

Hoe lokaal kan een veiligheidsbeleid zijn?

Lokale integrale veiligheid: nakende realiteit of een natte droom?

W. BRUGGEMAN

Bij de vraag hoe lokaal een veiligheidsbeleid kan zijn, staat de discussie betreffende het concept integrale veiligheid op lokaal niveau centraal. Hierin spelen de administratieve overheden en ook de gerechtelijke overheden (strafrechtsketen), naast andere partners, een centrale rol. We hopen natuurlijk dat de nakende gemeenteraadsverkiezingen een speciale mogelijkheid bieden en zijn voor het aanzwengelen van dit debat en we verwachten dat dit themanummer hier een wezenlijke bijdrage kan toe leveren, vooral door het samen brengen van empirisch onderzoek.

In dit themanummer staan centraal: de aanpak van de overlastproblematiek, de decriminalisering van een reeks kleinere misdrijven uit het strafwetboek, het lokaal omgaan met terrorisme, de gemeentelijke administratieve sancties, het deficit opdat vlak van de traditionele strafrechtelijke mogelijkheden en de zoektocht naar andere modaliteiten van aanpak. De meeste aandacht gaat naar het lokaal bestuurlijke handhavingvraagstuk.

Eerst is er natuurlijk nood aan het exact afbakenen van het begrip (on-)veiligheid, en daarvoor kunnen we teruggrijpen naar een recente publicatie betreffende het integrale veiligheidsbeleid¹. Het gaat hierbij om begrippen zoals objectieve onveiligheid, subjectieve onveiligheid en integrale veiligheid.

Dan ontstaat de nood om onveiligheid in beeld te krijgen. In samenhang met de luister- en bevragsingsprocessen die nu stilaan in gang worden gezet, draagt dit uiteraard bij en is een essentiële voorwaarde om het veiligheidsbeleid, vooral op lokaal vlak, gestalte te geven.

Aangezien we in België, ondanks de vele studies, documenten en nota's die voorliggen, eigenlijk nog in een pioniersperiode zitten, is het aangewezen om ook in het buitenland te kijken hoe alles daar verloopt en Nederland en het Verenigd Koninkrijk zijn hiervoor uiteraard goede vergelijkingspunten, die trouwens in deze bijdrage uitvoerig aan bod komen.

Ook valt het op dat we betrouwbare informatie ontberen betreffende de sociale weerstanden op de ingevoerde regeling(en). Ook daaraan wilden we met dit themanummer tegemoetkomen.

Het lokale veiligheidsbeleid moet zich dan inschrijven in een globaal concept, dat nu vrijwel uitsluitend centraal, d.w.z. federaal wordt aangestuurd. De "krachtlijnen voor een federaal veiligheidsprogramma" gaven in 1995 al de integrale veiligheidsgedachte weer en het regeerakkoord van 1999 werkte dit concept verder uit. Dezelfde centrale overheid was vrij actief met het uitvaardigen van richtlijnen (2 CP, 43 GPI, 38 PLP, 24 ZPZ) en met het vastleggen van het Nationaal veiligheidsplan 2004-2007. Toch wordt er over geklaagd dat de gemeenten te weinig impact hebben op het veiligheids- en politiebeleid².

¹ DEVROE, E. en REYNDERS, D., Het veiligheidsprobleem als maatschappelijk proces: naar een geïntegreerd veiligheidsbeleid, in: PONSAERS, P., Integraal veiligheidsbeleid, Mechelen, Kluwer, 2005, 479 (81-107)

² Mulleners, F., Lokaal veiligheidsbeleid onder druk, Ibidem, 166

Bijzonder te onderstrepen is de rol van de Dienst voor het strafrechtelijke beleid in samenwerking met de Algemene directie preventie- en veiligheidsbeleid bij het ontstaan van de Kadernota integrale veiligheid (goedgekeurd in 2004), nota die ook oriëntatie moest geven aan het Nationaal veiligheidsplan. Dit plan zou dan op zijn beurt het kader vormen voor de zonale veiligheidsplannen. Dit laatste was bij aanvang wishful thinking, om reden dat qua tijdsplan de zonale plannen er moesten liggen op het ogenblik dat het Nationaal veiligheidsplan ter kennis werd gebracht van de lokale autoriteiten. Velen beklagden zich ook over de sterke top down aanpak, daar waar een bottom up inbreng van de gemeenten zeker meer aangewezen was. Integraal veiligheidsbeleid dient voornamelijk op lokaal vlak gerealiseerd te worden en dit uiteraard in het raam van een globaal concept. De gemeenten hebben een essentiële regierol. Dit is alleszins het uitgangspunt³ of zou het moeten worden.

Omdat onveiligheid, waarvan de burgers de directe hinder ondervinden afhankelijk is van de lokale omstandigheden, is het een doelstelling van de gemeente om met de lokale partners het veiligheidsbeleid voor te bereiden en uit te voeren. In het lokale veiligheidsbeleid moeten heldere doelen en taakstellingen worden geformuleerd. Ook moet aangegeven worden waar verantwoordelijkheden liggen. Het gemeentebestuur moet in staat zijn om hierover afspraken te maken.

Vele vragen rijzen echter als men nagaat wat er op de werkvloer gebeurt. Waarom komt lokaal integraal veiligheidsbeleid zo moeizaam van de grond? De aanpak is onvoldoende systematisch. Het vraagt om een manier van besturen (horizontale sturing noemen de Nederlanders dat) die gemeenten nog onvoldoende beheersen. En ook de positie van de veiligheidscoördinator is vaak te zwak⁴. Ziedaar, enkele vaststellingen in Nederland door het bureau Andersson Elffers Felix gemaakt, in een evaluatieopdracht uitgaande van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in voorbereiding van het project "Veilige gemeente", vaststellingen die zo kunnen overgedragen worden naar België. Ook andere ervaringen uit Nederland zijn interessant genoeg om in dit editoriaal opgenomen te worden.

Door het ontbreken van een systematische aanpak blijft het lokale veiligheidsbeleid er steken in geïsoleerde projecten die geen deel uitmaken van het reguliere beleid. Ook zijn de maatregelen onvoldoende gebaseerd op een analyse van de problematiek of van de knelpunten in de bestaande aanpak. Dikwijls ontbreekt het aan concrete doelen en prestatieafspraken tussen de samenwerkende partners.

Aan de hoge eisen die aan veiligheidscoördinatoren moeten worden gesteld ("een schaap met vijf poten"), wordt vaak niet voldaan. Een veiligheidscoördinator moet niet alleen beschikken over ruime expertise en een goed netwerk, binnen het ambtelijke apparaat dient hij bovendien een zware positie te hebben, met korte lijnen naar het bestuur.

Door hun traditionele kijk op sturing ("verticaal") ervaren gemeenten hun mogelijkheden tot beïnvloeding van niet-gemeentelijke partners als onvoldoende. Integrale veiligheid vraagt echter om horizontale vormen van sturing. Instrumenten waar de gemeente wel over beschikt, zoals subsidievoorwaarden, vergunningen, convenanten, prestatieafspraken of de gezagsuitoefening over politie, administratieve sanctionering, worden echter onvoldoende benut.

Gezien de beperkte expertise die gemeenten- vooral de kleinere onder hen- in huis hebben, zijn zij vaak onvoldoende partij voor de hoogwaardige specialisten die veilig-

³ Ibidem, 88

⁴ SMVP nieuws, oktober 2005

heidspartners als woningcorporaties of zorginstellingen kunnen inzetten. Bovendien schort het vaak aan de nodige informatieverzameling en analyse en blijken registratiesystemen in de praktijk dikwijls vervuild. De samenhang tussen integraal veiligheidsbeleid en andere beleidsterreinen is vaak zwak, zowel beleidsmatig als organisatorisch. Van een breed commitment is slechts in weinig gemeenten sprake.

Het integrale veiligheidsbeleid wordt in Nederland voorts bemoeilijkt door een onvoldoende aansluiting van de justitieketen en de zorgketen. Gemeenten hebben geen directe bestuurlijke relatie met deze instellingen, die op hun beurt weer vanuit regionale of landelijke doelstellingen worden aangestuurd. Bovendien is er bij politie en justitie tendens naar centralisatie en "afrekenen" op meetbaar resultaat. Gemeenten en andere partners vrezen dat hiermee de ruimte voor lokaal maatwerk zal worden ingeperkt. Wil de gemeentelijke regie beter uit de verf komen, dan zullen gemeenten om te beginnen de juiste personen moeten aantrekken. "Trekkingen" van de uitvoering die de kwaliteit hebben om het proces van samenwerking te managen, beschikken over inhoudelijke expertise, kennis van het werkveld van de partners en expertise betreffende een systematische aanpak van het veiligheidsbeleid. Voor zich spreekt tenslotte dat deze sleutelfiguren een zware positie moeten hebben in het ambtelijke apparaat en dicht bij het bestuur staan.

Stimulansen, menen de onderzoekers, kunnen ook uitgaan van regionale samenwerking, vooral voor de kleine en middelgrote gemeenten. Een andere suggestie is (inter)collegiale toetsing door gemeentebestuurders en ambtenaren van elkaars manier van werken. De rijksoverheid op zijn beurt moet faciliterend zijn voor de gemeenten. Door het wegnemen van belemmeringen in regelgeving, door het bundelen van nu nog versnipperde geldstromen op het gebied van veiligheid en door het tegengaan van verkokering. De positie van de gemeenten ten opzichte van justitiële en zorginstellingen zou moeten versterkt worden. En, nog meer knelpunten worden aangegeven door G. Vlek, knelpunten die bij een grondige evaluatie mee kunnen genomen worden, bij het eventueel opstarten van Belgische initiatieven⁵.

Wat moeten we dan denken over België? Paul Ponsaers stelt dat het toch merkwaardig is hoe een beleidsconcept dat begin de jaren negentig in Nederland ontstond, nu pas in ontwikkeling is anno 2005 in België. Nochtans werd het ten tijde van voormalig minister van Binnenlandse Zaken Louis Tobback al geadopteerd en gepropageerd, echter zonder al te veel succes⁶.

Hebben we dan het voordeel van de remmende voorsprong en zijn we in staat de voormelde knelpunten in Nederland te overklassen? Eerlijkheidshalve denk ik het niet.

De gemeenten hebben een fundamentele regierol betreffende lokale veiligheid en zouden die beter kunnen spelen. De meeste lokale politiekorpsen vermelden direct of indirect het concept van integrale veiligheid, maar meestal blijft dit beperkt tot lippen-dienst en of "geduldig" papier. Vooral in meergemeentezones is het moeilijk om de gemeenteverheden van de verschillende gemeenten die tot de zone behoren actief te laten deelnemen aan een gemeenschappelijk, voor de ganse zone integraal veiligheidsbeleid. Het democratische beheer van het lokale veiligheidsbeleid, zo stellen H. Reynaert en K. Steyers het⁷, is onderhevig aan institutionele inflatie. Vooral F. Mulle-

⁵ VLEK, G., Met vallen en opstaan. Integraal veiligheidsbeleid in Nederland: een tussenbalans, in: PONSAERS, P. (ed.), Integraal veiligheidsbeleid 2005, Mechelen, Kluwer, 479 (15-80)

⁶ PONSAERS, P., De weerstand van de praktijk en de paradox van lokale integrale veiligheidszorg, in: Ponsaers, P. (ed.), Integraal veiligheidsbeleid 2005, Mechelen, Kluwer, 2005, 479 (7)

⁷ REYNAERT, H. en STEYERS, K., De politiehervorming en het lokaal bestuur: "closing the gap between democracy and efficiency"?, ibidem, 127

ners bracht recent een onthullend en realistisch beeld betreffende de positie en rol van de gemeente en van de politie in het gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid. Zo stelt hij dat er tot op vandaag geen of nauwelijks gemeentelijke veiligheidsplannen zijn die ontworpen zijn vanuit de benadering integrale veiligheid en de impact van de lokale besturen, in hoofdte van de gemeenteraden, is vrij beperkt en enkel virtueel aanwezig tijdens de voorbereidingsfase en de bepalingsfase⁸. Ook is er de vraag of alle partners (veiligheidsregio's⁹) bereid zijn om samen een minimale bestuurlijke en organisatorische infrastructuur uit te bouwen, hetzij in elke gemeente afzonderlijk, hetzij in grote geografische entiteiten.

De belangrijkste bouwstenen voor het realiseren van het concept integrale veiligheid ontbreken meestal, te weten:

- weten is meten: integraal veiligheidsbeleid moet gebaseerd zijn op een breed, systematisch en periodiek overzicht van de "state of the art" van de onveiligheid;
- probleemgericht werken en aanpak moeten de spiegel zijn van een goede probleemanalyse;
- voor een probleemgerichte aanpak zijn actieve betrokkenheid en inbreng nodig van partners in veiligheid: veiligheid is een coproductie van tal van actoren, zowel binnen als buiten de overheid, de burger in de eerste plaats;
- de samenwerking tussen relevante actoren binnen en buiten de overheid moet worden georganiseerd, gestimuleerd en gefaciliteerd; binnen de overheid moet in andere beleidssectoren dan de handhaving meer aandacht komen voor veiligheid als facet van het eigen beleid.

Is alles dan zo somber? Zeker niet en gelukkig vallen er al een aantal best practices te rapen¹⁰ en zijn er enkele uitschieters, zoals Antwerpen en Mechelen en wellicht worden door deze vermelding ook andere gemeenten onrecht aangedaan. In Antwerpen werd door de onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse (SVA) van de universiteiten Gent en Brussel en onderzoek "Veiligheidsproblemen in de stad Antwerpen" uitgevoerd, wat een gedegen basis was voor het opzetten van een lokaal en geïntegreerd veiligheidsplan.

Het uitwerken van een concreet plan, met concrete doelstellingen, en actieve participatie van alle diensten en partners bleek geen sinecure. Toch dient onderstreept dat men er ook in slaagde om vanuit het parket, en samen met de stad en met de politie, het justitiële ketendenken echt gestalte te geven, wat zeker een primeur is in België.

Het is dus bemoedigend dat, naast de plannen die meestal theorie blijven, er toch stilaan initiatieven komen die waarschijnlijk andere gemeenten er kunnen toe aanzetten om dezelfde weg in te slaan. Toch is deze weg nog heel lang, en als men ziet hoe moeizaam ook in Nederland alles tot stand is gekomen en nu nog voor verbetering vatbaar is, dan roept dit wel op tot bescheidenheid en tot realisme.

Wellicht is dit themanummer een bijdrage om het debat betreffende het streven naar lokale integrale veiligheid aan te zwengelen. Dit is zeker opportuun nu de gemeenteverkiezingen er aan komen. Ervaringen uit binnen- en uit buitenland kunnen wellicht helpen bij het verdere zoeken naar en het gerichte gebruik maken van "best practices" en de zo noodzakelijke wetenschappelijke onderbouw die hiervoor nodig is.

⁸ MULLENERS, F., Lokaal veiligheidsbeleid onder druk, *ibidem*, 145

⁹ Basisniveau veiligheidsregio, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (Nederland), 21 november 2005

¹⁰ Opnieuw het middenveld bezetten, *ibidem*, 343474