is die financieel vergoed wordt is niet denkbeeldig. Er is sprake van een te enge markt voor medici in ons land; in het recente verleden zijn misbruiken inzake 'welwillendheidsattesten' in de publiciteit gekomen.

Waar ik vooral echter op meen te moeten wijzen is het bestaan van artikel 3, alinea 3 van de Drugswet van 24 februari 1921. Dit door de wetgever gestemde artikel luidt: 'Met de straffen gesteld in artikel 2bis, en volgens het daarin gemaakte onderscheid, worden gestraft de beoefenaars van de geneeskunde, van de diergeneeskunde of van een paramedisch beroep die misbruik maken van het voorschrijven, toedienen of afleveren van geneesmiddelen die slaapmiddelen, verdovende middelen of psychotropische stoffen bevatten welke afhankelijkheid kunnen teweegbrengen, onderhouden of verergeren'. Het stoort mij bijzonder dat deze door de wetgever gestemde tekst klaarblijkelijk in het oog van sommigen ondergeschikt kan worden gemaakt aan een 'consensustekst'. Men dient evenwel goed voor ogen te houden dat de rechter gebonden is door de wet, en niet door 'pseudo-wetgeving'. En qua interpretatie van de wet heeft de rechtspraak, en vooral die van het Hof van Cassatie, een bijzonder gezag. In dit verband is het niet overbodig te verwijzen naar twee arresten van dit Hof van Cassatie, die toch wel iets bijbrengen inzake de besproken problematiek: 'De Wet van 24 februari 1921 vereist niet dat voorafgaandelijk aan de vervolgingen of het vonnis, aan de provinciale raad van de Orde der geneesheren een prejudiciële vraag wordt gesteld met betrekking tot het al dan niet bestaan van een misbruik' (Cass., nr. 1174 van 15 september 1987);

De regel van artikel 11 Geneesherenwet waardoor elke beoefenaar van de geneeskunde de vrije keuze van de behandeling van de patiënten wordt gewaarborgd, is naar Belgisch recht geen algemeen rechtsbeginsel' (Cass., nr. 7317-7379 van 13 november 1986).

Kortom, naar mijn oordeel blijft de rechtsonzekerheid terdege bestaan, en geeft de Minister zich op glad ijs (daarbij vele artsen meetronend) als hij meent met een consensustekst het probleem op te lossen. Ik vrees zelfs dat hierdoor een extra probleem wordt gecreëerd: gaan niet een aantal artsen zich ten onrechte gekedekt voelen en mogelijk in de fout gaan? Voor de bona fide arts zou dan voor de rechtbank kunnen gewezen worden op het ontbreken van het opzet (maar het moet dan nog wel door de rechter worden aanvaard); een beroep op de onoverkomelijke rechtsdwaling lijkt uiterst precair gezien het bestaan van een duidelijke wettekst tegenover een 'consensustekst' en de strenge houding die het Hof van Cassatie terzake inneemt. Overigens één vrijspraak op grond van dergelijke rechtsdwaling maakt verdere vrijspraken daarna alleen nog maar moeilijker: immers zo'n vrijspraak is als het ware tegelijk een 'waarschuwing' aan alle artsen die dan nog bezwaarlijk kunnen inroepen gehandeld te hebben zoals elk redelijk en voorzichtig dokter dat onder dezelfde omstandigheden zou gedaan hebben. Van zijn kant kan de mala fide arts, uit op geldgewin, zich gestimuleerd voelen om het er maar eens op te wagen... Met andere woorden, de consensustekst zou wel eens een pervers effect kunnen hebben en leiden tot meer vervolging, waarvan de bona fide geneesheer het eerste slachtoffer kan worden. En wie met zware drugverslaafden werkt (en dat zullen de verslaafden die in aanmerking komen voor methadon toch wel zijn), moet nogal eens tot scha en schande ervaren dat hij belogen werd ... Het argument dat er tuchtrechtelijk door de Orde der Geneesheren nog steeds kan optreden worden en dat de impact daarvan niet mag onderschat worden overtuigt mij geenszins. Niet alleen is het beoefenen van recht een specifieke taak voor daartoe opgeleide mensen, maar tevens gaat het m.i. niet op dat steeds meer conflicten met een maatschappelijke relevantie worden onttrokken aan de rechterlijke macht die daarvoor volgens de Grondwet bevoegd is.

Het moge duidelijk zijn dat enkel een wijziging van het betreffende artikel 3, alinea 3 door de wetgever de noodzakelijke duidelijkheid kan en moet scheppen. De rechterlijke macht is gehouden aan de wet, en vervolging op basis van voormeld artikel is dus, ook nu, zonder meer mogelijk ondanks het bestaan van een consensustekst. In dit verband wens ik te onderstrepen dat één der cruciale taken van het Openbaar Ministerie erin bestaat te waken over de toepassing van de wet. Mocht men de leden van de staande magistratuur het statuut geven van ambtenaren, zou de bevoegde Minister dan een ministeriële onderrichting (die zijn ambtenaren bindt) kunnen uitvaardigen, en hen beletten van nog te vervolgen daar waar er een duidelijke wettekst bestaat?

Ik hoop om de hierboven aangehaalde redenen, dat de wetgever een duidelijke en veilige weg trekt, daar waar thans slechts een gevaarlijk pad loopt.