

De implementatie van lokaal veiligheidsbeleid

MAUD STINCKENS^a
KIM LOYENS^b
JEROEN MAESSCHALCK^c

Op zoek naar een theoretisch kader



Panopticon, 37 (1), 25-48
© 2016 Maklu | ISSN 0771-1409 | Januari 2016

- a Doctoraatsstudent, Leuvens Instituut voor Criminologie, KU Leuven (Corresp.: maud.stinckens@law.kuleuven.be).
- b Universitair docent, Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap, Universiteit Utrecht; vrijwillig medewerker, Leuvens Instituut voor Criminologie, KU Leuven.
- c Hoogleraar, Leuvens Instituut voor Criminologie, KU Leuven.

ABSTRACT

The implementation of local security policy: towards a theoretical framework

This article concerns the implementation of local security policy with a particular focus on the implementation of local security plans. Although the criminological literature, and particularly studies on security policy, provide useful insights about the implementation process of local security policy, no cohesive list of influencing factors from which hypotheses can be derived exists. We try to address this by introducing a theoretical framework that consists of six clusters of factors that might influence the dependent variable 'policy output': (1) policy formation, (2) policy characteristics, (3) organisational factors, (4) characteristics of the implementers, (5) inter-organisational coordination and (6) contextual factors. The framework allows studying the implementation process more systematically focusing on those factors that are assumed to be relevant. The article also presents a discussion of evaluation criteria that can be used to assess the implementation process. It concludes with some suggestions for further research.

Keywords: Security policy, policy implementation, theoretical framework

Kernwoorden: Veiligheidsbeleid, beleidsimplementatie, theoretisch kader

1. INLEIDING

De schandalen in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw, waaronder o.m. de zaak Dutroux en de Bende van Nijvel, zorgden ervoor dat het veiligheidsbeleid in de tweede helft van de jaren 90 hoog op de politieke agenda kwam te staan in België (CACHET & PRINS, 2010: 64; DE KIMPE & CACHET, 2008: 210; HEBBERECHT, 2004: 87; PONSAERS, 2008: 59; VAN LIJSEBETH, 2001: 21). Het inzicht groeide dat er nood was aan een meer systematische manier van beleidsvoering, wilde men dergelijke situaties in de toekomst voorkomen. Eén van de antwoorden hierop was de lancering van de veiligheidsplannen rond de eeuwwisseling. Van bestuurlijke en gerechtelijke overheid en politie, zowel op federaal als op lokaal niveau, werd verwacht dat zij hun beleidsdoelstellingen in deze beleidsplannen zouden opnemen. Bovendien werd voorgeschreven dat het Belgische veiligheidsbeleid 'integraal' en 'geïntegreerd' moest zijn.¹ Dit houdt in dat er samenwerking dient te bestaan tussen diverse partners, waaronder be-

¹ Federale Ministerraad, Kadernota Integrale Veiligheid, 30-31 maart 2004.

stuurlijke, justitiële en politionele overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven, bij het waarborgen van veiligheid en dat alle aspecten van de veiligheidsketen, nl. preparatie, preventie, reactie en nazorg, in het geding moeten zijn (MEIJLAERS, 2006: 18). Het integrale denken moest doorgetrokken worden naar het lokaal niveau; enerzijds omdat het veiligheidsbeleid in de praktijk vaak op dit niveau gestalte krijgt en anderzijds omdat, zo werd geredeneerd, dit beleidsniveau vaak beter in staat is om de verwachtingen van burgers te kunnen inschatten (GLORIE, 2005: 4).

De voorbije jaren werden dan ook diverse bijdragen gepubliceerd over de toepassing van het veiligheidsbeleid op lokaal niveau (o.a. DE PAUW, DE PAUW, DEVROE, DORMAELS & GUNST, 2012; DE PAUW & HEENE, 2006; DESMET, 2010; VANDENHOVE, 2012). Deze bijdragen zijn interessant, maar kenmerken zich volgens ons door twee belangrijke beperkingen. Ten eerste hebben ze maar beperkte aandacht voor de implementatie van beleid en de factoren die hierop een invloed uitoefenen. Ze bieden geen echt theoretisch kader dat aangeeft welke factoren een belangrijke rol spelen bij de implementatie van het veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Toch zou een dergelijk theoretisch kader een belangrijke meerwaarde kunnen bieden voor onderzoek naar de dagelijkse toepassing van het veiligheidsbeleid. Het laat immers niet alleen toe om de implementatie van beleid systematischer te onderzoeken, maar ook om de aandacht te richten op die variabelen waarvan in internationaal wetenschappelijk onderzoek (o.a. ALEXANDER, 1985; BEER & EISENSTAT, 2000; BERMAN, 1980; ELMORE, 1979; HILL, 2003; HILL & HUPE, 2009; HOGWOOD & GUNN, 1984; LIPSKY, 1980; MAZMANIAN & SABATIER, 1989; O'TOOLE, 1986; SMITH, 1973; VAN METER & VAN HORN, 1975) werd aangetoond dat ze de implementatie van beleid kunnen beïnvloeden. Onderzoek tegen de achtergrond van een dergelijk kader is ook relevant voor de praktijk. Het laat toe om de uitvoering van het lokaal veiligheidsbeleid tussentijds gericht bij te sturen en te verbeteren (DE PEUTER, DE SMEDT & BOUCKAERT, 2007: 32) en om de bevindingen mee te nemen bij de ontwikkeling van nieuwe veiligheidsplannen in een volgende cyclus. In deze bijdrage stellen wij dan ook een dergelijk theoretisch kader voor. Ten tweede wijzen bovenstaande bijdragen vooral op het belang van samenwerking en coördinatie tussen organisaties (o.a. BRUGGEMAN, 2006: 2-3; PLEYSIER, 2007: 19; VANDENHOVE, 2012: 82; VERMEERSCH, DE PAUW & DE PRINS, 2012: 25). In het hier voorgestelde kader zal daarnaast ook veel aandacht besteed worden aan factoren gerelateerd aan het beleid zelf en ook aan diverse intra-organisatorische factoren. Deze bijdrage wil dus, aan de hand van de voorstelling van een theoretisch kader, een inzicht bieden in de factoren die een rol spelen bij de implementatie van veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Bijzondere aandacht zal daarbij gaan naar de implementatie van lokale veiligheidsplannen.

Het voorgestelde theoretisch kader kan gezien worden als een theoretisch raamwerk voor toekomstige empirische studies. Het geeft aan wat de belangrijkste thema's zijn bij onderzoek naar de implementatie van lokaal veiligheidsbeleid en stelt de onderzoeker in staat om daar specifieke hypothesen over te ontwikkelen. Het leent zich aldus in de eerste plaats voor deductief, hypothesetoetsend onderzoek. Echter, omdat de factoren nog niet in deze combinatie getest zijn en omdat veel van deze factoren nog niet zijn onderzocht in de context van lokaal veiligheidsbeleid in België, blijft het belangrijk om het model ook niet te deductief toe te passen. Onderzoekers die dit model willen gebruiken moeten open blijven voor niet vooraf veronderstelde factoren en aspecten die inductief uit de data naar voren zouden kunnen komen.

Voor de ontwikkeling van dit theoretisch kader was de literatuur over lokaal veiligheidsbeleid een belangrijk vertrekpunt. Daarnaast werd gebruik gemaakt van een snel groeiende lijn van publicaties binnen de criminologie die focust op de implementatie van specifieke beleids- en behandelingsprogramma's. Veel van die publicaties situeren zich in de traditie rond 'evidence-based' of 'bewezen werkzaam' (PONSAERS, 2010: 1) beleid. Idealiter wordt een

beleidsprogramma pas ingevoerd als de effecten ervan zijn aangetoond, bij voorkeur middels empirisch onderzoek: 'An evidence-based approach requires that the results of rigorous evaluation be rationally integrated into decisions about interventions by policymakers and practitioners alike' (PETROSINO, 2000: 635). In die literatuur rond evidence-based beleid wordt inderdaad geregeld aandacht besteed aan implementatie en sommige inzichten daaruit zullen gebruikt worden in onderstaand kader (o.a. DURLAK, 1998; GENDREAU, GOGGIN & SMITH, 1999). Het valt echter wel op dat deze literatuur vooral focust op de evaluatie van interventies, eerder dan van een omvattend plan, zoals het lokaal veiligheidsplan. Bovendien gaan de meeste onderzoeken vooral over de uiteindelijke effecten van de interventie ('outcome') en is de aandacht voor de implementatie van de interventie zelf en voor de rol van factoren binnen uitvoerende organisaties zoals de politie daarbij relatief beperkt (o.a. BINK, 2004; DUIMPANS, 1996; LANDENBERGER & LIPSEY, 2005; LIPSEY, 1992; QUINSEY, KHANNA & MALCOLM, 1998).

De criminologische literatuur biedt aldus nuttige inzichten, maar geen echt theoretisch kader met factoren die een rol spelen bij de implementatie van lokaal veiligheidsbeleid. Om die reden zal de inspiratie voor het theoretisch kader vooral komen uit twee andere disciplines: de beleidswetenschap, en dan in het bijzonder de literatuur over beleidsimplementatie in de publieke sector, enerzijds en de literatuur over strategisch management, en met name over strategie-implementatie, anderzijds. In beide domeinen is immers heel wat onderzoek gebeurd naar de implementatie van beleid (o.a. AALTONEN & IKAVALKO, 2002; ALEXANDER, 1985; BEER *et al.*, 2000; BERMAN, 1980; GOGGIN, BOWMAN, LESTER & O'TOOLE, 1990; HILL, 2003; HILL *et al.*, 2009; HIJRN, 1982; HREBINIAK, 2006; LIPSKY, 1980; LORANGE, 1998; MILLER, 1997; O'TOOLE, 1986; PÜZL & TREIB, 2007; SABATIER & MAZMANIAN, 1980; SCHNEIDER, 1982; SMITH, 1973; VAN METER *et al.*, 1975). Het theoretisch kader is dus voornamelijk geïnspireerd op deze algemene, brede literatuur, die vervolgens wordt toegepast in de context van lokaal veiligheidsbeleid.

Omdat er weinig eensgezindheid bestaat over de omschrijving van de begrippen lokaal veiligheidsbeleid en beleidsimplementatie, vatten we deze bijdrage aan met een afbakening van beide concepten. Daarna wordt het theoretisch kader toegelicht met achtereenvolgens de uitwerking van de afhankelijke variabele en van de onafhankelijke variabelen (verder 'beïnvloedende factoren' genoemd, georganiseerd in 'clusters van factoren'). Vervolgens wordt het belang van een normatief kader besproken. We ronden af met een conclusie en enkele implicaties voor verder onderzoek.

2. DE IMPLEMENTATIE VAN LOKAAL VEILIGHEIDSBELEID: WHAT'S IN A NAME?

In de eerste plaats gaan we op zoek naar een definitie van de concepten 'lokaal veiligheidsbeleid' en 'beleidsimplementatie'. Wat het eerste concept betreft, wordt in deze bijdrage vooral beroep gedaan op Vlaamse literatuur en met name die rond 'lokaal veiligheidsbeleid'. Over 'beleidsimplementatie' is daarentegen heel weinig geschreven binnen België, dus daarvoor wordt vooral beroep gedaan op internationale literatuur, voornamelijk uit de beleidswetenschap.

2.1. Lokaal veiligheidsbeleid

Als we in de Vlaamse literatuur op zoek willen naar een definitie van 'veiligheidsbeleid' komen we terecht bij de eerder praktijkgerichte literatuur rond 'integrale veiligheid'. Heel wat auteurs (o.a. DEVROE & REYNDEERS, 2005: 86) verwijzen naar de toenmalige Nederlandse Minister van Binnenlandse Zaken VAN THIJN als grondlegger van het concept integrale veiligheid, dat hij definieert als 'het systematisch en planmatig aanpakken van de onveiligheid door overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers samen' (in VINK, 2004: 16). In de Belgische

praktijk wordt het concept 'integrale veiligheid' in de Kadernota Integrale Veiligheid uit 2004 omschreven als 'het concept om criminaliteit, overlast en verkeersveiligheid in al hun aspecten in een zo breed mogelijke context te benaderen'², waarbij aandacht wordt besteed aan zowel preventie, repressie als de opvolging van daders en slachtoffers.³ Die integrale benadering moet bovendien 'geïntegreerd' zijn, waarmee wordt bedoeld dat samenwerking tussen alle betrokken actoren noodzakelijk is om te komen tot een gezamenlijke probleemoplossing.⁴ In de academische literatuur wordt het concept 'integrale veiligheid' heel wat kritischer bekeken (o.a. PLEYSIER, 2008: 36; VANDENHOVE, 2012: 83; VERMEERSCH *et al.*, 2012: 24; VLEK, 2005: 28; WILLEKENS, 2006: 9). PLEYSIER (2008: 36) beschouwt het bijvoorbeeld als een containerbegrip waarvan de variëteit aan mogelijke invullingen een eenduidige toepassing hypothekeert en VERMEERSCH, DE PAUW en DEPRINS (2012: 24) wijzen erop dat de Kadernota Integrale Veiligheid zelf weinig criteria formuleert om af te bakenen wat 'integraal' is. Het adjectief 'integraal' lijkt dus conceptueel weinig toe te voegen. Daarom wordt in dit voorliggend onderzoek gefocust op het begrip 'veiligheidsbeleid'. Deels geïnspireerd door hoger genoemde definities wordt 'lokaal veiligheidsbeleid' hier gedefinieerd als de systematische en planmatige aanpak van onveiligheid door zowel publieke als private organisaties op het niveau van een stad of gemeente. Ter ondersteuning van dat beleid worden in de praktijk in Vlaanderen verschillende types van plannen gebruikt, die we hier kort toelichten⁵.

Ten eerste worden de 'strategische veiligheids- en preventieplannen' gebruikt ter ondersteuning van lokaal veiligheidsbeleid. Deze vormen de basis voor subsidies van de federale overheid voor steden en gemeenten (BRUGGEMAN, 2008: 83). Op voorwaarde dat ze aan bepaalde vereisten voldoen, krijgen die steden en gemeenten personeels- en werkingsmiddelen voor het opzetten van veiligheids- en preventieprojecten (VERMEERSCH *et al.*, 2012: 23). Al in het begin van de jaren 90 werd door de Minister van Binnenlandse Zaken een contract-subsidiëring in de vorm van de eenjarige veiligheidscontracten voorzien ter verhoging van de veiligheid en leefbaarheid van wijken (WILLEKENS, 2008: 290). Deze veiligheidscontracten bestonden uit drie verschillende onderdelen: een politie-, een preventie- en een justitiegedeelte. Eind jaren 90 werd het onderdeel stedelijke vernieuwing aan het contract toegevoegd (WILLEKENS, 2008: 290). Vanaf de eeuwwisseling werden, mede door de politiehervorming, de veiligheids- en samenlevingscontracten dan terug afgebouwd (WILLEKENS, 2008: 291), met als resultaat dat ze zich in 2002 beperkten tot enerzijds het functionele toezicht, de technopreventie en de aanpak van het onveiligheidsgevoel en anderzijds de aanpak van de drugproblematiek (BRUGGEMAN, 2008: 83). Deze werden aanvankelijk nog 'veiligheids- en preventiecontracten' genoemd en vanaf 2004⁶ 'strategische veiligheids- en preventieplannen'. De stad of gemeente moet op basis van een lokale veiligheidsdiagnostiek strategische beleidsdoelstellingen inzake criminaliteitspreventie formuleren voor een termijn van vier jaar, die dan federaal gefinancierd kunnen worden (WILLEKENS, 2008: 292-293). Momenteel worden in het kader van de lopende periode van de strategische veiligheids- en preventieplannen 2014-2017, 109 steden en gemeenten gefinancierd door de federale regering.⁷

Ten tweede kunnen zowel het 'lokaal integraal veiligheidsplan' (op niveau van gemeente) als het 'zonaal veiligheidsplan' (op niveau van politiezone) beschouwd worden als instrumenten ter ondersteuning van het lokaal veiligheidsbeleid zoals hoger gedefinieerd. Beide beleidsplannen passen in de bredere veiligheidsplanningscyclus die bij de politieher-

² Federale Ministerraad, Kadernota Integrale Veiligheid, 30-31 maart 2004, 6.

³ Federale Ministerraad, Kadernota Integrale Veiligheid, 30-31 maart 2004, 6.

⁴ Federale Ministerraad, Kadernota Integrale Veiligheid, 30-31 maart 2004, 6.

⁵ De auteurs wensen Nadja DESMET (VVSG) te bedanken voor haar feedback bij dit onderdeel.

⁶ Federale Ministerraad, Kadernota Integrale Veiligheid, 30-31 maart 2004.

⁷ Bijlage bij KB 7 november 2013 betreffende de strategische veiligheids- en preventieplannen en van de dispositieven Gemeenschapswachten, BS 29 november 2013.

vorming werd ingevoerd. Daarin biedt ten eerste het federaal veiligheidsplan, het veiligheidsplan van de federale regering, het kader voor de politieplannen van de geïntegreerde politie. In tweede instantie wordt een nationaal veiligheidsplan opgesteld dat het aandeel van de geïntegreerde politie in het federaal veiligheidsbeleid moet verduidelijken en de samenhang van het politieoptreden moet verzekeren (BAUWENS, ENHUS, PONSAERS, REYNAERT & VAN ASSCHE, 2011: 28). In derde instantie wordt dus op gemeentelijk niveau idealiter een lokaal integraal veiligheidsplan opgemaakt waarin de belangrijkste prioriteiten en aandachtspunten inzake gemeentelijke veiligheid worden weergegeven⁸, in afstemming met andere relevante actoren. Het opstellen van een dergelijk veiligheidsplan is geen verplichting. Slechts een minderheid van de gemeenten blijkt dan ook een volwaardig lokaal integraal veiligheidsplan te realiseren. Een studie van de VVSG (DESMET, 2010) toont aan dat in 2009 slechts 28 steden en gemeenten in Vlaanderen daadwerkelijk een apart lokaal integraal veiligheidsplan hadden opgesteld.⁹ In vierde en laatste instantie wordt op het niveau van de lokale politie verplicht een zonaal veiligheidsplan opgesteld dat niet alleen ingaat op de kerntaken van de lokale politie maar ook op de bijdrage van de lokale politie aan de realisatie van het integraal veiligheidsbeleid¹⁰ en in het bijzonder van de daarin bepaalde prioritairere fenomenen. Dit zonaal veiligheidsplan wordt besproken in en voorbereid door de zonale veiligheidsraad.¹¹ Daarna dient het ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken¹². Om een concrete uitvoering mogelijk te maken worden deze vierjaarlijkse plannen¹³ in principe geoperationaliseerd in jaarlijkse, fenomeengerichte actieplannen (DEVROE, MATTHIJS & DE KEULENAER, 2005: 69).

Ten derde kunnen ook de 'nood- en interventieplannen' beschouwd worden als instrumenten van lokaal veiligheidsbeleid. Elke gemeente of stad in België is verplicht¹⁴ een algemeen nood- en interventieplan op te maken, met de bedoeling 'risico's te inventariseren en de coördinatie van het beheer van noodsituaties te verzekeren' (DE PAUW *et al.*, 2012: 8). Daarbij moet volgens deze auteurs worden gezocht naar een afstemming tussen de vijf lokale zogenaamde 'disciplines': medische hulp, brandweer, politie, logistiek en communicatie (DE PAUW *et al.*, 2012: 8).

Tot slot moet nog gewezen worden op een bredere, maar relevante, ontwikkeling in de lokale besturen. Op 1 januari 2014 traden de bepalingen betreffende de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen¹⁵ in werking. Vanaf dan dienen de Vlaamse lokale besturen een zesjaarlijks strategisch meerjarenplan op te maken waarin zij hun beleidsdoelstellingen en actieplannen weergeven met de daaraan gekoppelde financiële middelen. Enkele jaren eerder al (2011) was het zogenaamde planlastendecreet¹⁶ gestemd in het Vlaams Parlement. Het doel is om de periodieke plan- en rapporteringslasten die de Vlaamse overheid oplegt aan de lokale besturen, vaak in ruil voor subsidies, sterk te reduceren. Deze sanering van planlasten¹⁷ wilde

⁸ Federale Ministerraad, Kadernota Integrale Veiligheid, 30-31 maart 2004, 99.

⁹ Uit persoonlijke communicatie met Nadja DESMET (VVSG) blijkt dat een recenter overzicht van gemeenten/steden met een lokaal integraal veiligheidsplan niet beschikbaar is.

¹⁰ Art. 36 en 37 wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, BS 5 januari 1999.

¹¹ Art. 35 wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, BS 5 januari 1999.

¹² Art. 37 wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, BS 5 januari 1999.

¹³ In het meest recente regeerakkoord (FEDERAAL REGEERAKKOORD MICHEL I, 2014) werd in artikel 6.4.2. opgenomen dat de volgende cyclus van de zonale veiligheidsplannen afgestemd zal worden op de lokale beleidscycli.

¹⁴ KB 7 december 2006 betreffende de nood- en interventieplannen, BS 15 maart 2006.

¹⁵ BVR 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, BS 7 oktober 2010.

¹⁶ Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse gemeenschap en het Vlaams gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd, BS 17 februari 2011.

¹⁷ DESMET (2012: 37-38) verwijst naar volgende sectoren die vroeger een apart sectoraal beleidsplan moesten opmaken voor de Vlaamse overheid: cultureel erfgoed, cultuur, flankerend onderwijs, gemeentelijk

tegelijktijd ook integraal werken stimuleren. Nu zullen de vele sectorale plannen, waaraan vaak ook subsidies vasthangen, geïntegreerd worden in één globaal meerjarenplan (DESMET, 2012: 37-38). De invoering van dit strategisch meerjarenplan blijkt ook relevant voor het lokaal veiligheidsbeleid. Er blijken twee praktijken te zijn. Ten eerste, die steden en gemeenten die geen strategisch veiligheids- en preventieplan hebben, lijken het veiligheidsbeleid in belangrijke mate in dit strategisch meerjarenplan op te nemen. Het zonaal veiligheidsplan bevat dan het criminaliteitsbeleid, terwijl in het strategisch meerjarenplan vaak het overlast- en leefbaarheidsbeleid opgenomen wordt (DESMET, 2012: 39). Ten tweede, die steden en gemeenten die wel een strategisch veiligheids- en preventieplan hebben, lijken dat nog steeds te gebruiken als basis voor hun lokaal veiligheidsbeleid (DE PAUW *et al.*, 2012: 10). Dat bevat dan doorgaans zowel de criminaliteitsfenomenen als het overlast- en leefbaarheidsbeleid. Het strategisch meerjarenplan is dan, wat veiligheid betreft, vaak beperkt tot een algemene beleidsdoelstelling, terwijl de concrete uitwerking ervan gebeurt in het strategisch veiligheids- en preventieplan. Een belangrijk probleem in de realisatie van een lokaal 'integraal' veiligheidsbeleid blijft de gebrekkige afstemming tussen de beleidstermijnen van de verschillende veiligheidsplannen (o.a. BAUWENS, 2012: 19 ; DE PAUW *et al.*, 2012: 9 ; DESMET, 2012: 38 ; LENAERTS, 2012: 46 ; VAN AERSCHOT, 2012: 10 ; VANDENHOVE, 2012: 82). Zo lopen de huidige zonale veiligheidsplannen en de strategische veiligheids- en preventieplannen van 2014 tot 2017. Het omvormen van deze veiligheidsplannen tot zesjarige plannen conform de duur van het strategisch meerjarenplan¹⁸ moet ervoor zorgen dat de beleidscycli meer synchroon verlopen wat het integraal werken op lokaal niveau kan bevorderen.

2.2. Beleidsimplementatie

Voor de omschrijving van het concept 'beleidsimplementatie' kijken we in de eerste plaats naar internationale criminologische literatuur. Analyse van diverse criminologische implementatiestudies (o.a. ASTBURY, 2008; GENDREAU *et al.*, 1999; HAGEMAN & SIGLER, 1998; HAMM & SCHRINK, 1989; KINLOCK, GORDON, SCHWARTZ & FITZGERALD, 2010) toont echter dat deze zich voornamelijk richten op de zoektocht naar factoren die de succesvolle implementatie van specifieke beleids- of behandelingsprogramma's voor daders of slachtoffers kunnen voorspellen. De omschrijving van het concept implementatie zelf is daarbij minder belangrijk. De meeste studies gaan doorgaans ofwel voorbij aan de definiëring van dit concept of ze blijven erg vaag. Daarom is het noodzakelijk om te kijken naar andere onderzoeksdisciplines, waarbij beleidswetenschap voor de hand ligt. Binnen dit onderzoeksdomein werd immers uitgebreid aandacht besteed aan de omschrijving van het implementatieconcept.

In de beleidswetenschap wordt beleid traditioneel geconceptualiseerd als een opeenvolging van fasen in de 'beleidscyclus' (o.a. JENKINS, 1978; SIMON, 1960), waarvan beleidsuitvoering of -implementatie er één is. In de praktijk lopen die fasen wel vaak door elkaar, maar het blijft niettemin nuttig om ze minstens conceptueel van elkaar te onderscheiden aangezien elke fase een andere finaliteit heeft. Uit de verschillende conceptualisering van de beleidscyclus kiezen we die van JANN en WEGRICH (2007: 43) die de beleidscyclus in vijf fasen indelen: 'agenda-setting', 'policy formulation', 'decision making', 'implementation' en 'evaluation'. In deze benadering blijft het aantal fasen bevattelijk en is het mogelijk om de implementatiefase analytisch te onderscheiden van de andere fasen. Implementatie verwijst hier naar die fase in het beleidsproces die volgt op de beleidsbepaling. Beleid implementeren bete-

onderwijs, integratie, jeugdbeleid, kinderopvang, lokaal sociaal beleid, lokale diensteneconomie, milieu, ontwikkelingssamenwerking, opvoedingsondersteuning, ouderenbeleidparticipatie, sport, stedenbeleid.

¹⁸ In het meest recente regeerakkoord (FEDERAAL REGEERAKKOORD MICHEL I, 2014) werd in artikel 6.4.2. opgenomen dat de volgende cyclus van de zonale veiligheidsplannen afgestemd zal worden op de lokale beleidscycli.

kent dan de toepassing van eerder bepaalde beslissingen over de beleidsinhoud (PALUMBO, MAYNARD-MOODY & WRIGHT, 1984: 49). HILL en HUPE (2009: 4) stellen hierover: 'implementation presupposes a prior act, particularly the cognitive act of formulating what needs to be done and making a decision on that'. Naast deze gemeenschappelijke kern, verschillen definities van beleidsimplementatie ook van elkaar, met name op drie vlakken. Een eerste verschil betreft het opzet van de implementatie: is dat bijvoorbeeld de inlossing van eerder gecreëerde verwachtingen (o.a. DELEON, 1999: 330) of de realisatie van de visie van een organisatie (o.a. AALTONEN *et al.*, 2002: 416)? We zien ook variatie inzake het voorwerp van de implementatie. Wat is precies de beslissing die wordt uitgevoerd? Volstaat het dat het een beleidsintentie is of moet het ook echt een formele beslissing zijn in de vorm van wet- of regelgeving? Zo wordt gesproken over 'basic policy decision' (MAZMANIAN & SABATIER, 1983: 20-21), 'legislative act' (EDWARDS, 1980: 1), 'governmental intention' (O'TOOLE, 2000: 266) en 'policy intention' (JOHN, 1998: 204). Een derde punt van variatie betreft de actoren die een rol spelen in de implementatie van beleid. Sommige definities (o.a. JANN & WEGRICH, 2007: 51; VAN METER *et al.*, 1975: 447) verwijzen expliciet naar publieke en private actoren, terwijl andere dat niet doen (o.a. BIRKLAND, 2011: 263; DELEON, 1999: 330; REIN & RABINOVITZ, 1978: 7). Wellicht hebben deze drie types van variatie te maken met het feit dat deze benaderingen uit verschillende disciplines komen, waaronder de beleidswetenschap en het strategisch management, waartussen maar weinig uitwisseling van theoretische ideeën en inzichten heeft plaatsgevonden (o.a. O'TOOLE, 1986: 182; SCHOFIELD, 2001: 246). Het resultaat daarvan is dat 'the meaning of implementation is loosely developed' (PAUDEL, 2009: 46). In deze bijdrage kiezen we er in navolging van FERMAN (in HILL *et al.*, 2009: 2) voor om implementatie te omschrijven als 'what happens between policy expectations and (perceived) policy results'. Deze definitie heeft niet alleen als voordeel dat ze, gezien de interesse in 'what happens', focust op wat er echt gebeurt op de werkvloer (aanvullend op hoe het in documenten wordt voorgesteld), maar ook dat ze de afhankelijke variabele afbakt tot de 'resultaten' of 'output' van beleid (*cf. infra*).

2.3. Besluit: implementatie van lokaal veiligheidsbeleid

Met 'implementatie van lokaal veiligheidsbeleid' verwijzen we in deze bijdrage dus naar wat zich afspeelt tussen de verwachtingen over en de resultaten van de systematische en planmatige aanpak van onveiligheid, door zowel publieke als private organisaties, op het niveau van een stad of gemeente. Nu beide centrale onderzoeksconcepten zijn gedefinieerd, kunnen we in het volgende onderdeel overgaan tot de voorstelling van het theoretisch kader.

3. NAAR EEN THEORETISCH KADER INZAKE DE IMPLEMENTATIE VAN LOKAAL VEILIGHEIDSBELEID

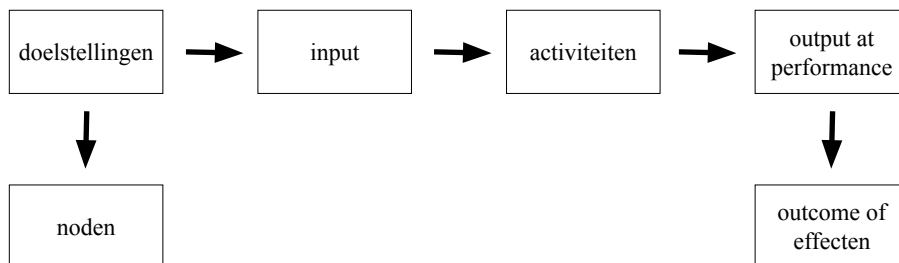
Het hier voorgestelde theoretisch kader bestaat uit zes clusters van factoren waarvan wordt verondersteld dat ze de afhankelijke variabele 'beleidsoutput' kunnen beïnvloeden, nl. (1) factoren gerelateerd aan de beleidsvoorbereiding, (2) factoren gerelateerd aan de inhoud van het te implementeren beleid, (3) factoren op organisatieniveau, (4) factoren gerelateerd aan personen belast met de beleidsuitvoering, (5) factoren gerelateerd aan de samenwerking tussen organisaties betrokken in de implementatie van beleid en (6) contextuele factoren. Het theoretisch kader werd grotendeels geïnspireerd op algemene, brede literatuur uit de beleidswetenschap en het strategisch management (*cf. supra*) met het oog op de toepassing ervan op lokaal veiligheidsbeleid. Die algemene factoren worden geïllustreerd met hypothetische of feitelijke voorbeelden in de Belgische/Vlaamse context. We lichten de keuze voor de afhan-

kelijke variabele en de zes beïnvloedende factoren achtereenvolgens toe. Dit onderdeel wordt afgesloten met een tabel die het theoretisch kader samenvat (*cf. infra* 'tabel 1').

3.1. De afhankelijke variabele 'beleidsoutput' toegelicht

In implementatieonderzoek wordt de afhankelijke variabele typisch op vier verschillende manieren geoperationaliseerd: (1) als het eigenlijke beleidsimplementatieproces, (2) als de beleidsoutput, (3) als de beleidseffecten of -impact of (4) in de vorm van losse indicatoren zoals 'indices of policy system change' of 'administrative reorganization' (HILL & HUPE, 2002: 121). Het onderscheid tussen de eerste drie operationaliseringën wordt duidelijker door overheidsbeleid voor te stellen als een productieproces dat bestaat uit verschillende stappen die sequentieel doorlopen worden (*cf. infra* 'figuur 1')¹⁹. De veronderstelling is dan dat er vanuit de omgeving noden ontstaan met een daaraan gekoppelde beleidsproblematiek. Zo kan er in stad X bijvoorbeeld sprake zijn van een plotselinge toename van het aantal woninginbraken. Dit kan ertoe leiden dat de zonale veiligheidsraad beslist om woninginbraken als prioriteit op te nemen in het zonaal veiligheidsplan waarbij diverse beleidsdoelstellingen inzake woninginbraken geformuleerd worden, bijvoorbeeld de verhoging van het aantal politiepatrouilles in probleembuurten met 10%. Op grond hiervan kunnen dan bepaalde hulpbronnen (of 'input' in het model), hetzij personeel of materieel, worden voorzien. Zo kunnen er bijvoorbeeld tijdens vakantieperiodes twee extra politieambtenaren worden vrijgemaakt om woningtoezichten uit te voeren. Na die input volgt dan de implementatie en daarbinnen zijn er volgens dit model drie manieren om de afhankelijke variabele te operationaliseren, namelijk (1) als het eigenlijke beleidsimplementatieproces, (2) als de beleidsoutput en (3) als de beleidseffecten of -impact.

FIGUUR 1. OVERHEIDSBELEID ALS PRODUCTIEPROCES
(naar DE PEUTER *et al.*, 2007; POLLITT & BOUCKAERT, 2004)



¹⁹ Naast het in figuur 1 voorgestelde raamwerk kunnen we ook verwijzen naar een verwant kader dat geregeld gebruikt wordt om beleid of interventies te conceptualiseren in criminologisch evaluatieonderzoek: het onderscheid tussen procesevaluatie en productevaluatie (o.a. LEEUW, 2010; VELDEN, VAN DER LENS, HOFFENKAMP, BOSMANS & VAN DER MEULEN, 2014; WARTNA, 2005). Bij een procesevaluatie is de centrale vraag: 'wordt een interventie uitgevoerd zoals gepland?'. Het kan dan gaan om studies die eenmalig de implementatie (problemen) van afzonderlijke interventies in kaart brengen of meer continue studies die kunnen worden beschouwd als programma-monitoring of 'performance monitoring' (LEEUW, 2010: 55). Een procesevaluatie focust dus op de link tussen de input en output. Bij een productevaluatie tracht men daarentegen zo duidelijk mogelijk vast te stellen of, en in welke mate, een beleidsinterventie de gewenste effecten heeft gehad. De vraag 'werkt de beleidsinterventie?' staat hier centraal (WARTNA, 2005: 30). De productevaluatie heeft dus betrekking op de relatie tussen input en outcome. Hoewel dit onderscheid interessant is, biedt het in figuur 1 voorgestelde model wat meer nuance dan deze tweedeling en daarom wordt in deze bijdrage daarop verder gebouwd.

Vooreerst kan men focussen op het beleidsimplementatieproces zelf (of 'activiteiten' in het model): het proces waarbij de input wordt getransformeerd naar een output of outcome. Heel wat onderzoek in de implementatieliteratuur beschouwt dit proces zelf als afhankelijke variabele en gaat dus op zoek naar factoren die dat proces beïnvloeden (o.a. SCHNEIDER, 1982; SMITH, 1973). Een tweede operationalisering van de afhankelijke variabele is de output of performance van het beleid (o.a. HASENFELD & BROCK, 1991; VAN METER *et al.*, 1975; WINTER, 2006). Dit verwijst naar de prestaties (producten of diensten) die geleverd worden als gevolg van het beleid (DE PEUTER *et al.*, 2007: 38). Die prestaties zijn het resultaat van het implementatieproces waarover hoger sprake was. Het gaat bijvoorbeeld om het uitvoeren van politiepatrouilles en woningtoezichten in buurten waarvan geweten is dat er veel woninginbraken plaatsvinden, het verspreiden van sensibiliseringsfolders, het organiseren van voorlichtingsavonden rond inbraakpreventie, enz. HASENFELD en BROCK (1991: 465) schuiven in hun 'political economy model of implementation' bijvoorbeeld 'policy output' als afhankelijke variabele naar voren, omschreven als 'the actual services being provided'. Een derde operationalisering van de afhankelijke variabele betreft de beleidsoutcome (o.a. ELMORE, 1982; HULL & HJERN, 1987; MAZMANIAN *et al.*, 1983). De beleidsoutput vormt immers geen eindpunt. MAZMANIAN en SABATIER (1983: 48) stellen hierover het volgende: 'Terminating implementation studies prior to policy effects excludes some of the most interesting aspects of implementation analysis: the adequacy of underlying causal theory and the degree of target groups' compliance'. Het einddoel van veiligheidsbeleid is het beïnvloeden van maatschappelijke actoren en factoren of anders gezegd, het creëren van effecten ('outcome') of een verandering (BOUCKAERT & AUWERS, 1999: 194; DE PEUTER *et al.*, 2007: 38). Politiepatrouilles kunnen bijvoorbeeld leiden tot een daling van het aantal woninginbraken of een versterking van het veiligheidsgevoel van burgers. Naast de drie manieren om de afhankelijke variabele te operationaliseren in bovenstaand model, is er in implementatiestudies sprake van een aantal losse criteria die regelmatig worden gebruikt. HILL en HUPE (2002: 121) geven hier enkele voorbeelden zoals 'indices of policy system change', 'administrative reorganization' en 'privatization'.

In dit onderzoek kiezen we er in navolging van een aantal andere auteurs (o.a. HILL *et al.*, 2009: 139; WINTER, 2006: 159) voor om de beleidsoutput, zoals hoger gedefinieerd door DE PEUTER *et al.* (2007: 38), als afhankelijke variabele te beschouwen. Dit biedt verschillende voordelen. Ten eerste kan de beleidsoutput van veiligheidsbeleid vaak vrij bevattelijk geconceptualiseerd en geoperationaliseerd worden. In de aanpak van woninginbraken gaat het bijvoorbeeld over uitgevoerde politiepatrouilles en woningtoezichten, uitgevoerde sporenonderzoeken, verspreide sensibiliseringsfolders, etc. Dit laat bovendien ook een onderlinge vergelijking toe van organisaties op grond van de kwantiteit en kwaliteit van de beleidsoutput. Ten tweede zal een goed inzicht in het tot stand komen van de beleidsoutput ook tot meer inzicht leiden in het tot stand komen van het effect. Vaak is men bij evaluatieonderzoek, bijvoorbeeld in de evidence-based traditie, zo geïnteresseerd in het effect, dat een grondige studie van output over het hoofd wordt gezien. Om de impact van beleid echt te begrijpen, is het nochtans belangrijk om te weten welke prestaties voorafgaand aan de effecten geleid hebben tot deze effecten en op welke manier. WINTER maakt dit goed duidelijk:

If implementation is important to outcomes, it is likely to work through outputs, and we will not get a full understanding of the causal links between implementation and outcomes, unless we understand how implementation structures and processes shape outputs, and how outputs shape outcomes (WINTER, 2012: 162).

Het in kaart brengen van de beleidsoutput en de relatie tussen de beleidsoutput en de beleidsoutcome kan dus helpen om de effecten van beleid te verklaren. Met de afhankelijke variabele gedefinieerd, kunnen we ons nu richten op de beïnvloedende factoren.

3.2. De beïnvloedende factoren toegelicht

In dit onderdeel worden de zes clusters van beïnvloedende factoren achtereenvolgens besproken. Deze indeling is het resultaat van een literatuurstudie waarbij in een eerste fase breed werd gezocht naar relevante beïnvloedende factoren. In een volgende fase werden patronen of overkoepelende factoren geïdentificeerd om de eerder verzamelde factoren te clusteren. De bespreking van de zes clusters wordt geïllustreerd aan de hand van ofwel fictieve voorbeelden, ofwel concrete voorbeelden uit twee exploratieve gevalstudies binnen twee Vlaamse politiezones.²⁰ Zoals hoger toegelicht werd gekozen voor de afhankelijke variabele beleidsoutput en het zal ook met die afhankelijke variabele in gedachten zijn dat de beïnvloedende factoren worden besproken²¹.

3.2.1. Factoren gerelateerd aan de beleidsvoorbereiding

Diverse factoren gerelateerd aan de fase van de beleidsvoorbereiding kunnen de implementatie van beleid beïnvloeden (o.a. MATLAND, 1995: 156; VAN METER *et al.*, 1975: 459; WINTER, 2012: 258). Ten eerste is, zoals WINTER (2012: 258) opmerkt, eensgezindheid tussen beleidsmakers in de fase van beleidsvoorbereiding belangrijk. Als deze actoren het niet eens zijn, kan dit een negatieve impact hebben op de 'implementation results'. MATLAND (1995: 156-157) omschrijft deze factor als 'beleidsconflict'. Zo zouden korpschef en burgemeester het bijvoorbeeld oneens kunnen zijn over de beleidsprioriteiten in het zonaal veiligheidsplan. Stel dat in een gemeente waar recent enkele tragische verkeersongevallen gebeurden ten gevolge van overdreven snelheid, de burgemeester, mede onder druk vanuit de media, verkeer als grote prioriteit naar voor schuift. Stel dat tegelijkertijd de korpschef, die recent heeft vastgesteld dat gevallen van intrafamiliaal geweld sterk zijn toegenomen, van mening is dat dit fenomeen meer aandacht verdient dan verkeer, ook al wordt daarover minder vaak bericht door de media. De korpschef moet zich dan weliswaar schikken naar de beslissing van de burgemeester, maar zou eventueel tegelijkertijd in de praktijk middelen kunnen besteden aan de aanpak van intrafamiliaal geweld die formeel voorzien waren voor verkeersveiligheid. Dit meningsverschil in de beleidsvoorbereidende fase zou er aldus voor kunnen zorgen dat er een kloof ontstaat tussen de beleidsoutput van het actieplan verkeersveiligheid op papier enerzijds en de beleidsoutput in de realiteit anderzijds.

Een tweede vaak aangehaalde factor, vooral in de literatuur rond strategisch management, is de betrokkenheid van de medewerkers bij de formulering van de strategie (o.a. ALEXANDER, 1985: 96; GILES, 1991: 77) of het beleid (o.a. McLAUGHLIN, 1987: 172). ALEXANDER (1985: 96) geeft aan dat 'when a strategic decision has been developed in a vacuum by a few people,

²⁰ Deze twee exploratieve gevalstudies werden uitgevoerd in de periode mei-juni 2014 in twee lokale Vlaamse politiezones. De plausibiliteit van het theoretisch kader werd hierbij onderzocht door middel van gesprekken met diverse medewerkers in elke politiezaone, namelijk korpschef, beleidsmedewerker, twee verantwoordelijken van actieplannen en meerdere inspecteurs of agenten. Toch kunnen deze gevalstudies niet gezien worden als een echte empirische toets van het theoretisch kader gezien ze vrij beperkt waren en het bovendien maar om twee politiezones ging. Data uit deze gevalstudies worden hier enkel ter illustratie gebruikt.

²¹ Daarbij moet wel opgemerkt worden dat in de literatuur waarop deze bespreking gebaseerd is vaak slechts in algemene termen over impact op 'implementatie' gesproken wordt. Het is dus niet uitgesloten dat de betrokken auteurs een enigszins andere operationalisering van de afhankelijke variabele in gedachten hadden dan beleidsoutput. Waar de auteurs de afhankelijke variabele wel specifïeren wordt dit vermeld.

top management should not be surprised that it is resisted during implementation by the affected employees'. Zijn afhankelijke variabele 'implementatiesucces' omvat drie aspecten (ALEXANDER, 1985: 94): de mate waarin de strategische doelstellingen gerealiseerd worden, de mate waarin de vooropgestelde financiële resultaten bereikt worden en de mate waarin de strategische beslissing wordt uitgevoerd binnen de daarvoor voorziene middelen. Ook BEER en EISENSTAT (2000: 35) wijzen op het belang van de betrokkenheid van medewerkers bij de ontwikkeling van een strategie. Zij formuleren het als een voorschrift: 'The top team formulates the strategy as a group and spends significant amounts of time discussing it with lower levels'. Toch mag de impact van deze factor niet overdreven worden. COZIJNSSEN en VRAKING (2004: 128) wijzen er bijvoorbeeld op dat, indien er te veel weerstand bestaat tegen het te implementeren beleid, de participatie van medewerkers contraproductief kan werken. Medewerkers kunnen de betrokkenheid dan beschouwen als een vorm van misleiding of 'window dressing', waardoor de bestaande weerstand alleen maar vergroot wordt. Bovendien, zo stellen deze auteurs, moeten medewerkers het zelf zinvol vinden om betrokken te worden. Als ze het nut er niet van inzien, is de kans groot dat dit een negatief effect heeft. In een van de twee onderzochte politiezones werd bij aanvang van de ontwikkeling van het zonaal veiligheidsplan een werkgroep opgericht waarin geïnteresseerde medewerkers mee konden nadenken over de inhoud van het actieplan woninginbraken. Deze werkgroep bestond uit inspecteurs uit verschillende diensten, waaronder de rechedienst en de interventiedienst. In deze werkgroep werd beslist om in het nieuwe actieplan een maandelijkse korpsbrede actie woninginbraken op te nemen. De verwachting is dat die betrokkenheid bij deze beslissing de uiteindelijke motivatie om mee te werken aan die maandelijkse actie zal vergroten.

Een derde factor die verband houdt met de beleidsvoorbereiding halen we uit de veiligheidsliteratuur: de impact van een goede veiligheidsdiagnostiek (o.a. VAN ALBERT, VERWEE & ENHUS, 2009: 20; VAN AUDENHOVE & SMET, 2009: 59). Hoewel deze studies de afhankelijke variabele niet expliciet omschrijven, lijkt het vooral te gaan om de impact op de beleidsoutcome of effecten, in de zin van een reductie van criminaliteit. In de beleidsvoorbereiding moet inderdaad in kaart worden gebracht wat precies de aard, vorm en omvang zijn van het probleem in een specifiek gebied (gemeente, zone, buurt, ...). Zo kunnen in een gemeente die te kampen heeft met een groot aantal woninginbraken onder meer volgende vragen gesteld worden in het kader van de veiligheidsdiagnostiek: 'Zijn er veel voltooide inbraken of veel pogingen?' 'Werden er veel alarmen in werking gesteld?' 'Wordt er al dan niet veel gestolen?' 'Zo ja, wat wordt er precies gestolen: goederen of geld?' 'Gaat het om occasionele daders of om professionele (rondtrekkende) dadergroepen?' Daarbij moet trouwens ook de meer normatieve vraag 'Wie bepaalt wat een belangrijk probleem is?' (VAN ALBERT *et al.*, 2009: 20) geëxpliciteerd worden (*cf. infra*). Ter illustratie kan worden verwezen naar een concreet voorbeeld in één van de onderzochte politiezones. Daar werd het actieplan verkeer opgesplitst in drie geografische deelplannen. In elk plan werden per regio de verkeersgevoelige wegen in kaart gebracht, waarbij onder meer een analyse gemaakt werd van de types verkeersslachtoffers. De tijdstippen en locaties van snelheids- en alcoholacties werden afgestemd op deze probleemanalyse, zodat er daadwerkelijk tegemoet kon worden gekomen aan de verkeersproblematiek in elk van de drie regio's. De verwachting is dat dit de kwaliteit van de beleidsoutput zal verhogen.

3.2.2. Factoren gerelateerd aan de inhoud van het te implementeren beleid

Ook factoren gerelateerd aan de inhoud van het te implementeren beleid zelf kunnen implementatie beïnvloeden (o.a. HILL, 2003: 267; HILL *et al.*, 2002: 123; VAN METER *et al.*, 1975: 463).

Ten eerste moeten voldoende middelen worden vrijgemaakt om het beleid te kunnen uitvoeren (o.a. ALEXANDER, 1985: 96; GENDREAU *et al.*, 1999: 184; HASENFELD *et al.*, 1991: 467; OKUMUS, 2001: 329; VAN METER *et al.*, 1975: 463). Hierbij gaat het zowel over financiële, materiële als personele middelen. Als deze voldoende zijn, zou dat onder meer de beleidsoutput (o.a. HASENFELD *et al.*, 1991: 464; VAN METER *et al.*, 1975: 463) of de beleidsoutcome (o.a. SABATIER *et al.*, 1980: 542) positief beïnvloeden.

Ten tweede kunnen ook twee factoren gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen de implementatie van beleid beïnvloeden: de heldere formulering ervan (o.a. BRUGGEMAN, 2006: 2; VAN METER *et al.*, 1975: 464) en de mate waarin individuen en organisaties die instaan voor de uitvoering ze begrijpen (o.a. HOGWOOD *et al.*, 1984: 204; SABATIER *et al.*, 1980: 545). De afhankelijke variabele in deze studies verschilt. Er is sprake van impact op de beleidsoutput (o.a. VAN METER *et al.*, 1975: 463) of de beleidsoutcome (o.a. HOGWOOD *et al.*, 1984: 198; SABATIER *et al.*, 1980: 542). Een actieplan kan bijvoorbeeld zeer gedetailleerd zijn uitgewerkt, maar als te moeilijk of ingewikkeld ervaren worden door de politieambtenaren die het dagelijks op het terrein moeten uitvoeren. Dit zou de motivatie om mee te werken aan de implementatie en bijgevolg ook de output negatief kunnen beïnvloeden.

Ten derde wordt de aanwezigheid van 'een implementatieplan' binnen de organisatie gezien als een belangrijke voorwaarde voor de implementatie van een strategie (o.a. ALEXANDER, 1985: 97; HREBINIAK, 2006: 17). Dit plan betreft een verdere uitwerking en dus detaillering van het te implementeren beleid. ALEXANDER (1985: 97) stelt hierover 'my suggestion is a plea to develop many of the specifics to be done during implementation. In essence, this implementation plan details who is to do what and when it is to be accomplished'. Hij veronderstelt dan dat dit zal leiden tot 'implementatiesucces' (*cf. supra*). HREBINIAK (2006: 17) geeft aan dat medewerkers zonder dergelijk 'implementatieplan' zouden kunnen handelen in functie van wat zij belangrijk vinden, wat kan resulteren in ongecoördineerde of zelfs conflicterende beslissingen en acties. DE PEUTER *et al.* (2007: 99) spreken in dit geval over het belang van een 'draaiboek voor de dienstverlening' met daarin de specifieke stappen met het oog op de dienstverlening en ontplooiing van het beleid in het veld. Echter, zoals bij andere factoren, valt ook hier te verwachten dat de impact niet per definitie lineair positief zal zijn. Men kan ook te veel en te gedetailleerd plannen waardoor men de flexibiliteit mist om te reageren op veranderende omstandigheden. In de context van lokaal veiligheidsbeleid kan een jaarlijks thematisch actieplan beschouwd worden als een 'implementatieplan' voor het zonaal veiligheidsplan. In zo een actieplan rond een concreet thema (bv. woninginbraken) worden bijvoorbeeld tijds kader, mensen en middelen en verantwoordelijken gedefinieerd. Het valt te verwachten dat een dergelijk actieplan inderdaad de beleidsoutput gunstig kan beïnvloeden, op voorwaarde dat het ook nog flexibiliteit toelaat om in te spelen op crisissituaties.

Ten vierde stellen VAN HORN en VAN METER (1975: 458) dat 'de vereiste mate van verandering' de implementatie en dus output van het beleid kan beïnvloeden. Deze 'vereiste mate van verandering' verwijst naar twee elementen. Ten eerste zou de mate waarin het te implementeren beleid afwijkt van eerdere beleidsbeslissingen een belangrijke impact hebben op 'performance' (VAN METER *et al.*, 1975: 458). Hoe sterker het nieuwe beleid afwijkt van eerder beleid, hoe kleiner de kans op slagen. Daarnaast wordt de 'performance' van de organisatie beïnvloed door de mate van vereiste organisationele verandering (VAN METER *et al.*, 1975: 458-459). Als het beleid een sterke reorganisatie vereist, zou dat deze afhankelijke variabele negatief beïnvloeden. In een van de onderzochte politiezones werd in het actieplan woninginbraken een nieuwe aanpak voorgesteld die werd geconcretiseerd in een draaiboek. In dit draaiboek werden onder meer de verschillende stappen die moeten doorlopen worden bij het afhandelen van een woninginbraak en de verantwoordelijke

actoren en diensten opgenomen. Een respondent gaf aan dat de invoering van dit draaiboek niet evident was. Hij stelde hierover: 'In de eerste maanden moest iedereen wennen aan de nieuwe aanpak. Het was niet altijd duidelijk wie wat moest doen. Hierdoor ging er veel kostbare tijd verloren, die we bijvoorbeeld hadden kunnen besteden aan specifieke acties of controles.' De nieuwe aanpak blijkt in de onderzochte politiezone dus, minstens op korte termijn, de beleidsoutput negatief te beïnvloeden. Mogelijk wordt dit op langere termijn wel terug ingehaald.

3.2.3. Factoren op organisatieniveau

In de literatuur worden drie factoren op organisatieniveau vermeld die de implementatie van beleid positief kunnen beïnvloeden. Ten eerste wordt gewezen op het belang van open communicatie over het beleid dat dient te worden geïmplementeerd (o.a. AALTONEN *et al.*, 2002: 417; ALEXANDER, 1985: 96; BEER *et al.*, 2000: 32; HOGWOOD *et al.*, 1984: 205; OKUMUS, 2001: 329). AALTONEN en IKAVALKO (2002: 417) stellen bijvoorbeeld dat wederzijdse communicatie tussen management en medewerkers over een nieuwe strategie nodig is voor implementatiesucces: 'Understanding the strategy, however, requires a possibility of commenting, querying or questioning it. This can be achieved by continuous two-way communication with feedback and reacting to bottom-up messages' (AALTONEN *et al.*, 2002: 417). Deze factor sluit dus aan bij de factor 'betrokkenheid bij de beleidsvoorbereiding' (*cf. supra*) maar verschilt er wel duidelijk van. Het gaat immers niet specifiek over participatie maar over communicatie in bredere zin en die communicatie vindt plaats nadat het beleid beslist is, niet bij de beleidsvoorbereiding. BEER en EISENSTAT (2000: 32) zien 'poor vertical communication' als een 'silent killer of strategy implementation.' Als oplossing stellen zij voor om een dialoog te creëren binnen de organisatie over de nieuwe strategie en over de mogelijke hindernissen die kunnen worden ervaren bij de implementatie ervan (BEER *et al.*, 2000: 37). In de context van lokaal veiligheidsbeleid zou een thematische werkgroep met medewerkers uit het hoger, midden- en basiskader een manier zijn om die communicatie te organiseren. De werkgroep zou kunnen bekijken wat de knelpunten zijn bij de uitvoering van het actieplan. De bijstellingen die daarvan het gevolg zijn, zouden de output positief kunnen beïnvloeden.

Ten tweede wordt er in de literatuur gewezen op het belang van 'controlesystemen' of 'monitoringssystemen' om de implementatie van beleid tussentijds op te volgen (o.a. ALEXANDER, 1985: 92; NOBLE, 1999: 120; OKUMUS, 2001: 329). BRENES, MENA en MOLINA (2008: 592) omschrijven een controlesysteem in deze context als 'the components the firm has created to regularly evaluate and control implementation progress'. Zij stellen dat een dergelijk controlesysteem leidt tot 'implementatiesucces' (geoperationaliseerd als tevredenheid van de personeelsleden zelf over de implementatie (BRENES, MENA & MOLINA, 2008: 593)). Ook ALEXANDER (1985: 92) legt de link tussen de aanwezigheid van een monitoringssysteem en implementatiesucces. Ook DE KIMPE (2005: 182-183), VAN ALBERT (2005: 197) en VAN DE SOMPEL (2005: 227) wezen op het belang van opvolging bij de beleidsuitvoering. Tijdens deze opvolging wordt doorgaans nagegaan wat, wanneer, door wie en met welke middelen wordt uitgevoerd. Hierbij kan gewerkt worden met concrete opvolgingsindicatoren (DE KIMPE, 2005: 183). Toch dient men voorzichtig te zijn bij het gebruik van dergelijke controle- of monitoringssystemen (o.a. BOUCKAERT *et al.*, 1999; DE BRUIJN, 2001; VAN THIEL, 2009; VAN THIEL & LEEUW, 2002). Zo wijzen veel auteurs op de kosten van prestatiemeting (o.a. BOUCKAERT *et al.*, 1999: 13). Vaak wordt ook het risico op tunnelvisie bij het gebruik van indicatoren aangehaald (o.a. VAN THIEL *et al.*, 2002: 269). De aandacht die gericht wordt op de gemeten indicatoren kan immers ten koste gaan van wat niet gemeten wordt, bijvoorbeeld omdat

het moeilijk of niet te meten is. Verwant hieraan is het risico op 'meetfixatie', waarbij de organisatie zich richt op het succesvol behalen van de indicatordoelstellingen en niet op het succesvol behalen van de beleidsdoelstellingen op zich (o.a. VAN DOOREN, 2006: 196). In de twee onderzochte politiezones was er slechts een heel beperkt controle- of monitoringssysteem. De uitvoering van het zonaal veiligheidsplan en bijhorende actieplannen werden halfjaarlijks bekeken in het kader van een geplande zonale veiligheidsraad. Hierbij werden dan de cijfers van uitgevoerde acties, bv. aantal gespenderde werkuren, voorgelegd aan de bestuurlijke en gerechtelijke overheden. Een respondent gaf hierbij aan dat deze opvolging te beperkt is. 'Wil men het aantal vooropgestelde manuren voor acties echt gerealiseerd zien, dan moeten we maandelijks bekijken wat er goed of slecht loopt.' Volgens deze respondent kan een striktere monitoring van elk actieplan de beleidsoutput dus positief beïnvloeden.

Ten derde wordt de intra-organisatorische coördinatie van implementatie-activiteiten als een belangrijke factor voor strategie-implementatie gezien (o.a. ALEXANDER, 1985: 92; BEER *et al.*, 2000: 32). BEER en EISENSTAT (2000: 32) spreken over 'poor coordination across functions, businesses or borders' als reden waarom strategieën vaak niet geïmplementeerd worden binnen een organisatie. Over de concrete operationalisering van het concept coördinatie blijft de implementatieliteratuur echter vaag. Het is wellicht zinvol om een onderscheid te maken tussen de horizontale en verticale dimensie (o.a. PETERS, 1998) van coördinatie, waarbij het eerste verwijst naar coördinatie tussen entiteiten en actoren op eenzelfde hiërarchisch niveau en het tweede naar coördinatie tussen verschillende niveaus. In één van de onderzochte politiezones suggereerden de interviews dat er goede horizontale coördinatie was. Er was een duidelijke taakverdeling tussen de verschillende diensten die betrokken zijn bij de uitvoering van het actieplan woninginbraken: de interventiedienst, de wijkdienst, de rekerchendienst en de preventiedienst. De interventiedienst ging ter plaatse na een melding van een woninginbraak. Als er een vermoeden was van kwaliteitsvolle sporen, werd de rekerchendienst gecontacteerd en kwamen rekercheurs ter plaats voor sporenopname. Preventieve controles werden uitgevoerd door de wijkdienst, nadat de wijkinspecteurs van de interventie- of rekerchendienst informatie kregen over bijvoorbeeld verdachte personen of voertuigen. Deze goede coördinatie leidde volgens twee respondenten tot een vlotte afhandeling van processen-verbaal.

3.2.4. Factoren gerelateerd aan personen belast met de beleidsuitvoering

Ook factoren gerelateerd aan personen die belast zijn met de beleidsuitvoering spelen een rol bij de implementatie van beleid (o.a. BEER *et al.*, 2000: 31; SCHNEIDER, 1982: 724). Ten eerste moeten beleidsuitvoerders beschikken over de nodige vaardigheden en gemotiveerd zijn om het beleid uit te voeren (ALEXANDER, 1985: 92; DURLAK, 1998: 15; GENDREAU *et al.*, 1999: 184; SCHNEIDER, 1982: 724). ALEXANDER (1985: 92) ziet zo bijvoorbeeld een verband tussen 'the capabilities of employees' en 'strategy-implementation'. SCHNEIDER (1982: 724) geeft aan dat 'a lack of motivation by those whose actions are critical for proper implementation' een negatieve impact heeft op de beleidsoutput.

Ten tweede verwijzen diverse auteurs (o.a. BEER *et al.*, 2000: 31; HASENFELD *et al.*, 1991: 455; SABATIER *et al.*, 1980: 542) ook naar het belang van leiderschap en in het bijzonder de leiderschapsstijl. Er wordt wel weinig aandacht besteed aan de operationalisering van dit concept en aan concrete hypothesen daaromtrent. Sommige auteurs verwijzen naar concrete leiderschapsstijlen waarvan ze verwachten dat die de implementatie van de strategie zouden bemoeilijken. Voor BEER en EISENSTAT (2000: 31) zijn dat bijvoorbeeld de 'top-down' stijl en de 'laissez-fair' stijl. Vaak wordt ook het advies gegeven dat managers op zoek moeten naar een

balans tussen autonomie en sturing. PETERS en WATERMAN (1982) formuleerden dit bijvoorbeeld als voorwaarde voor 'excellente organisaties'. Toch zijn niet alle auteurs het eens over de impact van deze factor. Zo toonden diverse empirische studies (o.a. LIEBERSON & O'CONNOR, 1972; SALANCIK & PFEFFER, 1977) dat leiderschap geen enkel effect lijkt te hebben op de prestaties van publieke organisaties, al werden deze studies later weer sterk bekritiseerd omwille van methodologische tekortkomingen (o.a. THOMAS, 1988). Er bestaat dus weinig duidelijkheid hierover. Wellicht zal de impact van een concrete leiderschapstijl ook afhangen van concrete omstandigheden.

Ten derde blijkt ook 'de discretionaire ruimte' of 'autonomie' waarover beleidsuitvoerders beschikken een rol te spelen bij de implementatie van beleid (o.a. LIPSKY, 1980; VINCENT & CROTHERS, 1998). Uitvoerende medewerkers binnen een street-level bureaucratie (LIPSKY, 1980) of frontlijnorganisatie (TOPS, 2007) beschikken vaak over een zekere appreciatieruimte bij de dagelijkse toepassing van wetten en regels op het terrein. De politieorganisatie wordt doorgaans als een typische street-level bureaucratie beschouwd. De beperkte zichtbaarheid van het politiewerk met weinig direct toezicht door het management heeft als gevolg dat uitvoerende politieambtenaren een aanzienlijke beslissingsruimte hebben om te bepalen 'when, how, where and who to monitor, stop, search, arrest, charge or seize goods from and whether to use force' (McLAUGHLIN, 2007: 51). De uitvoerende politieambtenaar is aldus eigenlijk een 'bron' van het strafrecht. Hij/zij beslist in veel gevallen of een handeling al dan niet als crimineel wordt beschouwd en duwt het dossier in een bepaalde richting (bv. negeren, informele aanpak, administratief, strafrechtelijk, etc.) (WILSON, 1968: 203). In zekere zin zijn uitvoerende politieambtenaren zo zelf beleidsmakers en hebben ze zo misschien wel meer invloed dan de eigenlijke beleidsmakers die de plannen opstellen. Politieambtenaren kunnen de beleidsoutput bijvoorbeeld vormgeven zonder dat het actieplan daar veel impact op heeft. Zo kan het actieplan woninginbraken een wekelijks actie voorschrijven waarbij voertuigen dienen te worden gecontroleerd op verdachte zaken zoals inbrekersmateriaal. Politieambtenaren op het terrein kunnen echter beslissen om minder op dergelijke verdachte zaken te controleren, maar tijdens deze acties te focussen op het afnemen van ademtesten bij de bestuurders. Op die manier zullen er door de autonome beslissing van de politieambtenaren minder prestaties worden geleverd in het kader van het actieplan woninginbraken ten voordele van dat van verkeer.

3.2.5. Factoren gerelateerd aan de samenwerking tussen organisaties betrokken in de implementatie van beleid

In de literatuur wordt ook gewezen op het belang van diverse factoren eigen aan de samenwerking tussen organisaties betrokken in de implementatie van beleid (o.a. HILL *et al.*, 2002: 133; O'TOOLE, 1986). Drie factoren zijn daarbij in het bijzonder relevant voor de implementatie van lokaal veiligheidsbeleid. Een eerste factor betreft het vertrouwen en respect tussen de betrokken instanties tijdens de implementatiefase (o.a. CHRISTIAENSEN, 2006: 1; VERMEERSCH *et al.*, 2012: 24). Zo stellen VERMEERSCH *et al.* (2012: 24) bijvoorbeeld vast dat sommige partners elkaar wantrouwen waardoor overleg inzake het lokaal veiligheidsbeleid moeilijk kan verlopen.

Een tweede factor betreft duidelijkheid over de regievoering van het samenwerkingsverband. Dit probleem is in het bijzonder relevant voor het lokaal veiligheidsbeleid. DE PAUW *et al.* (2012: 10) wijzen er op dat, hoewel het tot de wettelijke opdracht van de steden en gemeenten behoort om de veiligheid en de openbare orde op hun grondgebied te bewaren, er geen wettelijke verplichting bestaat voor het lokaal bestuur om de regierol in het integraal veiligheidsbeleid op te nemen.

Een derde factor betreft de coördinatie tussen de vele organisaties (gemeente, politie, justitie, maar ook bv. scholen of CAW's) die betrokken zijn bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid op lokaal niveau. De literatuur over de veiligheidsketen en ketenregie (o.a. CLAES, MAESELE, VAN GARSSE & VETTENBURG, 2013) besteedt hier uitgebreid aandacht aan. Dergelijke samenwerking is geen evidentie (o.a. VANDENHOVE, 2012: 82; VERMEERSCH *et al.*, 2012: 25). Actoren als bijvoorbeeld politie of straathoekwerk hebben andere finaliteiten en bijgevolg ook andere deontologische verplichtingen, bijvoorbeeld inzake beroepsgeheim, wat informatie-doorstroming en dus samenwerking bemoeilijkt (DEWAELE & VANDER LAENEN, 2014: 127). Het kan zinvol zijn om, met het oog op betere coördinatie, die barrières te overbruggen, maar dat moet met grote voorzichtigheid gebeuren. Bij een te sterke coördinatie tussen deze heel diverse organisaties bestaat immers het risico dat actoren die veiligheid niet als eerste finaliteit hebben, zoals welzijnswerk of onderwijs, toch geïnstrumentaliseerd of 'gekoloniseerd' zouden worden door het veiligheidsbeleid (o.a. CLAES *et al.*, 2013: 297).

3.2.6. Contextuele factoren

Door verschillende auteurs wordt ook gewezen op het belang van de context waarin beleid (o.a. SABATIER *et al.*, 1980: 542; VAN METER *et al.*, 1975: 463) of strategie (o.a. ALEXANDER, 1985: 92; OKUMUS, 2001: 329; SCHMELZER & OLSEN, 1994: 349) worden geïmplementeerd. Deze contextuele factoren zouden bijvoorbeeld de beleidsoutput (o.a. VAN METER *et al.*, 1975: 463), de beleids-effecten (o.a. SABATIER *et al.*, 1980: 542) of het implementatiesucces (o.a. ALEXANDER, 1985: 94) kunnen beïnvloeden. De invulling van deze factoren varieert echter van auteur tot auteur. Zo worden onder dit concept bijvoorbeeld factoren als socio-economische omstandigheden (SABATIER *et al.*, 1980: 542), media-aandacht voor het probleem (SABATIER *et al.*, 1980: 542), economische, politieke en sociale condities (VAN METER *et al.*, 1975: 463) en bredere omgevingsfactoren (HILL *et al.*, 2002: 123) verstaan. ALEXANDER (1985: 92) spreekt in dit geval over 'uncontrollable factors in the external environment that have an impact on strategy implementation'. Hoewel het moeilijk is om op grond van bovenstaande omschrijvingen hypothesen over de impact van deze factoren te formuleren, is het belangrijk om ook bij studie van de implementatie van lokaal veiligheidsbeleid voldoende aandacht te besteden aan dergelijke contextelementen. Voorbeelden zijn onder meer de economische situatie waarin een gemeente zich bevindt, bepaalde gebeurtenissen die media-aandacht krijgen (bv. een rondtrekkende dadergroep die op korte tijd heel wat woninginbraken pleegt), of verschuivingen in politieke machtsverhoudingen. Ze lijken allemaal een invloed te kunnen uitoefenen op de implementatie van het veiligheidsbeleid en dienen dus minstens overwogen te worden als relevante factor in implementatieonderzoek.

3.3. Het theoretisch kader samengevat

Tabel 1 geeft een overzicht van het voorgestelde theoretisch kader met in de middelste kolom de factoren waarvan verondersteld wordt dat ze de beleidsoutput beïnvloeden. Deze zijn georganiseerd in zes clusters zoals aangegeven in de linkerkolom. In de rechterkolom wordt de afhankelijke variabele nog eens omschreven.

TABEL 1. THEORETISCH KADER INZAKE DE IMPLEMENTATIE VAN LOKAAL VEILIGHEIDSBELIED

	Beïnvloedende factoren	Afhankelijke variabele
1. Factoren gerelateerd aan de beleidsvoorbereiding	1.1. de mate van eensgezindheid tussen betrokken actoren 1.2. de betrokkenheid van medewerkers bij de beleidsvoorbereiding 1.3. de kwaliteit van de veiligheidsdiagnostiek	Beleidsoutput: de prestaties (producten of diensten) die geleverd worden ten gevolge van het beleid
2. Factoren gerelateerd aan de inhoud van het te implementeren beleid	2.1. de mate waarin er middelen worden vrijgemaakt voor de implementatie van het bepaalde beleid 2.2. de mate waarin de beleidsdoelstellingen helder geformuleerd worden en begrepen worden 2.3. de aanwezigheid van een 'implementatieplan' 2.4. de vereiste mate van verandering	
3. Factoren op organisatie-niveau	3.1. open communicatie 3.2. de aanwezigheid van controle- en monitoringssystemen 3.3. intra-organisationale coördinatie	
4. Factoren gerelateerd aan personen belast met de beleidsuitvoering	4.1. de vaardigheden en motivatie van beleidsuitvoerders 4.2. leiderschapsstijl 4.3. de discretionaire ruimte van beleidsuitvoerders	
5. Factoren gerelateerd aan de samenwerking tussen organisaties betrokken in de implementatie van beleid	5.1. vertrouwen en respect tussen de betrokken instanties 5.2. duidelijkheid over de regievoering van het samenwerkingsverband 5.3. interorganisationale coördinatie	
6. Contextuele factoren	Divers: politieke, sociale en economische omstandigheden, media-aandacht etc.	

4. HET BELANG VAN EVALUATIEVE CRITERIA

De bespreking tot nu toe focuste op empirische hypothesen: welke factoren hebben al dan niet een impact op implementatie? Die beschrijvende of verklarende vraag kan echter niet los gezien worden van meer normatieve vragen. Zowel in de literatuur als in bovenstaande bespreking worden immers vaak normatief geladen termen gehanteerd als 'succes/falen' of 'geslaagd/mislukt'. Het is belangrijk om die normatieve keuzes te expliciteren, bijvoorbeeld door in te gaan op de achterliggende criteria: 'perhaps the most critical issue in studying implementation is how the quality or adequacy of the implementation can be determined' (SCHNEIDER, 1982: 717). Hier wordt kort ingegaan op vier criteria die relevant zijn voor de evaluatie van de implementatie van lokaal veiligheidsbeleid en dus gebruikt zouden kunnen worden in combinatie met het hoger voorgestelde theoretisch kader.

Het evaluatieve criterium dat het vaakst (INGRAM, 1989: 467) wordt gebruikt om implementatiesucces te beoordelen, is doelbereiking (o.a. GIACCHINO & KAKABADSE, 2003: 140; VAN METER *et al.*, 1975: 464): in welke mate worden bepaalde beleidsdoelstellingen gerealiseerd? Dit criterium is niet onproblematisch. In de praktijk worden beleidsdoelstellingen immers vaak vaag en contradictorisch geformuleerd (o.a. HILL *et al.*, 2009: 138; INGRAM, 1989: 467; MATLAND, 1995: 155; WINTER, 2006: 159), waardoor het moeilijk is om deze als evaluatiestandaard te hanteren. Organisaties kunnen er tactisch ook voor kiezen om hun beleidsdoelstellingen weinig ambitieus te formuleren, zodat ze eenvoudig gerealiseerd kunnen worden. Overigens, zelfs indien een bepaald beleid vooropgestelde beleidsdoelstellingen bereikt, dan nog

kunnen er bepaalde belangrijke positieve of negatieve neveneffecten zijn (INGRAM, 1989: 470). Door enkel doelbereiking als evaluatiecriterium te nemen, ziet men dergelijke neven-effecten over het hoofd. De inschatting van neveneffecten kan aldus beschouwd worden als een tweede evaluatiecriterium (o.a. SCHNEIDER, 1982: 718). Een derde relevant evaluatiecriterium betreft het tijdsaspect (o.a. GOGGIN, 1986: 332). GOGGIN (1986: 332) definieert dit als de tijd die vereist is om het beleid operationeel te maken. Een vierde mogelijk criterium, voorgesteld door INGRAM (1989: 470), is 'policy improvement' of 'beleidsverbetering'. Over de operationalisering van dit criterium blijft zij echter vaag en de vraag is bovendien of dit niet voor een stuk overlapt met de andere criteria.

Eerder dan een brede consensus, is er in de literatuur bijgevolg een diversiteit aan criteria. Dit roept evidente vragen op over de concrete invulling die wordt gegeven aan die criteria, wie dat doet en met welke belangen en waarden in het achterhoofd hij of zij dat doet. Men kan deze vragen beschouwen als empirische vragen naar de concrete debatten en discussies die zich voordoen tussen ambtelijke en politieke actoren in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid in een concrete gemeente. Maar tegelijkertijd zijn dit natuurlijk ook normatieve vragen die verwijzen naar dieperliggende ideologische keuzes en mensbeelden. Het concept 'criteria' zoals hier geïntroduceerd, kan helpen om ook die complexe normatieve discussies te structureren.

5. CONCLUSIE EN SUGGESTIES VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK

In deze bijdrage integreerden we inzichten uit beleidswetenschap, strategisch management en criminologie in een theoretisch kader ten behoeve van implementatieonderzoek naar het veiligheidsbeleid op lokaal niveau met een bijzondere focus op de implementatie van lokale veiligheidsplannen. Het voorgestelde theoretisch kader laat toe om de implementatie van lokaal veiligheidsbeleid systematisch te onderzoeken met aandacht voor die factoren waarvan op basis van wetenschappelijke literatuur en empirisch onderzoek verondersteld kan worden dat ze een rol spelen. Een dergelijk kader is daarnaast ook relevant voor de praktijk aangezien het toelaat om de implementatie van het lokaal veiligheidsbeleid in de praktijk beter te begrijpen en mogelijk bij te sturen.

Een voor de hand liggende volgende stap is de toepassing van dit theoretisch kader in empirisch onderzoek met de bedoeling het te testen en desgevallend te weerleggen, te verfijnen of uit te breiden. Dat kan via grondige gevalstudies in gemeenten, maar ook bijvoorbeeld via breder surveyonderzoek bij betrokken individuen en organisaties. Dankzij het algemeen karakter van het kader hoeft dat onderzoek zich overigens niet te beperken tot de Belgische context. Dat implementatieonderzoek, met beleidsoutput als afhankelijke variabele, kan op termijn ook gecombineerd worden met onderzoek dat ingaat op de volgende stap in de beleidscyclus en dus kijkt naar de beleidseffecten van het veiligheidsbeleid. Op die manier zou grondig en systematisch evaluatieonderzoek van veiligheidsbeleid, met oog voor zowel output als effecten, mogelijk zijn.

REFERENTIES

- AALTONEN, P. & IKAVALKO, H. (2002). Implementing strategies succesfully. *Integrated Manufacturing Systems*, 13(6), 415-418.
- ALEXANDER, L.D. (1985). Succesfully implementing strategic decisions. *Long Range Planning*, 18(3), 91-97.
- ASTBURY, B. (2008). Problems of implementing offender programs in the community. *Journal of Offender Rehabilitation*, 46(3-4), 31-47.

- BAUWENS, T. (2012). Integrale veiligheid. Meer dan een strategie van de ‘veiligheidssector’? *Orde van de Dag*, 59, 13-21.
- BAUWENS, T., ENHUS, E., PONSAAERS, P., REYNAERT, H. & VAN ASSCHE, J. (2011). *Integraal veiligheidsbeleid tussen pragmatisme en idealisme: het complexe samenspel van lokale en bovenlokale bestuurlijke actoren*. Brussel: VUB Press.
- BEER, M. & EISENSTAT, R.A. (2000). The silent killers of strategy implementation and learning. *Sloan Management Review*, 29-40.
- BERMAN, P. (1980). Thinking about programmed and adaptive implementation: matching strategies to situations. In H.M. INGRAM & D.E. MANN (Eds.), *Why policies succeed or fail*. Beverly Hills: Sage, 205-227.
- BINK, M. (2004). *Het effect van EQUIP op recidive onder jongens in een Nederlandse justitiële jeugdinstelling*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- BIRKLAND, T.A. (2011). Policy implementation, failure and learning. In T.A. Birkland (Ed.), *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*. Armonk: Sharpe, 263-286.
- BOUCKAERT, G. & AUWERS, T. (1999). *Prestaties meten in de overheid*. Die Keure.
- BRENES, E.R., MENA, M. & MOLINA, G.E. (2008). Key success factors for strategy implementation in Latin America. *Journal of Business Research*, 61, 590-598.
- BRUGGEMAN, W. (2006). Hoe lokaal kan een veiligheidsbeleid zijn? Lokale integrale veiligheid: nakende realiteit of een natte droom? *Panopticon*, 27(2), 1-4.
- BRUGGEMAN, W. (2008). Overvloed aan plannen: coherentie in het beleid. In A. DORMAELS & P. SCHARFF (Eds.), *Cahiers Integrale Veiligheid – Beleidsplannen: verheerlijkt en verwenst*. Brussel: Politeia, 79-92.
- CACHET, L. & PRINS, R. (2010). Lokaal veiligheidsbeleid in Nederland en België: op zoek naar verschil. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 60-72.
- CHRISTIAENSEN, S. (2006). Integraal veiligheidsbeleid: de gemeenschappen en de gewesten uit de marge. *Panopticon*, 27(3), 1-11.
- CLAES, B., MAESELE, T., VAN GARSSE, L. & VETTENBURG, N. (2013). Verbonden of geketend? Een rondetafelgesprek over ketenregie. *Panopticon*, 34(4), 293-301.
- COZIJNSEN, A.J. & VRAKKING, W.J. (2004). *Handboek verandermanagement: theorieën en strategieën voor organisatieverandering*. Deventer: Kluwer.
- DE BRUIJN, H. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.
- DE KIMPE, S. (2005). Zonder cyclus loopt het vierkant. In P. PONSAAERS (Ed.), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*. Mechelen: Kluwer, 169-193.
- DE KIMPE, S. & CACHET, L. (2008). Police and local safety policy. In L. CACHET, S. DE KIMPE, P. PONSAAERS & A.B. RINGELING (Eds.), *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom juridische uitgevers, 209-234.
- DE PAUW, E., DE PAUW, K., DEVROE, E., DORMAELS, A. & GUNST, J.-C. (2012). Lokale integrale veiligheid op de terugweg? *Orde van de Dag*, 59, 5-12.
- DE PAUW, K. & HEENE, A. (2006). *Op weg naar lokale integrale veiligheid: veiligheid als strategisch onderwerp binnen een gemeentelijk beleid(-splan)*. Brussel: Politeia.
- DE PEUTER, B., DE SMEDT, J., & BOUCKAERT, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie: deel 1: evaluatiedesign en -management*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- DELEON, P. (1999). The missing link revisited: contemporary implementation research. *Policy Studies Review*, 16(3/4), 311-338.
- DESMET, N. (2010). Integrale veiligheid: gemeenten roeien met de riemen die ze hebben. *Lokaal*, 32-34.
- DESMET, N. (2012). Lokale integrale veiligheid, een gemiste kans? *Orde van de Dag*, 59, 37-43.

- DEVROE, E., MATTHIJS, S. & DE KEULENAER, S. (2005). *De procureur des Konings aan het woord. Evaluatieonderzoek zonale veiligheidsplannen*. Antwerpen: Maklu.
- DEVROE, E. & REYNDERS, D. (2005). Het veiligheidsprobleem als maatschappelijk proces: naar een geïntegreerd veiligheidsbeleid. In P. PONSAAERS (Ed.), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*. Mechelen: Kluwer, 81-108.
- DEWAELE, C. & VANDER LAENEN, F. (2014). Straathoekwerk en politie: 2 handen op 1 onderbuik? In P. PONSAAERS, L.G.H.G. MOOR, W. D'HAESE, & M.E. SMEETS (Eds.), *Politie en haar maatschappelijke partners*. Antwerpen: Maklu, 119-136.
- DUIPMANS, D. (1996). *In beeld gebracht: gebruik, beeld en effecten van de cursus 'slachtoffer in beeld' als taakstraf voor minderjarigen*. Drachten: Bureau Duipmans.
- DURLAK, J. (1998). Why program implementation is important. *Journal of Prevention & Intervention in the Community*, 17, 5-18.
- EDWARDS, G.C. (1980). *Implementing public policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- ELMORE, R.F. (1979). Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- ELMORE, R.F. (1982). Backward mapping: implementation research and policy decisions. In W. WILLIAMS, R.F. ELMORE & J.S. HALL (Eds.), *Studying implementation*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 601-616.
- GENDREAU, P., GOGGIN, C. & SMITH, P. (1999). The forgotten issue in effective correctional treatment: program implementation. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 43(2), 180-187.
- GIACCHINO, S. & KAKABADSE, A. (2003). Successful policy implementation: the route to building self-confident government. *International Review of Administrative Sciences*, 69(2), 139-160.
- GILES, W.D. (1991). Making strategy work. *Long Range Planning*, 24(5), 75-91.
- GLORIE, J. (2005). Naar een lokaal integraal veiligheidsbeleid.
- GOGGIN, M.L. (1986). The 'too few cases/too many variables' problem in implementation research. *The Western Political Quarterly*, 39(2), 328-347.
- GOGGIN, M.L., BOWMAN, A.O., LESTER, J.P. & O'TOOLE, L.J. (1990). *Implementation theory and practice: towards a third generation*. Glenview, IL: Scott, Foresman/Little, Brown.
- HAGEMAN, J.T. & SIGLER, R.T. (1998). An evaluation of the implementation of a specialized treatment of sexual offenders program. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 42(3).
- HAMM, M.S. & SCHRINK, J.L. (1989). The conditions of effective implementation. A guide to accomplishing rehabilitative objectives in corrections. *Criminal Justice and Behavior*, 16(2), 166-182.
- HASENFELD, Y. & BROCK, T. (1991). Implementation of social policy revisited. *Administration & Society*, 22(4), 451-479.
- HEBBERECHT, P. (2004). Het Belgische preventie- en veiligheidsbeleid. *Justitiële Verkenningen*, 30(7), 81-95.
- HILL, H.C. (2003). Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 265-282.
- HILL, M. & HUPE, P. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and practice*. Londen: Sage.
- HILL, M. & HUPE, P. (2009). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. Londen: Sage.
- HJERN, B. (1982). Implementation research: the link gone missing. *Journal of Public Policy*, 2(3), 301-308.

- HOGWOOD, B.W. & GUNN, L.A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- HREBINIAK, L.G. (2006). Obstacles to effective strategy implementation. *Organizational Dynamics*, 35(1), 12-31.
- HULL, C.J. & HJERN, B. (1987). *Helping small firms grow: an implementation perspective*. London: Croom Helm.
- INGRAM, H.M. (1989). Implementation: a review and suggested framework. In N.B. LYNN & A. WILDAVSKY (Eds.), *Public Administration: the state of the discipline*. Chatham: Chatham House, 462-480.
- JANN, W. & WEGRICH, K. (2007). Theories of the policy cycle. In F. FISCHER, G.J. MILLER & M.S. SIDNEY (Eds.), *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press/Taylor & Francis, 43-62.
- JENKINS, W.I. (1978). *Policy analysis: a political and organisational perspective*. London: Martin Robertson.
- JOHN, P. (1998). *Analysing public policy*. London: Pinter.
- KINLOCK, T.W., GORDON, M.S., SCHWARTZ, R.P. & FITZGERALD, T.T. (2010). Developing and implementing a new prison-based Buprenorphine treatment program. *Journal of Offender Rehabilitation*, 49(2), 91-109.
- LANDENBERGER, N.A. & LIPSEY, N.W. (2005). The positive effect of cognitive-behavioral programs for offenders: a meta-analysis of factors associated with effective treatment. *Journal of Experimental Criminology*, 1, 451-476.
- LEEUW, F.L. (2010). Evidence based criminaliteitsbeleid en evaluatieonderzoek. In E. DE WREE, E. DEVROE, W. BROER & P. VAN DER LAAN (Eds.), *Evidence based policing*. Antwerpen: Maklu, 53-70.
- LENAERTS, P. (2012). De zonale veiligheidsraad: de motor voor een lokaal integraal veiligheidsbeleid. *Orde van de Dag*, 59, 44-50.
- LIEBERSON, S. & O'CONNOR, J.F. (1972). Leadership and organizational performance: a study of large corporations. *American Sociological Review*, 37, 117-130.
- LIPSEY, M.W. (1992). *Juvenile delinquency treatment: a meta-analytic inquiry into the variability of effects*. Claremont: Claremont Graduate School: Department of Psychology.
- LIPSKY, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- LORANGE, P. (1998). Strategy implementation: the new realities. *Long Range Planning*, 31(1), 18-29.
- MATLAND, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- MAZMANIAN, D. & SABATIER, P.A. (1989). *Implementation and public policy*. Lanham: University Press of America.
- MAZMANIAN, D.A. & SABATIER, P.A. (1983). *Implementation and public policy*. Chicago: Scott Foresman & Co.
- McLAUGHLIN, E. (2007). *The new policing*. London: Sage.
- McLAUGHLIN, M.W. (1987). Learning from experience: lessons from policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 171-178.
- MEÏLAERS, S. (2006). *Bouwstenen voor veilige en leefbare gemeenten*. Brussel: VVSG: Politeia.
- MILLER, S. (1997). Implementing strategic decisions: four key success factors. *Organization Studies*, 18(4), 577-602.
- NOBLE, C.H. (1999). The eclectic roots of strategy implementation research. *Journal of Business Research*, 45(2), 119-134.

- O'TOOLE, L.J. (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: an assessment of the field. *Journal of Public Policy*, 6(2), 181-210.
- O'TOOLE, L.J. (2000). Research on policy implementation: assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.
- OKUMUS, F. (2001). Towards a strategy implementation framework. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 13(7), 327-338.
- PALUMBO, D.J., MAYNARD-MOODY, S. & WRIGHT, P. (1984). Measuring degrees of successful implementation: achieving policy versus statutory goals. *Evaluation Review*, 8(1), 45-74.
- PAUDEL, N.R. (2009). A critical account of policy implementation theories: status and reconsideration. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, xxv(2), 36-54.
- PETERS, B.G. (1998). Managing horizontal government: the politics of co-ordination. *Public administration*, 76(2), 295-311.
- PETERS, T. & WATERMAN, R.H. JR. (1982). *In search of excellence: lessons from America's best running companies*. New York: Harper and Row.
- PETROSINO, A. (2000). How can we respond effectively to juvenile crime? *Pediatrics*, 105(3), 635-637.
- PLEYSIER, S. (2007). De modeterminen voorbije. Reflecties over een lokaal integraal veiligheidsbeleid. *Politiejournaal*, (9), 15-22.
- PLEYSIER, S. (2008). 'Integrale veiligheid' als dogma? Grenzen aan het heersende veiligheidsdiscours. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7, 34-46.
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- PONSAERS, P. (2008). Public security policies in Belgium – Scandals as impulse for Structural and Cultural Reform. In L. CACHET, S. DE KIMPE, P. PONSAERS & A.B. RINGELING (Eds.), *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom juridische uitgevers, 59-76.
- PONSAERS, P. (2010). Onderzoek als vormgever van beleid, of beleid als vormgever van onderzoek? *Panopticon*, 31(3), 1-10.
- PÜLZL, H. & TREIB, O. (2007). Implementing public policy. In F. FISCHER, G.J. MILLER & M.S. SIDNEY (Eds.), *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press/Taylor & Francis, 89-107.
- QUINSEY, V.L., KHANNA, A. & MALCOLM, P.B. (1998). A retrospective evaluation of the Regional Treatment Centre sex offender treatment program. *Journal of interpersonal violence*, 13(5), 621-644.
- REIN, M. & RABINOVITZ, F.F. (1978). Implementation: a theoretical perspective. In W.D. BURNHAM & M.W. WEINBERG (Eds.), *American Politics and Public Policy*. Cambridge, MA: MIT Press, 307-335.
- SABATIER, P. & MAZMANIAN, D. (1980). The implementation of public policy: a framework of analysis. *Policy studies journal*, 8(4), 538-560.
- SALANCIK, G.R. & PFEFFER, J. (1977). Constraints on administrator discretion: the limited influence of mayors on city budgets. *Urban Affairs Quarterly*, 12, 475-498.
- SCHMELZER, C.D. & OLSEN, M.D. (1994). A data based strategy implementation framework for companies in the restaurant industry. *International Journal of Hospitality Management*, 13(4), 347-359.
- SCHNEIDER, A.L. (1982). Studying policy implementation: a conceptual framework. *Evaluation Review*, 6(6), 715-730.
- SCHOFIELD, J. (2001). Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews*, 3(3), 245-263.

- SIMON, H.A. (1960). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan.
- SMITH, T.B. (1973). The policy implementation process. *Policy sciences*, 4(2), 197-209.
- THOMAS, A.B. (1988). Does leadership make a difference to organizational performance? *Administrative Science Quarterly*, 33(3), 388-400.
- TOPS, P.W. (2007). De politie als frontlijnorganisatie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 6, 8-12.
- VAN AERSCHOT, D. (2012). Tijd voor de versie 'zonaal politieplan 2.0'! *Politiejournaal*, (6), 9-13.
- VAN ALTERT, K. (2005). De zin en onzin van meetsystemen. In P. PONSAAERS (Ed.), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*. Mechelen: Kluwer, 195-225.
- VAN ALTERT, K., VERWEE, I. & ENHUS, E. (2009). Exit de veiligheidsmonitor? In S. DE KIMPE & A. COLLIER (Eds.), *De integrale veiligheidstoolbox: kant en klaar bruikbaar?* Brussel: Politeia, 17-36.
- VAN AUDENHOVE, S. & SMET, J. (2009). Enquêtering en burgerparticipatie als tools binnen een integraal veiligheidsbeleid. In S. DE KIMPE & A. COLLIER (Eds.), *De integrale veiligheidstoolbox: kant en klaar bruikbaar?* Brussel: Politeia, 59-81.
- VAN DE SOMPEL, R. (2005). Opvolging van de uitvoering van het lokaal politieel veiligheidsbeleid: een praktijktoepassing. In P. PONSAAERS (Ed.), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*. Mechelen: Kluwer, 227-248.
- VAN DOOREN, W. (2006). *Performance measurement in the flemish public sector: a supply and demand approach*. KU Leuven.
- VAN LIJSEBETH, B. (2001). Naar een geïntegreerd en integraal veiligheidsbeleid? *Orde van de Dag*, 13, 21-29.
- VAN METER, D.S. & VAN HORN, C.E. (1975). The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- VAN THIEL, S. (2009). Prestatiemeting in de publieke sector: zeven misvattingen. *Overheidsmanagement*, 22(1), 20-23.
- VAN THIEL, S. & LEEUW, F.L. (2002). The performance paradox in het public sector. *Public performance and management review*, 25(3), 267-281.
- VANDENHOVE, L. (2012). Lokale integrale veiligheid: spijtig genoeg al op de terugweg! *Orde van de Dag*, 59, 80-86.
- VELDEN, P., VAN DER LENS, K., HOFFENKAMP, H., BOSMANS, M. & VAN DER MEULEN, E. (2014). *Evaluatie training Mentale Kracht. Een plan-, proces-, en een effectevaluatie van de training mentale kracht voor politiemedewerkers*. Tilburg: International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT) – Tilburg Law School.
- VERMEERSCH, H., DE PAUW, E. & DE PRINS, F. (2012). Integrale veiligheid, of de kunst van het haalbare... *Orde van de Dag*, 59, 22-31.
- VINCENT, J.C. & CROTHERS, L. (1998). *Street-level leadership discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- VINK, F. (2004). Onveiligheid, hoog op de politieke agenda. *Algemeen Politieblad*, 143(5), 16-17.
- VLEK, G.C.K. (2005). Met vallen en opstaan. Integraal veiligheidsbeleid in Nederland: een tussenbalans. In P. PONSAAERS (Ed.), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*. Mechelen: Kluwer, 15-80.
- WARTNA, B.S.J. (2005). *Evaluatie van daderprogramma's. Een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies speciaal gericht op het terugdringen van recidive*. WODC.
- WILLEKENS, P. (2006). Beter één vogel in de hand dan tien in de lucht: integrale veiligheid. *Orde van de Dag*, 35, 9-16.
- WILLEKENS, P. (2008). Preventie: van project naar volwaardige schakel in de veiligheidsketen ... Een proces van meer dan vijftien jaar. *Orde van de Dag*, 289-301.

- WILSON, J.Q. (1968). *Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- WINTER, S.C. (2006). Implementation. In B.G. PETERS & J. PIERRE (Eds.), *Handbook of public policy*. London: Sage, 151-166.
- WINTER, S.C. (2012). Implementation. In B.G. PETERS & J. PIERRE (Eds.), *The Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage, 255-263.