

# 'A TALE OF TWO CITIES'. DE VEILIGHEIDSCONTRACTEN IN GENT EN ANTWERPEN, EEN STAND VAN ZAKEN NA DE EVALUATIE (DEEL 1)

Tom Van den Broeck & Christian Eliaerts<sup>1</sup>

## Inleiding

In januari 1995 gaven we in *Panopticon* een stand van zaken over de uitvoering van de veiligheidscontracten in Antwerpen en Gent.<sup>2</sup> Tevens werden de problemen van de evaluatie zelf toegelicht. Dit kaderde in een evaluatieonderzoek dat werd uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ondertussen werd dit onderzoek afgerond en kunnen enkele bevindingen en bedenkingen over het gevoerde beleid worden voorgesteld.<sup>3</sup> Deze tekst sluit aan bij het voorgaande artikel. Daarom zal nu niet meer uitgebreid worden ingegaan op de gestelde problemen inzake evalueerbaarheid van de contracten. Ook de gehanteerde methodologie kwam reeds in het vorige artikel aan bod. Hier volstaat het te vermelden dat in de loop van 1995 en 1996 bij de meeste projecten nog nieuwe vragenlijsten werden afgenomen en gespreksronden werden georganiseerd.

Alvorens bevindingen en bedenkingen te formuleren worden de projecten van beide steden kort voorgesteld en geordend. De drugpreventieprojecten, de werking van de consultatieve preventieraden en de latere initiatieven inzake alternatieve gerechtelijke maatregelen vielen buiten onze onderzoeksopdracht en komen in de tekst als dusdanig niet meer aan bod.

---

1. Resp. wetenschappelijk medewerker en hoogleraar, School voor Criminologische Wetenschappen, Vrije Universiteit Brussel.

2. VAN DEN BROECK, T., 'De veiligheidscontracten: evalueerbaarheid en een stand van zaken', *Panopticon*, jrg. 16, 1, 1995: 58-68. Dit artikel bevatte eigenlijk de weergave van een voordracht die we hielden n.a.v. de 'week van de veiligheid' (1994) in Antwerpen. Daarom werd vooral de Antwerpse situatie belicht.

3. Dit artikel vat de belangrijkste bevindingen samen uit het eindrapport van een evaluatieonderzoek dat in juli 1996 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd overhandigd. Zie: VAN DEN BROECK, T. & ELIAERTS, C., *Evaluatie van de veiligheidscontracten in Antwerpen en Gent, eindrapport*, Brussel, V.U.B.-Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1996 (293 p.+bijlagen). Voor een uitgebreider betoog en de fundering van de bevindingen dient men dit eindrapport te raadplegen. De gegevens voor dit artikel werden vergaard tussen maart 1993 en april 1996. Het artikel werd ter publicatie aangeboden aan *Panopticon* in december 1996. Beleidswijzigingen sinds april 1996 in de twee steden komen dus niet meer aan bod in dit artikel.

## 1. Classificatie van de projecten

De ontstaansgeschiedenis van de veiligheidscontracten verklaart de structuur en inhoud ervan. Inspiratie voor de 'contractsvorm' werd in 1992 door toenmalig regeringsformateur WATHELET uit Frankrijk gehaald. De invulling ervan gebeurde vooral vanuit twee reeds lopende programma's. Enerzijds was er met het Pinksterplan een ambitieus programma gestart inzake de modernisering en professionalisering van het politieapparaat, waarbij de herwaardering van de gemeentepolitie een centrale peiler vormde. Meer zichtbare en aanspreekbare politie, een betere politieke dienstverlening en de verwezenlijking van de principes van community policing stonden hierbij centraal. Anderzijds liepen er al enige tijd pilootprojecten m.b.t. politieke en sociale criminaliteitspreventie. De schok van de parlementsverkiezingen van 24 november 1991 deden de regering ertoe besluiten dat extra inspanningen op het vlak van het veiligheidsbeleid noodzakelijk waren. Ondertussen is het voldoende bekend dat deze politieke dimensie van de veiligheidscontracten niet mag onderschat worden.<sup>4</sup> Ze heeft nl. nogal wat consequenties voor het gevoerde beleid. Dit zal ook verder in de tekst blijken. In elk geval resulteerde deze ontstaansgeschiedenis in een 'mix' van maatregelen die onder de vorm van een contract tussen Staat en stad dienden te worden uitgevoerd. Op de globale kost en de financieringsvoorwaarden van de 29 contracten<sup>5</sup> wordt hier niet verder ingegaan.<sup>6</sup> Antwerpen ontving via het veiligheidscontract de voorbije drie jaren ongeveer 200 miljoen frank per jaar. Gent kreeg in dezelfde periode ongeveer 100 miljoen frank per jaar. De volgende tabel geeft aan welke projecten daarmee gefinancierd worden. Daarbij wordt de classificatiewijze van het VSPP gebruikt.<sup>7</sup>

4. VAN LIMBERGEN, K., 'De veiligheidscontracten: de grote sprong voorwaarts?', *Pretekst*, april 1994: 19-27, p. 19, 20.

5. Eigenlijk 30 indien men het project voor de grensstreek met Frankrijk in West-Vlaanderen meerekent.

6. Zie hierover ROSSEEL, P., 'De veiligheidscontracten en het globaal plan', *Politeia*, jrg. 5, nr. 3, 1995: 13-16; VAN LIMBERGEN, K., l.c., 1994: 19-27. Het losbladige *Handboek Criminaliteitspreventie* bevat een overzicht van alle overheidscontracten (drugplan, veiligheidscontracten, preventiecontracten). Zie: *Handboek Criminaliteitspreventie*, afl. 2, mei 1995: 83-231, Diegem-Zaventem, Kluwer Editorial.

7. Ook de gegevens m.b.t. de personeelssterkte komen van het VSPP. VAN LIMBERGEN, K., l.c., 1994: 21.

## Overzicht van de projecten in Antwerpen en Gent

| CLASSIFICATIE/STAD                               | ANTWERPEN                                                                                                                          | GENT                                                                                                             |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Politie dicht bij de burger                      | Slachtofferbejegening<br>Verbetering onthaal<br>Opleiding (wijkwerking)                                                            | Slachtofferbejegening<br>Verbetering onthaal<br>Opleiding (wijkwerking)                                          |
| Meer politie op straat                           | Aanwerving administratief personeel<br>Hulpagenten                                                                                 | Aanwerving administratief personeel<br>Hulpagenten<br>Hondenbrigade                                              |
| Betere integratie van bijzondere groepen         | City-coaching                                                                                                                      | City-coaching<br>Spijbelpreventie                                                                                |
| Functioneel toezicht<br>Technopreventie          | Buurttoezichters                                                                                                                   | Technopreventieve adviseurs                                                                                      |
| Modernisering/verbetering van de politiefunctie  | Criminaliteitsanalyse<br>Omgaan met migranten<br>Beveiliging van commissariaten<br>Public relations                                | Criminaliteitsanalyse<br>Omgaan met migranten<br>Beveiliging van commissariaten                                  |
| Versterking van het gemeentelijk preventiebeleid | Preventieambtenaar (+ adj.-prev. ambtenaar; coördinator preventie)<br>Dienst Voorkoming Misdrijven<br>Preventiemeldingspunt (PISA) | Preventieambtenaar<br>Dienst Voorkoming Misdrijven<br>Project onveiligheidsgevoelens bejaarden<br>Buurtpreventie |
| Drugproblematiek                                 | Preventieteam SODA                                                                                                                 | Politioneel Preventieteam                                                                                        |
| Totaal aanwerving personeel                      | 90 politiepers./ 85 burgerpers.                                                                                                    | 33 politiepers./48.5 burgerpers.                                                                                 |

### Toelichting bij de tabel en de projecten

Met het project *slachtofferbejegening* wil men het onthaal, de opvang en doorverwijzing van slachtoffers bij de politie verbeteren. Ook wil men agenten sensibiliseren om meer aandacht te besteden aan de noden van het slachtoffer bij de uitoefening van de politietaak. In Antwerpen gebeurt dit gedecentraliseerd in elke politiezone (én centraal ter ondersteuning van de interventiepatrouille). Het team functioneert de klok rond, en dit onder coördinatie van een psycholoog. Gent werkt vanuit een centrale vestiging. Tot 1996 was deze Gentse cel 50 u/week operationeel, sinds 1996 is er i.s.m. andere ondersteunende diensten 24 u permanentie.

De *verbetering van het onthaal* wordt gerealiseerd met de *aanwerving en opleiding van administratief burgerpersoneel* (dat tevens een aantal politieagenten voor operationeel werk dient vrij te maken) en de uitvoering van een aantal infrastructuurwerken in de commissariaten.

Extra *opleiding* werd er vooral gegeven in het kader van de verbetering van de wijkwerking, de verbetering van de planton- en baliefunctie en de bijscholing van het midden- en officierenkader.

De *hulpagenten* worden in Antwerpen geëngageerd om de aanwezigheid van politie in het straatbeeld te verhogen (daling onveiligheidsgevoelens), de politie te ontlasten van een aantal taken (verkeersovertredingen, aanrijdingen) en de service aan de bevolking te verhogen. In Gent ligt de klemtoon op de vaststelling van parkeerovertredingen en de behartiging van de verkeersongevallen.

*City-coaching* groeide uit de eerdere fan-coaching-projecten met voetbalhooligans en tracht de (verdere) afglijding van 'maatschappelijk kwetsbare groepen jongeren' in de delinquentie tegen te gaan d.m.v. het scheppen van alternatieve vrijetijdsactiviteiten, de toeleiding van deze jongeren naar diverse sociale (ook VDAB, mutualiteit) of hulpverleningsorganisaties of gewoonweg door het bijstaan van deze jongeren in hun zoektocht naar woonst, werk, enz. In Gent loopt in samenhang daarmee een project 'integratie via sport'.

In dezelfde stad werd er tevens een project opgestart dat de spijbelproblematiek in kaart wil brengen en verschillende instanties (school, PMS) ervoor wil sensibiliseren. De spijbelende jongeren zelf worden opgezocht.

Met de *buurttoezichters* wil men in Antwerpen een direct aanspreekpunt voor de bewoners creëren waar de burger met klachten, vragen, enz. terecht kan. De buurttoezichters trachten ook te bemiddelen bij relatie- en samenlevingsconflicten tussen verwanten, burens, etnisch verschillende groepen, enz. Tevens worden de toezichters ingezet om straatbeeldmankementen op te sporen en te melden om zodoende de verloederings van het straatbeeld (cf. 'broken windows-theorie'<sup>8</sup>) tegen te gaan.

Met de projecten *criminaliteitsanalyse* wordt er in beide steden aandacht geschonken aan de verbetering van de registratie van politieke gegevens die kunnen dienen voor statistische criminaliteitsanalyses. Deze analyses dienen op hun beurt ter verbetering van het inzicht in (de evolutie van) bepaalde criminaliteitsfenomenen (alook daders en dadergroepen, ruimtelijke spreiding, enz.) waaruit operationele en beleidsmatige conclusies kunnen worden getrokken die effect hebben op het politiewerk.

Het project *omgaan met migranten* is pas van recentere datum en stelt een politieofficier halftijds aan om een opleiding te verzorgen ten behoeve van de sensibilisering van het politiepersoneel voor de specifieke problemen bij het omgaan met migranten. Dit project kwam maar moeilijk uit de startblokken en kon niet worden opgevolgd.

Voorts worden er infrastructuurwerken aan commissariaten uitgevoerd omwille van een beter onthaal en omwille van een betere beveiliging (cf. herhaaldelijke

8. Cf. WILSON, J.Q. & KELLING, G., 'Broken windows', *The Atlantic Monthly*, 1982: 29-38.

inbraken met diefstal van wapens en documenten). Aan de ingang van sommige commissariaten worden praatpalen geplaatst zodat men na sluiting toch de hulpdiensten kan verwittigen. Deze financieringsposten worden ook benut bij de renovatie van respectievelijk de Gentse Goemanskazerne en het Antwerpse hoofdcommissariaat.

Om een juistere voorstelling van de politieacties (o.a. in de pers) te bekomen en een beter politie-imago te bewerkstelligen werd in Antwerpen een *pr-dienst* opgericht. In principe dient deze dienst ook de projecten van het veiligheidscontract bekend te maken bij het grote publiek.

Elke stad met een veiligheidscontract verbindt zich ertoe om een *preventieambtenaar* aan te stellen en een preventieraad te installeren. De preventieambtenaar is de adviseur van de burgemeester over preventiemateries en de projecten van het veiligheidscontract. De preventieambtenaar coördineert tevens deze projecten. Na verloop van tijd werd de ambtenaar versterkt met een administratief-financieel coördinator en een projectcoördinator. Ten slotte bevatten de contracten sinds 1996 nog een 'opdrachthouder', die de samenlevingscontracten dient voor te bereiden.

De diensten *Voorkoming Misdrijven* specialiseren zich in beide steden in het verstrekken van techno-preventief advies bij particulieren (na bv. slachtofferschap van inbraak) of instellingen. Ze werken tevens mee aan specifieke acties zoals de voorkoming van auto- of winkeldiefstallen.

Antwerpen richtte drie *preventiemeldingspunten* (PISA) op waar mensen met vragen over criminaliteit en onveiligheid in hun buurt terecht kunnen en waar klachten en vragen over de werking van de verschillende stadsdiensten (i.h.b. politie) kunnen worden gesteld. Na drie jaar werking werd besloten twee punten op te doeken (zie *infra*). In Gent werden de *buurtcentra* (in het begin buurtcontactcomités genoemd) versterkt. Specifieke aandacht ging hierbij uit naar de organisatie en sensibilisering van de buurtbewoners en de lokale huurdersverenigingen. Ook worden wijkkranten met info over lokale acties, hulpverlening, de werking van stadsdiensten, enz. verstrekt.

Gent investeerde tevens m.b.t. de problematiek van de *onveiligheid(sgevoelens) bij bejaarden*. In nauwe samenwerking met de Dienst Slachtofferbejegening worden adviezen aan bejaarden verstrekt ter preventie van ongevallen, criminaliteit, enz. Zij voorzien ook in een specifieke slachtofferopvang voor deze groep.

Ten slotte werd in het eerste contract in beide steden een *drugpreventieteam* opgestart. In Antwerpen werd dit vooral ingezet ten behoeve van voorlichting in de scholen, bij jeugdorganisaties en naar het thuismilieu toe (bv. ouderverenigingen). In Gent is de drugpreventie meer in de politie ingebed en vormt ze een brugfunctie tussen de politie en de opvangorganisaties voor druggebruikers.

## 2. Bevindingen van de evaluatie

### Proces- en effectevaluatie

Het onderzoek diende een proces- en een effectevaluatie te bevatten. De procesevaluatie omvat een inventaris van de verschillende initiatieven, een beschrijving en analyse van de opstartingswijze en de problemen en knelpunten die daarbij rezen.<sup>9</sup> De effectevaluatie diende de gevolgen te onderzoeken van het gevoerde beleid met de veiligheidscontracten. Zoals gemeld rezen bij de praktische realisering van deze (vooral effect)evaluatie vele problemen.<sup>10</sup>

Daarom kwam het zwaartepunt van het onderzoek te liggen bij een opvolging van de besluitvorming en beleidsvoering. De procesevaluatie vond plaats zoals gepland, maar de effectevaluatie werd omgebogen tot een peiling naar de impact van het beleid. Daarbij werden prioriteiten gelegd. De meest concrete toetsbare doelstelling vormde de wil om een impuls tot duurzame en ingrijpende veranderingen te geven bij de politieorganisatie. Hoe en met welke projecten trachtte men dat te verwezenlijken? Hoe werden deze projecten onthaald binnen de politie en wat was hun invloed op de organisatie en taakuitvoering van de politie? Het onderzoeksobject was hier de politieorganisatie en de veiligheidscontract-projecten die er werden ingeplant.

Vermits men bij de veiligheidscontracten ook rechtstreekse impact wou bereiken bij de burger (o.a. vermindering onveiligheidsgevoelens, verbetering dienstverlening), werden bij voorkeur de bevolkingsgerichte (preventie)projecten gevolgd. De specifieke aandacht voor (de positieverbetering van) gemarginaliseerde groepen en de verbetering van de klachtendetectie bij de bevolking vormden hierbij nog de meest toetsbare doelstellingen. Werden hier inderdaad de impulsen toe gegeven, op welke wijze en wat waren de mogelijke effecten daarvan?

### 2.1. BEVINDINGEN UIT DE PROCES-EVALUATIE

In het vorige artikel in *Panopticon* werd al verslag gedaan van het opstartingsverloop. Daarom wordt hier meer aandacht besteed aan de organisatie van de projecten en de eventuele verdere beleidsontwikkeling op lokaal vlak van de federaal aangegeven doelen.<sup>11</sup> De gevolgen van deze organisatiewijze op de output van de projecten worden in het impactgedeelte geschetst. Meer globale opmerkingen over het gevoerde beleid komen onder de hoofding bedenkingen aan bod.

9. Vooral dit laatste leek ons erg belangrijk. Met het aangeven van problemen, weerstanden en knelpunten proberen we informatie te verschaffen ten behoeve van noodzakelijke bijsturingen, aanpassingen, enz. Het belang daarvan wordt onderstreept in: GILLING, D., 'Multi-agency crime prevention: some barriers to collaboration', *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 33, nr. 3, 1994: 246-257, p. 247.

10. VAN DEN BROECK, T., 'De veiligheidscontracten: evalueerbaarheid en een stand van zaken', *Panopticon*, jrg. 16, 1, 1995: 58-68, p. 59-61.

11. Met 'projecten' bedoelen we zowel de politieke als sociale preventieprojecten die binnen het veiligheidscontract werden opgestart. De werking van politie wordt onder een aparte hoofding behandeld.

### 2.1.1. Beleidsvoorbereiding en beleidsvoering

Met de veiligheidscontracten reikte het federale beleid een, hoofdzakelijk financieel, kader aan waarin op lokaal vlak een veiligheidsbeleid kon worden uitgewerkt.<sup>12</sup> Tijdens het onderzoek werd vastgesteld dat het stedelijke beleid aan zo'n uitwerking de eerste jaren nauwelijks toekwam. Nader omschreven streefdoelen werden er niet bepaald. In deze context werden op het niveau van de projecten vooral activiteiten en niet zozeer doelen omschreven. Aan de opstarting van de projecten ging in de meeste gevallen (vooral wat de nieuwe projecten betrof) geen probleemanalyse vooraf. Dit was mede te wijten aan de geringe voorbereidingstijd die de projecten en hun verantwoordelijken kregen (in een aantal gevallen diende de verantwoordelijke trouwens nog te worden aangeworven).<sup>13</sup> Dit geldt zeker als verzachtende omstandigheid.

Bij vele projecten is het niet duidelijk of ze nu persoonsgericht, situatiegericht of delictsgericht waren en welke consequenties in oriëntatie en bereik dit had voor het beleid. In tegenstelling met wat vaak in andere landen gebeurde, werden er geen concrete te volgen stappenplannen opgesteld.

Inhoudelijke beleidscoördinatie bestaat wanneer men het eens wordt over de doelstellingen van het te voeren beleid en over de specifieke speerpunten of prioriteiten waarop het beleid zich dient te richten. Dat was met de gevolgde veiligheidscontracten geenszins het geval. Bij projecten zonder expliciete doelstellingen ontstond zo incidenteel beleid. Dit alles resulteerde in een 'vliegende start' waarbij de 'kuur' vaak de 'diagnose' voorafging.<sup>14</sup> Maar dit was niet altijd het geval. De Gentse city-coaching omschreef haar doelgroep met leeftijd, nationaliteit en vindplaats per straat. Gedurende de looptijd van het project werd meermaals de vraag gesteld of de activiteiten nog wel gericht waren op de verwezenlijking van de doelstellingen van het straathoekwerk. Zelfevaluatie bleek in die gevallen makkelijker en nauwkeuriger te kunnen verlopen.

De onduidelijkheid op verschillende beleidsniveaus over de na te streven doelen maakte dat onder de vaak algemene doelstellingen uit de contracten op het niveau van de projecten soms andere meer 'officieuze' of 'latente' betrachtingen schuul gingen. Deze hadden hun waarde maar dreigden in conflict te komen met de officiële streefdoelen zoals ze door de lokale beleidsverantwoordelijken worden uitgedra-

12. Inhoudelijk dienden de projecten te blijven kaderen in de doelstellingen van het Pinksterplan.

13. Het gebrek aan voorbereidingstijd werd ook in andere landen vastgesteld. Het Engelse Safer Cities Programme van maart 1988 met een budget van 7 miljoen pond per jaar werd volgens TILLEY (1993) tijdens één 'brainstorming'-sessie met medewerkers van Binnenlandse Zaken opgesteld. TILLEY, N., 'Crime prevention and the safer cities story', *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 32, nr. 1, 1993: 40-57, p. 42.

14. Dit wordt op meerdere terreinen van het overheidsbeleid vastgesteld. In de literatuur hieromtrent spreekt men van 'policy by balloons'. Dan neemt de kans toe dat onderling tegenstrijdige beleidsdoelen worden gehanteerd. Dit doet de geloofwaardigheid van het overheidsbeleid afnemen. Zie voor meer uitleg: VAN ROSSUM, E. & QUARTO, P., 'Pathologie van de naleving', *Beleidsanalyse*, nr. 2, 1993: 5-14, p. 7-8.

gen.<sup>15</sup> Dit spanningsveld tussen officiële betrachtingen ('organisational values') en betrachtingen van de uitvoerders ('employee values') kan naar onze indruk mede worden verklaard vanuit het feit dat de verschillende veiligheidscontract-projecten als zgn. 'straatniveau bureaucratieën' functioneren.<sup>16</sup> Dit is een veel voorkomende organisatievorm in de publieke sector waarbij de uitvoerenden het beleid maken op het terrein in direct contact met de klant.<sup>17</sup> De discretionaire macht (en taakautonomie) neemt toe in zulke organisaties naarmate men lager in de organisatie afdaalt. Politie vormt een uitstekend, zij het dubbelzinnig, voorbeeld van zo'n organisatiewijze.<sup>18</sup> De veiligheidscontracten lijken met de inzet van buurttoezichters, city-coachen en hulpagenten opnieuw voor zo'n organisatievorm gekozen te hebben.<sup>19</sup> In hun werkomstandigheden worden de uitvoerende medewerkers geconfronteerd met soms tegenstrijdige of minstens niet tegelijk uitvoerbare eisen, wat tot dilemma's kan leiden (vermindering criminaliteit vs. verbetering dienstverlening, vangnet en positieverbetering voor jongeren vs. vermindering criminaliteit, retributies uitschrijven vs. service aan de bevolking, mankementen signaleren en/of relatieproblemen aanpakken, enz.). Om deze situatie 'werkbaar' te houden, worden aan de basis aanpassingsstrategieën ontwikkeld.<sup>20</sup> Dit verklaart vaak het grote verschil tussen het geformuleerd beleid door de top en de feitelijke uitvoeringspraktijk.<sup>21</sup> Beleidsplanners gaan dikwijls voorbij aan dit gegeven. Bij het formuleren van beleid verzuimt de overheid vaak na te denken over de uitvoeringsvoorwaarden ervan. 'Uitvoering van beleid is bij veel bewindslieden vaak een blinde vlek'.<sup>22</sup>

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat één van de redenen voor de geringe doelstellingenbepaling en de vliegende start de 'scoringsdruk' vormt die op het gehele programma rust. De veiligheidscontracten vormen nl. ook een politiek ant-

15. De latente, minder uitgesproken functies en doelen hadden hun invloed op de dagelijkse werking van de projecten. Dit blijkt een bevinding die opgaat voor meerdere onderdelen van het justitiële systeem. Zie: CRAWFORD, A. & JONES, M., 'Kirkholt revisited: some reflections on the transferability of crime prevention initiatives', *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 35, nr. 1, 1996: 21-39, p. 25.

16. Het begrip 'streetlevel-bureaucracy' werd ontwikkeld door Michael LIPSKY. LIPSKY, M., *'Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services'*, New York, Sage, 1980.

17. Persoonlijke waarden van de uitvoerder worden in dit geval erg bepalend voor het gedrag tijdens het gedrag. Zie ZHAO, J., LOVRICH, N., GRAY, K., 'Moving toward community policing: the role of postmaterialist values in a changing police profession', *American Journal of Police*, vol. XIV, nr. 3/4, 1995: 151-171.

18. Dubbelzinnig, omdat tegenover de relatief grote uitvoeringsvrijheid een hele batterij aan regels en procedures bestaat voor omgang en (ver)werking intern in de organisatie. Politie wordt dan ook een 'mock bureaucracy' genoemd.

19. Markant verschil blijft vaak het gebrek aan reële bevoegdheden waardoor de taakautonomie niet officieel wordt bekrachtigd door formele beslissingsmacht.

20. VAN DER VEEN, R., 'De afnemende doelmatigheid van sociaal beleid: een uitdaging voor het lokaal bestuur?', *Bestuurswetenschappen*, nr. 6, 1993: 429-437.

21. HAVINGA, T. & TERPSTRA, J., 'Street-level bureaucratie, beleidsuitvoering en relatief machteloze groeperingen', in *Bestuurskunde, hoofdfiguren en kernthema's*, KORSTEN, A. & TOONEN, T., Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1988: 271-287, p. 271.

22. VAN ROSSUM, E. & QUARTO, P., *l.c.*, 1993: 5.

woord op maatschappelijke onrust. Daar wordt in de bedenkingen op teruggekomen. Hier volstaat de opmerking dat dit zijn weerslag had op de projecten. De scoringsdruk verplichtte vele projecten nl. om vooral activiteiten voor te stellen waaruit direct effect zou ressorteren.

De eerste drie jaren van de contracten werd er vanuit de beheers- en bestuursorganen van het contract weinig ondernomen om aan deze problemen iets te doen. Vaak werden ze niet eens erkend. De bestuursorganen, zoals het Antwerpse preventiehuis of de Gentse beleidscel (die niet meer bestaat in die vorm) namen hun rol van programmamanager en coördinator onvoldoende op. Ook de Antwerpse preventieraad blonk uit in afwezigheid wanneer het op reflectie en ontwikkeling van beleid aankwam. In de Gentse preventieraad, zo blijkt uit de verslagen, werden iets meer beleidsdiscussies gevoerd. Sinds 1996 worden er in beide steden opties genomen om de beleidsdoelstellingen toch verder te ontwikkelen. Deze opties verschillen echter grondig van elkaar. Daarop wordt later teruggekomen.

Het eigenlijke opstartingsverloop werd gekenmerkt door problemen inzake aanwerving, selectie en vooral opleiding van personeel voor de projecten. Gezien de onduidelijke doelen en de geringe voorbereidingstijd mag dat geen verwondering wekken. De opleiding en bijscholing van politiepersoneel vormde trouwens een apart project binnen de contracten. Middels de gegeven lessen bleek het (vooral in Antwerpen) enorm moeilijk om de agenten te motiveren voor een andere, meer preventiegericht benadering van het politiewerk. In elk geval bleek een vlug in elkaar gestoken theoretisch programma, dat volgens de agenten weinig aansloot bij de realiteit, weinig impact te hebben op het denken en de overtuiging van de cursisten. Op basis van welke know-how, én in samenwerking met wie, kwamen deze cursussen tot stand? De 'vliegende start' had ten slotte gevolgen voor de uitrusting en infrastructuur van de projecten, maar daar wordt hier niet verder op ingegaan.

### *2.1.2. Organisatie en management van de projecten*

De projecten kenden een enorme variatie in omvang en oriëntatie. Een eenduidig beeld van de globale en toch wel complexe organisatie valt daarom moeilijk te schetsen. Toch pogen we de belangrijkste bevindingen samen te vatten. De daarbij gehanteerde ordening van de gegevens in verschillende aandachtspunten vlakkt onvermijdelijk nuanceringen weg ten voordele van veralgemeningen. Het blijft daarom belangrijk erop te wijzen dat met de bevindingen niet de individuele medewerkers worden 'gevisieerd' maar dat er getracht wordt een globaal beeld vanop enige afstand te schetsen.

#### *Inplanting van de projecten*

De projecten werden administratief en organisatorisch overwegend ondergebracht in de politieorganisatie of in een gebouw van een stedelijke sociale dienst. Enkel

voor de Antwerpse PISA-projecten werden aparte vestigingen gehuurd.<sup>23</sup> De organisatiewijze en organisatiecultuur van de politie of een openbare of stedelijke dienst was van grote invloed op de werking van de projecten. Deze beide diensten kampen evenwel zelf met heel wat functioneringsproblemen. Vooral de starre en bureaucratische werkwijze, de 'verkokering', en de daarmee gerelateerde organisatiecultuur zorgde voor vele dysfuncties. Dit had zijn weerslag op de nieuwbakken preventieprojecten die in de schoot van deze organisaties werden opgestart. Hun werking werd op meerdere vlakken belemmerd door de starre en verkokerde organisaties. Vooral door de afwezigheid van een open en directe communicatiecultuur binnen de politie werden de doelen van de projecten (die eigenlijk al vaak onduidelijk op zich waren) nauwelijks uitgelegd aan het politiepersoneel.<sup>24</sup> Dit gebrek aan kennis over de projecten bevorderde de betrokkenheid vanuit de politie niet. Bovendien kregen de projecten (relatief) meer geld toegestopt voor uitrusting en werking. Misschien gaf dit een gevoel van bedreiging bij de bestaande organisaties. De fraaie slachtofferkamer met nieuw meubilair en voorzien van pc stond in schril contrast met de vaak belabberde werkomgeving van de reguliere politie. Ook dat deed de aanvaarding geen goed. Wat de sociale preventieprojecten betreft, speelde het geld wellicht in mindere mate een rol. Verder kan men zich vragen stellen bij de criteria waarom bepaalde projecten in een welbepaalde dienst of gebouw werden ondergebracht. Anderzijds werden de veiligheidscontract-projecten vaak aan de periferie van de bestaande organisaties opgestart. Specifiek wat de politie betreft dient vastgesteld te worden dat er eigenlijk geen veiligheidscontract-projecten tot de kern van de organisatie doordringen. De 'heart and soul of policing', de interventiepolitie dus, werd helemaal niet betrokken in de veranderingsstrategie. Bijkomende opleidingen werden gewoonlijk enkel aan de wijkpolitie gegeven. Kennis van de traditionele politiecultuur had kunnen voorspellen dat daardoor de legitimiteit en aanvaarding van de projecten laag zou blijven. De rolverwachtingen over elkaar strookten niet.<sup>25</sup>

### Beheer en gezag

Intern in de projecten werd soms een onduidelijke beheersstructuur genoteerd die aanleiding gaf tot de betwisting van bevoegdheden.<sup>26</sup> De sterkte van deze proble-

23. PISA 2 betrok een huis in de onmiddellijke omgeving van reeds bestaande stedelijke of openbare voorzieningen. Op deze keuze wordt verder in de tekst teruggekomen.

24. In bureaucratische organisaties verloopt de communicatie vaak stroef en staat in het teken van controle en *status quo*. Door de sterke verkokering bestaan er vele deelbelangen. Als gevolg daarvan ontstaan er 'defensieve routines' die op hun beurt een communicatieve dialoog onmogelijk maken. Dit belemmert het wederzijdse begrip tussen de actoren. Dit alles leidt er bovendien toe dat de organisatie sociaal niet 'leert' en niet verder ontwikkelt. Zie hierover VAN DER KNAAP, 'Leren van beleidsevaluatie: correctie, reflectie of argumentatie?', *Beleidsanalyse*, nr. 3, 1995: 11-25, p. 16 e.v.

25. Uit de conflicterende rolverwachtingen en de daaruit volgende niet-legitieme macht groeien conflicten, discriminatie, gevoelens van ofwel superioriteit ofwel minderwaardigheidscomplexen. TENNEKES, J., *Organisatiecultuur: een antropologische visie*, Leuven, Garant, 1995.

26. Wat is doorslaggevend voor het bepalen van het beleid in de politieke preventieprojecten: de project-leider als burger of de politieofficier die binnen de politiehierarchie hoger staat?

matiek varieerde naargelang het project.<sup>27</sup> Over de onduidelijkheden in beheer, organisatie en taakverdelingen heerste veel, soms verdoken, ongenoegen in de projecten. In die mate zelfs dat de goedlopende zaken spijtig genoeg vaak niet meer werden onderkend door de medewerkers. We kregen de indruk dat deze problemen (én deze die verder in de tekst aan bod komen) zich in grotere mate voordeden in Antwerpen dan in Gent. Anderzijds dient onderkend dat in Antwerpen veel openlijker op deze problemen werd ingegaan.

### Het claimen van dezelfde taken en bevoegdheden

Dit 'claimen' was mede een gevolg van het hierboven beschreven inplantingsproces. In het bijzonder de onduidelijke 'positionering' van de projecten onderling en ten opzichte van de bestaande organisaties waren hier debet. Integratie impliceert immers steeds een stukje macht afgeven. Deze onduidelijkheden en problemen qua hiërarchie situeerden zich eigenlijk op verschillende niveaus:

- qua algemeen beheer van het contract;
- qua inplanting van de projecten bij de bestaande organisaties (politie en openbare en stedelijke diensten)<sup>28</sup>;
- qua verhouding tussen nieuw opgerichte structuren en bestaande stedelijke diensten zoals OCMW, wijkbureaus, stedelijke buurtcentra, enz.<sup>29</sup>;
- tussen de verschillende projecten<sup>30</sup>;
- binnen de projecten zelf d.w.z. tussen projectmedewerkers en personeel niet tewerkgesteld door het veiligheidscontract binnen hetzelfde project.

Op het terrein resulteerde dit in afstemmings- en coördinatieproblemen. Taakoverlappen, versnippering, dubbel werk en soms concurrentie waren daarvan het

27. Een voorbeeld: zowel de Antwerpse city-coaching als het buurttoezichtproject waren in hetzelfde gebouw van het departement Sociale Zaken gevestigd. City-coaching viel voor de beleidsvoering zowel onder een lokale projectleider als onder het preventiehuis als onder de directeur van het departement Sociale Zaken. De straathoekwerkers van city-coaching werden bovendien nog eens overkoepeld en ondersteund door de straathoekwerkorganisatie ASTROV en zijn coördinator. De buurttoezichters vallen, via drie verantwoordelijken, enkel onder het departement Sociale Zaken. Bepaalde het preventiehuis dan enkel mede het beleid van de city-coaching en niet van de buurttoezichters? De straathoekwerkcoördinator van ASTROV had geen rechtstreeks contact met het departement Sociale Zaken en de andere verantwoordelijken van de straathoekwerkers, maar moest wel het geheel coördineren. De straathoekwerkcoördinator viel trouwens op zijn beurt volgens het samenwerkingsprotocol onder de bevoegdheid van de burgemeester, stond administratief evenwel bij politie ingedeeld (de hoofdcommissaris moest bv. over zijn eventuele bijscholingen beslissen...) maar diende de regels te volgen opgesteld door de vrijgestelde van ASTROV. Vele medewerkers (en wij ook) vroegen zich af wie nu eigenlijk onder wie werkte, wie stuurde wat en waar werd het globale beleid bepaald?

28. De Gentse criminaliteitsanalyse-dienst bv. verschaftte, ten tijde voor de nieuwe reorganisatie, patrouille-aanbevelingen op basis van de criminaliteitsgegevens. Het patrouillebureau bij de interventiepolitie deed net hetzelfde. Beide diensten waren niet op de hoogte van elkaars werk.

29. OCMW, wijkbureaus en PISA-vestigingen behartigden in Antwerpen soms dezelfde vragen (gewild of ongewild). Voor de klant ontstond hier een 'draaideur'-politiek.

30. Sommige buurttoezichters losten dit zelf op door klachtenmeldingen rechtstreeks bij een PISA-vestiging binnen te leveren i.p.v. bij de eigen dienst. Werkte de ene dienst efficiënter dan de andere?

gevolg. Ook dat werd in het vorige artikel al geïllustreerd.<sup>31</sup> In zulke situaties is het onvermijdelijk dat organisatie(delen) of individuen bewust of onbewust hun territorium gaan afbakenen.<sup>32</sup> Zo nam de kans toe dat men per project een eigen beleid voert dat op termijn maximaal de overlevingskansen van de eigen 'winkel' promoot in plaats van elkaar te ondersteunen.<sup>33</sup> Het rendement van al deze afzonderlijke projecten wordt evenwel nog moeilijk te meten. Het management beschikt daarvoor over onvoldoende 'tools'.

Het gebrek aan een duidelijk overkoepelend beleids- en beheersinstrument verhinderde dat deze problemen werden verholpen. Jammer genoeg werd daardoor vooral in Antwerpen in de projecten ongenoegen en demotivatie vastgesteld.

## Samenvattend

Het gebrek aan een vernieuwend en doelgericht beleid van de politie en de stedelijke administratie waarin de projecten werden ondergebracht, leidde tot implementatieproblemen. De projecten gingen 'niet diep genoeg' en konden zodoende geen duurzame veranderingen op gang trekken. De projecten opereerden op verschillende schaal, onder verschillende verantwoordelijken en met een verschillende cultuur. Het gebrek aan een adequate communicatiecultuur binnen de stad en de politie was bovendien een probleemversterker. Dit alles leidde tot onduidelijkheid, wrijvingen en ongenoegen. Werken zonder een duidelijk beleid blijkt voor vele medewerkers een ondankbare opdracht. De intensiteit van deze problematieken leek hoger te liggen in Antwerpen dan in Gent. Dat de politieke en bestuurlijke problemen in de Stad Antwerpen groter en complexer zijn dan deze in Gent is daar o.i. niet vreemd aan. VAN ROSSUM & QUARTO (1993) bevelen het gebruik aan van een 'ketenmodel' en een daaruit afgeleide 'checklist voor resultaatgericht beleid' als mogelijk middel om de beschreven problemen te verhelpen.<sup>34</sup> WITTEVEEN propageert in dat verband een meer doelgerichte uitvoeringsorganisatie en introduceert het begrip 'communicatief bestuur'.<sup>35</sup>

### 2.1.3. Taakuitvoering van de projecten

Omwille van de geschetste 'kinderziekten' inzake uitrusting, aanwerving, opleiding en infrastructuur liepen een aantal projecten vertraging op.<sup>36</sup> Ondanks dit alles zijn

31. VAN DEN BROECK, T., *l.c.*, 1995: 65.

32. VAN ROSSUM, E. & QUARTO, P., *l.c.*, 1993: 10.

33. In de organisatieliteratuur wordt hiervoor de term 'goal displacement' gebruikt als een vorm van verschuiving, ontworteling en het los geraken van de oorspronkelijke bestemming. LAMMERS, L., *Organisaties vergelijkenderwijs*, Utrecht, Het Spectrum (Aula), 1983: 72.

34. Zie VAN ROSSUM, E. & QUARTO, P., *l.c.*, 1993: 12 e.v.

35. WITTEVEEN (1991) in VAN DER VEEN, R., *l.c.*, 1993: 435.

36. In Nederland, waar men toch meer voorbereidingstijd nam, werd niettemin ook een aanzienlijke vertraging opgetekend. POLDER (1992) maakt m.b.t. het Sec-programma van 1986 gewag van vertragingen in 42% van de preventieprojecten. POLDER, W., 'Vijf jaar criminaliteitspreventie, een evaluatie van experimenteel beleid', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 18, nr. 2, 1992: 8-20.

de meeste projecten operationeel. Dat is zeker een positieve vaststelling. De problemen inzake organisatie en management hadden evenwel hun weerslag op de werkvloer.

### Ritualisme

Het overbenadrukken van activiteiten en het te weinig aandacht besteden aan streefdoelen leidde in een aantal projecten tot 'ritualisme': de activiteiten werden uitgevoerd zonder dat er werd nagegaan of dit nog wel nuttig was, zonder dat er werd geëvalueerd, enz.<sup>37</sup> Ook de weergave van de activiteiten in de jaarverslagen door een loutere turving illustreert dit. Uit de activiteiten werden omzeggens geen conclusies getrokken. Er werd dus niet nagegaan of de doelen worden gehaald en of dit op de juiste wijze gebeurt. Vooral het bijvragen van de nodige middelen kreeg de nodige aandacht. Het gebrek aan een effectieve registratie van de activiteiten en een terugkoppeling naar streefdoelen bemoeilijkte trouwens ook de onafhankelijke evaluatie en i.h.b. het peilen naar de effectiviteit van de projecten.

### Samenhang en coördinatie

Tussen de projecten onderling was er weinig samenhang en coördinatie. Dit is het gevolg van het disparate geheel. Op een aantal plaatsen werd getracht dit te verhelpen. Dit bracht evenwel weer andere problemen met zich mee (zie *infra*, recente beleidsontwikkeling). Onderlinge samenwerking en afstemming blijkt eerder een (moeilijke) opgave dan een gegeven!

### Ondersteuning en bijsturing

Feedback en zelfevaluatie blijven zwakke broertjes binnen de projecten. Daartoe werden weinig inspanningen geleverd. Bovendien kan men zich de vraag stellen of evaluaties wel werden gelezen door de lokale beleidsmensen. Er was ook een grote nood aan ondersteuning in de projecten. Deze verwachtte men o.a. van het VSPP. Deze steun kwam er volgens de projecten eigenlijk niet. Tegenwoordig wordt verwacht dat zulke innoverende projecten zelf aan 'actie-onderzoek' doen.<sup>38</sup> Tijdens het werk zelf dient onderzocht te worden waarom en hoe men iets doet. Deze moeilijke taken van zelfreflectie zullen niet zonder moeite worden gerealiseerd.

### Toch aan het werk!

Ondanks dit alles was het toch niet alleen kommer en kwel. Een vlotter onthaal van de burgers<sup>39</sup>, een betere slachtofferbejegening, hercontactnames na inbraak, een

---

37. Zie *infra* Voorkoming Misdrijven.

38. TOCH, H., 'Research and reform in community policing', *American Journal of Police*, vol. XIV, nr. 1, 1995: 1-11, p. 1.

39. Dat wil zeggen een beleefder en professioneler onthaal van de klanten in de politiecommissariaten door herschoold politie- of burgerpersoneel.

beginnende samenwerking op een aantal terreinen van verschillende stadsdiensten, meer registratie van straatbeeldmankementen, de ontwikkeling van het straathoekwerk enz. kenden een begin via het veiligheidscontract. In hoeverre dit allemaal verder en duurzaam zal worden uitgebouwd, blijft een vraag. Of dit allemaal van enige invloed zal zijn op de veiligheidssituatie in de steden en op het vertrouwen van de bevolking viel ten tijde van het onderzoek zonder rechtstreekse meting niet te zeggen. De ontwikkeling en afname van de APSD 'veiligheidsmonitor' zal hierin verandering brengen. Bovendien doen de steden recentelijk zelf inspanningen op het vlak van evaluatie en toetsing. Gent financierde einde 1996 zelf een universitair onderzoeksproject (UG) waaruit een wetenschappelijk evaluatiemodel voor de veiligheidscontract-projecten zou moeten resulteren. De politiereorganisaties die in beide korpsen sinds 1996 op snelheid beginnen te komen, schenken eveneens meer aandacht aan evaluatie en bijsturing. Deze belangrijke en positieve evolutie zal hopelijk bijdragen tot het realiseren van een doordachte beleidsvisie en beleidscyclus.

Bovendien dient nogmaals opgemerkt dat ondanks de geschetste problemen we verscheidene medewerkers ontmoetten die inzet en enthousiasme aan de dag legden en erin slaagden een positieve werksfeer te creëren.<sup>40</sup>

#### *2.1.4. De werking van de politieorganisatie en de impact van de veiligheidscontract-projecten op de politie*

##### *Interventiepatrouilles*

Tijdens het onderzoek gingen we bij de interventiepatrouilles in beide steden d.m.v. directe observaties en interviews na in hoeverre de veiligheidscontracten fundamentele aanzetten gaven tot veranderingen bij de politieorganisatie, i.h.b. in de richting van community policing.<sup>41</sup>

Waren er in de kern van de politie, bij de interventiediensten dus, veranderingen merkbaar die werden geïnitieerd of ondersteund door het veiligheidscontract? Wat was de receptie van deze contracten bij het politiepersoneel?

---

40. We benadrukken dan ook dat de geschetste bedenkingen hoe dan ook geen ver- of beoordeling van individuen in zich houden. We zijn er ons van bewust dat deze vorm van evaluatieonderzoek de onderzoekers én de onderzochten soms in precaire situaties brengt. Al was het maar omdat bij een gedetailleerde evaluatie van bv. kleine projecten de informatie kan worden getraceerd naar één of enkele personen. De mogelijke gevolgen van een dergelijk onderzoek worden treffend geschetst in VAN DER POEL, S., 'Wolf in schaapsvacht? Een verslag over onderzoek bij de politie', in *Hoe weet je dat? Wegen van sociaal onderzoek*, BOUW, C., BOVENKERK, K., BRUIN, K., BRUNT, L. (red.), Amsterdam, De Arbeiderspers/Wetenschappelijke Uitgeverij, 1982: 143-162.

41. De werking van de wijkpolitie kwam in Antwerpen al in het kader van vorige onderzoekingen uitgebreid aan bod. Zie o.m. VAN DEN BROECK, T. & ELIAERTS, C., *Community policing, Organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie*, Brussel, Politeia, 1994. Bij de Gentse wijkpolitie werden (beperkte) bezoeken afgelegd aan wijkcommissariaten en interviews gehouden.

Uit de interviews en observaties bleek dat het management de reactieve criminaliteitsbestrijding nog steeds als belangrijkste en exclusieve politieke opdracht bleef huldigen en de patrouilles dan ook op deze wijze organiseerde. Deze vorm van 'brandweerpolitie' propageert incidentgerichte geïsoleerde interventies.

Die dienden door het basiskader afgehandeld te worden met weinig ondersteuning of sturing. Eigenlijk werkten de agenten op het terrein wat visie, organisatie en taakuitvoering betreft vaak in het 'luchtledige'. De aanwezige politiecultuur (de dominante 'crime fighting-cultuur') ondersteunde deze zienswijze. Kennis van de bevolking en van de buurt telde in een vaak in zichzelf gekeerde organisatiecultuur weinig mee.<sup>42</sup> Deze kennis is evenwel onontbeerlijk om goed en pro-actief politiewerk te leveren.

Er waren ten tijde van de observaties (zomer en herfst 1994) bij de interventiepatrouilles dus geen veranderingen merkbaar naar een meer open en klantgerichte organisatie die de principes van de basispolitiezorg of community policing in de praktijk tracht te brengen.

Bovendien had het interventiepersoneel weinig kennis van het veiligheidscontract. Er was dan ook nauwelijks contact en samenwerking met de projecten uit het veiligheidscontract.<sup>43</sup> Het nut ervan werd vaak in twijfel getrokken. Met de aangewende middelen had men liever bijkomend politiepersoneel aangeworven.

De receptie van de projecten was dan ook slecht binnen de interventiepatrouilles. Het project slachtofferbejegening werd misschien nog het meest aanvaard. Men kon ze 24/24u bereiken en het stelde de politiemensen in staat om mensen met problemen waar ze zelf geen weg mee wisten vlot door te verwijzen. Dat vertelden ze althans. Tijdens de observaties zijn we slechts éénmaal getuige geweest van een vraag tot bijstand van de dienst slachtofferzorg. Het ging hier om de opvang van een man wiens vrouw juist zelfmoord had gepleegd door uit het venster te springen van hun appartement op de derde verdieping.

Of het optreden en inlevingsvermogen van het politiepersoneel ten aanzien van slachtoffers in het algemeen veranderde door de inzet van de dienst slachtofferbejegening valt moeilijk te zeggen. Tijd voor specifieke scholing en begeleiding 'on the job' ontbrak eigenlijk (zie *infra*).

Anderzijds vormde de inzet van bijkomend toezicht zoals hulpagenten en buurttoezichters of de uitbouw van het straathoekwerk vaak een argument om de eigen politietaak tot loutere criminaliteitsbestrijding te beperken. 'Sociaal werk' moest dan maar door de straathoekwerkers of de buurttoezichters gedaan worden.

---

42. De karakteristieken van een op isolatie gerichte (weliswaar Britse) politiecultuur worden treffend geïllustreerd in REINER, R., *The politics of the police*, (ch. 4), Sussex, Wheatsheaf Books, 1985.

43. Men kan zich afvragen of de desinteresse voor al deze 'nieuwlichterij' ook niet werd ingegeven door de afwijzende houding van de politiecultuur. Binnen deze subcultuur wordt vooral gepleit voor meer politiepersoneel en niet voor projecten die inhoudelijke veranderingen in het politiewerk of attitude propageren. Het feit dat die projecten vaak ook op een problematische wijze werden georganiseerd (*supra*) deed de geloofwaardigheid ervan bij de agenten geen goed.

## Wijkwerking

Specifiek voor de wijkagenten werden er in het kader van het veiligheidscontract extra opleidingssessies georganiseerd inzake wijkwerking, preventie, klantvriendelijker onthaal, informatie over preventieprojecten zoals buurttoezicht, straathoekwerk e.a. In Gent werden deze bijscholingssessies door het politiepersoneel redelijk goed gewaardeerd. In Antwerpen minder. Daar werd vooral het theoretische karakter van de uiteenzettingen en de geringe vertrouwdheid van de lesgevers met de noden van de politiewereld op de korrel genomen.

Plannen ter opvolging van de gegeven opleiding in het korps bestonden er niet. Een evaluatie van de effecten van de opleiding achteraf was dan ook erg moeilijk. Of de éénmalige opleidingen veel verandering hebben bewerkstelligd valt toch te betwijfelen.

In Gent vonden er bovendien kleine verschuivingen plaats in het kwartierwerk onder invloed van de premietoekenning ter compensatie van het verlies van zondag- en nachtvergoedingen.<sup>44</sup> Vermits het Vlaams Gewest daarvoor extra prestaties verwachtte, werden de kwartieragenten sindsdien ook 's avonds tot 22 u per twee ingezet. Ook daarvan werd intern geen evaluatie bijgehouden. Wél bleek uit gesprekken met de (welwillende) leiding dat nogal wat agenten van deze gelegenheid gebruik maakten om hun administratieve stukken af te handelen bij mensen die overdag uithuizig zijn. Begrijpelijk, maar waarvoor diende dan die begeleidende agent? Zonder begeleiding (daarvoor was te weinig hoger kader), zonder extra opdrachten en doorstroming van info vanuit de interventie bleef het rendement van die verhoogde inzet denkkelijk beperkt.

Al bij al was er bij de verschillende politieafdelingen geen sprake van organisatie- en cultuurveranderingen in de richting van 'community policing'. Om zulke veranderingen te kunnen opstarten was immers eerst een omslag in doelstellingen van politiewerk (cf. 'mission statement') en een grondige aanpassing van de organisatiestructuur gewenst. Dat was toen niet aan de orde. Vervolgens had er een intense begeleiding van het veranderingsproces dienen plaats te vinden.<sup>45</sup> Tijdens de observaties viel vooral de afwezigheid op van enige ondersteuning van het basiskader door de officieren. Dit was vooral zo bij het interventiepersoneel in beide steden.<sup>46</sup> In de wijkcommissariaten was de toestand genuanceerder. Enkele Antwerpse officieren probeerden een wijkteamwerking uit te bouwen maar kwamen daarvoor tijd,

44. Politiepersoneel dat vanuit de interventieafdeling naar de wijkpolitie overgeheveld werd verloor zijn nacht- en weekendpremies.

45. VAN DEN BROECK, T. & ELIAERTS, C., *o.c.*, 1994. In het bedrijfsleven worstelt men met dezelfde problemen. Zie LAWLER, E., 'Organiseren op basis van competenties', *HRM-Select*, nr. 3, 1994: 35-47, p. 35.

46. In Gent werd 1 officier opgemerkt die agenten zowel op het terrein als bij de opstelling van hun pv's begeleidde.

handen en middelen te kort. Maar globaal beschouwd was ook hier niet echt sprake van een intense ondersteuning en feed back ten behoeve van de agenten.<sup>47</sup>

Om al deze redenen was het naar onze indruk niet zo best gesteld met de kwaliteit van de geleverde prestaties.<sup>48</sup> Een structurele en culturele omslag naar de principes van community policing zoals ze door de veiligheidscontracten werden gepropageerd had alleszins nog niet plaatsgevonden.

Kan men het veiligheidscontract verantwoordelijk stellen voor het (jarenlange) dysfunctioneren van de politieorganisatie? Neen, maar er dient wel vastgesteld te worden dat d.m.v. het veiligheidscontract ten tijde van het onderzoek weinig inspanningen werden geleverd om deze problematieken in hun kern aan te pakken. De politieprojecten (slachtofferbejegening, voorkoming misdrijven, hulpagenten) bleven immers in de marge van deze politieorganisatie. Aan de werking en de organisatie van de politieinterventies werd ten tijde van de observaties niet geraakt.

### Nieuwe reorganisaties

Achteraf kwam er dan toch verandering. Sinds 1995 besloten zowel Gent als Antwerpen (opnieuw) tot een grondige reorganisatie van de politie. In beide korpsen huldigt men de principes van community policing of basispolitiezorg als leidraad voor deze veranderingen. In principe willen beide korpsen hun organisatie afplatten, de generale taakstelling propageren en in zekere mate geografisch decentraliseren (de zgn. 3d's).<sup>49</sup> De gegevens uit de respectieve observatierapporten van dit onderzoek dienden ter ondersteuning van de aan de gang zijnde nieuwe reorganisaties. In die zin was er dan toch wel een impact merkbaar vanwege het onderzoek.

Binnen dit bestek kan niet dieper op deze veranderingen worden ingegaan. Bij het afsluiten van het evaluatieonderzoek had er in beide korpsen een audit plaatsgevonden en waren plannen tot verandering voorgesteld. In Gent werd deze audit praktisch en financieel gesteund door het veiligheidscontract.<sup>50</sup> Op deze wijze werd wél voor directe impact van het veiligheidscontract gezorgd! In Antwerpen stond het veranderingsproces einde 1996 nog los van het veiligheidscontract. Een uitgebreide evaluatie van de 'prille' veranderingsprocessen was in het kader van het evaluatieonderzoek dus niet mogelijk.<sup>51</sup> We hopen daarover later te kunnen rapporteren.

*(wordt vervolgd in het volgende nummer)*

47. Het overbrengen van kennis in organisaties (de lerende organisatie) is enkel mogelijk indien er eerst leren plaatsvond in de subcultuur van de leiding. Zie: SCHEIN, E., 'Over dialoog, cultuur en het leren in organisaties', *HRM-Select*, nr. 3, 1994: 23-33, p. 32. Ten tijde van de observaties was dit niet het geval.

48. In het eindrapport wordt dit geïllustreerd met vele voorbeelden uit de praktijk.

49. De interventiepatrouilles zullen worden ingedeeld bij de wijkcommissariaten. Er komt evenwel geen samensmelting met de wijkwerking naar Nederlands model (wijkteamwerking).

50. De personeelsleden die werden aangeworven om de materiële doorlichting uit te voeren werden betaald door het veiligheidscontract.

51. Dit viel trouwens buiten de evaluatieopdracht van Binnenlandse Zaken. Voor een overzicht van de reorganisatieplannen en een stand van zaken (vooral in Gent): DENIS, F., 'Nieuwe bezems keren goed', *Politeia*, jrg. 6, nr. 7, 1996: 8-16.