

Programma Toekomstgericht Sociaal-economisch onderzoek

## **Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek**

Een onderzoek gefinancierd door de Federale Diensten voor  
Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden  
(1996-1999)

***Promotoren:***

**Prof. Dr. Sonja SNACKEN (coördinator)**

**Prof. Dr. Christian ELIAERTS**

**Prof. Dr. Alain DE NAUW**

***Onderzoekers:***

**Kristel BEYENS**

**Tom VAN DEN BROECK**

**An RAES**

Vakgroep Criminologie  
Vrije Universiteit Brussel



# Inhoud

<b>0. Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>Hoofdstuk 1. Onderzoeksopzet</b>	<b>4</b>
<i>1. Probleemformulering</i>	<b>4</b>
<i>2. Onderzoeksstrategie</i>	<b>5</b>
Keuze van de onderzoekssetting	6
Keuze van de onderzochte beleidsmaatregelen	7
Onderzoek naar de receptie van het beleid	8
<i>3. Analyse van een beleid in actie</i>	<b>10</b>
<b>3.1. Problemen in de beleidsanalyse</b>	<b>11</b>
<b>3.2. Specifieke aspecten van een analyse van penaal beleid</b>	<b>13</b>
<b>3.3. Van gecentraliseerd en top-down naar decentraal en netwerkbeleid</b>	<b>14</b>
<b>3.4. Gevolgen voor de analyse van het penale beleid in dit onderzoek</b>	<b>15</b>
<b>Hoofdstuk 2. Politie- en veiligheidsbeleid</b>	<b>16</b>
<b>Tom Van den Broeck</b>	
<i>1. Doorstroming van het federale politie – en veiligheidsbeleid</i>	<b>16</b>
<b>1.1. Het Pinksterplan uitgevoerd</b>	<b>20</b>
<b>1.2. Nieuwe afstemmingsproblemen</b>	<b>25</b>
<b>1.3. Het reflectiedocument ‘naar een vernieuwde samenwerking tussen de politiediensten’</b>	<b>27</b>
<b>1.4. Uitbouw van een beleidscyclus op Ipz niveau</b>	<b>36</b>
1.4.1. Verkennende oefening in de vergelijking van krachtlijnen in de pilootzones en monitorgegevens	37
1.4.2. De APSD diensten ter ondersteuning van de beleidscyclus	41
<i>2. Beleidsafstemming op lokaal vlak</i>	<b>44</b>
<b>2.1. Het vijfhoeksoverleg in Antwerpen en Mechelen.</b>	<b>44</b>
2.1.1. Vijfhoeksoverleg in Mechelen	46
2.1.2. Vijfhoeksoverleg in Antwerpen	48
2.1.3. Interpretatie en commentaar bij de overleggen	50
<b>2.2 Besluit beleidsafstemming op lokaal vlak</b>	<b>54</b>
<i>3. De beleidspraktijk: twee fenomeengerichte lokale initiatieven in Antwerpen</i>	<b>58</b>
<b>3.1. Jongerengroepsgeweld</b>	<b>58</b>
<b>3.2. Prostitutie</b>	<b>67</b>

<b>Hoofdstuk 3. Justitie</b>	<b>73</b>
<i>1. De hervorming van het openbaar ministerie</i>	73
<i>2. Snelrecht</i>	78
2.1. Beleid en wetgeving	78
2.2. Toepassingspraktijk van de procedure van oproeping bij proces-verbaal	78
<i>3. Alternatieve gerechtelijke maatregelen</i>	82
3.1. Beleid en wetgeving	82
3.2. Toepassingspraktijk	85
3.3. Maatschappelijk draagvlak van de alternatieven	89
4. Over de (wettelijke) samenhang der dingen	90

<b>Hoofdstuk 4. Receptie van het beleid</b>	<b>93</b>
<i>1. Veiligheidsmonitor</i>	93
<i>2 Rondetafelgesprekken met beleidsvertegenwoordigers en buurtbewoners</i>	95
Onderzoeksvragen	95
Onderzoeksbevindingen	96

<b>Hoofdstuk 5. Besluit</b>	<b>98</b>
<i>1. Interne samenhang</i>	99
<i>2. Fundamentele rechtsbeginselen</i>	103
<i>3. Welke eigenschappen of problemen op het terrein bemoeilijken een efficiënte beleidsuitvoering?</i>	105
<i>4. De externe coherentie of de afstemming politie – justitie</i>	107
<i>5. Insluiting versus uitsluiting van kwetsbare groepen?</i>	108
<i>6. Verhogen van het vertrouwen van de bevolking</i>	110
<i>7. Conclusie: Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek</i>	112
7.1. Integratie vereist het erkennen van verscheidenheid binnen de strafrechts-bedeling	112
7.2. Integratie vereist het erkennen van verscheidenheid buiten de strafrechts-bedeling	113
7.3. Het vertrouwen terugwinnen van “de” bevolking	113
7.4. Kritische evaluaties van een geïntegreerde criminele politiek	114
<i>Bibliografie</i>	116
<i>Bijlage. Vragen vijfhoeksoverleg Antwerpen-Mechelen</i>	122

#### **Lijst met figuren**

<i>Figuur 1. Beleidscyclus</i>	11
<i>Figuur 2. Aantal snelrechtzaken in 1995, 1996 en 1997</i>	80
<i>Figuur 3. Aantal lopende dienstverleningen : 1994 - 1998</i>	86
<i>Figuur 4. Bemiddeling in strafzaken : 1994 – 1997</i>	88
<i>Figuur 5. Visie van de Belgische bevolking op straf</i>	89

## 0. Inleiding

In het kader van het onderzoeksprogramma *Programma van Toekomstgericht Sociaal-economisch Onderzoek* van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC) is door de VUB-professoren Sonja Snacken, Christian Eliaerts en Alain De Nauw het onderzoeksproject *Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek* ingediend en bekomen. De oorspronkelijk vooropgestelde onderzoekstijd was vier jaar, nl. van 1 januari 1996 tot en met 31 december 1999. Er werden twee onderzoekers gevraagd. Wegens beperking van het aangevraagde onderzoeksbudget moest het oorspronkelijke voorstel afgeslankt worden. Er werd bespaard op de grootste kost, nl. het personeelsbudget. Het globale onderzoek ging van start op 1 januari 1996. Door de inkrimping van het personeelsbudget zijn beide onderzoekers echter later aangevangen dan oorspronkelijk gepland en de onderzoeksopdracht van één onderzoeker is vroeger gestopt. Dit heeft uiteraard repercussies op de inhoudelijke invulling en uitwerking van het project. Gedurende de loop van het onderzoek hebben drie vorsers een bijdrage geleverd, nl. Tom Van den Broeck, Kristel Beyens en An Raes. Wegens de moederschapsonderbreking van één onderzoeker is de einddatum van het project verlengd tot 31 maart 2000. De onderzoeksploeg dankt de DWTC voor het toestaan van deze afwijking van de einddatum.

Voor de inhoudelijke opvolging is een begeleidingscomité samengesteld, dat samengekomen is op 3 december 1996, 17 juni 1997, 1 april 1998, 17 maart 1999, 1 maart 2000 en 23 mei 2000. Bij de samenstelling van het begeleidingscomité is ernaar gestreefd om een evenwicht te vinden tussen academici en personen die voeling hebben met de praktijk, en dit zowel met betrekking tot de justitiële als de politieproblematiek.

De volgende personen maken deel uit van het comité:

Mevr. M. BEUKEN, Dienst voor Strafrechtelijk Beleid, Dhr. W. BLOMMAERT, Diensten van de Eerste Minister, later vervangen door Mvr. L. VAN DAELE. Dhr. R. DE BECO, advocaat, Dhr. B. DEJEMEPPE, Procureur des Konings Brussel, Dhr. J. ENGELEN, ere-commissaris, Mevr. L. GEENS, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Lid van het Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid, Dhr. B. HUBEAU, Ombudsman Antwerpen, Mevr. K. KLOECK, Kabinet Ministerie van Justitie, Prof. Dr. Ph. MARY, ULB, Ecole des Sciences Criminologiques, Mevr. M. PATTIJN, Rijkswacht, Prof. Dr. P. PONSAERS, Algemene Politie-stuendienst, UG., Dhr. M. ROZIE, Magistraat, docent VUB, Dhr. C. TISSEYRE, ARP, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Mevr. C. VANNESTE, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Dhr. B. VAN DONINCK, DWTC.

Dit rapport geeft een *overzicht van de belangrijkste bevindingen en conclusies* van dit onderzoek. Omwille van een vlotte leesbaarheid is het een tekst zonder veel referenties geworden. Grote delen van de onderzoeksbevindingen worden of zijn nl. elders gepubliceerd in de vorm van artikelen. Gezien de complexiteit van de probleemstelling en de uitwerking ervan in drie afzonderlijke onderzoeksluiken is in overleg met Dhr. B. Van Doninck, Mevr. L. Van Daele en het begeleidingscomité beslist om voorliggende tekst te beperken tot een bondige, op integratie van de verschillende luiken gerichte verslaggeving. Tegelijk wijzen we op een zeker onevenwicht in de verschillende luiken. Omdat de stukken van het luik “justitie” en “receptie van het beleid” wél quasi volledig gepubliceerd worden als afzonderlijke artikelen en het luik “politie” in zijn huidige vorm niet, is ervoor gekozen om het luik politie in uitgebreidere vorm aan bod te laten komen. Voor de uitgebreide wetenschappelijke verslaggeving mét referentieapparaat van de overige stukken verwijzen we in dit verslag systematisch naar de relevante publicaties.

Op 13 mei 2000 heeft er op de VUB een studiedag plaatsgegrepen. Hier zijn de belangrijkste onderzoeksbevindingen voorgelegd aan de direct betrokkenen op het terrein. Een neerslag van de door de onderzoeksploeg gepresenteerde bevindingen wordt gepubliceerd in het boek onder redacteurschap van S. SNACKEN *Strafrechtelijk beleid in beweging* (VUBPress, Brussel).

In dit onderzoek hebben we een beroep gedaan op vele actoren uit het penale en maatschappelijke veld. Het is vaak in communicatie met hen dat er bij ons heel wat nieuwe inzichten zijn gegroeid. We danken eenieder dan ook voor de geleverde inspanningen en de beschikbare tijd. We wensen eveneens de DWTC te bedanken voor de ter beschikking gestelde middelen en de constructieve samenwerking die er steeds was gedurende de loop van het project.

De onderzoeksploeg



# Hoofdstuk 1. Onderzoeksopzet

## 1. Probleemformulering

Met het Pinksterplan (juni 1990) en het Contract met de burger (1992) werden door de federale regering meerdere initiatieven genomen met betrekking tot het veiligheids- en justitieel beleid. Vele van deze maatregelen vinden hun oorsprong in de gebrekkige werking van de politionele en gerechtelijke instanties ten tijde van de aanslagen van C.C.C., de zgn. bende van Nijvel en het Heizeldrama. Daarna werd, onder meer in de verschillende parlementaire onderzoekscommissies, de analyse van een ‘falend systeem’ gemaakt. Deze bracht aan het licht dat de effectiviteit en efficiëntie van zowel politie als justitie te wensen overliet. Vooral de gebrekkige en chaotische coördinatie tussen politie en gerecht viel op. Dit openlijke falen leidde tot morele verontwaardiging en uiteindelijk tot een legitimitetsprobleem.

Beleidsantwoorden op deze problemen vindt men terug vanaf het *Pinksterplan* van 5 juni 1990. Dit plan vormt het fundament waarop de latere en meer verregaande beleidsplannen gesteund zijn. Het beoogde hervormingen in bevoegdheden, organisatie en controle op de politiediensten alsook hervormingen om de doeltreffendheid van justitie te verhogen. Op het vlak van politie werd een gedecentraliseerde bevolkingsgerichte basispolitiezorg gepropageerd. Een betere functionele taakverdeling tussen gemeentepolitie, rijkswacht en gerechtelijke politie diende de “politieoorlog” te stoppen en een efficiënter crimineel beleid mogelijk te maken. Op het vlak van justitie leverde het plan weinig concrete maatregelen op.

De zaken geraakten in een stroomversnelling na de verkiezingen van 24 november 1991, de zogenaamde zwarte zondag. De opgang van extreem-rechts in de grote en middelgrote steden vormde de tastbare illustratie van het groeiende politieke legitimitetsprobleem. In het regeerakkoord van 6 maart 1992, het *Contract met de burger*, verbond de regering Dehaene I zich ertoe om het Pinksterplan verder uit te voeren en te verdiepen. De mobilisatie van de middelen moest vlugger gaan, de veranderingen werden diepgaander en geconcentreerd op de meest urgente probleemgebieden in de grote steden. Zo kwamen er bijkomende investeringen in politie alsook in situationele en sociale criminaliteitspreventie (cf. veiligheidscontracten). Vanuit justitie werden maatregelen aangekondigd voor een snellere en efficiëntere beteugeling van de stadscriminaliteit. Een snelle afhandeling werd beoogd met de invoering van het snelrecht en de bemiddeling in strafzaken. Met de bemiddeling in strafzaken, wat een expliciete slachtoffergerichte maatregel was, en de dienstverlening werd werk gemaakt van de invoering van alternatieve gerechtelijke reactiemogelijkheden.

De maatregelen beoogden een verhoging van het vertrouwen van de burger in de werking van justitie en een beperking van de (subjectieve) onveiligheidsgevoelens. Er werd hierbij een ‘geïntegreerde’ aanpak nagestreefd. Dit wil zeggen een (betere) samenwerking tussen en afstemming van verschillende instanties en dit zowel op preventief als repressief vlak (cf. politie, justitie, sociale instanties). Hiertoe zijn op verschillende beleidsniveaus initiatieven aangekondigd en genomen.

Deze maatregelen werden evenwel niet zelden getroffen zonder grondige voorstudie, in verspreide slagorde, met onvoldoende afstemming tussen de betrokken departementen (voornamelijk Justitie en Binnenlandse Zaken) of onvoldoende consultatie van de actoren op het terrein. Nochtans werd de noodzaak tot coördinatie aanvoeld. Verscheidene



coördinerende organen werden opgericht, waaronder het Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid (V.S.P.P.), de Algemene Politieundienst (A.P.S.D.), de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid (D.S.B.), het College van Procureurs-generaal, de Steundienst Alternatieve Maatregelen (S.A.M.). Het blijft echter de vraag of dit volstaat om van een geïntegreerde politiek, laat staan van een integraal veiligheidsbeleid<sup>1</sup> te spreken

In dit onderzoeksproject worden een aantal in het oog springen initiatieven van justitie en binnenlandse zaken nader onderzocht. Hierbij laten we ons leiden door twee fundamentele vragen.

### **1) Is er sprake van een coherent beleid?**

Deze vraag geldt zowel intern binnen respectievelijk justitie en binnenlandse zaken, als tussen de departementen.

### **2) Hoe verloopt de doorstroming van het beleid naar de praktijk toe? Welke problemen of eigenschappen op het terrein belemmeren een toepassing ervan?**

Rond deze aspecten rijzen een aantal knelpunten, die zich concentreren rond zes onderzoeksvragen:

1. Hoe zit het met de interne coherentie van de beleidsmaatregelen binnen de onderscheiden departementen?
2. Worden fundamentele rechtsbeginselen voldoende in acht genomen?
3. Welke eigenschappen of problemen van het terrein bemoeilijken een efficiënte toepassing van deze maatregelen in de praktijk?
4. Zijn beide luiken van het beleid voldoende op elkaar afgestemd?
5. Dragen deze maatregelen bij tot een betere integratie van kwetsbare groepen?
6. Slagen deze maatregelen erin om het vertrouwen van de bevolking in politie en justitie te verhogen?

## **2. Onderzoeksstrategie**

De rode draad doorheen de probleemstelling vertaalt zich vervolgens in de volgende *drie aandachtspunten*

1. **Analyse van het beleid** of van de zogenaamde “*stated goals*”<sup>2</sup>. Dit luik bevat een analyse van de formele doelstellingen van politie en justitie met betrekking tot de bestudeerde maatregelen. Welke visie ligt eraan ten grondslag? Is er sprake van interne coherentie in de initiatieven? Is er afstemming en coördinatie tussen politie en justitie bij de beleidsconciëpiëring (externe coherentie)?

<sup>1</sup> Bij Hebberecht (2000: 105) lezen we dat de *integrale veiligheidszorg* “de horizontale integratie van de interventies van alle partners in een veiligheidsbeleid, met name onderwijs, welzijn, economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening en leefmilieu, sociale zaken, volksgezondheid, verkeer, politie en justitie.” beoogt. In voorliggend onderzoek staat echter **de ‘geïntegreerde’ criminele politiek** centraal. De term geïntegreerd verwijst naar een goede samenwerking en afstemming tussen bestuurlijke overheid (burgemeester), politie en gerechtelijke overheid. Deze lokale veiligheidspolitiek dient op zijn beurt te passen in een breder geheel van maatregelen die de steden ook economisch doen heropleven en het sociale stedelijke weefsel herstellen en versterken, dus binnen een ‘integraal’ beleid. Dit onderzoek beperkt zich dus tot een analyse van het beleid van de departementen Justitie en Binnenlandse zaken.

<sup>2</sup> Voor dit begrip verwijzen we naar Denkers (1976: 168) die zijn mosterd haalt bij de organisatiesocioloog Etzioni. De *stated goals* verwijzen naar wat officieel gezegd of gesuggereerd wordt wat er nagestreefd wordt.

2. **Analyse van de praktijk** of van de zogenaamde “*real goals*”<sup>3</sup>. In twee geselecteerde onderzoekssettings wordt empirisch onderzoek gedaan naar de implementatie van het politie- en justitiebeleid in de praktijk. Daarbij wordt opnieuw aandacht besteed aan de lokale afstemming en integratie van politie- en justitiebeleid en de gevolgen daarvan. Welke vereisten vergt een onderlinge samenhang? Welke mogelijkheden bestaan er om afstemming uit te werken?
3. Peiling naar de **receptie** van het beleid bij de bevolking. Aanvankelijk werd hier een representatieve kwantitatieve bevolkingsbevraging vooropgesteld. Van deze optie is afgeweken om twee redenen. Ten eerste leek het ons niet aangewezen om een bevraging te organiseren over de visie van de bevolking over het penale beleid in de post-Dutroux periode. De tweede reden is het gebrek aan middelen om een survey te organiseren. In overleg met het begeleidingscomité is er gekozen voor rondetafelgesprekken (cf. *focus groups*) in mei 1999 met vertegenwoordigers van het beleid en de bevolking in de twee onderzoekssettings. Achteraf bleek deze werkwijze uitstekend aan te sluiten bij onze onderzoeksvragen.

Dit leidt uiteindelijk tot de volgende structuur van het onderzoek:

ONDERZOEKSLUIK	STATED GOALS	REAL GOALS	BEVOLKINGBEVRAGING
POLITIE	(1)	(2)	(3)
JUSTITIE	(4)	(5)	(6)

#### Keuze van de onderzoekssetting

Het empirisch luik wordt beperkt tot twee settings, nl. Antwerpen en Mechelen. In beide steden is veiligheid een belangrijk politiek aandachtspunt. Ze sloten reeds bij aanvang van het project een veiligheidscharter af. Mechelen vormt in deze materie bovendien een pilootzone. Beide steden hebben een veiligheidscontract. Ze liggen ook in hetzelfde rechtsgebied.

We wijzen erop dat onderzoek in deze settings ons gegevens oplevert inzake “een” beleid in uitvoering. We pretenderen dus niet het ultieme relaas te geven over de uitvoering van dé criminele politiek in België. De keuze voor Antwerpen en Mechelen sluit evenwel niet uit dat andere settings of beleidsaspecten aan bod komen. In de mate dat (nationale) informatie ter zake beschikbaar is wordt hierover gerapporteerd.

<sup>3</sup> De *real goals* verwijzen naar dat wat men in feite nastreeft (Denkers, 1976: 18). Hier is het belangrijk oog te hebben voor wat er gebeurt, maar ook (en misschien vooral) voor wat er *niet* gebeurt. Tegelijk wijst Denkers (1976) op dat er vaak een discrepantie bestaat tussen wat men zegt na te streven en datgene waarnaar men werkelijk streeft.

Keuze van de onderzochte beleidsmaatregelen

### **Politie**

Inzake politie heeft de onderzoeksploeg vroeger reeds expertise uitgebouwd met de evaluatie van de veiligheids- en samenlevingscontracten (Van den Broeck & Eliaerts, 1996; 1997a; 1997b; Van den Broeck, 1997a; 1997b) in Antwerpen. Problemen inzake afstemming en coördinatie voeden al jaren het debat over de hervorming van de politiediensten.

De analyse van de **beleidsmaatregelen** in dit onderzoek richt zich dan ook op de initiatieven inzake afstemming en coördinatie tussen de politiediensten, in het bijzonder wat betreft de gerichte aanpak van fenomenen of doelgroepen in de sfeer van de stedelijke veiligheidsproblematiek (cf. stads- en straatcriminaliteit).

Op federaal niveau vangt de analyse aan met het zgn. 'reflectiedocument' van Binnenlandse zaken van einde 1994 en gaat tot en met de uitwerking van het concept 'Interpolitiezones' en de daarmee gerelateerde overlegorganen.

Op het lokale niveau komen vooral de bepaling van lokale krachtlijnen in het vijfhoeksoverleg en de veiligheidscharters aan bod. Hoe worden de federale beleidsdoelen in deze overlegorganen vertaald in lokale beleidsprioriteiten? Welke inbreng hebben de verschillende partners? Op welke probleempunten richt men zich vooral?

Bij de analyse van de **praktijk** worden in de twee geselecteerde settings (Antwerpen en Mechelen) enkele initiatieven met betrekking tot stedelijke onveiligheid onderzocht. De nadruk komt te liggen op de mogelijke samenwerking en afstemming tussen politie en justitie en/of andere lokale bestuurspartners. Het onderzoek van het lokale beleid wordt verder afgebakend naar enkele geselecteerde veiligheidsproblemen. In Antwerpen wordt de problematiek van de prostitutie onderzocht alsook de aanpak van jongerencriminaliteit.

Inzake afstemming van het beleid gaat er speciale aandacht naar de vraag of er over deze fenomenen (structureel) overleg is tussen politie, justitie en andere sociale of bestuurlijke instanties. Worden er afspraken gemaakt over een gecoördineerde aanpak? Worden er doelstellingen geformuleerd? Hoe verloopt deze aanpak? Gebeurt het politiewerk in onderlinge afspraak met justitie? Is er samenwerking in de praktijk? Welke visies hebben de betrokken actoren in het beleid?

### **Justitie**

Inzake justitie worden op **beleidsniveau** een aantal initiatieven geanalyseerd, die voorgesteld zijn in het *Contract met de burger* en die wettelijk geïmplementeerd zijn in 1994, met name het snelrecht, de dienstverlening en de bemiddeling in strafzaken. Alle zijn voorgesteld in het kader van een beleid dat zich expliciet richt op een tegemoetkoming aan de noden van de burger. Via het snelrecht en de bemiddeling in strafzaken streeft men een snelle justitiële reactie na, die eveneens een antwoord moet bieden op de onveiligheidsgevoelens van de burger. De bemiddeling in strafzaken en de dienstverlening kaderen in een beleid dat zoekt naar alternatieve reactiewijzen ten aanzien van criminaliteit en dat een oplossing zoekt voor de overbevolking in de gevangenissen. Gezien de rol van het openbaar ministerie zeer sterk ter discussie heeft gestaan in het uitstippelen van het strafrechtelijk beleid wordt eveneens de hervorming van het openbaar ministerie geanalyseerd.

De juridische analyse van de beleidsdocumenten, wetten en parlementaire besprekingen besteedt aandacht aan de interne coherentie van de initiatieven en de fundamentele

rechtswaarborgen. De criminologische analyse zoekt naar de impliciete ideologische visie die ten grondslag ligt aan de initiatieven. Binnen welke context zijn ze tot stand gekomen? In welke mate is de toepassingspraktijk complementair? De keuze voor dienstverlening en snelrecht is expliciet gemaakt vanuit het referentiekader van de sociale uitsluiting versus insluiting en de mogelijke selectieve werking van de strafrechtsbedeling.

De **lokale toepassingspraktijk** van het snelrecht en de dienstverlening wordt onderzocht in Mechelen en Antwerpen. Daarnaast wordt aanvullend materiaal verzameld over de (landelijke) toepassing van de dienstverlening via de nationale jaarverslagen de publicaties van de Steundienst Alternatieve Maatregelen. Wegens de activiteiten aan het Brusselse parket inzake snelrecht en de coördinatie die er daar is met de politiediensten, wordt de Brusselse casus eveneens gevolgd op basis van het beschikbare materiaal.

Inzake de bemiddeling in strafzaken wordt teruggevallen op de nationale rapporten van bemiddelingsadviseurs.

Onderzoek naar de receptie van het beleid

Dit onderzoeksluik bevat twee aspecten, nl. (1) *focus group* interviews met beleidsactoren en bewoners van Antwerpen en Mechelen en (2) meewerking aan de ontwikkeling van de veiligheidsmonitor. Op ons verzoek werden twee vragen met betrekking tot politie (kennis veiligheidscontract) en justitie (bestraffingsdenken) in de vragenlijst ingelast.

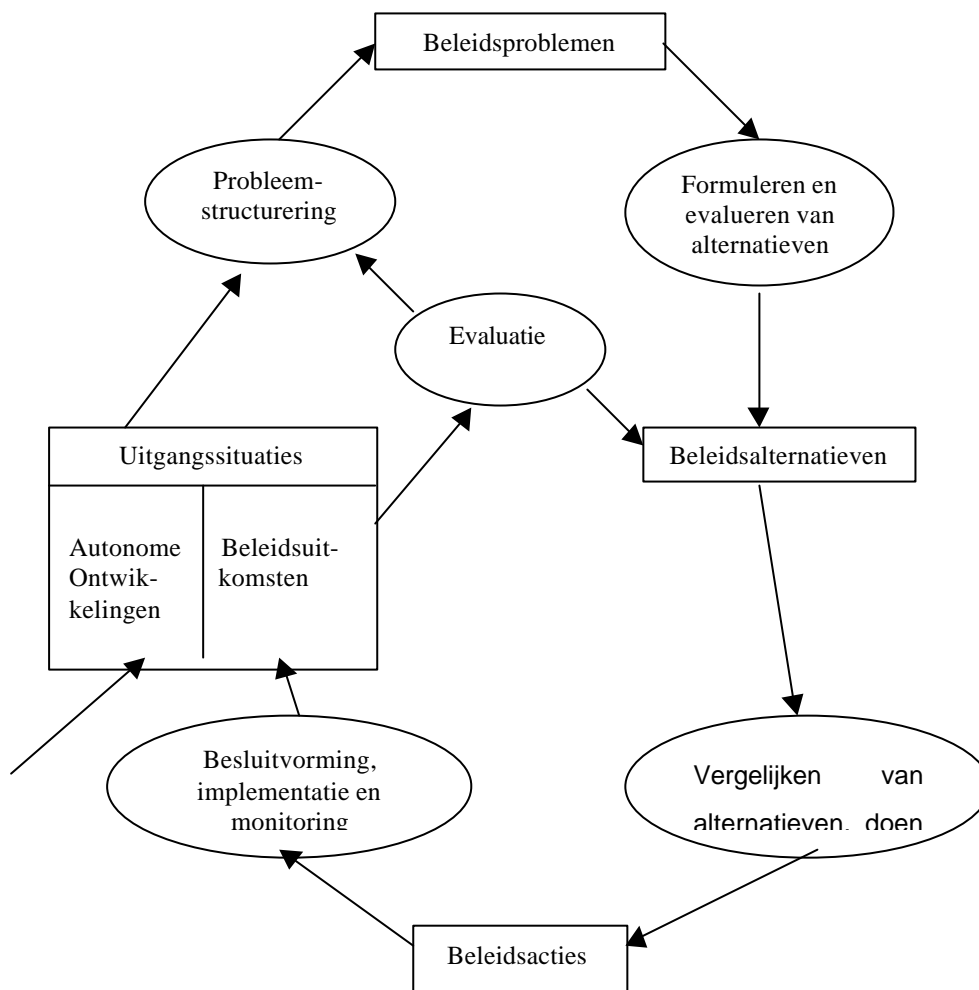
Schematisch ziet het afgebakende en geoperationaliseerde project eruit als volgt:

Onderzoeks-luik	Beleid	Praktijk	Receptie
<b>Politieel en veiligheidsbeleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsanalyse vanaf het reflectie-document ‘<i>Naar een vernieuwde samenwerking tussen de politiediensten</i>’ (Biza, 1995) t.e.m. IPZ-vorming.</li> <li>• Analyse van de regeringsplannen inzake de integratie van de politiediensten.</li> <li>• Verkenning van de bestuurskundige literatuur inzake analyse van beleid.</li> <li>• Analyse van de lokale beleidsdoelstellingen (cf. veiligheidscharters IPZ-pilootzones, vijfhoeksoverleg in geselecteerde onderzoekssettings).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoek in Antwerpen en Mechelen naar stads- en straat-criminaliteit (o.a. prostitutie en jongerencriminaliteit) en afspraken hieromtrent tussen politiediensten, bestuur en justitie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiligheidsmonitor (APSD) : toevoeging vragen over kennis van het veiligheidscontract.</li> <li>• Kwalitatieve bevraging van sleutelfiguren in geselecteerde wijken (cf. <i>focus groups</i>)</li> </ul>
<b>Justitie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juridische en criminologische analyse van beleidsdocumenten, wetten, parlementaire handelingen, etc. (cf. Contract met de burger, Oriëntatienoata, wetgeving op snelrecht, dienstverlening en bemiddeling in strafzaken).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse van de toepassingspraktijk van het snelrecht en de dienstverlening in Antwerpen en Mechelen .</li> <li>• Opvolging strafbemiddeling nationaal</li> <li>• Opvolging reorganisatie parajuditiële diensten naar Dienst Justitiehuisen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiligheidsmonitor (APSD): toevoeging vraag over visie op bestrafing</li> <li>• Kwalitatieve bevraging van sleutelfiguren in geselecteerde wijken (cf. <i>focus groups</i>)</li> </ul>

### 3. Analyse van een beleid in actie

Dit onderzoek richt zich op de vertaling van beleidsvoornemens (*stated goals*) in reëel beleid (*real goals*). Daarbij is het proces van doorstroming en vertaling van het federale beleid naar het lokale niveau van tel. Het gaat in dit verslag bovendien om een ‘beleid in actie’ dat met de zaak Dutroux en haar uitlopers in plotse en opeenvolgende stroomversnellingen geraakt(e). Onze beleidsanalyse situeert zich in een periode waar de roep en wens om beleid te voeren vanuit de samenleving steeds toeneemt, maar waar tegelijk de maatschappelijke omstandigheden en de praktische condities waarin het beleid dient gevoerd steeds moeilijker en complexer worden. Vooral de centrale beleidsvoering staat onder druk. Met de roep om een beleid ‘dichter bij de burger’ komt het lokale niveau meer op de voorgrond. Daarbij wint de sturing van het beleid doorheen de verschillende nieuwe organen en beleidsinitiatieven aan belang. Netwerkvorming vormt hier een belangrijke nieuwe te toetsen beleidspraktijk.

De klassieke beleidsanalyse omschrijft beleid *als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde* (Hoogerwerff, 1978: 25). Van belang is dus welk doel, met welke middelen en in welke volgorde (planning) wordt nagestreefd. Beleid wordt voorgesteld als een proces met een aantal fasen (Wester, 1992 : 201). Van een beleidsprobleem vertrekt men om via een aantal procedures tot een beleidsalternatief te komen. Dit alternatief heeft een visie als bouwsteen nodig. Deze is gebaseerd op een beleidstheorie. Daarop volgen de beleidsacties en de evaluatie. Zo ontstaat de beleidscyclus.

**Figuur 1. Beleidscyclus**

Figuur: de beleidscyclus (Dunn, 1981 in Wester, 1992)

Beleidsanalyse en evaluatie wordt in deze context *het beoordelen van de waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria*. Het betreft hier in essentie dus een doeltoetsende activiteit.

Beleidsanalyse berust volgens Hoogerwerff (1984: 493) in de eerste plaats op *veronderstellingen*. Deze veronderstellingen betreffen relaties tussen doeleinden en middelen; relaties tussen oorzaken en gevolgen (causale relaties) en relaties tussen normen en waarden (normatieve relaties) (Hoogerwerff, 1998: 187). Onderzoek bestaat dan uit een inventarisatie van veronderstellingen en doeleinden zoals ze door beleidsmakers werden opgesteld (beleidsnota's, handelingen kamer, interviews, e.a.). In deze bronnen dienen vervolgens de hierboven beschreven relaties opgespoord. Zo kan men de beleidstheorie reconstrueren. Vervolgens wordt deze theorie in de praktijk getoetst.

### 3.1. Problemen in de beleidsanalyse

Dit doeltoetsende model is gesteund op een verondersteld causaal verband tussen doelen en uitkomsten, waarbij de doelen duidelijk bepaald zijn en het verband tussen doelen en

uitkomsten makkelijk gemeten kan worden. Bovendien wordt de evaluatie beschouwd als een waardenvrije bezigheid. Tegen deze dominante evaluatiemethode rijzen heel wat bezwaren.

(1) Er is de moeilijkheid dat *beleidsproblemen vaak complex, meervoudig en gelaagd* zijn. Ze zijn daarom moeilijk om te zetten in een éénduidige onderzoeksvraag (Bressers & Hoogerwerff, 1984:20). De waarneming van de veranderingen wordt dan ook moeilijker.

(2) Er is het probleem van de *beleidsdoeleinden*. De afstand van de onderzoeker tot het beleid bemoeilijkt het achterhalen van deze doeleinden (Bressers & Hoogerwerff, 1984:22). Bovendien blijken doelen niet altijd voorhanden te zijn in de vorm die nodig is voor het onderzoek. De doelen kunnen dubbelzinnig, symbolisch of tegenstrijdig zijn (Abma, 1992: 424).

(3) Er is het probleem van de *beleidsuitvoering*. Wat in de klassieke theorie wordt aanzien als een loutere vertaling van doelen in initiatieven loopt in de praktijk al een stuk moeilijker. Voor Glasbergen (1982:323) is beleidsuitvoering primair een controle- en beheersingsprobleem. Beleidsuitvoering gaat gepaard met spanningen en conflicten. Het roept tegenkrachten op. Er wordt veel energie gestoken in manoeuvres om verantwoordelijkheid te ontlopen (Breunese & van der Dussen, 1994: 8). Uitstel en vertraging van de beleidsuitvoering is daarvan het gevolg. Vooral de actoren met een defensieve houding treden naar voren. Effectieve beleidsimplementatie vereist een creatief omgaan met dit krachtenspel (Glasbergen, 1982: 324). Beleidsonderzoek zou zich dan ook beter kunnen richten op de poging om het proces te beschrijven en te verklaren hoe beleidsprogramma's (al dan niet?) worden omgezet in concrete diensten. Daarmee wordt de verandering, het proces zelf, een onderwerp van evaluatie. Implementatie-onderzoek kan dan worden omschreven als *de studie van de verandering, de wijze waarop de afstand tussen intenties en werkelijkheid overbrugd wordt* (cf. de 'implementation gap'). Daarmee wordt tevens benadrukt dat beleid en evaluatie geen statische noch logische processen zijn. Zeker in een verkennend onderzoek dat bouwstenen voor een geïntegreerd veiligheidsbeleid onderzoekt is dit van belang. Glasbergen (1992:327) vermeldt ook nog enkele voorwaarden voor effectieve beleidsuitvoering die kunnen worden onderzocht. Uitvoerders moeten *weten* wat van hen verwacht wordt, met moet het beleid ook *kunnen* uitvoeren en men moet het beleid *willen* uitvoeren.

(4) De *evaluatiecriteria*. Deze kunnen volgens de klassieke beleidstheorie aan de officiële doeleinden worden ontleend. Hier bestaat echter kritiek op. Naast de officiële doeleinden hebben beleidsvoerders een groot aantal informele doeleinden. Deze kunnen betrekking hebben op andere beleidsdomeinen of zelfs tegenstrijdig zijn aan de officiële. Naarmate de informele doeleinden belangrijker worden zal een evaluatie van de officiële doeleinden van minder tel voor het beleid zijn. Dan worden de evaluatiecriteria eerder afgeleid uit de informele doeleinden. Zo blijken bv. de verhoging van de (eigen) politieke legitimiteit en het stoppen van extreem-rechts vaak informele doeleinden te zijn in het veiligheidsbeleid. Bij het evaluatieonderzoek naar de veiligheidscontracten hadden de onafhankelijke universitaire evaluaties naar de officiële doelstellingen daarom slechts zeer beperkte impact. Evaluatiecriteria houden dus best met meer rekening dan enkel de officiële doeleinden. Uiteraard kan het beleid ook worden geëvalueerd met criteria die ontleend worden aan doeleinden van anderen zoals bv. de bevolkingsgroep waarop de overheid zich richt. In het kader van dit onderzoek kan dan bv. de beleving en waardering van het veiligheidsbeleid door de burger een evaluatiecriterium zijn.



### 3.2. Specifieke aspecten van een analyse van penaal beleid

In zijn studie *Criminologie en beleid* belicht Denkers (1976: 45) de specifieke aspecten en problemen van de studie van de criminele politiek. Specifiek is dat het gaat om de besluitvorming binnen een *people processing organisatie*. Beleidsbeslissingen hebben betrekking op doelstellingen, middelen om deze te realiseren en de te beïnvloeden personen, groepen of verschijnselen. De term penaal *systeem* suggereert echter niet dat het zou gaan om een homogeen geheel. Integendeel, het betreft een “*check and balances*”-systeem (cf. scheiding der machten), waarin de verschillende subsystemen over een grote mate van autonomie beschikken. Dit heeft tot gevolg dat er niet langer sprake is van een geheel aan doelstellingen, maar dat er binnen elk subsysteem, in ons geval politie en justitie, andere of tegengestelde doelstellingen (kunnen) heersen. Daarom is het belangrijk om de (informele) informatiekanaal tussen beide systemen niet uit het oog te verliezen en te kijken hoe de verschillende en soms zelfs tegenstrijdige doelstellingen het functioneren beïnvloeden.

#### Meervoudigheid van conflicterende doelstellingen

Denkens (1976: 82-139) wijdt eveneens uit over hoe er in het penale systeem meerdere doelstellingen worden nagestreefd die onderling (kunnen) conflicteren. Doelstellingen worden niet steeds geëxpliciteerd of worden vaak onuitgesproken nagestreefd. Het nastreven van doelstellingen is bovendien niet steeds een bewuste activiteit. De gewenste toestand staat iemand, of een organisatie, immers niet steeds helder voor de geest.

Binnen het penale systeem kunnen drie soorten doelstellingen onderscheiden worden, nl. de instrumentele, intrinsieke en organisationele.

De *instrumentele* doelstellingen staan in functie van het meest algemene en abstracte doel, nl. de ordening van de samenleving en de reductie van de criminaliteit, kortom het streven naar een veilige samenleving. Deze algemene doelstelling wordt gedeeld door de onderscheiden subsystemen. Het object van beïnvloeding is steeds iemand of iets anders dan het penale systeem en zijn actoren. Het streven is in dit geval steeds gericht op een fictieve orde, daders, slachtoffers of de publieke opinie. Het nastreven van een veilige samenleving is bijvoorbeeld een expliciete instrumentele doelstelling die uit de in dit onderzoek bestudeerde maatregelen blijkt.

De instrumentele doelstellingen kunnen echter niet ongehinderd nagestreefd worden. De *intrinsieke* doelstellingen verwijzen naar een aantal vigerende humaan-ethische waarden en rechtsbeginselen die in acht moeten worden genomen om de burger te beschermen tegen de sanctionerende overheid. De intrinsieke doelstellingen hebben hun wortels in het concept van de rechtsstaat, dat er o.a. naar streeft de leedtoevoeging aan banden te leggen<sup>4</sup>. Ze zijn gericht op intrinsieke beginselen zoals gelijkheid, rechtvaardigheid en rechtsbescherming.

De *organisationele* doelstellingen hebben betrekking op de context waarin instrumentele en intrinsieke doelstellingen worden voltrokken. Denkens onderscheidt (1) de actoren, met hun eigen behoeften en persoonlijke doelstellingen, (2) de materiële middelen, (3) de regels en voorschriften en (4) de buitenwacht. Met de stijgende aandacht en invloed van de media krijgt de buitenwacht of de publieke opinie als externe organisationele doelstelling een steeds belangrijkere plaats toebedeeld in het penale beleid. De emotionele betrokkenheid van de

---

<sup>4</sup> Cf. *policing the police, due process*.

burger op het veiligheidsbeleid is groot en de beleidsmaker staat onder steeds grotere druk om tegemoet te komen aan - de vaak emotionele en irrationele - vraag van de burger. Denkers merkt op dat er door de overheid vaak *gesuggereerd* wordt dat er gewerkt wordt aan een oplossing door het oprichten van werkgroepen, commissies en het maken van wetsontwerpen. Daarenboven zijn de effecten van een beleid vaak moeilijk zichtbaar, laat staan meetbaar te maken. De veiligheid en welzijn van de burger zijn bovendien geen exclusieve taken van politie en justitie (cf. integrale veiligheid). Deze problematiek wordt uitgebreid behandeld in het laatste deel van dit onderzoek, waar de receptie van het beleid bij de burger centraal staat.

Deze drie doelstellingen worden tegelijk nagestreefd. Conflicten kunnen optreden *binnen* en *tussen* de verschillende categorieën. Vooral tussen instrumentele en intrinsieke doelstellingen is er een veel voorkomend conflict wegens het botsen van de vereisten van ordehandhaving en rechtsbescherming. Ook de organisatorische doelstellingen staan de uitvoering van de intrinsieke en instrumentele doelstellingen vaak in de weg. Uit dit onderzoek blijkt nogmaals hoezeer de werking van de strafrechtsbedeling bepaald wordt door financiële beperkingen, die repercussies hebben op logistieke ondersteuning en bestaffing.

De penale actoren moeten dus recht doen aan een veelheid aan conflicterende belangen en waarden. Denkers (1976 : 152) heeft het in dit verband dan ook over *optimaliseringsproblemen*. De kunst bestaat erin een optimaal evenwicht te vinden tussen tegenstrijdige waarden en belangen.

### 3.3. Van gecentraliseerd en top-down naar decentraal en netwerkbeleid

Beleidsuitvoering is primair een controle- en beheersingsprobleem. Het valt aan te nemen dat dit enkel zal toenemen, en wel om twee redenen. In de eerste plaats staat de centrale beleidsvoering sterk onder druk. Met de roep om een beleid 'dichter bij de burger' won het lokale niveau aan belang. Ten tweede neemt omwille van het geïntegreerde en integrale karakter het aantal betrokkenen en uitvoerders toe. Dit zal gevolgen hebben voor de manier waarop beleidsplannen worden bepaald en uitgevoerd. De klassieke beleidsanalyse, zelfs met hierboven vermelde correcties richt zich niettemin sterk op een top-down en gecentraliseerd model van beleid. Het onderzoek naar de vertaling en doorstroming van het beleid dient dus aangevuld met een onderzoek naar hoe op deze nieuwe situatie wordt gereageerd.

Zulke decentralisering en diffusering van het beleid is in vele overheidssectoren alsook in de privé sector al geruime tijd aan de gang (Sels, 1995). De veiligheidssector volgt deze trend. Community policing bv. propageert al geruime tijd een geografische én functionele decentralisering. Justitie volgt deze trend (cf. justitiehuisen). In Nederland waar dezelfde beleidsevolutie al enige tijd aan de gang is karakteriseert Frissen (1997:11) deze evolutie als een verandering in sturing. Er is een tendens merkbaar naar een globalere vorm van sturing, met daarin ruimte voor *meer zelfsturing, meer netwerking en minder hiërarchie*. De klassieke beleidspiramide is volgens Frissen een archipel geworden. De zingeving van het beleid wordt daardoor lokaler en meer gefragmenteerd. Beleid stuurt niet langer via direct ingrijpen maar door van op afstand te waken over de doeleinden en achteraf na te gaan of deze wel gehaald zijn. Frissen maakt niet uit of dit niet enkel een wens maar ook reeds een realiteit is. In dit onderzoek worden deze nieuwe ontwikkelingen in de opvolging van het beleidsuitvoeringsproces betrokken. Daarbij rijst de vraag of in België dit principe van '*sturen van op afstand*' al in de beleidspraktijk van de overheid is ingeburgerd. Leidt dit principe overigens tot een verzwakking dan wel grotere greep (van de centrale overheid) op de beleidsuitvoering? Of lost de overheid op in allerlei deelorganisaties? Tussen welke organisaties en op welke beleidsniveaus vindt zulke netwerkvorming reeds plaats? Welke

effecten sorteert dat? Kan men de interpolitiezones en het vijfhoeksoverleg al beschouwen als voorbeelden van zulke netwerkvorming?

### 3.4. Gevolgen voor de analyse van het penale beleid in dit onderzoek

Het klassieke doeltoetsend beleidsonderzoek heeft dus nogal wat beperkingen. Ondanks het belang van (onderzoek naar) een *beleidsvisie en formele beleidsdoelen* dient dit aangevuld en gecorrigeerd met andere aandachtspunten.

(1) Vaak worden de contouren van de doeleinden pas duidelijk na verloop van enige beleidspraktijk. Onderzoeks- en evaluatiecriteria worden daarom best niet enkel gehaald bij de afgekondigde beleidsintenties. Ondanks het belang van (onderzoek naar) een beleidsvisie en formele beleidsdoelen dienen *informele doeleinden* ook betrokken in het onderzoek.

(2) Het veranderingsproces zelf, de vertaling van de ‘stated goals’ op het terrein, blijft van primair belang. We noemen het in dit rapport *‘de doorstroming van beleid’*.

(3) Het identificeren van tegenkrachten, nl. de *problemen, weerstanden en knelpunten* van een beleid, blijft een belangrijke opgave voor beleidstoetsend onderzoek.

Daarbij is het de bedoeling dat de overheid voordeel haalt uit de inzichten die uit het onderzoek over de beleidsprocessen wordt verworven. Voor van der Knaap (1995:11) bv. is het tijd dat na generaties van zgn. objectief metende, beschrijvende en beoordelende evaluatie een meer responsieve benadering een kans krijgt, waarbinnen *‘het sociaal-geconstrueerde karakter van de werkelijkheid’* als uitgangspunt wordt genomen. Volgens hem zou beleidsevaluatie beter moeten aansluiten bij beleidsontwikkeling als een voortgaande dialoog. Onderzoek zou dan een aanzet kunnen worden tot een beleidsgericht leren.

Tot slot benadrukken we dat we in dit onderzoek vertrekken vanuit de idee van *verscheidenheid* binnen het penale “systeem<sup>5</sup>”. De suggestie van een monolithisch systeem getuigt van een eenzijdige instrumentele visie die voorbijgaat (1) aan de complexe socio-politieke omgeving waarin het penale systeem functioneert en (2) aan de meervoudige, mogelijks conflicterende na te streven doelstellingen (Wright, 1981; Garland, 1990; Beyens, 2000a). Wanneer sprake van een geïntegreerd beleid dient er rekening te worden gehouden met deze diversiteit aan doelstellingen, waarden en culturen binnen de verschillende subsystemen. Het streven naar een strafrechtelijke keten met slechts het doel van ordehandhaving in het vizier staat haaks op deze idee van verscheidenheid. Binnen deze verscheidenheid dient er, in het kader van coherentie, gezocht te worden naar een werkbaar evenwicht – “*a balance of power*” (Wright, 1981 : 215) - tussen tegenstellingen en belangen. Onderhandelings-, samenwerkings- en communicatiemechanismen nemen hier een belangrijke plaats in.

---

<sup>5</sup> Het begrip “penaliteit” is i.o. een accuratere term, gezien het verwijst naar de interne complexiteit van de werking van het penale systeem en culturele elementen incorporeert, zoals het vertoog van de penale actoren en de voorstelling via symbolen. Volgens Garland (1990: 17) staat penaliteit voor het geheel van ideeën over de aangewezen en effectieve bestraffing, instituties (wetten, politieken en praktijken, gebouwen) en relaties tussen de penale actoren en justitiabelen. De term penaliteit voegt een interpretatieve dimensie toe aan het bestraffingsbegrip. Tegelijk refereert het aan het gehele penale complex, inclusief haar sancties, instituten, vertogen en representaties.

## Hoofdstuk 2. Politie- en veiligheidsbeleid

**Tom Van den Broeck**

Dit hoofdstuk vat de belangrijkste onderzoeksbevindingen samen van het politie- en veiligheidsluik van het onderzoek naar de ‘bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek’. Het bevat drie onderdelen en een algemeen besluit: er is allereerst de doorstroming van het federale politie – en veiligheidsbeleid naar het bovenlokale en lokale niveau. Vervolgens worden aspecten bekeken van de beleidsafstemming op lokaal vlak (met aandacht voor twee gevalstudies inzake vijfhoeksoverleg). Tenslotte worden twee fenomeengerichte lokale initiatieven op het vlak van de beteugeling van stadscriminaliteit kort besproken. Afgesloten wordt met een algemeen besluit over de analyse van de ontwikkeling van het geïntegreerde lokale veiligheidsbeleid.

### 1. Doorstroming van het federale politie – en veiligheidsbeleid

#### **Inleiding: de geboorte van een politie- en veiligheidsbeleid**

Vele maatregelen in het huidige politie- en veiligheidsbeleid vinden hun oorsprong in de gebrekkige werking van de politionele en gerechtelijke instanties ten tijde van de aanslagen van C.C.C., de zgn. ‘Bende van Nijvel’ en het Heizeldrama. Daarna werd, onder meer in de verschillende parlementaire onderzoekscommissies, de analyse van een ‘falend systeem’ gemaakt. De effectiviteit en efficiëntie van zowel politie als justitie liet te wensen over. Vooral de gebrekkige en chaotische coördinatie tussen politie en gerecht viel op. Dit openlijke falen leidde tot een *moral panic* en vervolgens tot legitimiteitsproblemen voor het ganse politionele en gerechtelijke apparaat. Stijgende criminaliteitscijfers verhoogden de druk op het systeem. Beleidsantwoorden op deze problemen vindt men terug vanaf het *Pinksterplan* van 5 juni 1990. Dit plan vormt het fundament waarop de latere, en meer verregaande, beleidsplannen gesteund zijn. Het beoogde hervormingen in bevoegdheden, organisatie en controle op de politiediensten alsook hervormingen om de doeltreffendheid van Justitie te verhogen. Qua politie werd een gedecentraliseerde bevolkingsgerichte basispolitiezorg gepropageerd. Een betere functionele taakverdeling tussen gemeentepolitie, rijkswacht en gerechtelijke politie diende de politieoorlog te stoppen en een efficiënter crimineel beleid mogelijk te maken. Op het vlak van Justitie leverde het plan weinig concrete maatregelen op.

De zaken geraakten in een stroomversnelling na de verkiezingen van 24 november 1991, zogenaamde zwarte zondag. De opgang van extreem-rechts in de grote en middelgrote steden vormde de tastbare illustratie van een groeiend politiek legitimiteitsprobleem dat ten dele gebaseerd was op de problematiek van criminaliteit en onveiligheid(sgevoelens). In het regeerakkoord van 6 maart 1992, het ‘*Contract met de burger*’, verbond de regering Dehaene I er zich toe om het Pinksterplan verder uit te voeren en te verdiepen. De mobilisatie van de middelen moest vlugger gaan, de veranderingen dienden geconcentreerd op de meest urgente probleemgebieden in de grote steden. Daar investeerde men onder meer via de veiligheidscontracten in politiewerking en in zgn. situationele en sociale criminaliteitspreventie. Vanuit Justitie werden maatregelen aangekondigd voor een snellere en efficiëntere beteugeling van de stadscriminaliteit. Dit werd in de praktijk gebracht met de invoering van het ‘snelrecht’. Anderzijds werd via de strafbemiddeling en de

gemeenschapsdienst ook werk gemaakt van een aantal alternatieve bestraffingsmogelijkheden. Ondertussen startten verschillende projecten voor stadsherwaardering alsook initiatieven ter bestrijding van de kansarmoede. Daarvoor werden niet enkel federale en gewestelijke gelden aangeboord maar ook Europese fondsen aangetrokken. Omwille van de snelle voortgang en specifieke financieringsvereisten werd vaak met projectstructuren gewerkt en dit zowel binnen als buiten de bestaande organisaties. Sindsdien krijgt het politionele en gerechtelijke beleid meer en meer gestalte in de vorm van een lokaal veiligheidsbeleid of criminele politiek en zoekt men naar afstemming en integratie van de maatregelen. Vatten we vervolgens de streefdoelen uit deze plannen nog eens samen. Ze vormen te toetsen beleidsprincipes in onze peiling naar de doorstroming van het beleid.

In al de aangekondigde maatregelen echoot steeds de noodzaak door tot afstemming, integratie en coherentie van het beleid. De toenmalige minister van Binnenlandse zaken Tobback stelde dat het in de eerste plaats de inefficiënte en ongecoördineerde aanpak van de onveiligheid was, en niet zozeer de onveiligheid zelf, die de burger een onveiligheidsgevoel geeft (Enhus, 1999: 323). Afstemming, integratie en coherentie is gewenst bij respectievelijk politie en justitie en bij de uitbouw van het lokale veiligheidsbeleid. Maar ook onderlinge afstemming en coherentie tussen al deze onderdelen is noodzakelijk om een globale criminele, beter gezegd criminologische, politiek<sup>6</sup> tot stand te brengen en dit op zowel federaal als lokaal niveau. Een aantal onverkwikkelijke geschiedenissen over corruptie en (politiek geïnspireerd?) misbruik van gevoelige persoonsgegevens begin jaren tachtig vormde tenslotte de aanleiding om de controle op de politie te verhogen.

Het oriënteren van het politie- en later ook veiligheidsbeleid op de bevolking i.c. een beter contact en samenwerking met de burger, vormt een andere rode draad in de verscheidene beleidsmaatregelen. Zulke doelen passen in de wens om een meer democratische controle op de politie tot stand te brengen. Ze illustreren volgens Enhus (1999) ook het communitaristisch karakter van het plan. Dit beleidsvertoog benadrukt het belang van de samenhang in de lokale gemeenschap als middel tot criminaliteitspreventie. Via een nauwer contact met de bevolking zou een vernieuwde politiezorg moeten resulteren in een betere kennis en aanpak van de veiligheidsbehoeften van de bevolking, Wat op zijn beurt moeten resulteren in een daling van de angst- en onveiligheidsgevoelens en een grotere tevredenheid over de geleverde politiedienst. Concepten als basispolitiezorg en de principes van 'community policing' vormen, ondanks alle onduidelijkheid hieromtrent, hierbij een belangrijke achtergrond (alhoewel minister Tobback zich nooit inhoudelijk uitsprak over deze concepten).

Een belangrijk gedeelte van de beleidsveranderingen richt zich op een betere aanpak en beteugeling van de straat- en stadscriminaliteit. Dit beleid dient 'geïntegreerd' te gebeuren, dat wil zeggen via een goede samenwerking en afstemming tussen bestuurlijke overheid (burgemeester), politie en gerechtelijke overheid.

Deze lokale veiligheidspolitiek dient op zijn beurt te passen in een breder geheel van maatregelen die de steden ook economisch doen heropleven en het sociale stedelijke weefsel herstellen en versterken. Dit geheel wordt ook als 'integraal beleid' omschreven en beoogt dus een inbedding van politionele en justitiële maatregelen in een breder bestuurlijk en sociaal beleid.

---

<sup>6</sup> De term criminele politiek is eigenlijk een ongelukkige vertaling van het Duitse *Kriminalpolitik* (Brants, 1999: 10).

## Maatschappijvisie?

De aandachtige lezer kan uit deze opsomming al enigszins opmaken uit welk maatschappelijk hout deze maatregelen werden gesneden. Enhus (1999: 298 e.v.) is een van de weinige auteurs die het geheel aan maatregelen ook tegen deze ideologische achtergrond tracht te situeren. Volgens haar was er ten tijde van het, aan het Pinksterplan voorafgaande, neoliberale beleid van de regering Martens-Gol een strijd gaande tussen een dominant zgn. utilitair-individualistisch vertoog en een, evenwel zwakker, collectivistisch-communitaristisch vertoog. Het toen dominante utilitair-individualistisch denken kwam naar verluidt tot uiting in de verantwoording van het politiebeleid op basis van de stijgende criminaliteit en het terrorisme. Criminaliteit en terrorisme zijn in deze optiek twee fenomenen die resp. van binnen en van buiten uit de maatschappij bedreigen. Misdadigheid wordt voorgesteld als een rationele keuze of kosten-baten afweging. Hiertegen wordt het best opgetreden door de kosten te verhogen ten opzichte van de baten. In het bijzonder justitieminister Gol verkondigde ideeën die nauw aanleunden bij het zgn. nieuwe (rechtse) realisme. De politie is in een utilitaire visie een neutrale instelling die de staat verdedigt tegen haar vijanden. Zulke vijandbeelden scheppen volgens Enhus vervolgens de nood aan een strakke, centralistische militaire organisatie. Ten tijde van de aanslagen van de C.C.C., Bende van Nijvel e.a. werd de *moral panic* aangewend om de rijkswacht te versterken. De daaropvolgende regering met socialistische inbreng hanteert volgens Enhus daarentegen een meer communitaristisch, ja zelfs collectivistisch vertoog. Hierin vormen eerder ongebonden individuen een probleem voor de samenleving. M.a.w., wanneer de gemeenschapsbanden teloor gaan ontsporen mensen. Voor de politie, en ook andere organisaties (cf. de multi-agency benadering) wordt de band herstellen tussen individu en gemeenschap een belangrijke doelstelling. Mede daarom verschuift het zwaartepunt van het politiebeleid van een centralistische politie naar een meer lokale, gedecentraliseerde politie i.c. de gemeentepolitie. Als besluit zou men kunnen stellen dat, ondanks het gebrek aan expliciete politieke visie op politie en onveiligheid, de beleidsdoelen van het Pinksterplan in dit, weliswaar vage, communitaristisch maatschappijkader kunnen passen. Hierbij rijst dan wel de vraag of de latere maatregelen dit communitaristisch vertoog in de praktijk (kunnen of willen) brengen. Hoelang blijven zulke ideeën ‘onverdund’ bij de doorstroming van beleid? Wordt er überhaupt aandacht besteed aan deze visie bij de vertaling van het beleid? Worden deze nieuwe visies omgezet in nieuwe structuren, organisaties, stijlen en handelen? Voor Enhus (1999) vulde Tobback het communitarisme alleszins op collectivistische, zeg maar ‘linkse’ wijze in. Communitarisme kan evenwel ook andere invullingen krijgen en het blijft o.i. nog maar de vraag of een aanvankelijk communitaristisch vertoog vanuit ‘linkse’ collectivistische achtergrond uiteindelijk niet in een andere praktijk kan resulteren.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Het concept ‘gemeenschap’ blijft op zich al een heikel punt. Op welk niveau wordt die gemeenschap (sopbouw) en de bindingen trouwens gesitueerd? Is dat op (sub-)lokaal vlak (‘de Gentenaar’, of de ‘Gentenaar van de Muiden’?), op bovenlokaal vlak (‘de Limburger’ of ‘de Vlaming’?), of op nationaal niveau (‘de Belg’)? En wie maakt vervolgens deel uit van die gemeenschap? Een definitie van gemeenschap blijft ook cultureel en historisch gebonden. In landen met centralistische traditie zoals in Frankrijk bv. is de ‘natie’ gans het volk. De gemeenschap is hier dus... Frankrijk zelf. In Angelsaksische landen geeft men daarentegen een meer lokale invulling aan het begrip community. Daarom misschien juist vindt een Angelsaksisch principe als community policing zo moeilijk ingang in Frankrijk.

### **Analyse van een beleid in actie: geen vanzelfsprekendheid**

Een chronologisch overzicht van het beleid met alle mogelijke referenties en verwijzingen werd reeds uitvoerig op andere plaatsen beschreven (bv. Fijnaut & Lauwaert, 1995; Fijnaut et al, 1999; Enhus, 1999; Van den Broeck & Eliaerts, 1994). Daarom wordt in dit stuk ook niet meer uitgebreid verwezen naar alle wetteksten, omzendbrieven en referenties van de aangehaalde beleidsplannen. Deze rapportage beperkt zich tot die beleidsaspecten die het meest de probleemstelling en onderzoeksvragen van dit onderzoek raken (supra), en in het bijzonder tot de vertaling van de beleidsvoornemens (stated goals) in reëel beleid (real goals). Daarbij is het proces van doorstroming en vertaling van het federale beleid naar het lokale niveau van tel. Het gaat in dit verslag dus om een *'beleid in actie'* dat bovendien met de zaak Dutroux en haar uitlopers in plotse en opeenvolgende stroomversnellingen geraakt(e) en dan ook een beleid *in crisis* werd. Onze poging tot beleidsanalyse situeert zich hierbij in een periode waarin de roep en wens om een effectief veiligheidsbeleid te voeren vanuit de samenleving steeds toenam, maar waar de maatschappelijke omstandigheden en de praktische condities waarin het beleid dient gevoerd steeds moeilijker werden. Door deze contestaties kwam ook de centrale beleidsvoering onder druk te staan. Dit ging samen met de roep om een beleid 'dichter bij de burger'. Daarmee won het lokale niveau aan belang. Zoals reeds gezegd bracht de nood aan afstemming en coördinatie ook meerdere actoren in het geding. Deze stonden niet meer als louter hiërarchische relaties tot elkaar maar dienden samen uitwegen voor het beleid te bedenken. Om deze zowel geografische als inhoudelijke afstemming tot een goed einde te brengen wordt tegenwoordig netwerkvorming gepropageerd. We stellen ons dan ook de vraag in welke mate zoiets ook in de praktijk vorm krijgt. Het betreft hier dus niet zozeer een harde evaluatie als wel een poging tot 'vatting' en analyse van deze ontwikkelingen.

### **Afbakening en beperking**

Omwille van de leesbaarheid van het verslag bespreken we eerst de ontwikkelingen van het federale beleid en raken we vervolgens enkele aspecten aan van de vertaling en doorstroming ervan op bovenlokaal en lokaal niveau. Dit syntheseverslag bevat vooral de stukken die nog niet elders werden gepubliceerd. De ontwikkeling van het federale en lokale veiligheidsbeleid in de vorm van veiligheids- en samenlevingscontracten bv. werd al uitvoeriger beschreven in opeenvolgende publicaties (Van den Broeck, 1995; Van den Broeck & Eliaerts, 1997a, 1997b). Voor een analyse van enkele voorbeelden van de lokale basispolitiezorg bij de federale rijkswacht verwijzen we naar twee eerdere publicaties (Van den Broeck & Easton, 1997a, 1997b). Op community policing bij de lokale politie wordt in meerdere publicaties en lezingen teruggekomen (zie bv. Van den Broeck, 1997). De beleidsanalyse van de recente beslissingen inzake politiehervorming van de commissie Huybrechts, over het senaatsrapport 'Milquet' tot het plan voor een geïntegreerde politie op twee niveaus van de commissie Dutroux werd reeds uitvoeriger gepubliceerd in een themanummer van Justitiële verkenningen over België (Eliaerts, 1997). In het verslag wordt als deze topics aan bod komen verwezen naar de belangrijkste bevindingen uit deze publicaties.

Na elk besproken beleidsonderdeel geven we kort commentaar en bedenkingen. Deze hebben in de eerste plaats betrekking op de beleidskeuzes en de mogelijke gevolgen hiervan en houden hoegenaamd geen veroordeling in van het beleid. Ook het gebrek aan toegankelijk en toetsbaar bronnenmateriaal noopt tot omzichtigheid in uitspraken en interpretaties. Een onderzoek naar de doorstroming en realisatie van beleidsprincipes op het terrein is immers in

grote mate afhankelijk van gegevens bekomen bij hierbij betrokken actoren. Het maakt deel uit van de menselijke conditie dat men nooit weet wat mensen echt bedoelen, en al evenzeer dat dezelfde zaken door mensen steeds verschillend zal worden geïnterpreteerd en verwoord. Niemand heeft de waarheid in pacht, zeker de onderzoeker niet. Dé waarheid is een hersenschim en daarom blijft er in dit hoofdstuk ruimte voor onzekerheid en ambivalentie.

### 1.1. Het Pinksterplan uitgevoerd

Het federale politiebeleid richtte zich met het Pinksterplan eerst op wijzigingen in de algemene organisatie van de politiediensten. Dit had gevolgen voor de onderlinge verhouding en afstemming tussen de politiekorpsen. Het Pinksterplan putte inspiratie voor deze voorstellen uit de conclusies en aanbevelingen van de zgn. bende commissie (Parl. St. Kamer, 59/8-10-1988). Verder viel de gelijkenis op met de beleidsvoorstellen inzake politie en veiligheid die tot stand kwamen in de schoot van het socialistische studiecentrum SEVI (zie bv. het dossier 'Een politie voor de burger van 1985). Zonder stelling te nemen over de politieke inhoud van de Sevi-voorstellen bewijzen deze toch enige relevantie van een organisme, wat of hoe dat dan ook moge weze, waar met input vanuit zowel theorie als praktijk de tijd wordt genomen om aan een coherente en toekomstgerichte visie op het gebied van politie en veiligheid te werken. Het is dan ook opvallend dat eens de uitvoering van de politie- en veiligheidsvoorstellen aan de gang is er geen echte continuïteit meer kon worden gegeven aan deze denktank noch dat men een vergelijkbaar (beleidsmatig,, maar niet-politiek gebonden) openbaar studiecentrum heeft uitgebouwd om de politieveranderingen verder te bestuderen en te begeleiden. Wat betreft de algemene organisatie van de drie politiediensten had het regeringsbeleid twee prioriteiten: *herpositioneren en moderniseren*. Deze hadden tot doel een beter evenwicht te scheppen tussen de (activiteiten van) de politiediensten. Het ging hier in hoofdzaak om een herwaardering en modernisering van de gemeentepolitie en een betere controle op het beheer en beleid van de rijkswacht. In verband met dit laatste werd ook een interne en externe demilitarisering van de rijkswacht doorgevoerd. De gemeentepolitie, waar ook het onderscheid tussen stedelijk en landelijk wegviel, kreeg een aanzienlijke bijkomende federale input van middelen en mensen. Op vele plaatsen werd hiermee een beslissende stap gezet in het stoppen van het wegdeemsteren van de lokale politie. Daarmee werd een van de beleidsdoelen van het Pinksterplan in de praktijk gebracht. Anderzijds, merkten sommigen op, kreeg het federale niveau hierdoor een toenemende zeg in het beheer over de lokale politie (Fijnaut, 1995:85). Elk weldenkend mens begreep dat deze grotere greep, naast het feitelijke herstel van de lokale politie, eventueel later van nut kon zijn bij onderhandelingen over een meer verregaande integratie tussen de politiediensten. Al deze maatregelen hadden alleszins een aanzienlijke impact op de onderlinge verhouding tussen de twee generale politiekorpsen. De rijkswacht werd door de demilitarisering een volwaardige federale politiedienst. Naast een herschikking van de bevoegdheden op de rijkswacht (van defensie naar BiZa en Justitie) bracht dit binnen de rijkswacht ook een grote veranderingsdynamiek op gang. Het meest in het oog springend daarbij was de organisatorische decentralisatie van de politiezorg en de grotere aandacht voor de basispolitiezorg. Er werd onder meer functioneel en geografisch gedecentraliseerd waardoor de organisatie werd afgeplat en de brigades meer beleidsautonomie kregen. Dit zou de verhouding met de gemeentepolitie sterk wijzigen (infra). De voor de hand liggende veranderingen in de verhouding tussen rijkswacht en gerechtelijke politie vonden echter geen doorgang. De veranderingen bij de gerechtelijke -'parket'- politie hingen teveel af van de reorganisaties van Justitie in het algemeen. Net de aangekondigde, maar vage, plannen om ook Justitie in navolging van de voorstellen van Bendecommissie en Pinksterplan te hervormen vonden geen doorgang. Meteen gebeurde er weinig aan de onderlinge afstemming



van politie en justitie. Dit onevenwicht in hervormingen zou uiteindelijk het veiligheidsbeleid en de afstemming en coherentie in beleid (infra) grote parten gaan spelen. Om een betere taakverdeling op het terrein te garanderen, en daardoor een voorlopig einde te brengen aan de afstemmingsperikelen werd, reeds vóór het Pinksterplan, de omzendbrief OOP 13 tot stand gebracht waardoor de politiediensten complementair aan elkaar moesten gaan werken. De gemeentepolitiekorpsen werden ondertussen door minister Tobback aangemoedigd om ook onderling de handen in elkaar te slaan in de zgn. intergemeentelijke politiesamenwerking (IGPS). Door zulke samenwerking en schaalvergroting zou ook in meer landelijke gebieden voortaan een 24u permanentie kunnen worden gerealiseerd. Het kabinet Tobback beschouwde dat immers een eerste vereiste om een volwaardige politiezorg te kunnen verzekeren. Dit werd echter geen onverdeeld succes. Bovendien ontstonden er toen al verscheidene conflicten omtrent de dispatching van de interventie-oproepen (infra).

De overheid greep ook in op de relatie tussen politie en overheid, in het bijzonder om de controle op de politie te verhogen (Enhus, 1999: 314). Vermits er dringend nood was aan een wettelijke omschrijving van de politiebevoegdheden werd de Wet op het politieambt (WPA) opgesteld (5 augustus 1992, B.S., 22 december 1992). Deze wet bevat een aantal maatregelen waarmee de relaties worden omschreven tussen de diverse politieoverheden alsook tussen de politie en justitie. Belangrijkste in dit bestek vormt de ontwikkeling van het vijfhoeksoverleg (art 10, 1 WPA). Volgens art. 10 WPA dient er systematisch overleg georganiseerd om een optimale coördinatie tot stand te brengen tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke politie alsook tussen de politiediensten onderling. Door de partners in dit overleg te verplichten gezamenlijk te overleggen en collegiale beslissingen te nemen, stelde men de actoren op symbolische wijze aan elkaar gelijk (Enhus, 1999: 443).

### Ondersteunende en controlerende diensten

Om de integratie en samenhang in het beleid te bevorderen werden er verschillende coördinatieorganen en steundiensten opgericht. We denken hierbij allereerst aan de integratie van verschillende bestaande steundiensten van (vooral RW en GPP) in de Algemene Politiesteundienst (APSD, K.B. 11 juli 1994) en de oprichting van het Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid (VSPP, K.B. 12 maart 1993).<sup>8</sup> Tenslotte werd ter wille van een betere controle op politie- en inlichtingendiensten de comités P en I opgericht (wet van 18 juli 1991). Het valt buiten het bestek om al de nieuw opgerichte organen te beschrijven, hier volstaan enkele bedenkingen met betrekking op de probleemstelling.

Een van de belangrijkste organen ter coördinatie van de politiediensten was de *Algemene Politiesteundienst (APSD)*. Ook beoogt de APSD een betere coördinatie van het algemene beleid vanuit de bevoegde ministers (ook inzake beheer) naar de politiediensten. De APSD coördineert zelf niet maar wil een structuur zijn die een bijdrage levert tot een betere samenwerking. Dat klinkt enigszins onduidelijk en is het denkelijk ook in de praktijk. Opnieuw is er naar goede Belgische gewoonte een structuur geschapen zonder deze een duidelijke inhoudelijke taakomschrijving mee te geven. Aanvankelijk bestond de steundienst uit 4 afdelingen nl. de ‘operationele ondersteuning’, de ‘internationale politiesamenwerking’, de ‘telematica’ en tenslotte de ‘beleidsondersteuning’. De APSD groepeerde dus een aantal coördinerende en steundiensten van GPP en Rijkswacht voortaan onder één dak. Het ging

---

<sup>8</sup> Op het vlak van Justitie volgden natuurlijk later de oprichting van de Dienst voor Strafrechtelijk beleid (DSB), het College van procureurs-generaal, en de Steundienst Alternatieve Maatregelen (SAM).

o.m. om het CSB, centraal wapenregister, de nationale centrale bureaus van Interpol en Europol en Sirene. Over de werkelijke gang van zaken daarbij is weinig gepubliceerd. Voor een aantal waarnemers verliep de overheveling van ondersteunende diensten uit Rijkswacht en GPP erg ongelijk (De Hert & Vanderborght, 1994). In die zienswijze stond vooral de GPP de meeste diensten af. De rijkswacht daarentegen leverde volgens de auteurs enkele 'lege hulzen' (De Hert & Vanderborght, 1994: 15). De auteurs spreken zelfs van een wolf opgesloten met twee lammeren waarvan er een kreupel is. Zulke uitspraak kan tellen. De spreekwoordelijke wolf waarvan sprake gaf als reactie hierop dat er overeenstemming bestond tussen RW en GPP over het feit dat andere rijkswachtdiensten, zoals het CBO, gewoonweg niet konden worden overgeheveld. Zulke opmerkingen illustreren dat bij veranderingen en reorganisaties van diensten geen abstractie kan worden gemaakt van de bestaande onderlinge (machts)verhoudingen in het politielandschap en elke verandering door betrokkenen verschillend wordt geïnterpreteerd. Anderzijds creëerde men in de schoot van de APSD ook enkele nieuwe diensten en sub-diensten. Van belang voor de ondersteuning en ontwikkeling van een lokaal geïntegreerd beleid is de nieuwe dienst Politie Beleidsondersteuning (PBO) met aanvankelijk als belangrijkste subafdelingen de diensten 'vijfhoeksoverleg', 'veiligheidsmonitor' en 'geïntegreerde criminaliteitstatistiek' (GICS). Later werden deze gehergroepeerd rond de afdeling Vijfhoeksoverleg, de afdeling Gegevensuitwisseling en de afdeling Statistiek (morfologie, openbare orde, GICS en monitor). De dienst vijfhoeksoverleg groeide uit de steungroep vijfhoeksoverleg (opgericht in mei 1993) van de Algemene Rijkspolitie. Daarmee heeft deze dienst vele instrumenten en gegevens in huis om de gepropageerde beleidscyclus op lokaal en federaal te ontwikkelen, te ondersteunen en op te volgen. Elk van deze afdelingen publiceert rapporten die in dit onderzoek aan bod komen. Geïntegreerde publicaties waarin de verschillende instrumenten nu met elkaar in verband worden gebracht zijn er evenwel niet (infra, beleidscyclus).

Ook werd werk gemaakt met de oprichting van *een Extern controlecomité op de politie en de inlichtingendiensten* (Comité P, Comité I). Het controlecomité op de politiediensten kreeg een tweeledige structuur met enerzijds de dienst gerechtelijke enquêtes en anderzijds de beleidsmatige onderzoeken (bij het comité zelf). De dienst enquêtes groeide in de loop der jaren uit tot een efficiënt en gerespecteerd onderzoeksorgaan. Het comité zelf is een ander verhaal. Aan ambitie ontbrak het niet en er bestond bij sommige leden al gauw de behoefte om bedenkingen en analyses te brengen van het globale politiefunctioneren. Door deze problematiek aan te raken en in het bijzonder de (gebrekkige) werking en verhoudingen tussen de politiediensten te gaan commentariëren trapt men hiermee al vlug op zere tenen. Met hun kritische (maar vaak waardevolle) rapporten kwam men in aanvaring met gevestigde waarden. Vooral de relatie met de rijkswacht troebleerde naar verluidt erg snel. Deze problemen waren voor insiders te verwachten en men kan zich afvragen of de valstrik van het conflict al niet bij voorbaat gespannen was. Ook hier gooiden de bijwijlen moeilijke verhouding tussen de politiediensten, en wellicht ook de politisering, haar schaduw vooruit op nieuwe structuren. Zonder veel toeters en bellen werd het comité later vervangen.

Tenslotte werd op het vlak van het preventiebeleid een nieuw orgaan opgericht. Sinds maart 1993 bestaat het *Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid (VSPP)* dat een waaier van taken qua preventie wil waarnemen. Het VSPP putte aanvankelijk veel inspiratie uit de Nederlandse commissie Roethof en de beleidsnota 'Samenleving en Criminaliteit' en richt daarom haar aandacht al evenzeer op: meer toezicht, het terugdringen van de gelegenheid tot het plegen van criminaliteit en tenslotte op het stimuleren van bindingen van de opgroeiende generatie met de maatschappij. Ook hier komen de 'communitaristische' doelstellingen zoals Enhus ze omschreef (supra) opnieuw in beeld. In dit verband worden vele acties opgezet. Zo pakt men

op bestuurlijk vlak specifieke en storende gebieden probleemgebieden aan zoals autocriminaliteit, woninginbraak, onveiligheidsgevoelens bij bejaarden, veiligheid bij taxichauffeurs, apothekers, in ziekenhuizen, in de metro e.a (VSPP, 1995:2). Qua drugpreventie wil men de jongeren alternatieve leerprogramma's aanbieden om aan de externe druk van 'peers' tot middelengebruik te weerstaan. De acties kunnen ook geografisch ontwikkeld worden; bv. de kustactieplancontracten. Het VSPP is ook van nabij betrokken bij de ontwikkeling en begeleiding van de veiligheids- (en later samenlevings)contracten. Na een eerste evaluatie van het Pinksterplan, alsook onder druk van de verkiezingsresultaten van zgn. zwarte zondag van 24 november 1991, werd besloten nieuwe specifieke initiatieven te ontwikkelen voor de steden en deze te bundelen in veiligheidscontracten (infra). Er werden met 29 steden en gemeenten zulke veiligheidscontracten afgesloten. Het VSPP volgt deze projecten op en evalueert ze. In de praktijk lijkt het VSPP wel een bont lappendeken, een organisatie die duizend en een dingen wil doen. Of al deze initiatieven ook op het terrein grondig kunnen worden begeleid (en eventueel geëvalueerd) wordt wel eens betwijfeld. Met het opstappen van de vaste secretaris werd een eerste periode afgesloten. Hoe het nu verder gaat (of moet) met het VSPP is sindsdien voor buitenstaanders niet al te duidelijk meer.

### **De opmars van het preventie en veiligheidsbeleid**

Het preventie- en veiligheidsbeleid kreeg zoals gezegd belangrijke impulsen via de uitbouw van de preventie- en veiligheidscontracten (later samenlevingscontracten genoemd). Voor meer gegevens over de uitbouw en ontwikkeling van dit preventiebeleid in de vorm van veiligheidscontracten verwijzen we naar Van den Broeck (1995), Van den Broeck & Eliaerts (1997a, 1997b). Hierin worden de belangrijkste bevindingen en conclusies over de veiligheidscontracten samengevat. Deze artikels bevatten ook vele referenties naar verdere literatuur op dit vlak. Uiteindelijk kan men deze contracten beschouwen als de eerste stappen in het uitwerken van een geïntegreerd veiligheidsbeleid op lokaal vlak waarbij verschillende actoren van politie, overheid en sociale sector dienen te worden betrokken. Markant in de beginfase was de onduidelijkheid in beleidsdoelen, het vaak disparate geheel aan projecten, het gebrek aan begeleiding en ondersteuning (dat in een groot personeelsverloop resulteerde), en de klemtoon op openbaar toezicht in de projecten. Dit laatste paste in het verminderen van de gelegenheid tot het plegen van delicten via (semi-)formele controle, vaak in de vorm van wat al eens smalend *erzats*-agenten wordt genoemd. Tenslotte vielen de aanvaringen op tussen veiligheidscontract-projecten en de bestaande hulpverlenings- en buurtopbouwinstaties. Hier past dan toch de vraag op welke wijze de eerder vermelde communitaristische stellingen in de praktijk worden gebracht. Steunt men bij de versterking van de gemeenschapscohesie vooral op de krachten uit de gemeenschap zelf (met aandacht voor informele sociale controle) of opteert men eerder voor externe druk (cf. semi-formele en formele sociale controle)? Hoe verhouden deze verschillende, doch niet noodzakelijk elkaar uitsluitende, sociale controle opties zich tot elkaar? Het is vaak onduidelijk welke richting het beleid hier uit wil. Op het VSPP zelf werd, voor zover ons bekend, op deze vragen weinig ingegaan en zag men zich eerder in een technische ondersteunende rol. De metafoor van de toenmalige vaste secretaris was dan ook niet toevallig die van de 'technicus' die op zijn kantoor verschillende koffertjes had klaarstaan met oplossingen voor, zeg maar, woninginbraak, autoschuimerij of drugdealing en die bij een telefoontje even vlug ter plaatse kwam en de remedies als een volleerde vertegenwoordiger tevoorschijn toverde. Dat zulke preventie-inspanningen vooral op de zgn. probleembuurtten werden gericht vergemakkelijkte zulke beleidsopzet overigens beslist niet. De ernst en complexiteit van de veiligheids- en samenlevingsproblemen vereist nu eenmaal misschien wel wat meer dan een 'preventie-

urgentie team'. Ook het creëren van een bredere basis voor sociale controle vanuit de buurt en betrokkenen zelf bleek later onontbeerlijk. Maar waar iedereen het nu langzamerhand over eens wordt is dat bij de uitbouw van de veiligheidscontracten, die we toch als één van de eerste experimenten met geïntegreerd beleid kunnen beschouwen, er aanvankelijk *geringe aandacht bestond voor de uitvoerbaarheid van het beleid*. Onder meer omwille van de politieke hoogdringendheid, werden de projecten 'holder de bolder' opgestart. Na de eerste groeipijnen werd bijgestuurd en kregen de projecten een betere structuur en zocht men meer aansluiting bij de bestaande opbouwwerking en hun werkmethodeken (cf. straathoekwerk, e.a.). Van beleidszijde werd tot nu toe (2000) evenwel nooit een duidelijke evaluatie van deze projecten kenbaar gemaakt. Omwille van de vaak vage en soms conflicterende doelstellingen, én omwille van de beperkte middelen, hadden de onafhankelijke beleidsevaluatoren het overigens ook niet onder de markt (zie ook Van den Broeck, 1995).

### Besluit

Het kabinet Tobback heeft er op een korte tijd op duizelingwekkend tempo een gans pakket aan maatregelen doorgejaagd die het aanzien van de politie sterk veranderden. Nieuwe structuren en organisaties werden opgezet om de controle op en samenwerking tussen de politiediensten vorm te geven. Voor deze afstemming en controle werd een wettelijke basis gelegd. Van bij het begin af tekenen er zich evenwel al een aantal zaken af. De nieuwe structuren kunnen geen abstractie maken van het verleden. Ook in de nieuwe structuren woedt het beheersings- en controleprobleem van de overheid op de politie. De bestaande moeilijke verhoudingen tussen de politiediensten vindt men erin weerspiegeld. Er is tevens het probleem van interne en externe coherentie. Ook de continuïteit van de diensten is uiteindelijk niet gewaarborgd. Tenslotte valt de grote servitude op van deze diensten (met uitzondering van het comité P) aan de uitvoerende macht en i.h.b. aan het kabinet BiZa (infra). Een aantal maatregelen kon verder nog niet worden doorgevoerd bv. de rechtstreekse controle op de rijkswacht, de integratie van GPP en BOB, e.a. Op het vlak van het criminaliteitspreventiebeleid kan men een aantal bijkomende vaststellingen maken. Nieuwe overheidsstructuren zoals het veiligheidscontract worden ingebed in een traditionele ambtelijke cultuur met soms stroeve procedures zodat het vaak erg moeilijk werd om op het terrein ook veranderingen daadwerkelijk te begeleiden en te ondersteunen. Ook hier vroeg het geruime tijd om een erg versnipperde batterij aan maatregelen enigszins op elkaar af te stemmen. De integratie van beleidsdomeinen en organismen die zich op verschillende beleidsniveaus bevinden, met verschillende tradities, cultuur, visies, finaliteiten enz. is erg moeilijk te realiseren. Het gebrek aan begeleiding en knowhow bemoeilijkte het proces. Kortom, vertrekkende vanuit een versnipperde situatie een geïntegreerd beleid op de sporen zetten bleek geen sinecure. Het geheel illustreert ook dat het opzetten van structuren of het stemmen van wetten in de eerste plaats symbolische handelingen en retoriek zijn (Edelman in Korsten & Toonen, 1988: 400 e.v.) die nog geen garantie op beleidsveranderingen geven. Bij het opstellen van vele beleidsplannen krijgen de condities voor de uitvoerbaarheid ervan vaak slechts minieme aandacht toebedeeld. Het is de vraag of dit in de toekomst anders zal zijn.

## 1.2. Nieuwe afstemmingsproblemen

Na een korte windstilte startten in het parlement opnieuw vragen over de coördinatie en samenwerking tussen de politiediensten (Enhus, 1999: 477 e.v.) Ook op het terrein nemen de spanningen terug toe. Het is genoegzaam gekend dat op een aantal plaatsen de taakverdeling eigenlijk nooit goed van de grond geraakte. OOP 13 werkte op vele plaatsen niet (Mulleners, 1994: 19). De intergemeentelijke politiesamenwerking (IGPS) deed op sommige plaatsen de onderlinge spanningen tussen politie en rijkswacht toenemen. De intergemeentelijke politiesamenwerking was in de eerste plaats bedoeld om de lokale politie zelf een 24u permanentie te laten verzekeren. Door samenwerking kwamen ze hiervoor aan het vereiste personeelsbestand. De 24u permanentie was voor het kabinet Tobback een eerste stap in de volwaardige politiezorg, maar op het terrein werd het ook geïnterpreteerd als middel om ook oproepen op het eigen terrein toegewezen te krijgen. Het was immers zo dat wie niet de klok rond werkte vaak geen 101 oproepen kreeg toegewezen. Een ander punt van belang om deze oproepen te kunnen doorkrijgen was de bestaffing van de dispatching. In de gebieden waar de gemeentepolitie een 24 permanentie uitbouwde groeide het ongenoegen als blijkt dat de interventie-oproepen toch naar andere politiekorpsen blijven gaan. Men bekloeg zich erover om grote inspanningen te leveren om permanent bereikbaar te zijn zonder dat hiervan ook gebruik werd gemaakt (Mulleners, 1994: 21). Voorts werd gewezen op de discrepantie tussen welke oproepen de ene dan wel de andere politiedienst kreeg<sup>9</sup>. Het betrof hier overigens een oud probleem dat zowel bij de gemeentepolitie als bij de rijkswacht werd aanvoeld, maar die door de IGPS nog prangender werd. Met andere woorden, onvermijdelijk werden de veranderingen op het terrein bij de betrokkenen opnieuw beoordeeld in het licht van de bestaande wrijvingen tussen de politiediensten.

Ook van belang was dat de IGPS met zeer wisselend succes van de grond kwam. Mislukkingen waren soms te wijten aan het dogmatig vasthouden van de burgemeesters aan de 'gemeentelijke autonomie' (Van Nuffel, 1998: 19). Maar ook politieke tegenstellingen tussen betrokken burgemeesters van verschillende gemeenten vormen van oudsher het belangrijkste obstakel in grensoverschrijdende samenwerkingen. Doorgaans gunt men hier te lande politieke tegenstanders (om van zgn. medestanders nog te zwijgen) het licht in de ogen niet. Tenslotte wordt ook op de aarzelende houding van een aantal korpschefs gewezen. Voor Van Nuffel (1998:19) waren deze zich toen al terdege bewust van het feit dat – door de grote personeelsimput- zulke 24u permanentie onvermijdelijk ten koste zou gaan van de andere componenten van de basispolitiezorg. Las but not least wordt opgemerkt dat met de genomen IGPS initiatieven de ongelijkheid tussen de politiekorpsen soms nog verder toenam. De goed uitgebouwde politiekorpsen konden zich in die optiek verder versterken. In landelijke gebieden waar de politie zwak stond kwam de samenwerking echter moeilijker van de grond. Sommige gemeenten konden, of wilden, de investeringen in personeel en middelen niet opbrengen.<sup>10</sup> Desinvestering was overigens soms ook (openlijk) gewild. De burgemeester van Sint Martens Latem bv. vond het al te gek de gemeente te laten investeren in een lokale politie als evengoed beroep kon worden gedaan op de door de federale overheid betaalde rijkswacht. Als burgemeester van 's lands rijkste gemeente deed hij hiermee een belangwekkende geste

---

<sup>9</sup> Overigens een gegeven dat ook na de latere IPZ-indeling (infra) blijft bestaan. Het verwijt dat de rijkswacht oproepen niet, of zeer selectief, aan de gemeentepolitie doorgeeft zal rijkswachtcommandant De Ridder in 1996 n.a.v. zijn bezoek aan de Vaste Commissie van de Gemeentepolitie opnieuw voorgeschoteld krijgen (De Troch & De Ridder: 1996:13).

<sup>10</sup> Hierbij wordt ook op het communautaire onevenwicht gewezen, wat in dit land altijd voldoende is om conflictstof voor te brengen.

inzake solidariteit... Uit de ganse geschiedenis begreep BiZa dat de rijkswacht blijvend zou dienen te worden ingezet in die (landelijke) gebieden waar ze het minst nodig was. Hiermee verviel een rijkswacht reserve die kon ingezet worden in de steden. Hierbij dient toch opgemerkt dat al van oudsher, sinds het ontstaan van de Franse Maréchaussee, de gendarmerie sterk stond op het platteland (de 'boerenpolitie') en de grote verkeersassen, en de lokale politie daarentegen zich hoofdzakelijk in de grotere steden ontwikkelde. Maar goed, ook hier stapelden zich de moeilijkheden zich verder op.

De argwaan en de spanningen nemen volgens Enhus (1999: 478) vervolgens pas goed toe wanneer op 14 maart 1994 rijkswachtcommandant De Ridder samen met minister Tobback de nieuwe reorganisatie aan van de rijkswacht aankondigt. In de zomer van 1994 creëert men met de interne reorganisatie van de rijkswacht een beweging naar beneden toe. Het snoeien in het aantal hiërarchische echelons zou de districten en brigades meer autonomie moeten geven. Anderzijds is het niet denkbeeldig dat door het wegvallen van deze hiërarchische filters de generale staf ook makkelijker over de rug van de lokale brigadecommandanten zou kunnen meekijken, wat de 'stated goals' over responsabilisering toch ook een beetje nuanceert. In een gesprek met een vertegenwoordiger van het algemeen commando wordt deze mogelijkheid prompt en ferm van de hand gewezen. Desalniettemin, denken we maar aan hoe later in de onderhandelingen over de Ipz-werking de verschillende rijkswachtechelons elkaar 'begeleiden'. Hier blijkt al snel dat de brigadecommandanten weinig autonome speelruimte krijgen van hun districtscommandanten (Mulleners, 1994:20; Adam, 1998: 127, De Troch & De Ridder, 1996: 12) In het verlengde van deze hervormingen krijgt men door de herstructurering van de brigades meer armslag om te investeren in de lokale basispolitiezorg. Volgens de rijkswacht kon een federale politie nooit goed werk leveren als ze niet kan steunen op informatie vanuit de basiscomponent. In het verlengde hiervan ontwikkelt men het principe van de sectorwerking. En hier begint het schoentje opnieuw te wringen. De gemeentepolitie interpreteerde dit, én terecht volgens velen, als een frontale aanval op haar eigen wijkwerking (Mulleners, 1994: 20; 25; Mulleners, 1995: 16). Te meer daar in enkele rijkswachtpublicaties hierover gespierde taal viel te lezen (cf. terminologie als 'vastankeren', 'andere politie schrik aanjagen', 'wij zijn in dit domein de sterkste': Mulleners, 1994:19-20). Verder gaf de terughoudendheid waarmee de rijkswacht inzicht en openheid verschaftte over deze nieuwe beleidsontwikkeling ook stof tot deze controverse. Rijkswachtcommandant De Ridder (in De Troch & De Ridder, 1996: 6) vond deze terughoudendheid gerechtvaardigd daar men geen 'loze beloften wou creëren naar de burger'. Bescheidenheid siert, maar hier kan toch worden afgevraagd wat het betekent om een gemeenschapsgerichte politie te ontwikkelen... zonder de gemeenschap hiervan eigenlijk op de hoogte te brengen. Ook van enige onafhankelijke opvolging of evaluatie van de veranderingen bij de rijkswacht is er in al die jaren nooit sprake geweest. Anderzijds werd de in het verleden zo vaak verwaarloosde wijkagent plots terug de hoeksteen van de lokale politie... Ook dat lijkt voor de onafhankelijke waarnemer soms op een al te doorzichtige poging tot een loutere bescherming van de eigen positie. Met de profilering van de rijkswacht op de basispolitiezorg was dus een nieuw conflictterrein geschapen. Minstens ontstonden er op het terrein ongezonde profileringstendensen die aanleiding gaven tot een inefficiënt politiebeheer en -beleid (zie ook De Ridder in De Troch & De Ridder, 1996: 7)

De dreigende ontwikkeling van een gemeentepolitie met twee snelheden, de moeizame afspraken inzake complementariteit (OOP13) en de opnieuw opduikende spanningen tussen politie en rijkswacht nopen het Kabinet van Binnenlandse zaken uiteindelijk tot ingrijpen. Vervolgens kreeg een verbindingsofficier van de rijkswacht op het kabinet van Tobback de opdracht om een nieuw concept van samenwerking en taakverdeling te ontwikkelen. Reeds

eerder in de jaren tachtig waren enkele vingeroefeningen gemaakt inzake de reorganisatie van rijkswacht-eenheden. Daarin werden voorstellen uitgewerkt inzake ‘moederbrigades’ en ‘antennebrigades’. Er is een mogelijke link tussen deze ideeën en de latere Ipz-conceptvoorstellen. Anderzijds kan ook de verbinding worden gemaakt tussen het concept van A, B, en C-zones uit de IGPS periode en de A- en B- Ipz-types (Van Nuffel, 1998: 19). Wie nu uiteindelijk de inspirator was van de overgang van ‘complementariteit’ naar samenwerking is voor buitenstaanders onduidelijk. Merkwaardig genoeg wil men hierover geen klaarheid scheppen en ligt dit punt erg gevoelig bij de betrokken beleidsvoerders en politiediensten. Dit feit zegt alleszins wél iets over de besluitvormingscultuur in ons land.

Uiteindelijk was het echter de nieuwe minister van Binnenlandse zaken J. Vande Lanotte die dit nieuw concept zou lanceren. Op het einde van 1994 ziet nl. een ‘reflectiedocument’ van Binnenlandse zaken het licht dat is getiteld: *‘Naar een vernieuwde samenwerking tussen de politiediensten’* (Szabo, 1996: 3; Adam, 1998: 114). In dit document worden nieuwe ingrijpende voorstellen gedaan tot taakverdeling tussen de politiediensten. In het bijzonder wordt het complementariteitsprincipe begraven en dit ten voordele van ‘partnership’ of samenwerking tussen de politiediensten in ‘Interpolitiezones’. Het reflectiedocument vormt dus een scharnier(moment) in het beleid van Binnenlandse zaken.

### **1.3. Het reflectiedocument ‘naar een vernieuwde samenwerking tussen de politiediensten’**

Het document kondigt een maximale inzet aan van beide politiediensten op straat. Van de complementariteit wordt dus afgeweken omdat anders “een gedeelte van het beschikbare effectief van de rijkswacht in de kazernes zou worden teruggedrongen”. De samenwerking zal worden gerealiseerd in *Interpolitiezones*, bestaande uit één of meer gemeenten waarbinnen de twee politiediensten samen de dagelijkse basispolitiezorg, de ‘basiscomponent’ uitvoeren. In de bijlage van het reflectiedocument wordt een voorbeeld van berekening van de componenten gevoegd. Vervolgens pleit het document in het kader van de verantwoordingsplicht voor duidelijke doelstellingen in het politiewerk. Het reflectiedocument legt de nadruk op de lokale verankering van het beleid via de persoon van de burgemeester. Het pleit voor het behoud van meerdere politiediensten die evenwel allen dienen gericht op het concept van gemeenschapspolitie. Van tel hierbij is ook het behoud van voldoende contactpunten in de gemeente. Hierbij is een duidelijke verantwoordingsplicht van groot belang. Ook de rijkswacht zal in de toekomst op lokaal vlak verantwoording moeten afleggen. Dit alles past volgens de federale overheid in de verdere uitbouw van de basispolitiezorg of community policing. Met de Ipz wordt een schaalgrootte geschapen waarop de afstemming en coördinatie van deze basispolitiezorg en meer in het algemeen het lokale veiligheidsbeleid kan worden vormgegeven. Daarvoor dient er op het niveau van de Ipz een vijfhoeksoverleg tussen burgemeester, procureur en de drie politiediensten georganiseerd waarop algemene en concrete werkafspraken over het veiligheidsbeleid worden vastgelegd in zgn. veiligheidscharters.

Even verderop kan de geïnteresseerde lezer een vijf pagina's tellende toelichting over de rol van de wijkagent vinden. Daartussen geprangd wordt op één velletje enkele knelpunten voor de samenwerking op normatieve wijze opgesomd. Het veiligheidscharter en vijfhoeksoverleg waarmee het lokale veiligheidsbeleid dient gestalte gegeven krijgt drie alinea's in het document toebedeeld. Het automatiseringsproject IPOG wordt daarentegen op vier pagina's uitgebreid toegelicht (infra). Aan de staart van het document bengelen enkele toelichtingen over resp. 'contractpolicing met de rijkswacht'; de 'organen voor de gemeentepolitie'; het 'opzetten van gemeenschappelijke vormingsmomenten tussen politie en rijkswacht in opleiding' (bv. sportwedstrijden) en tenslotte de 'rol van de gouverneur' in het stuk.

Het document bevat dus vier beleidsdoelen of stated goals, nl. de lokale verankering van het beleid via de persoon van de burgemeester; het behoud van meerdere politiediensten die evenwel allen dienen gericht op het concept van gemeenschapspolitie; de maximale inzet aan van beide politiediensten op straat en tenslotte, het vinden van een geschikte schaalgrootte waarop de afstemming en coördinatie van het veiligheidsbeleid kan worden vormgegeven.

### **De beleidsdoelen nader beschouwd**

Het gedecentraliseerde karakter van het politiebestedel (*beleidsdoel 1*) wordt voor het discussiedocument gesymboliseerd door de figuur van de burgemeester (p. 2) die een belangrijke rol te spelen heeft in het lokale veiligheidsbeleid en in het bijzonder in het lokale vijfhoeksoverleg. Dit is dus een belangrijke stated goal. De vraag is of dat in de praktijk waar wordt gemaakt. Of dit beleid m.a.w. een decentralisatie (o.a. in de figuur van de burgemeester) dan wel integendeel een centralisatie veroorzaakt(e) staat sindsdien ter discussie. Fijnaut (1995:7) betoogt in een, nooit op grote schaal verspreide, repliek op het reflectiedocument dat met de nieuwe beleidsopties een verregaande centralisatie van het politiewezen wordt beoogd en zodoende de positie van de burgemeesters verder verzwakt. Hier zou dus sprake zijn van een tegenstrijdige doelstelling. Hij argumenteert dat de decentralisatie van de rijkswacht een lege doos blijft. De burgemeester krijgt in de Ipz geen impact op het beheer van de rijkswacht. Dit ligt geheel in de lijn van de historische dualiteit in de Belgische politieverhoudingen: wie iets te zeggen heeft over het gezag (bv. taken) heeft vaak niets in de pap te brokken over het beheer (bv. organisatie). Anderzijds versterkt Binnenlandse zaken met allerlei subsidies en bijkomende regelgeving haar greep op het beheer van de gemeentepolitie. Deze stelling wordt ook vanuit de praktijk door sommigen onderschreven (vb. in Koksijde, cf. Paelinck, 1998:42). Voor Ponsaers en Trepant (1996: 135) kiest men integendeel met dit model voor een meer lokale inbedding van de politieke besluitvorming. Getuige daarvan zijn de aanzienlijke investeringen van de federale overheid in de lokale politie en veiligheidszorg (via. veiligheidscontracten, boetefonds, globaal plan, e.a.).

Naar onze mening is het te eenvoudig te besluiten dat de interpolitiezone in een loutere centralisatie dan wel decentralisatie heeft geresulteerd. Beide bewegingen kunnen samengaan. In meer landelijke gebieden betekende de schaalvergroting vaak een centralisatie, zeker inhoudelijk. Maar er kwam anderzijds een meer lokale invulling van een voordien federale rijkswachtwerking. Bij nader inzien is de aangekondigde decentralisatie in de eerste plaats een politieke, beleidsmatige decentralisatie en niet noodzakelijk een inhoudelijke. Niets belet immers om op decentraal niveau (gemeente) een organisatorisch en inhoudelijk centralistisch beleid te voeren. Zeker in meergemeentezones komt er een centralisatie van het



interventiewerk om de 24u permanentie te verzekeren. Dat interventiewerk vormt de *heart and soul* of policing en kneedt dus de organisatie én cultuur. Een verdere centralisering van de interventies leidt in vele gevallen tot een versterking van de traditionele reactieve werkwijze. In de praktijk kunnen maatregelen wel eens tegengestelde effecten hebben (vb. centralisatie, reactiviteit) dan wat officieel werd aangekondigd (vb. decentralisatie, pro-activiteit). Net één van de weinige openbare getuigenissen over de Ipz-werking nl. resp. over Koksijde en Bassenge illustreren zulke gang van zaken (Paelinck, 1998: 42; Adam, 1998: 133). Vooral de sterke klemtoon op de 24u permanentie zal vele politiekorpsen nadien dus zuur opbreken. Het werd weinig hardop gezegd maar voor vele politieagenten betekende de Ipz-werking meer traditioneel interventiewerk en minder contact met de burger. Het aantal contactpunten in de gemeente nam daarbij overigens ook niet toe (Paelinck, 1998: 44). Alle effectief werd opgeslokt door de 24u permanentie. Als docent aan de Oost-Vlaamse politieacademie (OPAC) tekenen we elk schooljaar een gelijkaardig verhaal op bij de officieren in opleiding uit West- en Oost-Vlaanderen. De schaalgrootte van vele huidige Ipz's is niet van die aard om de vervreemding van politie en bevolking te verminderen (Paelinck, 1998:42). Daarmee verwant is de recente, en in Wallonië spectaculaire, daling van het aantal wijkagenten. Ook dit wordt op het conto van de Ipz-vorming geschreven (Ponsaers, 1999: 14-15). Opvallend is ook dat deze vaststelling al ten tijde van de intergemeentelijke politiesamenwerking werd gemaakt.<sup>11</sup>

Dit brengt ons tot het tweede beleidsdoel in het reflectiedocument, de bevolkingsgerichte politiezorg of community policing. Het reflectiedocument propageert een bevolkingsgerichte politiezorg (community policing) (*beleidsdoel 2*) maar hoe dit best gerealiseerd wordt, welke organisatorische en inhoudelijke (rand)voorwaarden hiervoor vereist zijn komt nauwelijks aan bod. Het werk in de zgn. basiscomponent wordt dan ook zeer beperkt weergegeven. Er is enkel sprake van een pragmatische inventaris van politietaken. Daarbij ligt de klemtoon op de 24u permanentie. Community policing startte nochtans vanuit een analyse van de disfuncties van het professionele politiemodel. Kritiek op de te sterke nadruk op incidentgerichte interventies en de verkokering en gebrekkige samenhang van de verschillende politiefuncties (interventie, wijkwerking, recherche, e.a.) stond hierbij centraal. Eigenlijk wordt in het reflectiedocument, en met de organisatorische herschikking in de politiezones in het bijzonder, geen alternatief voor deze werkwijze geboden. Hoogstens wordt beaamd dat 24u permanentie inderdaad geen synoniem is voor volwaardige politiezorg. Maar er wordt geen grotere samenhang gezocht tussen interventie en wijkwerking. De wijkwerking wordt integendeel nog eens opgesplitst in een sectorwerking van de rijkswacht (met nadruk op de probleemgerichte component?) en de traditionele wijkagentfunctie van de gemeentepolitie die vooral informatie inzamelt (met nadruk op de bevolkingsgerichte component?). Men zegt dus te opteren voor een community policing model maar laat tegelijk de oude organisatiestructuur (én -cultuur) eigenlijk intact. Bovendien interpreteren politie en rijkswacht vele gangbare begrippen als bv. interventie, dringende oproep, afwerking van een zaak al anders (Van Outrive, 1998: 165), laat staan dat ze het over gecompliceerde begrippen als community policing al eens zouden geraken. Met het gebruik van de termen *community policing* en lokale of bevolkingsgerichte politiezorg wordt in de eerste plaats dus een symbolisch beleid gevoerd dat nog niet noodzakelijk op het terrein kan worden waargemaakt.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> In Limburg bv., zie Houben-Bertrand, 1997: 108.

<sup>12</sup> Lokale politiezorg garandeert overigens nog geen bevolkingsgerichte politiezorg. Tegenwoordig worden beide termen echter wel met elkaar gelijk gesteld.

Deze kritische bemerkingen doen evenwel geen afbreuk aan het feit dat het reflectiedocument ook wezenlijke vernieuwingen introduceerde. Voor het eerst worden verschillende beleidsonderdelen in een zelfde kader aan mekaar te gekoppeld. De Ipz wordt immers de schaal waarop het lokale veiligheidsbeleid via vijfhoeksoverleg, veiligheidscharter en krachtlijnen definitief vorm kan krijgen (*beleidsdoelen 3 en 4*). Het belang van deze vernieuwing zal evenwel pas later duidelijk worden. Het document had dus slechts beperkte inhoudelijke maar des te meer strategische bedoelingen. Wat aanvankelijk werd uitgedokterd om de verhoudingen tussen de politiediensten te herschikken om zo een nieuwe (voorlopige?) ‘pacificatie’ te realiseren kreeg gaandeweg een meer verregaande finaliteit.

### **Real goals**

Men kan zich dus de vraag stellen of met het verlaten van de complementariteitsgedachte de deur niet bewust op een kier werd gezet naar verregaandere ingrepen. Waar de minister officieel het behoud van de drie politiediensten verdedigde viel informeel wel wat anders op te vangen. De piste van de eenmaking maakte stilaan opgang. De studiedienst SEVI organiseerde bv. op 2 februari 1995 een semi-open studiedag waar werd gereflecteerd over de toekomst van de politie. Hoogleraar criminologie Van Ostrive presenteerde er verschillende mogelijke pistes voor herstructurering. ‘Prominente’ kabinetsleden werden vooruit gestuurd om de piste van de eenheidspolitie te verdedigen. In de praktijk kreeg het debat over de inrichting van de politiezones met deze nieuwe finaliteit op de achtergrond meer en meer het karakter van een verkaveling van macht en bevoegdheden. Door de sterke klemtoon op de 24u permanentie en de interventiewerking te leggen herhaalde zich bovendien het scenario van de intergemeentelijke politiesamenwerking. De conflictstof over de dispatching en dus over de macht over de informatie en de verdeling van de opdrachten lag voor het grijpen. Verder werd al snel duidelijk dat de grootte van de Ipz bepalend zou worden voor de mate dat het lokale niveau steun, en dus inmenging, zou moeten vragen aan het bovenlokale (toen nog rijkswacht)niveau. Hoe groter de zone, hoe meer manschappen en hoe sterker de uitgangspositie van de lokale (gemeente)politie zou zijn. Een uitgangspositie die van groot belang zou zijn bij latere onderhandelingen over een verregaandere integratie tussen rijkswacht en politie. Alras ontstond er een tweestrijd tussen lokale overheid/gemeentepolitie en federale overheid/rikszwacht over de omvang van de Ipz’s. Ook het beschikbare effectief in de IPZ werd inzet van strijd. Waar de manschappen van de gemeentepolitie gekend waren was het aantal rijkswachters daarentegen wel eens afhankelijk van...op welk niveau de telling werd uitgevoerd...(Adam, 1998: 118).<sup>13</sup> Achter de stated goals ontwikkelden zich dus gaandeweg real goals die de beleidspraktijk sterk zouden beïnvloeden. Uit het relaas van hoe de principes van het reflectiedocument op de verschillende beleidsechelons aan de man werden gebracht wordt dit nog duidelijker.

### **Doorstroming van beleid naar het (boven)lokale niveau**

Er is tot nu toe weinig geweten hoe het federale niveau deze nieuwe samenwerkingsfilosofie op de lagere bestuursechelons aanbracht. Een ‘reflectiedocument’ is immers in de eerste plaats bedoeld om te reflecteren. Met wie werd er dan gereflecteerd? Werd daarbij veel gewijzigd aan de oorspronkelijke uitgangspunten? Was er enige impact van betrokken actoren

---

<sup>13</sup> Dit heeft ook te maken met de verschillende telling van effectieven in elk van de korpsen. Bij de gemeentepolitie telde men het aantal effectieven, bij de rijkswacht rekende men in manuren (zie ook De Ridder hierover in De Troch & De Ridder, 1996: 12).

op het beleidsontwerp? Door het gebrek aan vrij toegankelijke bronnen is het als buitenstaander erg moeilijk om op deze vragen te antwoorden. Op basis van de weinige beschikbare bronnen en gegevens vergaard door gesprekken met bevoorrechte getuigen hebben we toch getracht een en ander te reconstrueren.<sup>14</sup> De klemtoon ligt hierbij op de mogelijke effecten die een beleidsvertaling heeft op het uiteindelijke politiebeleid op het terrein. Daar ze in grote mate de beleving weerspiegelt van betrokken actoren blijft dit een subjectieve oefening. Overigens zijn het hoofdzakelijk, is dit toeval (?), leden van de gemeentepolitie die tekenen voor het weinige beschikbare gepubliceerde commentaar. Het meest in het oog springend daarbij was het themanummer over de ‘dagen van de gemeentepolitie’ van het blad ‘De Politieofficier’ (1998) en dan in het bijzonder de inleidende historische schets van de Ipz-vorming van Van Nuffel (1998:18-26). Wat nog het moeilijkste in beeld viel te brengen was de rol van het kabinet van Binnenlandse zaken (en hun koude oorlog met Justitie). De korte samenvatting die we uiteindelijk van de vergaarde gegevens brengen, een gedetailleerde historische reconstructie viel overigens volledig buiten ons bestek, wil hierbij enkel enig inzicht verschaffen in de gang van zaken en houdt hoegenaamd geen stellingname of veroordeling in van de betrokken actoren.

Het federale rapport over het vijfhoeksoverleg (1995-1996) van de APSD/PBO geeft kort een chronologie van het ‘maatschappelijk debat’ dat over de Ipz-vorming plaatsvond. Er is eerst sprake van discussies tussen de minister van Binnenlandse zaken en verantwoordelijken van rijkswacht en gemeentepolitie. Hieruit volgt volgens het rapport de eerste omzendbrief van 6 april 1995. Vervolgens vinden er van augustus 1995 tot april 1996 in alle provincies overlegvergaderingen plaats tussen minister en burgemeesters. Volgden er een nog een reeks debatten van belangenorganisaties en tenslotte deed het parlement einde 1995, begin 1996 nog een duit in het zakje via hoorzittingen in de senaatscommissie voor binnenlandse aangelegenheden. Een eerste omzendbrief van 6 april 1995 (niet te verwarren met de uiteindelijke IPZ 1 van 5 december 1995) kondigt de oprichting aan van zowel een centrale technische werkgroep als van provinciale technische werkgroepen. Omzendbrief IPZ-4 van 28 mei 1996 verduidelijkt dan weer de uitwerking van een aantal Ipz-pilootprojecten die specifieke begeleiding en ondersteuning krijgen bij de uitbouw van hun Ipz’s. Bedoeling is dat ervaring wordt opgedaan die later kan worden gevaloriseerd bij de andere Ipz’s. Deze ondersteuning en begeleiding komt van een ‘pilootgroep’. Deze was paritair samengesteld uit politiemensen en rijkswachters en vond een vaste stek op de APSD, afdeling PBO. Enig inhoudelijk of beschouwend commentaar bij de werking van deze pilootgroep ontbreekt in het federale rapport. Aanvullend bij deze chronologie kan vervolgens het volgende worden opgemerkt. Het reflectiedocument werd volgens al onze gesprekspartners enkel besproken met de ‘inner circle’ van het Kabinet BiZa (zie ook Van Nuffel als bevoorrechte getuige, 1998: 23). Dat neemt niet weg dat er bij de politiediensten zelf een duchtig woordje werd gezegd over het document. Naar goede gewoonte valt hierover voor buitenstaanders weinig op papier vast te krijgen. Wat we veronderstellen is dat de gesprekken tussen Kabinet BiZa en rijkswacht en politie zich als snel toespitsten op drie zaken. Enerzijds was er de blijvende bekommernis bij de (grotere korpsen van) gemeentepolitie om haar lokale opsporingsbrigades (o.d.’s) niet te verliezen. Ook ontdekte men al snel dat de grootte van de Ipz’s erg bepalend zou zijn voor de toekomstige positie van de resp. politiediensten (zie ook Van Nuffel, 1998:

---

<sup>14</sup> Waarbij eerst met bevoorrechte getuigen werd gesproken en pas achteraf de beschikbare literatuur werd geraadpleegd. De respondenten werden dus onder geen beding beïnvloed, noch kregen ze uitspraken van anderen voorgelegd. Vervolgens viel de sterke gelijkenis op tussen de gegevens vergaard bij de respondenten en deze uit de publicaties. Daar sommige respondenten reeds eerder al op de vingers waren getikt voor hun soms kritische uitspraken over het gevoerde beleid werden we aangemaand om namen, functies of beleidsniveau van betrokkenen niet bekend te maken.

23; Adam, 1998: 117). Verder diende er in principe nog gesproken over de contactpunten in de gemeente en wie deze ging bestaassen. De gemeentepolitie stond hier met haar versnipperde structuur al gauw in een zwakke(re) positie. Vergeten we niet dat gestructureerd overleg met de gemeentepolitie pas officieel mogelijk werd op 19 april 1995, d.w.z. na de installatievergadering van de Vaste Commissie van de Gemeentepolitie. Mosterd na de maaltijd leek het wel want toen was het reflectiedocument al omgevormd tot een omzendbrief. Achteraf kwam er daarom nog wel een tweede omzendbrief in december 1995. De opsporingsdiensten werden hierbij nog uit de brand gesleept. Voor de rest was in de gesprekken de toon gezet. In de onderhandelingen zou vervolgens alles aan alles worden gekoppeld. Elke opdracht, bevoegdheid zou in de Ipz(vorming) voortaan op een apothekersweegschaaltje worden afgewogen.

De verdere uitwerking werd dus aan een centrale technische werkgroep (CTW) gegeven. Na de gerezen ergernis bij de gemeentepolitie voor het verlaten van de complementariteitsgedachte was het al niet vanzelfsprekend of men wel aan de onderhandelingstafel zou gaan aanzitten. Het ging daar op de vergaderingen van de CTW niet bepaald zacht aan toe. Gaandeweg kregen de afvaardigingen toch meer respect en begrip voor elkaars standpunten (Adam, 1998: 117). De benaming 'technische werkgroep' werd door een aantal van nabij betrokkenen als dubbelzinnig aanvoeld daar het orgaan toch een belangrijke adviesfunctie kreeg – ook politiek gekleurd - ter wille van het kabinet BiZa. Vervolgens werd een overlegronde gehouden langs de Belgische provincies. Het werd blijkbaar niet wenselijk geacht de veranderingen door te drukken zonder enige vorm van 'formele' consultatie. Het federale APSD-rapport gaat hier niet verder op in. Raadpleegbare verslagen over deze gespreksrondes zijn overigens schaars. Hier slaat ook de verwarring toe. Er is sprake van enerzijds overleg rondes van de minister van Binnenlandse zaken in de provincies en anderzijds hadden er overlegvergaderingen plaats in de schoot van de provinciale technische werkgroepen. Op beide overleg rondes hebben zich vervolgens gebeurtenissen voorgedaan die nogal wat kwaad bloed hebben gezet bij de lokale politie en hun burgemeesters. Maar uit de opgetekende gegevens valt echter niet steeds af te leiden op welke gebeurtenissen de opmerkingen nu juist van toepassing zijn. We beschikken dus over onvolledige gegevens, waarvan we u echter niet de algemene teneur willen onthouden. Er is ten eerste een gevoel van voor voldongen feiten te worden geplaatst. Zowel in Antwerpen als in Limburg maakt men zijn beklag hierover. In Antwerpen zou de gouverneur de tekst over de Ipz-vorming pas gekregen hebben op 1 februari 1995, de dag dat naar verluidt de rijkswachtcommandant zijn voorstel over de indeling van de politiezones kwam toelichten. De provincie Limburg ontving naar verluidt de reflectietekst reeds in november 1994. In maart gaf de gouverneur een advies (o.m. met opmerkingen van Fijnaut) maar was hierover geen overleg meer gewenst. Naar verluidt was de tekst van de omzendbrief toen al klaar en hadden de bedenkingen dus geen impact meer. Volgens onze gesprekspartners was het hier dus in de eerste plaats steeds de rijkswacht die de beleidslijnen inzake Ipz-vorming kwam toelichten. Van Nuffel (als lid van de centrale technische werkgroep) bevestigt dat het vooral politie- en rijkswacht officieren geweest zijn die de effectieve beleidsuitwerking voor hun rekening namen (Van Nuffel, 1998: 22). Vervolgens waren er besprekingen in de provinciale technische werkgroepen. Opnieuw was men in meerdere provincies uitermate kritisch was over de wijze waarop de zonevorming verliep. Overigens gaf naar verluidt het gegoochel met technische termen (gewild?) aanleiding tot veel verwarring waardoor de minder beslagen lokale beleidsverantwoordelijken afhaakten (zie ook Van Nuffel, 1998: 23). Uit een verslag van een vergadering van de provinciale technische werkgroep uit Antwerpen blijkt dat er groot ongenoegen rees omdat alle voordien geleverde inspanningen voor de intergemeentelijke politiesamenwerking van geen tel meer waren bij de indeling van de

nieuwe zones (zie ook Adam, 1998:124; en Van Nuffel, 1998: 23-24 die dit voor andere plaatsen bevestigen). Verband houdende daarmee was het voortdurende getwist over de Ipz-grootte. Opnieuw pleitte de lokale politie/overheid voor grotere Ipz's, de rijkswacht voor kleinere. De beleving was dat de rijkswacht kleinere entiteiten aanmoedigde, zeker als daarmee reeds bestaande IGPS konden worden opgesplitst. Het algemeen commando, zo liet men ons verstaan, was dan weer voorstander van kleinere entiteiten omdat die beter geschikt zouden zijn voor de community policing, op voorwaarde weliswaar dat ze steun en aansturing zouden kunnen krijgen vanuit een hoger echelon (bij voorkeur zones van 50-60 man, zie De Smedt, 1996:16). Onnodig te zeggen dat zulk door de gemeentepolitie wordt geïnterpreteerd als een Ipz-vorming volledig geschoeid op hiërarchische rijkswachtleeft. Verder beloofde de rijkswacht op sommige plaatsen extra brigades te creëren in functie van deze kleinere Ipz's. Ook dat werd door de lokale politie als een manoeuvre opgevat. Soms ten onrechte want indien een rijkswachtbrigade die een aantal gemeenten bediende plots in een interpolitiezone kwam te liggen waarin niet al deze gemeenten meer vertegenwoordigd waren diende men wel naar een oplossing te zoeken. Ook de positie van de burgemeester in het overleg bleef voorwerp van discussie. Voor de rijkswachtafvaardiging was de indeling een technische aangelegenheid waarin de burgemeester niet moest tussenkomen. De gemeentepolitie eiste evenwel een consultatie van de burgemeesters. Een andere terugkerend twistpunt was het effectief in de Ipz's. De gouverneur van Limburg bv. verwees in haar inaugurale rede naar de belofte van de minister van Binnenlandse zaken om meer rijkswachters voor het lokale niveau ter beschikking te stellen (Bertrand-Houben, 1997: 110). Naar verluidt zouden er zo een 1000 politiemensen extra op het lokale vlak kunnen worden ingezet. Een Limburgse beleidsverantwoordelijke beweert dat in de provincie uiteindelijk 7 extra rijkswachters bijkwamen. Waarbij wordt opgemerkt dat daarmee nog niet geweten is of deze mensen altijd beschikbaar zijn voor het lokale niveau. Ook de gepubliceerde praktijkgetuigenis uit Koksijde bevat een zelfde voorbeeld (Paelinck, 1998: 41). Commandant De Ridder beaamde al die moeilijkheid maar stelde dat lokale eenheden ook voor federale taken dienen in te springen (De Troch & De Ridder, 1996: 11). Het lokale niveau voelde zich duidelijk bekocht door deze beloftes.

Maar het was niet overal kommer en kwel. In de provincie Vlaams-Brabant waren de reacties genuanceerder. Volgens een verslag van een overlegvergadering van 29 november 1995,<sup>15</sup> stelden de burgemeesters het principe van Ipz's niet in vraag maar vroegen ze daarbij meer (ook wetenschappelijke) ondersteuning bij de bepaling van het lokale veiligheidsbeleid. Niettemin werd ook hier de snelheid van de hervormingen te hoog geacht. Tenslotte had Justitie ook opmerkingen over de plaats en positie van het parket in de Ipz's. Een advocaat-generaal vond bv. dat de zones in het arrondissement Mechelen te klein waren. 6 zones voor 13 gemeenten in het ganse arrondissement maakt het voor het parket schier onmogelijk om alle vergaderingen van het vijfhoeksoverleg te volgen. Bovendien was men bevreesd voor de verschillende invulling die het lokale veiligheidsbeleid per Ipz zou krijgen. Dat kan als gevolg hebben dat het parket per IPZ een aangepast vervolgingsbeleid zou moeten voeren (infra).

---

<sup>15</sup> Verslag Werkvergadering provincie Vlaams-Brabant inzake de verdere uitbouw van de interpolitiezones', 29 november 1995.

Tenslotte verwijzen we voor verder commentaar van de lokale burgemeesters op de zonevorming (en dus niet zozeer op de bestuursstijl van BiZa) naar het rapport van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten over de interpolitiezone-vorming (VVSG, 1997). Deze opmerkingen komen grotendeels overeen met de hierboven reeds gemaakte bedenkingen. Als alternatief vragen de burgemeesters meer duidelijkheid over hun verantwoordelijkheden, meer zeggenschap over de politiediensten en in het bijzonder over de rijkswacht, een betere spreiding van de rijkswachteenheden en een opwaardering van het statuut van burgemeesters.

Tenslotte werd op het niveau van de APSD een begeleidingsgroep (pilotgroep genoemd) opgericht ter ondersteuning en begeleiding van de 20 pilootprojecten. De groep bestond uit permanente en niet-permanente leden. De permanente leden deden het dagelijkse werk en brachten verslag uit aan de niet-permanente in het begeleidingscomité. De permanente groep was paritair samengesteld uit politie en rijkswacht. Om een goed zicht te krijgen op de werking van een aantal diensten in de nieuwe interpolitiezones namen ze ook een nulmeting af in de piloten. Deze zou in 1998 worden herhaald (hertest-meting). In de praktijk blijkt een deel van de piloten deze begeleiding welwillend te zijn, een ander deel houdt federale ondersteuning liever ver van zich af. Het Zuiden van het land stond positiever dan het Noorden tegenover federale steun. Zulke ambivalente houding tegenover een federale ondersteuningscel was echter niet geheel nieuw. De begeleidingsgroep die enkele jaren voordien was opgericht om het nieuwe vijfhoeksoverleg op provinciaal en lokaal niveau te ondersteunen kampte met dezelfde problemen.<sup>16</sup> In vele gevallen kwam het vijfhoeksoverleg (zeker in het begin) slechts tweemaal per jaar samen. Als er al beslissingen tussen de partners werden getroffen gebeurde dat dus tussen de vergaderingen in, en kon de aanwezigheid van begeleidingsgroepen op het 'formele' overleg nog enkel een symbolisch belang hebben. Nogal wat overleggen stuurden overigens geen verslagen en/of uitnodigingen naar de APSD. Zo vat het federale rapport vijfhoeksoverleg 1998-1999 haar verslag nogmaals aan met de opmerking dat men van maar liefst 15 overleggen geen verslagen ontving en van 16 andere slechts gedeeltelijk (Muylle & Pétry, 2000:5). Men wenste blijkbaar geen 'pottenkijkers' vanuit het federale niveau, welke goede intenties deze begeleidingsgroep ook moge hebben. Beide ondersteuningsgroepen (de Ipz-pilotgroep evenals de begeleidingsgroep vijfhoeksoverleg) kampden dus met een imagoprobleem. Na verloop van tijd namen de problemen voor de Ipz-pilotgroep nog toe. Naar verluidt had de gemeentepolitie afvaardiging in de groep nog andere verplichtingen, o.a. jegens de Vaste Commissie, waardoor geen voltijdse medewerking aan de pilotgroep meer kon worden gegarandeerd. Daardoor ontstond op sommige plaatsen de indruk dat de rijkswacht het laken naar zich toe trok en verder alleen de begeleiding verzekerde. Het feit dat één van de afgevaardigde rijkswachters de graad van kolonel had en bovendien de ganse ontstaansgeschiedenis en onderhandelingsprocedures in de centrale technische werkgroep had meegemaakt versterkte deze indruk. Anderzijds kunnen er vragen worden gesteld welke voordelen deze greep dan zou hebben opgeleverd, temeer daar uiteindelijk zou blijken dat het rendement van de begeleiding eerder beperkt bleef. Daar dit beperkte rendement vooral te maken had met interne afstemmingsproblemen bij de partners op het terrein komen we hierop terug verderop in de tekst. Hier volstaat het te besluiten dat ook deze begeleiding vanuit de verschillende partners vrij argwanend werd gevolgd en dit omwille van het federale niveau waarop de

---

<sup>16</sup> Tussen beide groepen groeide er overigens enige convergentie sinds de interpolitiezone het niveau werd waarin het vijfhoeksoverleg de beleidscoördinatie en beleidsopvolging (cf. beleidscyclus, infra) diende waar te maken.

begeleiding diende ontwikkeld, alsook omwille van de samenstelling van de groep. Hierbij dienen misschien ook vragen gesteld bij het principe van detachering, dat een evenwaardige afvaardiging van politie en rijkswacht zou moeten garanderen. In de praktijk neemt de gemeentepolitie door haar versnippering hier een structureel gehandicapte positie in. Ze beschikt niet over een federaal beleidsorgaan waaruit ze mensen kan afvaardigen. De detachering is dan ook altijd tijdelijk. Bovendien blijft er het probleem in wiens naam deze lokale politiemens spreekt. Uiteindelijk ontstond door de beschreven gang van zaken opnieuw de indruk dat het federale niveau en in het bijzonder de rijkswacht de ganse operatie patroneerde en stuurde.

Merken we nog op dat in dit verhaal van beleidsdoorstroming de wetgevende macht nauwelijks voorkomt. De senaat hield nog wel een evaluatie van de Ipz-ontwikkeling, maar volgens het federale APSD-rapport (Anciaux et al, 1997:28) werd hierin enkel gepleit voor een versterking van de positie van de burgemeester als democratische controle op de politiediensten. Een verder inhoudelijk debat over taakstelling en toekomst van de politie kwam er niet.

### **Besluit**

Wie wil zou over deze scharnierperiode in het Belgische politiebeleid een fraaie retrospectieve ‘antropologie van de macht’ kunnen schrijven. Vooral het beperken van het inhoudelijke debat tot de ‘*inner circle*’ van het Kabinet van Binnenlandse zaken valt op. Vervolgens werd vanuit het lokale niveau een markante coalitie waargenomen tussen het socialistische kabinet en de federale politie. Hannah Arendt (1958, 1994) toonde al overtuigend aan dat echte macht juist een afscherming van de beslissingscentra vereist. De voorkeur voor afscherming en geheimhouding vormen op hun beurt een essentieel element in de politiecultuur (Young, 1991: 5). Van Nuffel (1998:22) stelt verder dat op ‘Jacobijnse’ wijze de tandem kabinet Binnenlandse zaken en politieofficiërs er op korte tijd in slaagden het principe van de zonevorming erdoor te drukken. Voor de geraadpleegde betrokkenen op het lokale beleidsniveau was het dan toch vooral de rijkswacht die hier een bijzondere loyaliteit aan de dag legde en de zonevorming domineerde. Spijtig genoeg is het vrij moeilijk om hier een correcte inschatting te kunnen maken van de gebeurtenissen. Het getuigt dus van ‘groot strategisch inzicht’ van Binnenlandse zaken om de principes van Ipz-vorming er op deze wijze door te drukken. De kans om in een oeverloze discussie te verzanden was nl. groot. Het beste om dit te vermijden was de ganse procedure in een hoog tempo af te handelen en zodoende de weerstand te negeren. We onthouden vervolgens dat hierdoor een inhoudelijk debat over de taakstelling van de politie in de nieuwe werkschrijving in de verdrukking kwam. Het reflectiedocument, en de daaropvolgende omzendbrief IPZ1 bevatte vooral strategische signalen en werd dan ook als dusdanig geïnterpreteerd. Gaandeweg werd de echte inzet de herverdeling en herverkaveling van de macht en bevoegdheden. De nieuwe stappen naar samenwerking mobiliseerde daardoor tegenkrachten (cf. Bardach., supra inleiding) Alle aandacht ging sindsdien naar strategische opties en i.h.b. naar de grootte van de politiezones, de (bestaffing van de) 24u permanentie en de dispatching. Het wantrouwen langs beide kanten bleef groot. Desalniettemin waren afspraken over taakverdeling (wat eigenlijk nog geen samenwerking is) onvermijdelijk. Uiteindelijk groeide aan de top gaandeweg toch een betere verstandhouding (cf. De Troch & De Ridder, 1996: 15-16; Van Nuffel, 1998: 21; aanvankelijk ook Adam, 1998: 117) maar het wantrouwen ebde nooit volledig weg. Hoe de afspraken verder werden gewikt en gewogen wordt goed geïllustreerd met de afspraken rond de verdeling van oproepen in de IPOG centrales Tot in de kleinste puntjes werden criteria

vastgelegd waarmee de oproepen dienen verdeeld over politie en rijkswacht. Het mag dan ook niet verbazen dat het reflectiedocument hieraan al meer aandacht besteedde dan aan de ontwikkeling van de veiligheidscharters en de beleidscyclus. Rest er nog de receptie van de maatregelen op lokaal bestuursniveau. Volgens Glasbergen (supra, inleiding) steunt effectief beleid op uitvoerders die *weten* wat ze willen, en vervolgens dit ook *kunnen* en *willen* uitvoeren. Het is maar de vraag of het lokale beleidsniveau, dat de ganse batterij aan maatregelen en veranderingen op zich zag afkomen, effectief wist hoe dit lokale beleid vorm moest worden gegeven, daar ook de nodige knowhow voor bezat en dat bovendien ook nog wenselijk achtte. Deze bevindingen zijn natuurlijk geen verrassing voor wie vertrouwd is met de Belgische beleidstraditie. Andermaal wordt hier het probleem van (de aandacht voor) de uitvoerbaarheid van het beleid opgeworpen. Voor het gebrek aan inhoudelijke oriëntering en de uitgesproken *top-down* doorduwing van het beleid betaalde men echter een prijs. Interessant is na te gaan welke consequenties zulke gang van zaken had voor het geïntegreerde veiligheidsbeleid dat op de lagere beleidsniveaus diende vormgegeven.

#### 1.4. Uitbouw van een beleidscyclus op Ipz niveau

Met de Interpolitiezone werd een beleidsniveau gemaakt waarop een betere coördinatie en samenwerking tussen de politiediensten mogelijk werd. Door het vijfhoeksoverleg op het niveau van de Ipz te brengen werd vervolgens ook de afstemming van het beleid van politie, bestuur en gerecht (cf. beleidsdoel 4) mogelijk. Dit vijfhoeksoverleg legt de prioriteiten of krachtlijnen in het veiligheidsbeleid vast in een veiligheidscharter. Deze krachtlijnen dienen opgesteld op basis van een waaier aan relevante politionele, gerechtelijke en maatschappelijke gegevens. De dienst politie-beleidsondersteuning van de APSD heeft de afgelopen jaren met de geïntegreerde criminaliteitsstatistiek (GICS), de veiligheidsmonitor e.a. verscheidene instrumenten ontwikkeld die van nut (kunnen) zijn bij het opstellen van deze krachtlijnen. Hoe kunnen deze op lokaal vlak worden benut? Er is de interpretatie en contextualisering van de GICS. Er zijn de gegevens van de veiligheidsmonitor die de geregistreerde criminaliteitscijfers kunnen aanvullen met data over slachtofferschap. Dezelfde monitor leert ons, in beperkte mate, maar toch, welke buurtproblemen de bevolking prioritair acht alsook hoe ze denkt over de aanpak ervan door de politie. Op lokaal vlak kunnen verdere gegevens worden bekomen via andere kwalitatieve en kwantitatieve bevragingen. Vervolgens dienen via een verbeterde politiewerking, via de sociale en situationele criminaliteitspreventie, en tenslotte via een goede afstemming tussen preventie en repressie deze krachtlijnen in de praktijk gebracht. Tenslotte dient het charter periodiek geëvalueerd en indien nodig bijgestuurd. Hierbij zijn nieuwe GICS, monitorgegevens en andere bevragingen opnieuw van tel. Hiermee was *de lokale beleidscyclus* geboren. Bij de aanvang van het onderzoek was voorgenomen te kijken hoe in de pilootzonecharters deze beleidscyclus nu tot stand kwam en welke ondersteuning er daadwerkelijk vanuit de federale overheid kon worden gegeven. Daarbij werd ook de vraag gesteld in hoeverre de nieuwe beleidsinstrumenten in de praktijk als ondersteuning kunnen worden aangewend. Kunnen krachtlijnen worden bepaald aan de hand van de hierboven opgesomde bronnen? Kunnen de charters worden geëvalueerd aan de hand van de bestaande instrumenten (GICS, monitor, etc.)? En zo ja, gebeurt dit dan ook in de praktijk? Daarbij rezen meerdere problemen. De twintig pilootzones bevragen over hun gebruik van de beleidscyclus was tijdens dit onderzoek uiteindelijk niet mogelijk. Toen het politieluik van het onderzoek nog beschikte over één voltijdse onderzoeker waren de beleidsinstrumenten nog in volle ontwikkeling. Toen vervolgens de gegevens van bv. de bevolkingsmonitor van twee opeenvolgende jaren (97-98) beschikbaar kwamen en er ook al een eerste evaluatie van het veiligheidscharter was geweest werd de personeelssterkte van het



politieuk korte tijd herleid tot 20%. Daarna werd het politieuk vervroegd afgesloten. Een volledige analyse van de beleidscyclus in de 20 piloten was voor dit verslag dus niet mogelijk. Desalniettemin werd getracht zelf enkele gegevens te vergaren. Het betrof hier verkennende oefeningen in het gebruik en vergelijken van beschikbare gegevens over de 20 Ipz-pilootzones. We onderzochten hier vooral de beleidskrachtlijnen uit de piloten. Hoe kwamen deze tot stand en op basis van welke info? Op welke punten kwamen de krachtlijnen van het beleid overeen met wat de burger via de veiligheidsmonitor als problemen in de buurt ervaart? Kunnen de gegevens van de verschillende instrumenten hierbij wel vergeleken worden? In het hiernavolgende wordt beknopt verslag gedaan over deze verkennende oefeningen. Vanaf 1997 doken er in de APSD-rapporten over het provinciale en lokale vijfhoeksoverleg ook gegevens en commentaren op over het veiligheidsbeleid. Het rapport van 1998-1999 brengt zelfs een overzicht en analyse van de krachtlijnen uit de charters (op 1 juli 1999). In het tijdschrift Pretekst van einde 1998 (Muylle, 1998) kan men een gelijkaardige analyse vinden van de opgenomen krachtlijnen in de veiligheidscharters maar dan uitgevoerd op gegevens van ongeveer een jaar eerder. Steeds betreft het hier gegevens over alle Ipz's. Deze data vormen uiteindelijk een goede toetsing van de eigen tabellen. In het hiernavolgende wordt dan ook bij elke vergelijking steeds kort naar deze data verwezen. Graag hadden we ook nog gebruik gemaakt van het rapport dat werd opgesteld op basis van twee enquêtes (een nulmeting en een hertestmeting) die de Ipz-pilootgroep afnam bij de pilootprojecten. Deze enquête richtte zich op 10 relevante rubrieken, nl. interventie, onthaal, wijkwerking, sectorwerking, algemene taakverdeling, gespecialiseerde diensten, partnerschap, verantwoording afleggen, probleemgerichte aanpak en informatie aan de bevolking. Na een eerste peiling in 1996 werd in de lente van 1998 deze vragenlijst opnieuw afgenomen. De resultaten van dit onderzoek werden ondertussen in een rapport verwerkt maar evenwel nooit vrijgegeven. Hiermee wordt een kans verkeken om verder inzicht te verwerven over de effecten van het gevoerde beleid.

#### 1.4.1. Verkennende oefening in de vergelijking van krachtlijnen in de pilootzones en monitorgegevens

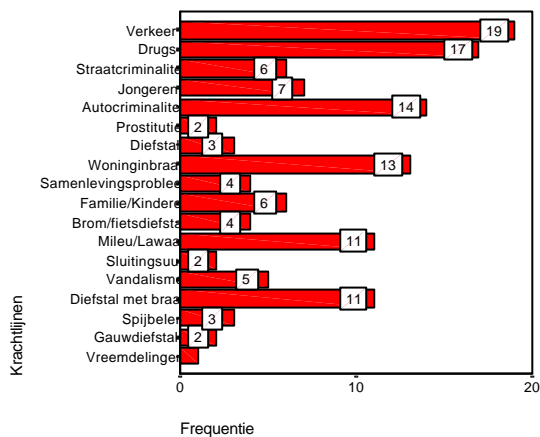
##### **De pilootzonecharters**

In de omzendbrief IPZ 1 kondigde de Minister van Binnenlandse zaken de oprichting aan van 20 pilootzones. In IPZ 4 (28 mei 1996) worden deze opgesomd:

Aalst-Lede-Erpe-Mere,  
Aalter-Knesselare,  
Aubange-Messancy-Musson-Saint-Léger,  
Basse-Meuse,  
Bredene-De Haan,  
Ciney-Hamois-Havelange-Somme-Leuze,  
Charlerloi,  
Dilbeek,  
Durbuy-Erezée-Hotton-La Roche-Rendoux,  
Gingelom-Nieuwekerken-Sint-Truiden,  
Huy,  
Leuven,  
Kapellen,  
Kortrijk  
Mechelen,

Mouscron,  
 Namur,  
 Nivelles,  
 Tongeren,  
 Tubize-Rebecq-Ittre-Braine-le-Chateau

We vergeleken de krachtlijnen uit 1997 van een licht gewijzigde staal pilootzonecharters (nl. de 20 hierboven vermelde – Gintelom – Kortrijk + Antwerpen<sup>17</sup>). Bijgevoegde tabel 1 bevat een overzicht.

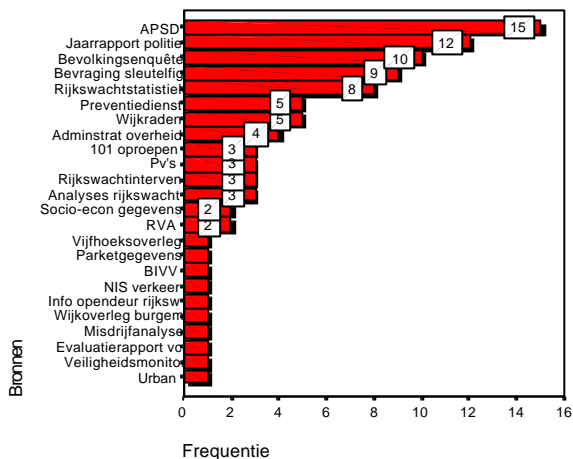


Er werden 18 verschillende krachtlijnen in de charters opgenomen. Hieruit blijkt dat vooral verkeersveiligheid (19x), drugs (17x), autocriminaliteit (14x), woninginbraken (13x), milieu/lawaai (11x) en diefstal met braak (11) worden weerhouden. Men zou kunnen stellen dat van de in totaal 130 geselecteerde krachtlijnen in de pilotzones er 85 (=2/3) zijn die sterk criminaliteitsgebonden zijn. Opvallend blijft toch dat drugs na verkeer de meest voorkomende prioriteit blijft.<sup>18</sup> Het federale rapport vijfhoeksoverleg (Muylle & Pétry, 2000:43 e.v.) alsook het Pretekst-artikel (Muylle, 1998: 29-30) brengen sterk vergelijkbare gegevens.

Vervolgens kan worden nagegaan op basis van welke bronnen deze krachtlijnen tot stand kwamen. De volgende tabel biedt een overzicht.

<sup>17</sup> Dit verschil is te wijten aan het niet tijdig bekomen van enkele charters. In Antwerpen werd het vijfhoeksoverleg onderzocht (cf. deel II) waardoor we wel konden beschikken over het charter.

<sup>18</sup> Justitie vaardigde in deze periode toch een circulaire uit waarin de vervolging van drugsmisdrijven op een lager pitje werd gezet?



De krachtlijnen kwamen tot stand op basis van 24 verschillende bronnen. Vooral de APSD criminaliteitscijfers (15x), de jaarrapporten van de politiediensten (12x) en in iets mindere mate de bevolkingsenquêtes (10x) en de bevraging van sleutelfiguren (9x) scoren hoog. Van de bevolkingsenquêtes werden er twee door de rijkswacht uitgevoerd, van de bevraging van sleutelfiguren één door politie en rijkswacht. Uit de charters kan niet worden afgeleid op welke schaal en met welke methodologie deze bevragingen werden afgenomen. Van de in totaal 95 bronnen ( $\Sigma$  frequentie bronnen) die werden gebruikt zijn er 76 (= 80%) afkomstig of sterk gerelateerd met politie/rijksmacht (criminaliteitscijfers, interventiecijfers, misdrijfanalyse e.a.). Dit cijfer van 80% komt volledig overeen met wat het federale rapport alsook de Pretekst publicatie meldt. Wat betreft de bronnen waren de afzonderlijke aantallen in onze staal te klein om in percentages om te zetten. Maar ze blijken uiteindelijk volledig overeen te stemmen met de percentages uit de APSD-gegevens over alle Ipz's (Muylle, 1998:29).

Waar de APSD-rapporten zich niet aan wagen is de vraag of deze krachtlijnen nu in enigerlei mate overeenkomen met wat de bevolking als problemen in zijn buurt of stad ervaart? Het afstemmen van het veiligheidsbeleid op de noden en wensen van de bevolking vormde nochtans een beleidsdoel van het federale veiligheidsbeleid (supra) en zou dus toch op een of andere wijze moeten kunnen worden geëvalueerd. We vergeleken daarom de krachtlijnen met de buurtproblemen die mensen in de pilotzones ervaren.

### Vergelijking krachtlijnen met monitorgegevens van 1997 en 1998 over buurtproblemen

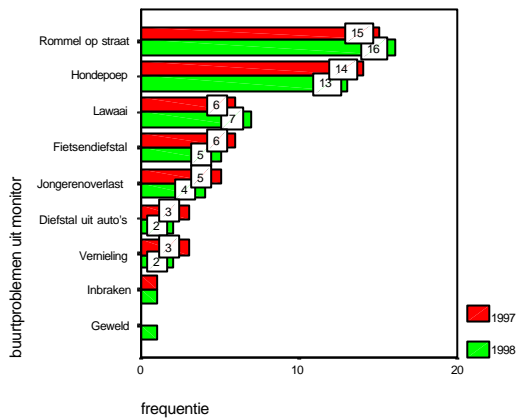
Van de volgende piloten beschikten we over volledige monitor gegevens: Aalst, Aalter, Antwerpen (enkel monitor 98), Aubange, Bredene, Ciney, Charlerloi, Dilbeek, Durbuy, Huy, Kapellen (enkel monitor 98), Leuven, Mechelen, Mouscron, Namur, Nivelles, Tongeren, Tubize.<sup>19</sup> Hieruit pikten we de gegevens over de buurtproblemen. Uit de monitorbevragingen uit 1997 en 1998 over 'buurtproblemen' werden de items weerhouden die zowel in de 'komt vaak voor' als in de 'komt soms voor' categorie voorkomen en met minstens 10% in de 'komt vaak voor' categorie.<sup>20</sup> De items drugs en diefstal uit de krachtlijnen werden niet meegeteld in

<sup>19</sup> We gebruikten de gegevens uit de afzonderlijke piloten en niet deze uit de monitor bevraging op federaal niveau.

<sup>20</sup> De items die minstens 10% in de komt vaak voor categorie voorkwamen zaten eveneens altijd in de 'komt soms voor' categorie. Er was dus geen enkele antwoordcategorie die bv. 90% scoorde op 'komt soms voor' maar door minder dan 10% te halen in de 'komt vaak voor categorie' er toch uit vloog. Volgens de APSD

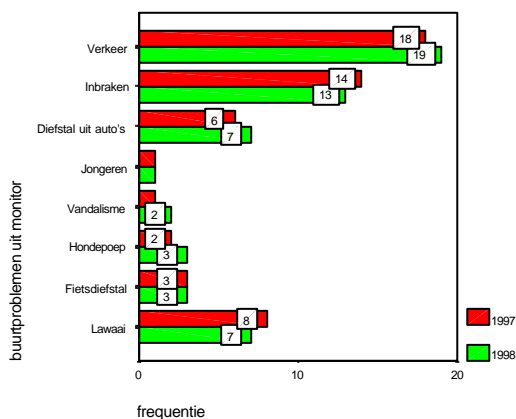
de vergelijking daar deze niet als antwoordcategorie voorkomen op de bevolkingsbevraging. Deze vergelijking levert de volgende tabellen op.

### Monitoronderwerpen niet in charter opgenomen



Vooraf rommel op straat, hondenpoep, lawaai en fietsendiefstal en in mindere mate jongeren(overlast) zijn buurtbekommernissen die niet in het charter worden opgenomen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de politiediensten er geen aandacht aan zouden besteden. Het vormt in principe evenwel geen beleidsprioriteit in het vijfhoeksoverleg. Het gaat hier eigenlijk om wat vaak omschreven wordt als 'incivilities', lokale en kleine overtredingen of ordeverstoringen waar van oudsher de gemeentepolitie mee te maken krijgt en die mensen in hun buurt als erg storend ervaren. Het blijkt nl. deze problemen te zijn die voor veel angst- en onveiligheidsgevoelens zorgen in de wijk. Het zijn nochtans ook net deze zaken die in de community policing literatuur, en dan vooral in de 'broken windows'-strekking, veel aandacht krijgen en waar met alternatieve politietactieken zoals voet- en fietspatrouilles nogal wat resultaat kan worden geboekt. Vormen deze gegevens dan een aanwijzing dat het lokale overleg deze problemen niet als prioriteit beschouwt voor het lokale politiewerk? En kan dit op zijn beurt dan een indicatie vormen voor de visie die men heeft op dit (bevolkingsgericht?) politiewerk?

### Monitoronderwerpen wel in het charter opgenomen

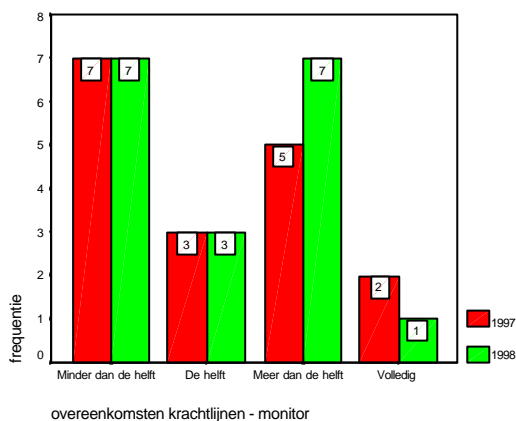


ware het beter geweest de frequentie van beide categorieën op te tellen en dan een strenger criterium op te stellen. Een goede suggestie voor een volgend onderzoek.

Verkeer (18-19x) en inbraken (13-14x) en in mindere mate diefstallen uit auto's (6-7x) vormen buurtbekommernissen uit de monitor die altijd of vaak in het charter werden opgenomen. In de monitor komen evenwel verschillende verkeersproblemen aan bod zoals agressief verkeersgedrag, overdreven snelheid, geluidshinder door verkeer. Het is niet omdat een charter de krachtlijn 'verkeer' opnam dat het beleid ook op al deze aspecten inspeelt (zie ook infra, II.)

Omwille van het totaalbeeld werd tenslotte geteld hoeveel maal buurtbekommernissen nu overeenstemmen met de krachtlijnen van de pilootzonecharters.

### Overeenkomst monitors en krachtlijnen



In de meerderheid van de gevallen is er minder dan de helft tot de helft overeenstemming tussen krachtlijnen en monitor. Maar het is evengoed waar dat in een meerderheid van de gevallen minstens de helft of meer monitorbekommernissen samenvallen met krachtlijnen. Is het glas nu halfvol of halfleeg? Dit lijkt al bij al geen slechte score.

Deze vergelijkingen dienen evenwel met alle voorbehoud gemaakt. Krachtlijnen en items uit de vraag buurtproblemen dekken niet dezelfde lading. Bovendien werd er slechts een beperkte lijst van problemen in de monitor-bevraging voorgelegd. Deze buurtproblemen vormen tenslotte nog niet noodzakelijk veiligheidsproblemen. Anderzijds bevat een gemeentelijk beleid doorgaans wel wat meer dan wat in de veiligheidskrachtlijnen wordt opgenomen. Dit is dus geen evaluatie. Desalniettemin kunnen er o.i. toch een aantal aanvullende trends worden uitgethaald die andere gegevens kunnen ondersteunen. Tot slot komen we nog even terug op de mogelijke ondersteuning die er op de APSD kon worden gegeven ter uitwerking van deze beleidscyclus.

#### I.4.2. De APSD diensten ter ondersteuning van de beleidscyclus

De ontwikkeling en beoordeling van de beleidscyclus behoeven meer dan een vergelijking tussen krachtlijnen en monitor. Ook de GICS hebben hun plaats in de cyclus. Zo kan worden nagegaan of de acties enige impact hebben gehad op de geregistreerde criminaliteit. Belangrijker nog is de vergelijking tussen de slachtofferpercentages in de monitor en de geregistreerde criminaliteitscijfers. Daarmee zou de onderregistratie van bepaalde misdrijven kunnen worden blootgelegd.<sup>21</sup> Een vergelijkende oefening kan tevens onderzoeken of de

<sup>21</sup> Jammer genoeg blijkt deze vergelijking volgens de APSD alvast niet mogelijk omwille van een verschillende teleenheid in beide instrumenten.

gegevens van de monitor, de GICS en de krachtlijnen onderling wel vergelijkbaar zijn. De afdeling PBO van de APSD is de geschikte dienst die op federaal niveau deze vergelijkingen kan maken en vervolgens op lokaal vlak de contextualisering kan ondersteunen en begeleiden. In dit verband werden er trouwens al zgn. *leescomités* opgericht die alle partners op Ipz-niveau ondersteuning zouden bieden om de APSD gegevens te interpreteren en te contextualiseren. Ook voor de evaluatie van de veiligheidscontracten waren zulke gecontextualiseerde gegevens broodnodig. Hierbij doken wel enige problemen op. De leescomités zelf bleken al geen onverdeeld succes te zijn. Contextualisering is blijkbaar moeilijker dan gedacht, o.m. vanwege de beperkte technische kennis van de lokale betrokkenen. De vergaarde gegevens van de veiligheidsmonitor 1997 en 1998 konden bovendien nog niet volledig worden geëxploreerd. Daarom opteerde men in 1999 alvast niet voor een nieuwe afname van de monitor maar voor een verdere uitdieping en interpretatie van de beschikbare gegevens. De APSD beschikte evenwel niet over voldoende analisten en kon deze bij gebrek aan budget ook niet aanwerven. Opmerkelijk dat in dezelfde periode de rijkswacht wel de nodige fondsen bijeenharkte om ongeveer 30 bijkomende analisten aan te werven. Volgens de rijkswacht waren deze middelen afkomstig van een budget voor het actieplan georganiseerde criminaliteit van het ministerie van Justitie. Bijgevolg kunnen vragen worden gesteld in hoeverre er op het vlak van ontwikkeling van beleid (sinstrumenten) ook sprake is van enige coherentie tussen de verschillende ministeries. Waarom komen deze investeringen ook niet bij voorkeur ten goede van gemeenschappelijke diensten? De uitwerking van de veiligheidsmonitoregegevens werd als onderzoek vervolgens uitbesteed aan de Universiteiten van Gent, Leuven en Louvain-la-Neuve. Hierover werden nog geen resultaten gepubliceerd. Aan de leescomités kon ondertussen naar verluidt ook geen continuïteit meer worden gegeven.

Voorts hadden we het al over de begeleidingsgroep van de piloten. Deze gemengde politiegroep vond onderdak bij de beleidsondersteuningscel van APSD. Om ook de realiteit achter de papieren werkelijkheid van de verslagen te vatten deelden we onze indrukken met deze begeleiders van de pilootprojecten bij de APSD. Zij waren zo vriendelijk ons de volgende bedenkingen te maken. Een integratie van bestuurlijk en gerechtelijk beleid blijft zeer beperkt, aldus de begeleiders. De procureur is moeilijk te bewegen tot enige afstemming van het beleid op lokaal vlak. Dit is het gevolg van meerdere factoren. Op de meeste plaatsen wacht het parket federale richtlijnen af. Er bestaat (nog) geen cultuur die eigen initiatief en zelfredzaamheid aanmoedigt. Bovendien bestaat de vrees dat het parket het overzicht verliest over de verschillende beleidsafspraken in de Ipz's. Per Ipz is er dan nog een verschillende aanpak van de onderscheiden krachtlijnen. De stellingname van de procureurs valt op een continuüm van engagement te beschrijven. Aan het ene uiterste is er het parket dat zich niet engageert en het charter niet tekent of zich alleszins niet gebonden voelt door de afspraken. In piloot Durbuy bv. deed zich dat voor. In deze visie bevat het charter enkel bestuurlijke afspraken waarover de PdK niets te zeggen heeft. Indien de prioriteiten van het parket dan niet samenvallen met deze bepaald in de charters leidt dit tot problemen, bv. op het vlak van de eerstelijnsrecherche. Anderzijds zijn er procureurs die erg actief meewerken en zelfs het laken naar zich toe trekken. In Turnhout bv. doet het parket engagementen qua opvolging en vervolging. Volgens de APSD begeleidingsgroep lag tegenwerking van het overleg vaak aan persoonsgebonden factoren en aan partijpolitieke conflicten. Bij dit laatste denkt men onwillekeurig aan de burgemeesters. De groep bevestigt ook dat het grote aantal krachtlijnen leidt tot problemen qua beheersing en opvolging van uitvoering. Uiteindelijk bleek bij de meeste overleggen er alsnog niet al te veel inzicht of waardering te bestaan over elkaars visie en werkwijze. Zulk begrip moet groeien en vraagt tijd én begeleiding. Het probleem was dat er niemand van de partners een positie kan innemen om dat proces te begeleiden of aan te

moedigen. Ook de begeleidingsgroep kon zich niet in deze rol waarmaken. Men had er het mandaat niet voor, noch de knowhow en bovendien zou het nooit aanvaard worden dat iemand vanuit een federale ondersteuningscel dit zou ondernemen. Nog meer dan het geval was met de 'ondersteuning' van het vijfhoeksoverleg groeide enige frustratie bij de leden van de begeleidingsgroep. Tenslotte werd gepeild naar de democratische legitimering van de krachtlijnen. Volgens de begeleidingsgroep werden er in het algemeen zeer weinig inspanningen ondernomen om de charters voor te leggen en grondig te bespreken in de gemeenteraden. Waar het volledige charter werd besproken (en ter stemming voorgelegd) leidde dit tot positieve reacties (cf. bv. Tongeren). Maar doorgaans werden enkel de krachtlijnen ter kennis gebracht. Omwille van de discretie over de operationele afspraken wordt het charter dan in twee delen gesplitst, een openbaar en een geheim. Het gevaar bestaat dan dat er in het publieke gedeelte nog weinig beleidsopties staan. Het betrof hier evenwel een momentopname. Ondertussen kan er dus verandering getreden zijn in deze situatie.

### **Besluit**

Uit onderzoek van de overeenkomsten blijkt dat de afspraken in het vijfhoeksoverleg vooral betrekking hebben op samenwerking en taakverdeling tussen politiediensten en dat in de pilootzones vaak dezelfde krachtlijnen terugkomen. Sommige veiligheidscharters werden naar alle waarschijnlijkheid gekopieerd en in meerdere zones aangenomen. Veiligheid wordt tot nu toe vooral vanuit politieel oogpunt gedefinieerd en dan vooral aan de hand van criminaliteitscijfers. Verkeer, drugs, auto- en straatcriminaliteit, inbraken en lawaaioverlast (vooral in Wallonië) vormen de prioriteiten. Er is steeds een zelfde top vijf van aandachtspunten. Verkeersproblemen en inbraken zijn daaruit de prioriteiten die ook sterk bij de bevolking leven. De verloedering op straat (cf. rommel, hondenpoep), fietsendiefstal en ook lawaaioverlast (vooral in Vlaanderen) vormen dan weer buurtbekommernissen die onderbelicht blijven in de lokale veiligheidsprioriteiten. Logischerwijze domineert in de charters de fenomeengerichte, afzonderlijke aanpak van de prioriteiten op de buurtgebonden, globale aanpak. Bij de bepaling van de krachtlijnen bleef de inhoudelijke discussie naar verluidt eerder beperkt. Er worden bij de krachtlijnen geen uitspraken gedaan over streefdoelen, streefcijfers en evenmin over criteria om deze te behalen. Althans kan deze informatie niet uit de charters zelf worden gehaald. Doorgaans worden enkel bestuurlijke maatregelen aangekondigd bij de aanpak van de beleidsprioriteiten. Vanuit gerechtelijke zijde wordt bijna nooit enige engagementen gedaan om deze bestuurlijke aanpak ook gerechtelijk te ondersteunen. Op basis van deze info krijgt men de indruk dat de geïntegreerde aanpak op lokaal vlak mooie principes vormen maar niet zo eenvoudig kunnen worden gerealiseerd.

Desalniettemin werd duidelijk dat de APSD met de ontwikkeling van beleidsinstrumenten als de GICS en de veiligheidsmonitor er toch in slaagde om gegevens aan te leveren die relevant kunnen zijn voor de beleidsafstemming. Deze worden echter nog onderbenut. Bovendien dienen ze nog meer aangevuld met lokaal vergaarde gegevens. De raadpleging van de bevolking gebeurt dan al wel, maar nog beperkt. Het is evenmin duidelijk of deze raadplegingen een grote impact hebben op de beleidsafspraken. Begeleiding en ondersteuning voor de beleidsafstemming in de Ipz blijft het zwakke broertje. Ook op APSD niveau kon dit niet worden waargemaakt. In het licht van de nieuwe ondersteuningstructuren die worden opgezet ter begeleiding van de pilootzones waar de integratie tussen de politiediensten wordt uitgetest zou men er misschien goed aan doen kennis te nemen van deze ervaringen, in het bijzonder de problemen, weerstanden en knelpunten die zich bij de begeleiding van de veiligheidscharters voordeden. Ook de structuur waarin deze begeleiding diende te gebeuren is van tel. Anderzijds dient opgemerkt dat in het kader van de politiehervorming er nieuwe

werkgroepen werden opgericht, waarvan minstens één werkgroep zich expliciet beziggehouden heeft met de ontwikkeling van (o.m. sturings- en evaluatie)instrumenten ten behoeve van de uitbouw van een beleidscyclus.

De Ipz-pilootgroep gaf al commentaar op de eigenlijke werking van de vijfhoeksoverleggen. In het tweede deel van dit hoofdstuk gaan we dieper in op de besluitvorming in dit vijfhoeksoverleg.

## **2. Beleidsafstemming op lokaal vlak**

### **Inleiding**

In augustus 1992 werd het principe van het vijfhoeksoverleg ingeschreven in de wet op het politieambt (supra). Om dit overleg te stimuleren werd het ook opgenomen in de lijst van voorafgaande vereisten bij de afsluiting van veiligheidscontracten tussen de lokale en federale overheden. Een meer gedetailleerd overzicht van de ontstaansgeschiedenis van het vijfhoeksoverleg vindt men in het vijfjaarlijkse verslag 1990-1995 van de Dienst vijfhoeksoverleg van de APSD (Boon et al, 1995). Essentieel wil het overleg een betere coördinatie tot stand brengen tussen de betrokken overheden alsook het stimuleren en organiseren van de samenwerking tussen de politiediensten. In deze optiek wordt van het overleg een coherente beleidsvisie inzake veiligheid verwacht (Boon et al, 1995:12). Het gaat dus eerder om beleidsmatige dan operationele samenwerking. Bovendien wordt met beleid vooral beleidsafstemming bedoeld en niet zozeer beleidsvorming, of beleidsbepaling. Verder is het vijfhoeksoverleg een collegiaal orgaan dat regelmatig en systematisch vergadert en waar beslissingen in consensus worden genomen. De verkennende vergelijking van de krachtlijnen in de IPZ pilootzones gaf al een idee welke prioriteiten er op lokaal vlak in het veiligheidsbeleid worden gelegd. In twee settings, Antwerpen en Mechelen, wordt de praktijk van beleidsafstemming in meer detail bekeken. Sleutelorgaan hierin vormt het lokale vijfhoeksoverleg. Met de analyse van het overleg onderzoeken we hoe de besluitvorming verloopt over het lokale veiligheidsbeleid. Eerst wordt verslag gedaan van deze analyse. Vervolgens worden de belangrijkste conclusies uit de federale APSD-rapporten over het vijfhoeksoverleg samengevat en in verband gebracht met de eigen bevindingen. We merken nogmaals op dat het hier gaat om een schets die een ruimere tijdspanne overbrugt en daarom slechts een globaal en tijdelijk beeld kan schetsen.

### **2.1. Het vijfhoeksoverleg in Antwerpen en Mechelen.**

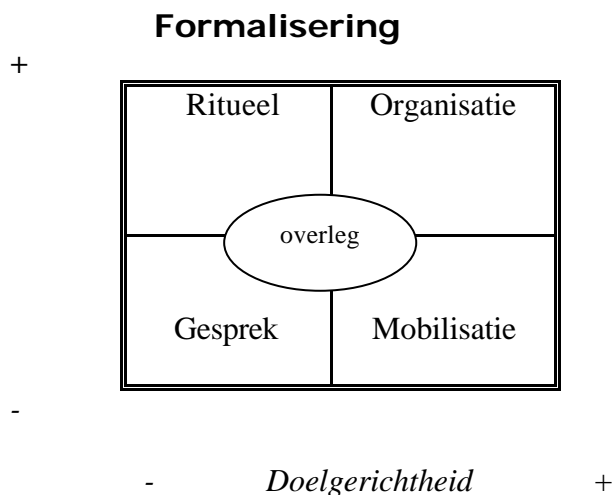
#### **Onderzoeksmethode**

Voor een analyse van het vijfhoeksoverleg heeft men allereerst de verslagen van het overleg. Deze dienden bij de APSD opgevraagd. Ondanks het positief advies over het DWTC onderzoek van de ministers van Justitie en Binnenlandse zaken eiste de APSD een bijkomende toestemming van het kabinet van Binnenlandse zaken. BiZa had geen bezwaar tegen inzage maar wees erop dat toestemming ook van de lokale overheid diende te komen. Na een tijdrovende procedure zonder resultaat werd het roer omgegooid en werden de verslagen bijeengesprokkeld via een informeel circuit aan contacten. De achterdocht om in de kaarten te laten kijken was blijkbaar erg groot. Nadien kregen we van de lokale overheid in Antwerpen probleemloos de meer recente verslagen.



Het verloop en de dynamiek van het overleg werd geanalyseerd met bijzondere aandacht voor de samenhang met de andere beleidsinstrumenten, nl. veiligheidscontract, charter, GICS, veiligheidsmonitor en voor de afstemming tussen gerechtelijk en bestuurlijk werk. De analyse van de verslagen en daaruit voortvloeiende vragen werd in de vorm van een vragenlijst (cf. bijlagen) naar alle partners gestuurd.<sup>22</sup> Reacties op onze schriftelijke en telefonische vraag tot overleg waren, in het bijzonder in Mechelen, beperkt. In Mechelen hadden we enkel een gesprek met de hoofdcommissaris van politie. In Antwerpen spraken we met de secretaris van het overleg (=kabinet Burgemeester), met de hoofdcommissaris van de gemeentepolitie en met de brigadecommandant van de rijkswacht. Het parket reageerde overigens in het geheel niet.

De vragenlijst werd met de gesprekspartners doorgenomen en afgewerkt. De opgetekende reacties vormden vervolgens de aanleiding tot enige reflectie met de geïnterviewden over de probleemstelling van het onderzoek, i.h.b. over beleidsdoelstellingen, de transfer van beleid, de coherentie van het lokale beleid, e.a. Ter inleiding van het gesprek gaven we een omschrijving van het begrip overleg zoals dit door Hoogewoning (1993: 23) wordt gegeven nl. *'het overdragen van berichten, waarbij meningen van de deelnemers over en weer kunnen veranderen onder invloed van deze berichten'*. Het betreft hier een vorm van interactie waarbij drie elementen kenmerkend zijn: wederkerigheid, het streven tot overeenstemming te komen en het niet bij voorbaat vast staan van de uitkomsten. Wordt aan deze voorwaarden voldaan in het huidige vijfhoeksoverleg? Men kan zich vervolgens de vraag stellen of het overleg sterk geformaliseerd is en/of doelgericht werkt. Van Doorn & Lammers (1972) ontwikkelden rond deze twee dimensies vier uitersten van interactie: het ritueel, de organisatie, gesprek en mobilisatie. Goed overleg vermijdt hierbij de extremen en bevindt zich in het midden (zie figuur interactievormen, overgenomen uit Hoogewoning, 1993:25).



*Figuur interactievormen*

<sup>22</sup> Met uitzondering van de gerechtelijke politie die slechts een miniem aandeel had in de verslagen.

### 2.1.1. Vijfhoeksoverleg in Mechelen

In Mechelen startte men reeds vóór het Pinksterplan overleg op tussen politie, rijkswacht burgemeester en procureur des Konings (Boon et al, 1995: 24-25). Later in februari 1993 volgde een tweede poging waarbij de procureur het voortouw nam. Het betrof hier steeds een vorm van informeel overleg. Op 20 april 1994 startte het eerste formele vijfhoeksoverleg. We beschikken over de vijfhoeksoverleg-verslagen van 20 april 1994 tot 20 mei 1998. Op basis van deze verslagen kan het volgende gezegd worden. De burgemeester benadrukte van bij aanvang (20 april 1994) dat de politiediensten als één partner worden beschouwd. Men maakte op dit overleg ook afspraken over te behandelen thema's, nl. autocriminaliteit, harde-kern jongeren, drugs en druggebruik. Deze thema's worden op de opeenvolgende vijfhoeksoverleggen, hetzij niet op systematische wijze, inderdaad ook behandeld. Deze punten maken ook deel uit van zowel het veiligheidscontract als, uitgezonderd de harde-kern jongeren, van het veiligheidscharter. Daardoor zijn een aantal voorwaarden aanwezig om vanuit verschillende invalshoeken aan de geselecteerde topics te werken. Bovendien wordt op twee overleggen de werking van het veiligheidscontract globaal toegelicht. Projecten gericht op de aanpak van de geselecteerde thema's worden eveneens toegelicht. De vergadering wordt regelmatig ingelicht over gevoerde acties en projecten van politie en rijkswacht. De samenwerking tussen beide werd éénmaal 'grondig besproken', een andere maal is er sprake van een malaise in het informeel overleg. Er is alleszins op bestuurlijk vlak een interesse naar evaluatie van de gevoerde acties. Dezelfde evaluatievraag wordt opgeworpen m.b.t. het overleg zelf maar hier wordt in de verslagen niet meer op teruggekomen. Er kan door de wijze van verslaggeving niet opgemaakt worden wie welke punten op het overleg brengt (zie ook infra, Antwerpen). De 'harde-kern jongeren' komen ook aan bod. Opmerkelijk is toch dat deze problematiek naar onze indruk (maar zeker zijn we niet) geen deel uitmaakt van het charter<sup>23</sup>. Het vormt nochtans een van de heetste hangijzers van de stad Mechelen en bovendien is iedereen erover eens dat dit een probleem bij uitstek is dat vraagt om een afstemming tussen bestuurlijke en gerechtelijke maatregelen, om een geïntegreerd beleid. Over deze afstemming worden (i.h.b. wat betreft harde kern) vragen gesteld op het overleg. Van enige afspraken hieromtrent valt in de verslagen echter niets terug te vinden. Een gebrek aan middelen noodzaakt het parket naar eigen zeggen overigens om prioriteiten te stellen. Wat die dan wel zijn staat niet in het verslag. Enkel wat betreft de stedenbouwkundige inbreuken stelt het parket blijkbaar voor om afspraken te maken (is prioriteit veiligheidscharter). Hoe dat verder afloopt komt (alsnog?) niet terug in de vergadering. Tenslotte is het opvallend dat het inzagerecht in pv's door misdaadanalisten ('burgers') bij de politie niet geregeld geraakt, en dit in tegenstelling tot vele andere gerechtelijke arrondissementen waar dit geen problemen stelt. Uit de verslagen valt tenslotte niet op te maken in welke mate de bevolking enige inbreng kan hebben in de selectie van problemen of fenomenen.

### Partners bevraagd over het overleg<sup>24</sup>

Het overleg kent volgens de respondent weinig doelgerichtheid. Het gebrek aan doelgerichtheid wordt geïllustreerd door bv. het gebrek aan uitwisseling van cijfers en

<sup>23</sup> Het veiligheidscharter maakt eerst een algemene inventaris van alle mogelijke (veiligheids)problemen in de stad en pikt daar vervolgens een aantal prioriteiten uit. Deze laatsten blijven naar onze indruk vrij vaag en nergens valt letterlijk te lezen wat nu de eigenlijke krachtlijnen zijn. Kortom, het viel ons niet makkelijk te bepalen wat nu juist wel en niet als krachtlijn is opgenomen.

<sup>24</sup> Dit vertolkt dus de beleving van de respondent en niet noodzakelijk de zienswijze van de onderzoeker.

bijbehorende interpretaties. De burgemeester stelt de agenda samen aan de hand van punctuele problemen. Naar verluidt haalt hij zijn informatie vooral uit het politieel wachtverslag. Verder is er volgens onze gesprekspartner sprake van een gebrek aan afstemming en worden er nauwelijks duidelijke afspraken gemaakt. In het interactieschema kan het overleg worden gesitueerd in het kwadrant van het ritueel. Ook de maatschappelijke context van de toestand in de stad komt nauwelijks aan bod. Deze maatschappelijke omgeving zou haar uitdrukking bv. kunnen krijgen via de inbreng van signalen vanuit de bevolking aan het overleg. Hier wordt gesteld dat er vele kanalen naar het lokale (bestuurlijk) beleid bestaan maar dat de ‘hardste roeper’ en die ‘het best de politieke wegen kent’ het meest invloed uitoefent (gelijkaardige opinies werden opgetekend op de rondetafelconferentie over het veiligheidsbeleid, zie infra ‘receptie van het beleid’). Systematische bevragingen van de bevolking komen niet aan bod op het vijfhoeksoverleg. Dit gebeurt wel op andere overlegmomenten (infra) met burgemeester en politiediensten. Het is onduidelijk of evaluaties van het gevoerde beleid op het niveau van het vijfhoeksoverleg worden opgesteld. Een evaluatie in de zin bedoeld door de omzendbrief IPZ 7 wordt volgens onze gesprekspartner niet opgesteld.

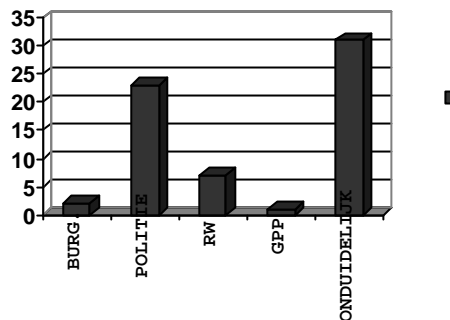
Problemen in het overleg worden blijkbaar veroorzaakt door een problematische relatie tussen politie en parket. Deze wordt veruitwendigd door een verschil in ‘bestuursstijl’ waarbij hiërarchisch en procedureel optreden staat tegenover een meer informele en operationele handelingsstijl. Wrijvingen worden wellicht ook gesymboliseerd door het reeds lang aanslepende probleem van de inzage van pv’s door misdaadanalisten van de politie. Er zou voorts geen evolutie zijn in het overleg qua verloop, contact, bespreking van punten, de frequentie waarmee partners punten aanbrengen e.a. Waar beleidsafstemming moeizaam lijkt in het vijfhoeksoverleg, gaat dit al vlotter in andere settings. Afstemming tussen partners gebeurt dus eerder in andere vergaderingen. Op het gerechtelijke vlak op het Arrondissementele recherche overleg (ARO), het ARSOM (slachtofferzorg) en het Arrondissementele informatiebureau (AIB). Deze overlegorganen zijn vooral van nut bij de taakverdeling van zaken. Het is de substituut die dan beslist wie wat verder zet. Ondanks punctuele problemen draait de samenwerking tussen politie en rijkswacht goed en dit vertrouwen heeft impact op de taakstelling. Ook de contacten tussen parket en politiediensten verlopen in het arrondissementele overleg blijkbaar vlotter.<sup>25</sup> Het vijfhoeksoverleg staat daar eigenlijk los van. Op het bestuurlijke vlak, zeker wat betreft buurtgebonden zaken, wordt samengewerkt tussen SIF en veiligheidscontract. Overleg over deze zaken vindt dan eerder plaats in de preventieraad. Op de afstemming tussen bestuurlijke organen in Mechelen wordt teruggekomen in het onderzoeksgedeelte ‘receptie van het beleid’. Uiteindelijk staat en valt goed overleg met sleutelpersonen en een goed onderling contact. Een voorbeeld hierover kan men vinden op het vlak van de jeugdcriminaliteit. Beleidsafspraken over de jongerencriminaliteit komen vlotter tot stand sinds de burgemeester een apart overleg met alle betrokkenen organiseerde. Men zocht naar een haalbaar, realistisch beleid. De samenwerking vlotte verder door de aflossing van de wacht. Met een nieuwe jeugdrechter en een nieuwe substituut gaat de samenwerking volgens de politie veel vlotter.

---

<sup>25</sup> Soms komt een zaak die door het parket aan de BOB werd gegeven wel eens terug via de lokale rijkswacht brigade in de gemeente waar de gemeentepolitie de feiten optekende. Dat kan dan tot wrijvingen leiden. Maar indien op lokaal vlak politiekorpsen en rijkswachtbrigades reeds een eigen overleg hebben kunnen hierdoor mogelijke wrijvingen worden geregeld. Naar onze info is dat vaak een spel van geven en nemen.. In beste ‘indianentraditie’ wisselt men ‘geschenken’ uit. Zo groeit er in de praktijk een werkverband.

### 2.1.2. Vijfhoeksoverleg in Antwerpen

We beschikken over de vijfhoeksoverleg-verslagen van 14 februari 1995 tot 20 januari 1999. Het valt op dat sinds de opstelling van het veiligheidscharter de verslagen een veel systematischer karakter krijgen. Vanaf einde 1997 wordt de opvolging en evaluatie van het charter systematisch besproken. We gingen na wie welke punten op het overleg brengt. Dit levert de volgende tabel op.



De blokdiagrammen geven aan hoeveel punten elke partner op het overleg bracht. De politie lijkt de meest actieve gesprekspartner met 23 aangebrachte punten. De gerechtelijke politie komt nauwelijks aan bod. De rijkswacht richt zich op specifieke punten (7x) en levert ook cijfermateriaal. Volgens de verslagen intervieneert de burgemeester vooral over prostitutieproblemen (2x). Justitie reageert (sporadisch) op initiatieven van politie of uit juridische bedenkingen (3x). Bij een meerderheid van de besproken punten is het echter onduidelijk wie het op het overleg bracht. Volgens de voormalige hoofdcommissaris betreft het hier vaak punten die vanuit het federale niveau worden opgelegd.<sup>26</sup> Door de grotere systematiek in het overleg vanaf einde 1997 worden punten automatisch op de agenda geplaatst. Daarmee wordt het evenwel onduidelijker, of misschien zelfs ook wel irrelevanter, wie welk punt aanbrengt. Zowel fenomeengerichte als buurtgerichte aandachtspunten maken deel uit van het veiligheidscharter. Prostitutie, jongerengroepsgeweld en autocriminaliteit blijken de belangrijkste fenomeengerichte punten die systematisch worden besproken. Anderzijds waren het Falconplein en in mindere mate de Pelikaansstraat, vanaf 1998 (na de senaatscommissie georg. misdaad?), de belangrijkste buurtgerichte onderwerpen. De verslagen bevatten ook bijlagen met fenomeenanalyses, resultaten van bepaalde acties of onderzoeken e.a. Daarnaast komen ook bepaalde problemen eenmalig op het overleg, bv. pitbulls of waardetransporten. Ook de resultaten van de veiligheidsmonitor worden eenmaal besproken. Tenslotte dient vermeld dat voor het vijfhoeksoverleg er jaarlijks een evaluatie van het veiligheidscharter wordt opgemaakt (voor bespreking zie infra, interpretatie en commentaar bij het overleg). Er werden overigens 3 commissarissen van politie aangesteld om het charter operationeel op te volgen. Hoe dit gebeurt en of hieruit conclusies kunnen worden getrokken kan niet uit de verslagen worden gehaald.

Hoe staat het met de integratie en afstemming tussen preventie en repressie? Het is vooral de politie die over de opgenomen krachtlijnen bij het parket aandringt op opvolging en engagement. (Omwille van de discretie vermelden we hier geen specifieke operationele vragen). Het seponeren van het parket wordt op de korrel genomen. Wat jongerengroepsgeweld betreft wordt door de politie in 1997 ronduit het falen van het project

<sup>26</sup> Wat daarmee bedoeld wordt is niet geheel duidelijk.

aangeklaagd, onder meer door een gebrek aan opvolging vanuit het parket. Ook hier roept het parket personeelstekort in. De politie pleit ook voor de uitwerking van een totaalconcept inzake prostitutie. Dit wordt vervolgens aan een gespecialiseerd bureau uitbesteed (zie infra III). Het onderzoeksbureau heeft haar beleidsvisie vervolgens voorgelegd aan het college, districtsraad, gemeenteraad en bewoners en betrokkenen. In het vijfhoeksoverleg wordt deze visie voor zover mag blijken uit de verslagen echter niet toegelicht. Later in mei 1999 wordt het Beleidsplan prostitutie dan weer wél op het overleg gebracht. Op andere punten zoals de reinheid in de stad (sluikstorten, hondenpoep, e.a.) en de verhuring van kamers wordt duidelijkheid over het vervolgingsbeleid gevraagd. Het parket bevestigt steeds dat ze overleg en een gestructureerde aanpak wenst. Een aantal feiten wordt echter niet van de eerste maal maar pas na opeenvolgende inbreuken vervolgd (politie klaagt dit aan). Wat de georganiseerde criminaliteit betreft werd in 1996 nog het gebrek aan projectmatige aanpak opgemerkt. Als reactie op de problemen inzake prostitutie en georganiseerde criminaliteit worden specifieke (ook buurtgerichte) protocollen opgesteld. De operationele taakverdeling die in deze protocollen worden afgesproken bevatten naar eerste indruk enkel de gewone politietaken, bv. patrouilles. Men kondigt niet aan wat men aan de problematiek gaat doen en hoe men zal optreden. Uit de verslagen mag blijken dat er veelvuldig op de fenomenen wordt teruggekomen maar hierbij worden niet altijd duidelijke afspraken gemaakt qua bestuurlijk en gerechtelijk beleid. De grootscheepse reorganisatie van de politie noch de herschikking van het parket op basis van de politiezones werd op het overleg besproken. Beide zaken hebben nochtans grote invloed op het functioneren van beide apparaten alsook op hun onderlinge relatie.

### **Partners bevraagd over het overleg**

Volgens onze gesprekspartners is er aanvankelijk weinig sturing van het overleg. Enkel de agenda zorgde voor enige oriëntatie. Ook hier werd ter inleiding gevraagd om het verloop van het overleg te situeren aan de hand van een typologie afkomstig van Van Doorn & Lammers (zie schema Mechelen). Overwegend werd ritueel en gesprek als typering voor het overleg aangewezen. Het parket remde het aantal vergaderingen af omdat ze nog andere vijfhoeksoverleggen dient te volgen. Een steeds wisselende afvaardiging van parketmagistraten belemmerde overigens een goed contact. Het is de politie die het voortouw neemt in het aanbrenge en bespreken van agendapunten. Tot besluitvorming komen en afspraken maken over deze problemen was echter moeilijk. Dit is te wijten aan de moeilijke (ook persoonlijke) relatie tussen politie en parket. Van evaluatie is nog minder sprake. Om het parket toch enigszins mee te krijgen tot het voeren van een beleid werd vooral op fenomeengerichte punten gewerkt en minder op buurtgerichte. Hier dient toch aan toegevoegd dat de burgemeester veel en systematisch overleg pleegt met haar gemeentelijke politie alsook, in iets mindere mate, met de rijkswacht. Belangrijke punten voor het vijfhoeksoverleg werden zodoende vooraf besproken. De burgemeester nam bovendien het voortouw in het prostitutieprobleem. Dat zou te maken hebben met de impact van drukingsgroepen van bewoners en handelaren in een (ook voor haar) politiek belangrijke buurt. Het prostitutiebeleid, en in het bijzonder een geografisch afgebakende gedoogpolitiek, geraakte moeilijk gelanceerd. Dit is te wijten aan o.m. gerechtelijke bezwaren. Prostitutie is tevens sterk verweven met bovenlokale en federale problemen waarop het lokale vijfhoeksoverleg weinig impact heeft. Het doorstromingsproces over deze problematiek bottum-up via APSD naar BiZa werkte (nog) niet naar behoren. Een ander aandachtspunt vormt de georganiseerde criminaliteit. De Scheldestad kreeg pas aandacht voor de georganiseerde criminaliteit na het onderzoek van de senaatscommissie en het hieruit volgende rapport. Deze aanpak bleef sterk

punctueel gekleurd. Van enig overleg of debat over langere termijnvisie qua beleid is volgens onze gesprekspartners weinig sprake. Ondanks de vele cijfergegevens in de verslagen over gevoerde acties, werden weinig gegevens ook inhoudelijk besproken. Monitorgegevens, GICS, of andere bevolkingsbevragingen vinden evenmin hun weg naar het overleg (n.v.d.r. maar wel naar de jaarlijkse evaluatie, infra). Anderzijds was de doorstroming van het overleg naar lagere echelons ook beperkt (zie ook infra Jongerengroepsgeweld). Het overleg bleek weinig gekend bij politie en veiligheidscontract. Ook in deze stad leek er volgens de gesprekspartners alsnog geen grote dynamiek van het overleg uit te gaan. Andermaal heeft het volgens de gesprekspartners te maken met gebrek aan engagement en de moeilijkheid om een geïntegreerd beleid te voeren inzake preventie en repressie. Sinds de heroriëntering van het parket op de (werking van) de lokale politiezones komt er volgens één gesprekspartner meer systematiek en sturing in het overleg. Ook de recente ontwikkelingen in het prostitutiebeleid (infra) geven aan dat er toch wat beweegt sinds er een aflossing van de wacht kwam bij politie en parket.

### 2.1.3. Interpretatie en commentaar bij de overleggen

Het overleg speelt zich vaak af op het niveau van het mededelen. Tijdens de interviews viel het op dat niemand enig enthousiasme toonde over het overleg noch over het gevoerde beleid.<sup>27</sup> In Nederland waar men enige ervaring ter zake heeft spreekt men in dat geval van een 'kleffe bedoening'. In tegenstelling met de bevindingen uit de federale rapporten (infra) geven politie en rijkswacht in Antwerpen en Mechelen veel info over gevoerde acties. Ook de burgemeester neemt in beide steden het initiatief om punctuele problemen ten berde te brengen. Volgens de verslagen wordt op het overleg tot nu toe doorgaans bestuurlijke problemen of aandachtspunten besproken. Dit gebeurt in Mechelen (tot in 1999 althans) eerder toevallig en puntsgewijze (ad hoc) en niet volgens een weerkerende agenda. In Antwerpen wordt sinds het charter de probleempunten systematischer besproken (infra). Uit de verslagen groeit de indruk dat hier toch uitgebreid aan informatietoelichting en uitwisseling wordt gedaan en het overleg daardoor toch een zekere vaart krijgt. Niet zo, volgens de deelnemers.

Zulke systematische bespreking van de krachtlijnen en de info-uitwisseling lijkt een eerste vereiste voor het tot stand brengen van een beleidscyclus. Alle gesprekspartners wezen erop dat die alsnog niet tot stand kwam. Men kan beleidsvoorbereidingen, beleidsalternatieven, toelichtingen bij beleidsuitvoeringen e.a. in de verslagen aantreffen. Maar de verbinding ertussen in een coherent geheel blijft een probleem (o.m. door de verhouding tussen bestuurlijke en gerechtelijke maatregelen, infra). Een ander punt vormt de evaluatie van het charter. Het is als het ware het sluitstuk in de beleidscyclus. Enkel voor Antwerpen konden we een evaluatierapport voor het lokale vijfhoeksoverleg inkijken (X, 1998)<sup>28</sup> In deze evaluatie wordt, in tegenstelling met wat wordt beweerd over het reguliere overleg, veelvuldig gebruik gemaakt van gegevens uit de veiligheidsmonitor en de GICS. Maar in dit stadium hebben deze instrumenten eerder een probleemsigalerende dan een evaluerende functie. Dit is m.a.w. veeleer een activiteitenverslag dan een 'harde' evaluatie. Hoe waardevol dit ook is, wat er vanuit het beleid op deze probleemsigaleringen wordt gedaan komt minder duidelijk

---

<sup>27</sup> Men kreeg de indruk dat iedereen er met grote tegenzin naar toe gaat.

<sup>28</sup> Dit werd niet opgesteld op basis van IPZ-7. In het provinciaal vijfhoeksoverleg Antwerpen werd dit nog voorgesteld. In het bijzonder werd verwezen naar de evaluatie-handleiding over IPZ 7 van het provinciaal vijfhoeksoverleg van Vlaams-Brabant. Andermaal blijken de arrondissementscommissarissen van Vlaams-Brabant die deze toelichting opstellen (cf. ook de handleiding over het veiligheidscharter) een motor te zijn voor de professionalisering van het overleg. De evaluatie van het lokale overleg in Antwerpen was toen echter al klaar.

uit de verf. Over het verkeersprobleem bv., wat in de monitor zeer hoog scoort, stelt de evaluatie onder meer dat de politie *'zich inspant om de verkeersoverlast te beperken door aangepaste verkeerscirculatiemaatregelen en een geschikt parkeer- en verbaliseringsbeleid, gesteund op een selectief en gemoduleerd optreden'* (p. 9). Wat hieruit dient begrepen is niet direct duidelijk. Men zou hier de inspanningen kunnen opsplitsen naar doelgroep, bv. voetganger, fietser, openbaar vervoer, parkeerproblemen e.a. Vervolgens kan men verificerbare streefdoelen opstellen die bij de doelgroepen achteraf getoetst worden. Een doelgericht beleid en een meer verfijnde meting zou de evaluatie ten goede komen. In het verslag wordt zulke poging tot nauwkeuriger meting soms wel ondernomen maar deze levert (althans voor ons) nog onvoldoende inzicht. Er wordt bv. gesteld dat men een volwaardiger fietsinfrastructuur wil uitbouwen, overigens een lang verwaarloosd punt.<sup>29</sup> Wat er nu juist hiervoor gebeurde kan niet worden teruggevonden (noch zijn er verwijzingen waar men het kan vinden). Om een volledig beeld van de inspanningen te krijgen zou men de jaarrapporten van politie en andere instanties erbij moeten halen om te weten wat er nu juist werd uitgevoerd. Welke impact de maatregelen hebben bij de fietsgebruiker en het fietsgebruik kan zou overigens enkel kunnen worden nagegaan met een gebruikersenquête. Het toont nogmaals aan hoe moeilijk het is een bruikbare evaluatie op te stellen. Zeker indien het beleid divers is en dan ook verscheidene beleidsdomeinen dient te integreren. Kortom, een geïntegreerd beleid vereist een geïntegreerde evaluatie. Hiertoe dient men zich allereerst te kunnen verlaten op betrouwbare beleidsdeelstudies en deelevaluaties en vervolgens op een goede integratie en contextualisering van deze. Rest er nog de nauwkeurigheid van de gegevens. Uit het verslag zelf blijkt dat cijfers het meest bruikbaar zijn als ze inderdaad kunnen worden verfijnd en opgesplitst naar wijk, doelgroep of fenomeen e.a.. Een cijfer uit de veiligheidsmonitor voor de ganse stad over bv. het 'ervaren van overlast door jongeren' blijft te algemeen. Gelukkig investeerde de stad Antwerpen in extra buurtgerichte monitors. Deze leveren al meer gedetailleerde info op. Diefstal uit auto's vormt bv. volgens deze wijkgerichte monitors een probleem dat in sterkere mate in de wijken 'Seefhoek' en 'Kiel' wordt ervaren dan in de rest van de stad. Men werkt dus aan het verfijnen van deze gegevens. Of de politiezorg hierdoor ook andere accenten zal leggen per buurt blijkt nog niet uit het evaluatieverslag. Kortom, met zulke verslagen wordt een waardevolle aanzet gegeven om reflectie over het gevoerde en te voeren beleid te houden. Maar wat in theorie mooi en logisch klinkt als beleidscyclus vraagt in de praktijk 'verdomd' veel werk en inspanningen. Men kan zich trouwens afvragen waarom hier niet meer ondersteuning wordt (of kan worden) geboden, we schreven het vroeger reeds, via een ruimere beleidscel of R&D departement en gekoppeld aan de lokale politie.

Keren we terug naar de probleempunten. Zoals reeds gezegd worden deze in Antwerpen sinds de opstelling van het veiligheidscharter<sup>30</sup> op het overleg systematischer besproken. Het charter heeft wat dat betreft een organiserende dynamiek gegeven aan het overleg. Beleidsmaatregelen op deze problemen zijn in beide steden doorgaans te situeren in de bestuurlijke sfeer. Zover we mogen voortgaan op de verslagen worden aan de bestuurlijke maatregelen doorgaans geen gerechtelijk ge- of vervolg gekoppeld. De verslagen bevatten nauwelijks informatie over gerechtelijke beleidslijnen. De verbinding tussen bestuurlijke en gerechtelijke zaken, tussen preventie en repressie, wordt in beide steden dus slechts zelden

---

<sup>29</sup> Daartoe worden inderdaad grote inspanningen geleverd maar wie dagelijks door de stad fietst merkt evenwel al gauw dat deze ingrepen vaak sterk versnipperd gebeuren, onvolledig (het fietspad houdt midden in de straat plots op ...) en zonder enige eenvormigheid in wegmarkering en infrastructuur.

<sup>30</sup> En met de inbreng van de secretaris van het overleg die de punten steeds op de agenda plaatst.

gelegd. Hiervoor zijn groepsdynamische en meer criminologisch inhoudelijke hypothesen voor aan te geven.

Wat door een van de gesprekspartners, i.h.b. in Mechelen, als ritualistisch wordt omschreven is o.i. eigenlijk het gebrek aan echt contact. Het vijfhoeksoverleg voldoet in die zin niet aan de criteria van echt overleg zoals Hoogewoning (supra) ze omschrijft. Niets uit de verslagen wijst erop 'dat partners van mening veranderen onder invloed van berichten'. De afwezigheid van integratie tussen bestuurlijk en gerechtelijk optreden is dan o.m. een gevolg van de afbakening van de onderlinge posities. De partners rond de tafel en in het bijzonder politie en justitie hebben een cultuur die starre grenzen valoriseert. Politie en gerecht (én lokaal bestuur?) zijn wat men noemt 'professionele bureaucratieën' met een tot recentelijk naar binnen gekeerde cultuur, waarvan de waarden worden veruitwendigd en beklemtoond door eigen taal, symbolen, rites, e.a. De generatie van topambtenaren van resp. politie en gerecht die met het overleg begonnen hebben deze waarden nog grotendeels meegekregen. Mensen die in zulke structuren carrière maken dienen zich naar deze verwachtingen te gedragen. Mensen handelen vaak als 'slechte kopieën van verkeerde voorbeelden', wordt wel eens gezegd. In een aantal aspecten zijn ze overigens elkaars spiegelbeeld, wat de spanning enkel verhoogt. Externe veranderingen zoals de druk tot overleg en afstemming worden in zulke naar binnen georiënteerde cultuur vlug als bedreigend ervaren. Deze bedreiging neemt toe als de onderlinge hiërarchische posities veranderen. Dat is het geval bij het vijfhoeksoverleg. Het vijfhoeksoverleg is immers een collegiaal orgaan waar beslissingen in consensus dienen getroffen. Opvallend daarbij is dat de verschuiving in hiërarchie zich doorzet ten gunste van politie en ten nadele van parket.<sup>31</sup> Overeenstemming bereiken in zulk zich ontwikkelend 'netwerksysteem' als het vijfhoeksoverleg kan enkel indien inzicht en oplossingen voor de gestelde problemen kunnen worden gedeeld door de verschillende partners. Een eerste vereiste daarvoor is dat de deelnemers de beleidsproblemen kunnen delen met anderen die er vanuit andere gezichtspunten naar kijken. Door de historische starre afbakening en het daarbij gekomen gevoel van bedreiging, temeer men in een meer egalitaire netwerkcultuur moet leren functioneren, is dit erg moeilijk. Er vindt dan ook vaak geen uitwisseling van (verschillende) ideeën plaats. Contact is ook de waarneming (en appreciatie) van het verschil. Onder meer daarom is het zonneklaar dat het vijfhoeksoverleg hoegenaamd nog niet de vorm van een netwerk heeft aangenomen.

Maar het betreft hier misschien meer dan een verschil in cultuur. Deze *Kulturkampf* is gelieerd met een verschillende, of ook verschuivende, opvatting tussen bestuur, politie en gerecht over crimineel beleid. Althans, dat is de hypothese. De afstemming tussen bestuur, politie en gerecht werd doorgaans vanuit een bestuurlijke dynamiek gevoe(r)d. Sinds het Pinksterplan worden prioriteiten in het politiebeleid vooral op bestuurlijk vlak gelegd. Van enige afstemming met het gerechtelijke luik was daarbij weinig sprake. De politie aanziet het gerecht nog vaak vooral als de laatste schakel in de strafrechtsketen die afhandelt wat zij aanbrengen. Volgens Justitie wordt daarmee de eigenheid en specifieke rol van het gerecht wel eens miskend. Als burgemeesters vóór het overleg de (soms gerechtvaardigde) noodzaak aanvoelen te overleggen met politie (en rijkswacht) kan dit bij Justitie ook in het verkeerde

---

<sup>31</sup> De 'ingewijde' lezer kan het zich toch nog levendig voorstellen hoe vroeger een officier van politie (lager in rang mocht niet) bij wijze van spreken in 'geef acht houding' ging staan als hij de procureur diende te bellen. Dat verandert ondertussen. Het gaat hier wellicht om meer dan een loutere verandering in omgang of beleefdheidsregels. De huidige politiemens is overigens veel beter geschoold en opgeleid dan vroeger. Maar deze verschuiving in status en gezag tussen politie en gerecht is ook voor de buitenwereld al geruime tijd aan de gang. Zeker sinds de affaire Dutroux en de witte mars is de status en het prestige van justitie sterk gedaald. Ondanks het blunderen van de politie deelde deze minder in de klappen. Het valt ons op hoe in de media steevast met ontzag over de 'speurders' van de politie wordt gesproken.



keelgat schieten. De specificiteit van Justitie komt tot uiting in de spanning tussen rechtsbescherming van het individu (o.m. de rechten van de verdediging) en de rechten van de maatschappij. Politie en gerecht hebben hierover, vooral aan de basis, wel eens verschillende opvattingen. Zo valt er bij snelrecht (infra, justitielukkig) een veel gehoorde kritiek uit de magistratuur op te tekenen dat de rechten van de verdediging niet voldoende kunnen worden verzekerd. Bovendien wijst men op het gevaar van de grote selectiviteit in de zaken waardoor een justitie met twee snelheden zal ontstaan. Een ander twistpunt vormt de variatie in de charters. Het verschil in zienswijze wordt ook beklemtoond door de verschillende visie op de veiligheidscharters. Het federale overzichtsrappport over het vijfhoeksoverleg (supra) én de begeleidingsgroep van APSD stellen dat op bovenlokaal vlak het parket weinig variatie wil laten tussen de charters. Variatie stelt het parket niet enkel voor praktische problemen inzake organisatie en manpower (alsook teveel onzekerheid), maar ook voor principiële problemen inzake rechtsgelijkheid. Daarmee wordt de stelling van Ponsaers en Trepant (1996: 135) bevestigd: het lokale karakter van de Ipz-samenwerking maakt het moeilijker om politieke activiteiten af te stemmen op andere bestuurlijke en gerechtelijke instanties die vaak op een grotere schaal werkzaam zijn. Daar vele charters evenwel een kopie van elkaar lijken (zie supra) lijkt deze vrees van het parket voorlopig niet bewaarheid.

Vreest men bijgevolg bij het gerecht niet dat een toenemende impact, of zelfs greep, van de bestuurlijke machten op de eigen werking, hun autonomie en beslissingsmacht doet teloorgaan? Een autonomie en onafhankelijkheid die net een van de grote symbolische waarden vormt van het gerecht. Anderzijds worden naar onze indruk deze argumenten wel eens ingeroepen om andere problemen inzake justitie(beleid) te verdoezelen. Als bv. blijkt dat de harde maar beperkte kern van frequente overtreeders gekend is, en dat deze zaken slechts in beperkte mate worden vervolgd of dat men er niet toe komt de nodige bewijskracht te verzamelen dan speelt niet enkel de rechtsbescherming maar vooral de organisatorische sterkte van parket (en politie) mee. In het gedeelte 'receptie van het beleid' wordt hier op teruggekomen.

Op deze als bedreiging gevoelde knelpunten (ofwel relationeel, ofwel inhoudelijk) wordt vanuit justitiële en politieke hoek wel eens gereageerd met zgn. *'fight'* (d.w.z. verzetten tegen beleid) *or* *'flight'* (d.w.z. geen engagementen aangaan) (Kets De Vries & Miller, 1990).<sup>32</sup> Op lokaal vlak heeft dit als gevolg dat er moeilijk afspraken over een te voeren beleid kunnen worden vastgelegd. Als dit de relaties verzuurt met de bestuurlijke instanties komt men in een vicieuze cirkel terecht. Vervolgens geraakt men op eigen houtje niet meer uit de benarde situatie. In de context van een vijfhoeksoverleg wordt dan van een burgemeester, als betrokken partij, een delicate bemiddelingsopdracht verwacht. Deze wacht de moeilijke taak om de verschillende boodschappen terug te 'enten' op de ontvangers. Blijkbaar stelt zich dat probleem in grotere mate in Mechelen dan in Antwerpen. Volgens de meest recente informatie is in Antwerpen met het aantreden van een nieuwe hoofdcommissaris en een nieuwe procureur een nieuw élan ontstaan. De procureur stelde een beleidsvisie op waarin georganiseerde misdaad een van de belangrijke prioriteiten is. Daaropvolgend kwam er overleg met politie om deze prioriteiten ook op het terrein waar te maken. Benieuwd wat dit in de toekomst kan geven. Het benadrukt opnieuw het belang van sleutelpersonen en de kwaliteit van het onderling contact tussen sleutelpersonen.

---

<sup>32</sup> Alhoewel ook 'veinzen' wel eens meer als gedragsalternatief wordt gehanteerd.

## De federale rapporten vijfhoeksoverleg

Ter aanvulling en toetsing van de vergaarde informatie overlopen we kort de vaststellingen van de federale APSD-ondersteuningsgroepen van resp. vijfhoeksoverleg en pilootzones. De Dienst vijfhoeksoverleg nam een uitgebreide vragenlijst af bij de lokale vijfhoeksoverleggen (pilotprojecten plus andere) over drie jaren van opstarting en ontwikkeling. Men kwam daarbij tot de volgende bedenkingen (Boon et al, 1995: 55 e.v.). Het overleg staat of valt met de inzet van personen. Uit de enquête blijkt dat in dalende volgorde de burgemeester, het parket en dan de gemeentepolitie het meeste agendapunten aanbrengt (het commentaar onder de tabellen zegt echter juist het tegendeel, bv. op p. 71). Het zijn echter de politiediensten of experts die de punten van de burgemeester toelichten. De burgemeester fungeert als communicatiemiddel voor anderen. In een kleine meerderheid van de gevallen waren de punten niet voorbereid en doorgaans wordt er achteraf geen evaluatie gemaakt van het agendapunt. In twee op drie gevallen wordt er een beslissing getroffen over een agendapunt, het blijft evenwel onduidelijk wat deze dan wel inhoudt en of deze daadwerkelijk leidt tot een beleidsdaad. Al bij al, zo besluiten de onderzoekers, schort het nog vooral aan de werkmethode en de beleidscyclus (Boon et al, 1995: 81-82). Grondige probleem- of fenomeenomschrijvingen ontbreken en de bespreking verloopt weinig gestructureerd.

Het federale rapport over het werkingsjaar 1995-1996 (Anciaux et al, 1997) geeft een overzicht van het verloop van het lokale vijfhoeksoverleg per provincie. Het rapport besluit hieruit dat de vijfhoeksoverleggen waar een geïntegreerd veiligheidsbeleid wordt opgesteld gering in aantal blijven. Zeldzaam zijn de overleggen waar een beleidscyclus wordt doorlopen (Anciaux, 1997:128). Beleidsafstemming tussen bestuurlijk en gerechtelijk beleid komt nog te weinig voor (Anciaux et al, 1997: 115). Evenmin is er sprake van een onderlinge communicatie en afstemming van federale en lokale beleidsniveau (p. 116, p. 128). De aandacht van het overleg zelf gaat vooral naar criminaliteitsbeheersing, verkeersveiligheid, ordehandhaving en coördinatie en samenwerking. Wat de frequentie en omvang van het overleg betreft stellen er zich problemen met het parket dat onvoldoende tijd vindt om al de overleggen bij te wonen. De praktische werking wordt wel eens verstoord door een gebrekkige secretariaatswerking. Men stelt ook vast dat de agenda te beknopt wordt opgesteld (met te weinig achtergrondinfo) waardoor de voorbereiding bij de partners soms de mist ingaat. De APSD stelt verder dat de verslagen vaak onvolledig zijn en het een niet bijwoner onmogelijk maken om zich een precies idee te vormen van de aangehaalde problemen. Het meest recente APSD-rapport over het vijfhoeksoverleg stelt vast dat in de Ipz's er weinig nieuwe initiatieven werden ontwikkeld (Muylle & Pétry, 2000: 22). De evaluatie van de charters beperkte zich tot de krachtlijnen en niet alle vijfhoeken zijn even enthousiast, een mooi understatement, om de werking te evalueren (Muylle & Pétry, 2000:24). De nakende hervormingen zouden voor velen evaluatie overbodig maken. Het aantal krachtlijnen vermindert overigens. Desondanks stelt het rapport ook dat gaandeweg de samenwerking in het overleg in een meer positieve sfeer verloopt en er wordt nagedacht aan meer verregaande integratie van het (politie)werk (Muylle & Pétry, 2000:24).

### 2.2 Besluit beleidsafstemming op lokaal vlak

In Nederland schreef Cachet dat de 'driehoek' ook vandaag nog kan 'stuk' lopen op dezelfde problematiek waar ze ooit haar ontstaan aan dankte: de behoefte aan meer onderlinge afstemming en aan meer collegiaal bestuur van de beide bazen van de politie' (Cachet, 1998: 4). Het is bij ons niet anders. De bevindingen uit de APSD rapporten en uit de analyse van de Ipz-piloten worden ook door eigen onderzoek bevestigd. De introductie van beleidsvormen zoals het vijfhoeksoverleg zonder degelijke voorbereiding, kan de beleidsbepaling en

beleidsimplementatie sterk verwarren en bemoeilijken. Het schort hem nog vooral aan de werkmethode en aan de beleidsplancyclus. De beleidscyclus komt moeizaam van de grond en het ontbreekt vooral aan een verband tussen de opeenvolgende beleidsonderdelen (voorbereiding, afkondiging, uitvoering en evaluatie). Dat is ook een erg moeilijke opgave. Merken we hierbij nog op dat de verslagen volgens alle gesprekspartners ook grondig 'gekuist' worden waardoor ook deze verslagen van langsom minder bruikbaar worden als ijkpunt om naar terug te koppelen. Voorts valt de dominante politionele inbreng en oriëntatie op. De bijkomende analyse en gesprekken over het vijfhoeksoverleg in Mechelen en Antwerpen geven extra aanduidingen waarom de beleidsplancyclus zo moeilijk gelanceerd geraakt. Het gerecht stelde zich (tot voor kort) afstandelijk en afwachtend op. Afstemming en integratie van het bestuurlijke en het gerechtelijke geraakt moeilijk gerealiseerd omwille van persoonlijke wrijvingen, verschillende visies en het ontbreken van reële begeleidingsmogelijkheden in deze overlegprocessen. Dit had, waarschijnlijk onbedoelde maar desondanks, vaak verstrekkende gevolgen. Een beleidscyclus kan enkel gedijen indien er uitwisseling van ideeën tot stand komt. Het gaat hier niet enkel om goede verhoudingen en communicatie tussen de topspelers binnen de vijfhoek maar ook om de wijze waarop politie en O.M. met elkaar omgaan. Instrumenten ter sturing en evaluatie van het beleid worden in Mechelen beperkt benut. In Antwerpen is hiervoor meer interesse. De mogelijkheden tot contextualisering, in het bijzonder met informatie over opinie en beleving van de bevolking of doelgroepen in het geding kunnen nog worden geoptimaliseerd. Te vaak nog liep men met de beleidsplanning achter de feiten aan. Zo bewijst de aanpak van, de weliswaar aartsmoeilijke, probleempunten zoals georganiseerde misdaad en prostitutie.

Het gebrek aan samenhang in de benadering van veel veiligheidsvraagstukken leidt tot een versnippering van beleid over verschillende onderwerpen. Dat lijkt des te meer te kloppen als bij voorbaat teveel onderwerpen als krachtlijn worden geselecteerd. Een beperkte onderlinge samenwerking in de vijfhoeken lijkt bovendien te leiden tot de aanpak van eerder fenomeengerichte dan buurtgerichte onderwerpen (met uitzondering van Falconplein en Pelikaansstraat in Antwerpen, en dan nog). Juist een buurtgerichte aanpak heeft meer potentie inzake geïntegreerd beleid in zich.

Rest er nog het gegeven dat op de werkvloer het vijfhoeksoverleg weinig gekend is (zie III en onderzoeksluik 'receptie van het beleid'), wat wijst op een beperkte top-down doorstroming. Anderzijds blijkt uit de verslagen weinig wat op een veelvuldige infodoorstroming bottom-up kan wijzen. Jammer want dit zou het overleg kunnen dynamiseren, de betrokkenheid vergroten en bijkomende gegevens aanleveren voor de evaluatie. Tot overmaat van ramp maakt men zich met een gebrekkige beleidscyclus erg kwetsbaar op de persoonlijke en relationele flank. Een goed functionerende beleidsplancyclus, ondersteund door goede instrumenten kan, zoals ook Cachet (1998:6) in Nederland beklemtoont, het 'uitzetten van een gemeenschappelijke koers wat minder afhankelijk maken van de kwaliteit van de onderlinge persoonlijke verhoudingen binnen de resp. drie- en vijfhoek'.

Wat tenslotte tot nu toe nauwelijks werd afgevraagd is of binnen de opdrachten van het overleg, die grotendeels als beleidsafstemming worden begrepen, wel een beleidscyclus kan worden uitgewerkt. Als het overleg niet bedoeld is om beleid 'te maken' maar veeleer om te coördineren en aan te moedigen hoe kan men dan van deze groep dan plots de uitwerking en opvolging van een beleidscyclus verlangen? En moest men dit toch willen realiseren veronderstelt dit allereerst een beleid(svisie) bij de verschillende partners. Ook dat diende op vele plaatsen nog te groeien. Men had de lat dus van in het begin nogal hoog gelegd. Hoe kunnen al deze verwachtingen op elkaar worden afgestemd?

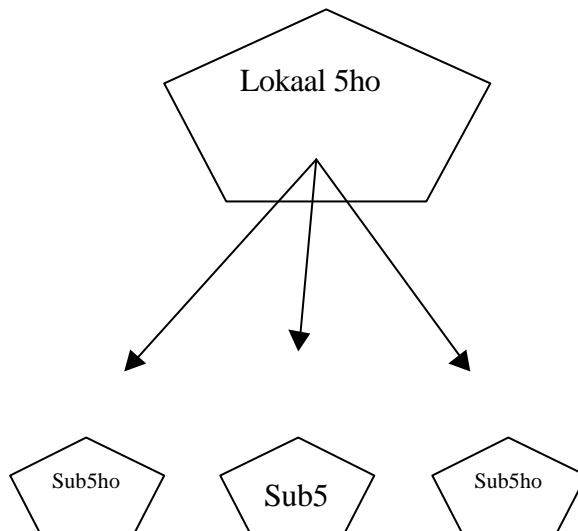
### Enkele aanbevelingen

Samenwerken en communiceren tussen mensen is geen vanzelfsprekendheid en vraagt tijd, oefening en (zelf)reflectie. Het loont dus de moeite om de mogelijkheden voor goede samenwerking onderling even te onderzoeken alvorens men mensen afvaardigt naar het overleg. Uit de bevraging blijkt alleszins dat burgemeesters geen inspanningen uit de weg gaan om de onderlinge verstandhouding te verbeteren, maar de vraag rijst of ze als betrokken partij de problemen wel kunnen ontmijnen. Daarbij is externe begeleiding en ondersteuning misschien soms aangewezen. De politie zou zich meer als partner in het gemeentelijke integrale veiligheidsbeleid kunnen opstellen en minder als dominante partij. Het lijkt vervolgens geen overbodige luxe te zijn een vangnet in te bouwen indien persoonlijke verhoudingen verstoord geraken. Een minder vasthouden aan titels bij afvaardiging of uitwijkmogelijkheden naar minder formele settings lijken hierbij van belang. Indien de personen waarmee het overleg vastloopt een stap terug moesten kunnen zetten zonder gezichtsverlies zou men deze pogingen nog kunnen versterken. Voorbereiding van moeilijke punten in werkgroepen (ook als uitwijkmogelijkheid) zou ook kunnen helpen. In Mechelen bv. slaagt men wat betreft de jeugdcriminaliteit er nog het best in om buiten de formele setting van het overleg onderlinge afspraken te maken. Het lijkt dan ook aanbevolen zulke methodiek verder uit te proberen. Dat levert in de kering weer meer vergaderwerk op. Ook na gemaakte afspraken op het eigenlijke overleg kan men in een gemengde werkgroep verder samen de punten uit de beleidscyclus opvolgen en evalueren. Dit sluit aan bij het pleidooi van specialist Cachet (1998) voor *'meer evenwicht in de cyclus en meer ruimte voor vormen van horizontale planning en leerprocessen'*. Een soepele meerjaren-planning met evalueerbare actiepunten zou hiermee kunnen worden ontwikkeld. Hopelijk wordt dit dan niet vertaald in rigide *'sovjet'* meerjarenplannen. De *'leerprocessen'* waarvan sprake richten zich misschien het best op buurtgerichte activiteiten. Meeste veiligheidsproblemen zijn lokaal gebonden of kennen daar hun weerslag<sup>33</sup>. Een blijvende inhoudelijke versterking van de lokale politiezorg lijkt daarbij gewenst. COMPSTAT<sup>34</sup> experimenten in Antwerpen hebben de potentie in zich om dit op gang te brengen. Het brengt systematiek en probleemgerichtheid in het politiewerk. Uit eigen observatie blijkt evenwel dat daarmee nog geen garantie is gegeven tot inhoudelijk contact met de bevolking of, hieruit volgend, dat gerichte acties ook meer aansluiten bij de noden en wensen van de buurtbewoners. Aan zulk partnerschap werd in deze COMPSTAT experimenten aanvankelijk juist minder aandacht besteed. Tenslotte bleek hier opnieuw dat de basisagent over meer (in dit geval o.m. statistische) knowhow dient te beschikken. Desondanks deed het de betrokkenheid met het territorium toenemen. Opnieuw kan écht contact met de buurt(bewoners) het nadenken aanmoedigen over het (samen)leven in de buurt en over alle problemen die daaruit voortvloeien, waaronder ook de onveiligheid.

---

<sup>33</sup> Wat niet belet dat de internationalisering van de misdaad geen grote impact heeft en dus ook op bovenlokaal, federaal en internationaal niveau dient opgevolgd (zie infra III Prostitutie).

<sup>34</sup> Gericht politiewerk gebaseerd op gedetailleerde analyses van lokale fenomenen, geïnspireerd op het New Yorkse veiligheidsbeleid.



Met de reorganisatie van het parket in Antwerpen werd het mogelijk om per deelgemeente, politiezone of district overleg te houden. Hierbij dient wel afgevraagd of zulk de mogelijke toenemende dominantie van de politionele visie op criminaliteit en veiligheid nog niet verder versterkt. Er stelt zich verder een probleem van bestuurlijke vertegenwoordiging en dus van controle en verantwoording. Hierbij kan worden gedacht om bv. schepenen (op voorwaarde dat kennis van zaken is verworven) territoriale verantwoordelijkheid te geven voor het overleg in een stadsdeel. Op dit niveau kan meer inbreng komen van de verkozen districtsraden en de civiele samenleving via het buurtwerk, zelforganisaties (bv. migranten) e.a. Ook hiermee zou het maatschappelijke draagvlak voor samenlevingsvraagstukken kunnen worden verbreed. Anderzijds vergroot zulke werkwijze het probleem van afstemming en coördinatie.

Om het gesloten karakter van het overleg wat te doorbreken en een meer democratische controle op de veiligheidsdiensten te garanderen zou een grotere inbreng van gemeenteraad (of van een adviescommissie 'veiligheid') ook waardevol zijn. De tijd ontbrak om de verslagen van gemeenteraad en mogelijke adviescommissies in beide steden te onderzoeken. Volgens de geraadpleegde partners van het overleg is er vanuit deze organen tot nu toe zeer weinig inbreng en interesse (behalve van Vlaams Blok-zijde dan) voor het veiligheidsbeleid. Dit wordt evenwel ook niet aangemoedigd. Zeker in Antwerpen wordt gesteld dat het politie- en veiligheidsbeleid afgeschermd wordt als exclusief bevoegdheidsdomein van de burgemeester. De politiek delicate situatie én de beperkte knowhow (en inzet zeggen sommigen) van de verkozenen zal hier niet vreemd aan zijn. Maar het begraven van elk debat hierover doet naar onze bescheiden mening ook geen goed. Anderzijds blijkt de versnippering van het beleid aanleiding geeft tot grote verwarring en onduidelijkheid. Gemeenteraadsleden stellen dat ze geen benul meer hebben van alle mogelijke projecten (veiligheidscontract, SIF, Urban, e.a.) en daardoor eigenlijk afhaken. Het veiligheidsvraagstuk is nochtans een politieke materie dat een stevig maatschappelijk debat verdient, ook in de lokale politiek.

### 3. De beleidspraktijk: twee fenomeengerichte lokale initiatieven in Antwerpen

De ontwikkeling van een lokaal veiligheidsbeleid kreeg recentelijk belangrijke stimulansen. Denken we maar aan de veranderingen in de politiewerking (cf. samenwerking via IPZ en innovatie via bevolkingsgerichte politiezorg) en de ontwikkeling van een lokaal preventiebeleid (cf. veiligheids- en preventiecontracten). Met de overlegorganen zoals vijfhoeksoverleg, preventieraad, arrondissementele informatie bureaus, het rechercheoverleg alsook via vele andere informele kanalen wordt getracht de verschillende actoren tot een meer geïntegreerd beleid te bewegen. In dit laatste gedeelte van de analyse van de doorstroming van beleid wordt aan de hand van twee cases, nl. prostitutie en jeugdcriminaliteit in Antwerpen, nagegaan wat de effecten kunnen zijn van de hierboven beschreven beleidspraktijk op het terrein. Jeugdcriminaliteit en prostitutie vormen in Antwerpen belangrijke aandachtspunten in het lokale veiligheidsbeleid. Ons interesseert thans hoe de beleidsafstemming hierover tot stand komt. Welke problemen, weerstanden en knelpunten duiken er op in de uitbouw van een geïntegreerd beleid ter zake? Streeft men naar beleidscoherentie? Hierbij wordt gebruik gemaakt van interne beleidsdocumenten (incl. interne evaluatie van het veiligheidscharter 1998), van gegevens vergaard door bezoeken en interviews met de cel jongerengroepsgeweld bij de politie, en gegevens verkregen via gesprekken met jongerenverenigingen, met Payoke (belangenbehartiging van prostituees), met het parket, en met deelnemers aan het vijfhoeksoverleg.

#### 3.1. Jongerengroepsgeweld

Bijna een derde van de Antwerpenaren ervaart volgens de veiligheidsmonitor 1998 ‘overlast van groepen jongeren’ als een vaak of soms voorkomend probleem. Het probleem doet zich vooral voor in de wijken ‘Seefhoek’ en ‘Kiel’. Daar ervaren resp. 64% en 61% van de respondenten dit als een vaak of soms voorkomend. probleem. De aanpak van het jongerengeweld past in de drie korpsprioriteiten die de politie op verzoek van de burgemeester heeft opgesteld: auto-inbraken, woninginbraken en straatcriminaliteit. Vooral dit laatste wordt in verband met jongerengeweld gebracht. In misdrijfanalyse-rapporten wordt erop gewezen dat vele diefstallen met geweld en andere geweldsmisdrijven worden gepleegd door minderjarigen en jongvolwassenen. Tijdens de periode van 1995 – 1998 was één derde tot de helft van de gevatte daders tussen de 0 en 18 jaar (en dan vooral tussen 14 en 18 jaar). Voor diefstal gewapenderhand en handtasroven geldt hetzelfde. De gemiddelde leeftijd van de gevatte daders daalt verder. Jongerengroepsgeweld werd tevens opgenomen als krachtlijn in het veiligheidscharter.

De oorsprong van het jongerengeweld dient volgens een interne beleidsnota gezocht in de kansarme buurt. Door de sociale desorganisatie aldaar ontstaat er volgens de nota een “residu van achtergestelde en achtergebleven groepen die een specifieke achterstands- ‘soort zoek soort’ – cultuur creëert”. Een gelegenheidsbevorderend klimaat (ruimtelijke omgeving), een gebrek aan intrinsieke sociale controle (familie) en groepsdruk (peergrouppressure) vormen de andere uitlokkende factoren van het jongerengeweld. Aangezien het grotendeels om samenlevingsproblemen gaat wordt een geïntegreerd beleid nagestreefd waar politie een onderdeel van uitmaakt.

Volgens de officiële documenten worden er drie strategieën ontwikkeld. Er is een politieel luik dat enerzijds preventief groepen in kaart brengt (dadergroepanalyse) en vervolgens 'door een verstoringspolitiek de groepsgeest tracht aan te tasten'. In samenwerking met het parket wordt getracht de leiders 'te isoleren of de groep zelf te destabiliseren'. Tenslotte worden samenlevingsproblemen aangepakt door het opvolgen van klagers en slachtoffers van groeps geweld. Dit past in het 'geïntegreerd' buurt- en pleinbeheer zoals dat werd ontwikkeld door het veiligheidscontract. Er wordt m.a.w. getracht om op verschillende vlakken, en aangepast aan de doelgroep, een beleid ten aanzien van jongerenoverlast te ontwikkelen.

### **Jongerengeweld en het veiligheidscharter**

De jongerenproblematiek is opgenomen in het veiligheidscharter. Het wordt vijfmaal besproken op een totaal van vijftien overleggen tussen 1995-1999. Aanvankelijk wordt het probleem gesignaleerd onder de vorm van jeugdige bendeleiders van meestal allochtone afkomst. Samenwerking tussen politie en rijkswacht is aangewezen en ook het parket is bereid te interveniëren als het tijdig over goede dossiers beschikt. Een jaar later wordt melding gemaakt van de oprichting van de cel Jongerengroeps geweld bij de politie. Opnieuw wordt de klemtoon gelegd op de infodoorstroming van gegevens tussen politie en parket. Daarbij werd gevraagd om bij pv's over jongerengroeps geweld te vermelden dat het hier om een beleidsprioriteit van het vijfhoeksoverleg ging. Daaruit kan worden afgeleid dat er voordien te weinig aandacht naar deze feiten ging. Samenwerking met de jeugdbrigade wordt aangekondigd. Op het terrein wordt deze samenwerking ontkend (infra). Weerom ruim een jaar later, in oktober 1997 reageert justitie op een brief van de politie over 'het falen van het project JGG'. Men is het erover eens dat dit te wijten is aan capaciteitstekort bij justitie. Men stelt nieuw overleg voor. Het volgende vijfhoeksoverleg blijken er nu toch een aantal dossiers overgemaakt te zijn. Onder impuls van de burgemeester heeft de politie met behulp van 'externe deskundigen van justitie, sociaal werk en preventiewerk' (medio 1998) een strategisch plan uitgewerkt. Hierin wordt de noodzaak tot een breed geïntegreerd beleid benadrukt waar vooral de schoolsituatie, de gerechtelijke afhandeling, de opvoedingssituatie, het spelen en de vrije tijd en tenslotte de groepsdruk als belangrijkste topics worden in opgenomen. Deze tekst bevat nogal wat 'stated goals'. Qua schoolsituatie wordt een schooladoptieplan uitgewerkt waarbij politie in de scholen voorlichting geeft over criminaliteit en dit met als doel een attitudewijziging bij de kinderen te bewerkstelligen. Qua gerechtelijke afhandeling wordt de oprichting van een jeugdgevangenis voorgesteld, de aanstelling van een procureur voor jongerengroeps geweld, een installatie van een dienst herstellbemiddeling en de uitbreiding van de alternatieve sancties, en tenslotte een politieele/socio-preventieve aanpak van de harde-kern jongeren en dit in samenwerking met het parket. Gezinsbegeleidingsfuncties (cf. ouders) voor harde-kerners dient onderzocht. Zinvolle vrijetijdsbesteding dient aangemoedigd, met op de pleintjes (waar vele jongeren samenkomen) aandacht voor de integratie van alle gebruikers. Tenslotte wordt vastgesteld dat de groepsdruk als een rode draad loopt door alle problemen. Men durft immers niet tegen de druk tot het plegen van feiten ingaan.

### **Het beleid op het terrein**

Het zwaartepunt van het lokale *politiebeleid* ter zake blijkt te liggen bij de cel "Jongerengroeps geweld" (JGG) van de afdeling opsporingen van de gemeentepolitie

Antwerpen. Deze wordt ondersteund door de cel misdaadanalyse op dezelfde afdeling. De cel jongerengroepsgeweld is voltijds met deze problematiek bezig. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat andere politieafdelingen, zoals de reguliere patrouilles of de lokale wijkteams niet worden geconfronteerd met de problematiek of dat zij geen impact zouden hebben met hun optreden. De klemtoon ligt bij analyse, identificatie en opvolging. In samenwerking met de cel misdaadanalyse wordt een relatieschema (vgl. sociogram) opgesteld waarmee verbanden worden gelegd tussen (groepen) daders en rondhanggedrag. Jongeren worden in kaart gebracht op basis van de plaats waar ze rondhangen en welke contacten ze daarbij hebben. Bovendien worden de delicten vermeld. Er is geen relatie met pleegplaats of woonplaats. De rondhangplaats is dus niet (automatisch) de plaats waar ze wonen of feiten plegen. Bij nieuwe feiten tracht men o.m. via deze schema's daders makkelijker te identificeren. Om de delicten gedetailleerder te kunnen analyseren en op te volgen beschikt de misdaadanalyse momenteel over te weinig middelen. De tijd en de middelen ontbreken om per buurt en per (type) delict analyses te maken. Een aantal speurders van de opsporingsdienst (#5) volgt de gekende groepen verder op. In dit verband dient opgemerkt dat er geen specifieke opleiding of coaching was geweest voor de speurders. Wel komen enkele onder hen uit de cel 'migrantenpolitie' waar ze ervaring opbouwden met samenlevingsproblemen tussen Belgen en migranten alsook met het omgaan met allochtonen.

Bij de werkwijze van de cel JGG rezen vele vragen. Er zijn in de eerste plaats de vragen m.b.t. de werkwijze van het project zelf. Hoe definieert men een 'harde kern'? Maken ze onderscheid tussen minderjarigen en meerderjarigen? Hoe en wanneer worden bestanden van deze 'harde kern' aangelegd? Wat is de beleidsmatige en operationele functie van deze bestanden? Krijgt men door deze politieregistraties een accuraat beeld van de omvang van de problematiek? Met behulp van welke bronnen wordt de populatie beschreven? Wordt het onderzoek gekoppeld aan ecologische theorieën, dat wil zeggen worden criminaliteitsverschillen verklaard door kenmerken van de buurt? Wordt bv. de spreiding van delicten per buurt onderzocht? Is er een verband tussen rondhangplaats en pleegplaats? Wat zijn de effecten van het gebruik van de bestanden? Rendeert het gebruik van relatieschema's? Vervolgens zijn er vragen over in welke mate een geïntegreerd beleid wordt ontwikkeld ten aanzien van dit jongerenprobleem. Dit onderzoeksgedeelte had niet tot doel een studie van de aanpak van jongerengroepsgeweld op zich te maken, maar enig inzicht was toch geboden om mogelijke effecten te kunnen inschatten van de problematiek en de werkwijze van de politie op de mogelijkheden tot geïntegreerd beleid.

De cel Jongerengroepsgeweld werkt veeleer met politiepv's. Deze worden verwerkt in een eigen bestand. Het gebruik van (enkel) pv's heeft een aantal consequenties. Uit onderzoek (Rovers, 1996: 26 e.v.) blijkt dat beschrijvingsvragen het best worden beantwoord door een combinatie van pv's en slachtofferrapportage-gegevens. Ook zelfrapportage-onderzoek onder jongeren levert aanvullende informatie. In regel wijken gegevens hieruit sterk af van die van de klassieke verdachten- en daderpopulaties (uit pv's) bij politie en justitie (Rovers, 1996: 51). Over zulke aanvullende gegevens beschikte men aanvankelijk niet en dit beperkt de beschrijving van de populatie. Het slachtofferonderzoek-gedeelte van de veiligheidsmonitor kan hier misschien voor aanvullende gegevens zorgen. De nood aan bijkomende gegevens werd bij de cel overigens al aangevoeld. Men besloot daarom een daderprofielings-onderzoek te laten uitvoeren. Bedoeling is hiermee niet enkel een betere (operationele) beschrijving te kunnen geven van de populatie. Via daderprofielering wil men tot een beter inzicht komen in oorzaken en achtergronden van het delinquent gedrag (familie, school, e.a.). Met deze gegevens zou men volgens de cel JGG ook beter kunnen argumenteren dat politie niet alleen de problemen kan oplossen en een geïntegreerd beleid dus wenselijk is. Een aanvulling van de pv- en observatiegegevens d.m.v. van andere onderzoeksmethoden kan



tevens een andere populatie te kennen geven en zo leiden tot bv. andere beleidsmatige inzichten. Doorgaans is de populatie jeugd-delinquenten opgebouwd uit twee groepen. Er is de groep die op jonge leeftijd (voor de adolescentie) begon. Deze kent een grote voorspelbaarheid in, én herhaling van, delicten. Dit vormt vaak een minderheid van de totale populatie maar is verantwoordelijk voor een groot aandeel in het totaal aantal delicten. Vervolgens is er een groep wiens gedrag sterk bepaald wordt door omstandigheden. Beide groepen zijn (vooral tijdens de adolescentie), ook bij observatie, moeilijk te onderscheiden (Rovers, 1996: 52-53). Voor de eerste groep worden strain-theorieën eerder bevestigd, bij de tweede groep meer de controle-theorieën. Deze twee verklaringsmodellen van criminaliteit nopen volgens Rovers (1996) tot verschillende beleidsmatige aanpakken. In Antwerpen valt een gelijkaardige gedachtegang op te tekenen. Sinds 1998 wordt inderdaad een onderscheid gemaakt tussen overlastgevende groepen, semi-overlastgevende groepen en criminele jongerengroepen (cf. evaluatie veiligheidscharter 1998). Maar men beschikt nog over te weinig gegevens om meer verregaande beleidsmatige conclusies te trekken. Tenslotte dient opgemerkt dat ecologische relaties nog niet werden onderzocht. In een vergelijkbare stad als Antwerpen, nl. Rotterdam, bleek er een sterke ecologische relatie te bestaan tussen het aantal criminele vrienden (groepen), het aantal delicten en het aantal politiecontacten die in een bepaalde buurt werden genoteerd (Rovers, 1996: 173). Ook dat heeft beleidsmatige consequenties. Het beperkt bronnenmateriaal van de cel beïnvloedt dus de waarneming van het probleem en leidt tot een bepaalde visie op jongeren-criminaliteit en mogelijke aanpak. Dit zal op zijn beurt effecten hebben op de contacten met het gerecht (infra). Dossiers over de harde kern worden aangelegd op eigen initiatief van de cel JGG ofwel op verzoek van agenten van de verschillende politiezones. Indien er iemand 'opvalt' op de pleintjes met bv. macho-gedrag, of overlast veroorzaakt, gaat men na in hoeverre deze persoon andere feiten op zijn kerfstok heeft. Dit gebeurt met het zgn. 'klantopvolgsysteem'. Via het pv- bestand van de politie stelt men een bestand op dat alle gekende feiten bevat alsook plaats, *modus operandi* en mededaders. Uit dit bestand groeien ook de relatieschema's. Bij het eerstvolgende feit wordt dan de hele bundel aan het parket overgemaakt. Deze bundeling lijkt volgens de politie betere effecten te hebben dan het doorsturen van individuele dossiers (infra, samenwerking met parket).

Aansluitend bij de algemene onderzoeksvragen ging bijzondere aandacht in dit onderzoeksgedeelte uit naar de interne (in de politieorganisatie) en externe coherentie (tussen politie, justitie en andere organisaties) bij de uitwerking van de maatregelen. De vraag is nu of met deze cel JGG binnen de politie een beleidsmatig aanspreekpunt wordt gecreëerd van waaruit afstemming mogelijk wordt met andere diensten binnen de politie. Uit navraag blijkt dat samenwerking met de lokale politieafdelingen toch nog beperkt was. Er is een personeelstekort. Een handvol speurders kan niet alle groepen in de stad opvolgen. Zulke operationele samenwerking zou moeten verbeterd zijn sinds de opsporingsbrigades ook deels werden gedecentraliseerd naar de verschillende zones. Uit observaties ter plaatse blijkt niettemin dat nogal wat lokale opsporingscellen ofwel apart gehuisvest zijn ofwel weinig contact hadden met hun andere politiecollega's in hetzelfde gebouw. Maar ook dat was slechts een momentopname. Het contact tussen opsporing en lokale politie diende op bepaalde plaatsen nog te groeien. We beschikken evenwel niet over recente gegevens (de hier verwerkte gegevens gaan tot einde 1997). Meest opvallend echter was de afwezigheid van samenwerking met de jeugdpolitie (supra, stated goals in veiligheidscharter). Net zulke samenwerkingsverbanden zijn noodzakelijk voor de totstandkoming van een geïntegreerd buurtgericht veiligheidsbeleid. Rest er nog de samenwerking met andere politiediensten. Volgens de evaluatie van het charter in 1998 stelt de samenwerking met de rijkswacht geen noemenswaardige problemen. Maar uit deze evaluatie kon niet worden gehaald welke

samenwerkingsvormen er tussen rijkswacht en politie zouden bestaan inzake JGG. Men verwijst hierbij naar de taakafspraken in het charter zelf. Het operationele gedeelte van het charter behandelt het jongerengroepsgeweld echter niet. Als buitenstaander blijft het erg moeilijk relevante info uit de documenten te halen (cf. supra, federaal rapport vijfhoeksoverleg 1995-1996). Sinds februari 1997 bestaat er wel een overlegplatform over jongeren met leden van de jeugdbrigade, de cel jongerengroepsgeweld, de dienst samenlevingsopbouw (i.h.b. veiligheidscontractinstanties bij de dienst) en de speelambtenaar. Hier wordt vooral info uitgewisseld. Zo werd er het probleem van de pitbull gevechten besproken die sporadisch her en der in de stad opduiken. In een interne notitie van de cel JGG is er ook nog sprake van een niet-politionele werkgroep die een meer probleemgerichte aanpak nastreeft van overlast van jongeren in bepaalde buurten. Het is onduidelijk of hiermee het overlegplatform uit 1997 wordt bedoeld. Justitie is hierbij evenwel niet betrokken.

Met de cel jongerengroepsgeweld werd dus een specialisme geschapen die de problematiek opvolgt en aanpakt. Dat wil niet zeggen dat de lokale politieafdelingen geen eigen accenten in beleidsvoering naar jongeren (i.h.b. jonge migranten) zouden leggen. In de politiezone City bv. wordt sinds enige tijd getracht de Marokkaanse gemeenschap op haar eigen verantwoordelijkheid te wijzen inzake de ontsporing van jonge migranten. Onduidelijk is of dit kadert in een gemeenschapsgerichte politiezorg waarbij politie en bevolking een dialoog aangaan over problemen in de wijk of dat het eerder een vraag (eis?) betreft vanuit de politie. Bij het Lokaal Integratie Centrum in Borgerhout deden we navraag over hoe dit appél wordt beleefd in de Marokkaanse gemeenschap. Het was niet eenvoudig hierover enigszins 'objectieve' informatie te bekomen. Naar verluidt neemt de politie wel eens contact op met de imam als men met bepaalde jongeren 'geen blijf meer weet'. De beleving daarbij is dat de migrantengemeenschap zelf maar moet zorgen dat kinderen niet over de schreef gaan. Dit wordt geïnterpreteerd alsof de migrantengemeenschap zelf voor de criminaliteitsbestrijding en ordehandhaving bij de migranten moet instaan. Vooral het worden aangesproken als groep schiet in het verkeerde keelgat. Alsof de verantwoordelijkheid van enkelen wordt afgewenteld op alle migranten, zo luidt het (zie ook infra 'receptie van het beleid'). Nochtans groeit het besef dat er ook vanuit de Marokkaanse gemeenschap iets dient ondernomen. De discussie hierover startte met een petitie van de Marokkaanse federatie die de achterban trachtte te sensibiliseren rond het gedrag van de allochtone jongeren, in het bijzonder wat betreft druggebruik en dealen in een aantal vzw's. Verondersteld wordt dat dit druggebruik en dealen aan de basis ligt van heel wat jongerenproblemen of er minstens een gevolg van is. Men vraagt de politie hierbij op te treden tegen malafide verenigingen die de ganse gemeenschap stigmatiseren. Dat zich hier een probleem stelde was al lang geweten in de Marokkaanse gemeenschap. Daarbij groeide de indruk dat zolang enkel migranten deze theehuizen bezochten het drugsprobleem weinig verontrusting bij de Belgische gemeenschap zou veroorzaken. Sinds ook Belgen zich bevoorraden via deze circuits wordt er opgetreden. Men beweert dit te horen van de optredende agenten. Dat is een vrij ernstige beschuldiging (die ook in Mechelen wordt geuit door jeugdhuis Rzoëzi). Ondertussen klinkt het verwijt dat de harde-kern niet echt wordt aangepakt en uiteindelijk wordt gebruikt om de ganse gemeenschap blijvend te kunnen stigmatiseren. Er zijn immers mensen (ook bij de politie) die de verdere verloederding goed uitkomt (cf. infra, receptie van het beleid, rondetafels). Verzet tegen de aanpak van de vzw's wordt door de malafide uitbaters in de Marokkaanse gemeenschap dan weer aangemoedigd met onheilstijdingen dat eerst de cafés zullen worden gesloten, maar vervolgens, mede onder druk van het Blok, de moskees zullen volgen. Men speelt dus handig in op angst die er groeit door de aanwas van extreem-rechts in de wijk. Door de jarenlange verwaarlozing van het beleid wordt elke daad nu erg argwanend gevolgd.

Elk optreden wordt potentieel als een bijkomend stigma ervaren<sup>35</sup>. De wederzijdse misverstanden tussen migranten en politie zijn dan ook vaak nog erg groot. Ook op de rondetafels (cf. infra, receptie van het beleid) erkent de lokale politie dat er nog te weinig contact is met de Marokkaanse gemeenschap en hierdoor een aantal misverstanden blijven bestaan. Hieraan wordt echter gewerkt. Ook wat de 'orde' in de wijk betreft wordt al enige tijd in dezelfde zone door de politie het signaal gegeven dat de vaak opduikende samenlevingsproblemen (bv. twisten over het gebruik van een voetbalplein) eigenlijk geen taak vormen voor de politie maar eerder door de bewoners zelf en de sociale sector moeten worden opgelost. Hier blijkt dus het (overigens interessante) vraagstuk te rijzen van de 'multi-agency approach' en in welke mate burgers verantwoordelijkheid kunnen (moeten) nemen in de lokale veiligheidszorg. Tot hoever moet deze 'zelfredzaamheid' reiken en wanneer verwordt dit tot een afwenteling van de problemen op de gemeenschap zelf? Het zou waardevol zijn dat de politie hierover een inhoudelijk debat zou kunnen aangaan met de (migranten)bevolking in de buurt. Er wordt dus door de lokale politie aan de jongerenproblemen gewerkt, de vraag blijft of dit al op een geïntegreerde wijze gebeurt, m.i.v. overleg met de doelgroep, zoals het beleid het in de stated goals verwoordde.

Vervolgens komt de *externe coherentie tussen politie en Justitie* in beeld. Hoe verloopt de doorstroming van informatie en doelstellingen van het beleid op niveau van het vijfhoeksoverleg naar het terrein? Is er een gericht opsporings- of vervolgingsbeleid? Worden bepaalde dader(groepen) of buurten in de stad geïdentificeerd? Hoe verlopen de operationele contacten tussen substituuat en politie? Worden databanken van politie en justitie gekoppeld? Is er vervolgens bottum-up doorstroming? Worden de gegevens van de cel jongerengroepengeweld bv. gebruikt op het vijfhoeksoverleg? Wordt de lokale criminele politiek (inclusief de beleidsvoerders) 'gevoed' met data over fenomenen?

Na navraag (in de loop van 1997) bleek er op operationeel niveau nog geen formeel overleg te bestaan over het jongerengroepsgeweld tussen politie en parket. Er stelt zich volgens de politie vooral een problemen van opvolging en communicatie over dossiers. Door de interne versnippering van het (volwassenen)gerecht heeft men geen overzicht meer van welke feiten bepaalde daders hebben gepleegd op verschillende settings. Het ontbreken van zulke screening leidt er volgens de politie toe dat daders van meerdere feiten met geweld op verschillende plaatsen nooit een veroordeling oplopen omdat ze ogenschijnlijk steeds een eerste delict plegen. Om hieraan te verhelpen en het gerecht toch te informeren over de opeenvolgende feiten die een dader heeft gepleegd volgt men bij de politie zelf de personen op (supra). Dit 'klantenopvolgsysteem' is in de eerste plaats bedoeld om het dossier te verzwaren zodanig dat de kans op vervolging en op een sanctie of veroordeling stijgt. Overigens hervallen volgens het evaluatierapport van het veiligheidscharter van 1998 6 op de 10 gevatte daders in de leeftijdscategorie 14-16 jaar door dit cliëntopvolgsysteem niet in hun crimineel gedrag. Het stofferen van zulk dossier is een strategische aangelegenheid. Teveel informatie doorsturen kan ook de verdediging ten goede komen. Maar met een veroordeling is de dader een geruime tijd geneutraliseerd waardoor de overlast voor de buurt afneemt. Voor de politie gebeurt dit echter veel te weinig. Het gebrek aan sancties demotiveert hen. Dit wordt versterkt door het vroegtijdig vrijlaten van aangehouden verdachten. De politie zou daardoor op bepaalde plaatsen niet meer komen. Daarover hebben we evenwel geen bevestiging bekomen van andere instanties. Het vroegtijdig vrijlaten van aangehouden zou ook negatieve impact hebben op probleemgerichte projecten zoals de aanpak van autocriminaliteit. Het is genoegzaam gekend dat buitenlandse daders profiteren van de

---

<sup>35</sup> Hoe terecht de aanklacht van discriminatie en achteruitstelling ook soms weze, de socialisatie in de slachtofferrol leidt ook tot inertie.

vrijlating om de plaat te poetsen. Om toch enige druk uit te oefenen op het parket werd tijdelijk in de dagelijkse persbriefting door de politie expliciet vermeld dat aangehouden daders korte tijd daarna weer konden beschikken.

Waar er aanvankelijk geen specifieke aanspreekpersoon was om het jongerengeweld op te volgen werd later een substituut aangewezen om de opvolging te verzekeren. Deze substituut werd echter niet ontlast van andere taken. Bij het jeugdparquet daarentegen behandelen magistraten wel dossiers met dezelfde daders wat continuïteit in het beleid garandeert en waardoor het contact met politie veel vlotter verloopt. Het volwassenen parket werkt volgens de politie te weinig gericht naar bepaalde daders. Het valt daarbij op dat er geen formele afspraken bestaan over de snelrechtprocedure voor de aanpak en beteugeling van de straatcriminaliteit, terwijl dit net een beleidsprioriteit vormde voor het lokale veiligheidsbeleid. In de praktijk worden dan ook vaak andere zaken behandeld in het snelrecht (cf. infra justitielukkig).

Communicatie vanuit gerecht naar politie terug gaat ook moeizaam. Zo mocht de magistraat geen stand van zaken geven over de rechtsgang van gevatte daders aan de politie. Naar verluidt gebeurde enige informatie-uitwisseling hierover op 'slinkse wijze' via een naamloos briefje. Zulke berichtjes dienen ook de burgemeester te informeren over de afhandeling van een aantal hangende dossiers. Op de communicatie en afstemming tussen politie en gerecht viel volgens betrokkenen dus heel wat op te merken. Uiteindelijk voert men een beleid van dag tot dag zonder veel sturing, zo wordt gezegd. Ondanks het gebrek aan formeel overleg worden er op concrete punten punctuele politionele acties in samenspraak met het parket gevoerd. Dit heeft dan geen betrekking op het jongerengeweld maar op andere korpsprioriteiten.<sup>36</sup> Al bij al bleef er wat betreft de periode 1996- 1998 een grote onduidelijkheid bestaan over welk overleg er nu bestaat en wat daar wordt afgesproken. Het overleg situeert zich soms in een schemerzone (cf. het uitwisselen van naamloze briefjes). Van een systematische doorstroming van afspraken op het vijfhoeksoverleg tot bij de operationele instanties was volgens onze gesprekspartners bij politie en justitie geen sprake. Maar sinds het aantreden van de nieuwe procureur in Antwerpen beweegt er veel. Ook qua samenwerking en integratie van politie- en justitiebeleid. Nieuwe parketrichtlijnen benadrukken dat daders door een daartoe speciaal 'gelaste' (zone-) magistraat moeten worden opgevolgd. Hier blijkt al enige impact van de (reeds vroeger besliste) 'koppeling' van magistraten aan politiezones. Bovendien wordt voor feiten die een bepaalde strafmaat niet overschrijden *strafbemiddeling* aangeraden. Tenslotte wordt aanbevolen contact op te nemen met de politie indien daders meerdere criminele feiten zouden hebben gepleegd. Hier wordt dus een beroep gedaan op het 'klantopvolgsysteem' van JGG. Daarmee worden duidelijk pogingen ondernomen om zowel organisatorisch als inhoudelijk meer geïntegreerde maatregelen te nemen. Een opvolgonderzoek naar de effecten hieromtrent zou nuttig zijn.

Tenslotte vroegen we ons af of er bij de aanpak van deze jongeren rekening wordt gehouden met het mogelijke gevaar van een verdere *sociale uitsluiting* door het politionele en justitiële optreden. Worden er verbanden gelegd tussen jongerencriminaliteit en andere maatschappelijke fenomenen (druggebruik, daklozen, vluchtelingen, illegalen e.a.)? Worden daartoe achtergrondkenmerken omtrent de daders of geviseerde groepen verzameld? Voert men ten aanzien hiervan een *geïntegreerd beleid*? Wordt de aanpak van de jeugdcriminaliteit louter binnen een veiligheidskader bepaald of is er contact, overleg, afstemming met de hulpverlening? Dient deze hulpverlening zich dan in te passen in het veiligheidsbeleid?

---

<sup>36</sup> Zo was er een actie tegen autoinbraken (cf PIAV acties). Deze acties werden na korte tijd bij gebrek aan succes stopgezet.

Tijdens vroeger onderzoek naar de veiligheidscontracten werd vastgesteld dat (vooral in Antwerpen) de meeste jongerenprojecten toch overwegend op controle en beheersing waren gericht (Van den Broeck & Eliaerts, 1997b). Overleg en samenwerking met andere relevante actoren in de buurt zoals buurtverenigingen of hulpverlening kwam slechts moeizaam van de grond. Het beleid ten aanzien van jongeren sluit dan vooral aan bij de criminaliteitsbeheersing met een overbenadrukking van het individuele handelen van personen. Daarmee wordt teruggesproken naar de 'rationele keuze' - theorie in de criminologie. Ook de werking van de cel jongerengeweld schrijft zich alsnog (ongewild?) grotendeels in zulke aanpak. Onderzoek dient dan als ondersteuning om de *modus operandi* van de misdrijven duidelijk te maken. Men betracht de 'harde-kern' jongeren in de eerste plaats te neutraliseren om zodoende de (reële) overlast te verminderen. Opsluiting is daarbij de beste neutraliseringsmethode. Dat wil niet zeggen dat individuele politiemensen niet bekommerd zouden zijn over de toekomst van de jongeren. De meeste inspanningen inzake (traject)begeleiding van kansarme jongeren werden geleverd door de fan- en city-coaching projecten. De resultaten hiervan bleven spijtig genoeg beperkt (Van den Broeck & Eliaerts, 1997b: 482). Deze controle gerichte benadering werd in de loop van de jaren evenwel bijgestuurd. Zo werd het buurt – en pleinbeheer herzien. Mede door een personeelwissel kwam naar verluidt de klemtoon bij het pleinbeleid eerder op het agogische dan op het louter criminologische te liggen (infra, 'receptie van het beleid'). Sindsdien wordt binnen het veiligheidscontract meer gebruik gemaakt van de opbouwwerkmethode bij criminaliteitspreventie.<sup>37</sup> Over de vrijetijdsbesteding van kinderen op de pleinen en in het bijzonder over het gebruik en de heraanleg van pleinen worden ook de bewoners geraadpleegd. In de verslaggeving van rondetafelconferenties wordt hierop nog teruggekomen (infra, 'receptie van het beleid'). Ook de andere stedelijke diensten besteden in toenemende mate aandacht aan het opvangen en begeleiden van jongeren. Voor de allerkleinsten wordt werk gemaakt van een speelbeleid en voor de tieners worden verscheidene vrijetijdsactiviteiten ontwikkeld (cf. o.m. 'megasta(d)'). Na jaren van aarzeling is een grote(re) dynamiek merkbaar. Welke de effecten zijn van zulk beleid ten aanzien van de jongerengroepen valt nog niet uit de verslagen af te leiden maar het lijkt erop dat er toch meer werk wordt gemaakt van een gediversifieerd jeugdbeleid. Daarbij worden de jongeren zelf ook meer betrokken. Het stedelijk beleidsdocument over het jongerengeweld van mei 1998 (supra, vijfhoeksoverleg) beklemtoonde tenslotte het belang van het schoolmilieu. Problemen en mislukking op school vormen inderdaad één van de sterkste voorspellers van later crimineel gedrag (Junger-Tas, 1996, 1997; Beke & Kleiman, 1993:48). Voorts vormt de school een schakel naar de ouders en het thuismilieu die erg belangrijk zijn voor de primaire preventie. Het schooladoptieplan werd ondertussen uitgewerkt. We beschikken evenwel niet over werkingsverslagen of resultaten over dit project. Over eventuele gezinsbegeleiding tenslotte (supra, stated goals) is ons geen aanpak in Antwerpen bekend. Wel is geweten dat het Lokaal Integratie Centrum (L.I.C.) projecten startte met vroege schoolverlaters (Mesopima, 1999). De in dit geval iets oudere jongeren worden via trajectbegeleiding ondersteund om de overgang van school naar werk (of een verdere opleiding) te maken. Ouders en sleutelfiguren worden ondersteund en aangemoedigd om hierin steun aan de jongeren te geven. Het project loopt in zes scholen en daarmee bereikt men 128 jongeren. Zulke projecten kunnen een positieve weerslag hebben op het zelfvertrouwen en de toekomstkansen van jongeren die migratie en discriminatiegeschiedenissen te verwerken kregen. Op medewerking van in de school hoeft men evenwel niet altijd te rekenen. Alhoewel het project strikt genomen niet bedoeld is om criminaliteit te voorkomen kan het positieve effecten hebben, nl. het tegengaan van marginalisering en daaruit voortvloeiend

---

<sup>37</sup> Het veiligheidscharter van 1998 speelt daarop in door als derde beleidsprioriteit (supra) ook het buurt- en pleinbeheer in de jongerenproblematiek te betrekken.

probleemgedrag en criminaliteit. De medewerkers van dit trajectbegeleidingsproject stellen daarnaast bij jonge migrantenkinderen nogal wat gedragsproblemen vast. Ter preventie van probleemgedrag bestaat er blijkbaar een grote behoefte aan meer familiebegeleiding of desgevallend therapie (cf. het universitair ziekenhuis Gent startte met een proefproject). Maar noch uit politie- of welzijnsbronnen konden projecten in die zin worden gesignaleerd.<sup>38</sup>

Merken we tenslotte nog op dat de politie op het vlak van raadpleging en inspraak van de bevolking nieuwe stappen zet. Ook dat is een gans groeiproces dat met vallen en opstaan gepaard gaat. Interessant daarbij is hoe de verhouding tussen beleid en burger wordt geconcipieerd. Tegenwoordig wordt door de politie zgn. wijkveiligheidsplannen opgesteld waarin lokale krachtlijnen inzake veiligheid zijn opgenomen. Deze plannen worden aan de bevolking meegedeeld. De politie overlegt voor de opstelling van deze plannen al met andere organisaties. De stap naar buiten is ondertussen gezet. Maar vanuit het lokaal wijkoverleg, een andere stedelijke dienst, wordt wel betwijfeld of hiermee (vanuit de bevolking) enige invloed uitgaat op de prioriteitenstelling van de politie of de afhandeling van problemen. Ook de feedback blijft alsnog beperkt. Dat wordt volgens hen geïllustreerd in de aanpak van de zgn. bewonersdiensten. Via deze diensten tracht de politie informatie van de bewoners te bekomen. Burgers krijgen evenwel vervolgens weinig feedback en blijven vaak met een ‘verlaten gevoel’ zitten (zie ook infra, receptie van het beleid, rondetafelconferenties). Dit heeft ongetwijfeld te maken met de beperkte capaciteit die de politie in deze wijkwerking kan steken. Vergeten we immers niet dat een aanzienlijk gedeelte van het politiekorps nog steeds in een klassieke interventiestructuur blijft werken waardoor er een korps met twee snelheden, werkwijzen en culturen is ontstaan. Het opstarten van zulke informatiekkanalen ten behoeve van de politie heeft vervolgens ook effecten voor de andere inspraakorganen. Zo wou het wijkoverleg in Borgerhout afspraken maken met de districtsraad maar werden ze naar verluidt door de burgemeester hiervan weerhouden (infra, ‘receptie van het beleid’). Enkel de bewonerdiensten kregen hier legitimiteit. Zo komen de verschillende inspraakcentra met elkaar in concurrentie. Bijgevolg kunnen vragen worden gesteld bij hoe de raadpleging van de bewoners het best wordt uitgebouwd en welke plaats verkozen als niet-gekozen organen hier innemen (ook infra, bewonerscongres en prostitutie). Ook kunnen vragen worden gesteld bij de representativiteit van zowel de districtsraden als van de bewonersdiensten. Met wie moet het beleid allemaal overleggen en wie heeft daarbij de grootste impact? Daarbij is de kans tot manipulatie van het Vlaams Blok niet denkbeeldig. Dit Blok zet met haar extreme standpunten ook de behoudsgezinde vleugels van de lokale VLD en CVP afdelingen onder druk (cf. bv. wijkplan Shelter en Coxplein in Borgerhout) en wakkert hiermee minstens de interne tegenstellingen aan binnen het college. Dit draagt wellicht ertoe bij dat het college aarzelt om beslissingen te nemen over de buurtproblemen. Ook de rechtstreekse verkiezingen van de districtsraden werd o.m. omwille van dit Blok-gevaar zo lang uitgesteld.

### **Het beleid jongengroepsgeweld nader beschouwd**

Uit deze gegevens mag worden besloten dat er nog een en ander kan worden ontwikkeld op het vlak van de beschrijving van de populatie. Over de omvang van de populatie bestaat nog altijd betwisting. Het heeft enige tijd geduurd voor een aanzet tot geïntegreerd beleid uit de startblokken kwam. Tot voor kort was vooral de samenwerking intern in de politie en tussen politie-gerecht een heikel punt. Het gebrek aan afstemming op het vijfhoeksoverleg had

---

<sup>38</sup> Er was wel het project huistakenbegeleiding in het onderwijs.

invloed op het terrein. De integratie tussen politiebeleid, stedelijke diensten en sociale sector/hulpverlening vormt ook een hele opgave. De problematiek raakt aan alles en kan niet los worden gezien van het lokale veiligheidsbeleid in het algemeen. Het merendeel van de gegevens werd vergaard in de periode 1996-1998 (met punctuele contacten daarna), waarna het politieluik in het onderzoek werd afgesloten. Ondertussen lijkt met het aantreden van een nieuwe generatie beleidsmensen bij politie en gerecht een en ander te bewegen. Ook nieuwe impulsen voor het stedelijk jeugdbeleid zetten zaken in gang. Rest er nog de verdere afstemming tussen al deze ontwikkelingen. Opvolgonderzoek lijkt hier nuttig.

### 3.2. Prostitutie

De prostitutie is in Antwerpen reeds een eeuwenoud fenomeen en de locatie in enerzijds het schipperskwartier en anderzijds ter hoogte van de Winkelhaakstraat al evenzeer (De Zutter, 1988:10). De eerste groeide uit de openbare wasplaatsen (het woord *putain* komt voort uit het Franse woord *puits*, waterputten) de tweede groeide uit de baanprostitutie langs de *Ayendijk* (de verkeersas naar het oosten ter hoogte van Carnotstraat en Turnhoutsebaan). Bij de intrede van Karel de Vijfde huppelden de dames van plezier nog naakt in zijn gevolg. Zowel schipperskwartier als Winkelhaakstraat zijn (waren) gericht op raamprostitutie. Daarnaast is er nog tippel- en barprostitutie in de zgn. atheneumbuurt en tenslotte de call girls en prostitutie op appartementen in de buurt van het Stadspark. Homoprostitutie tenslotte is prominent aanwezig in dezelfde buurt en op andere 'groene' plekken in de stad, alsook in bars vnl. in de stationsbuurt. Daarbij worden ook minderjarigen opgemerkt. Er is een groeiend circuit van jongerenprostitutie (ook Marokkaanse) in de stations- en atheneumbuurt.

Het maatschappelijk klimaat ten aan zien van prostitutie veranderde vaak. Tegenwoordig wordt het dus terug als een belangrijk overlastfenomeen ervaren. Dat heeft geleid tot specifieke beleidsinitiatieven. Zo is prostitutie als specifieke krachtlijn opgenomen in het veiligheidscharter. Volgens dit charter ontvolken deze buurten door de overlast die er door de prostitutie veroorzaakt wordt (infra). Met de uitbreiding van de prostitutie neemt ook de criminaliteit toe, zoals illegaliteit, drugs, vermogensdelicten, jeugdprostitutie, mensenhandel e.a. Dit laatste wordt ook in toenemende mate in verband gebracht met de ontwikkeling van de georganiseerde misdaad in de stad. Sinds einde jaren tachtig wordt het fenomeen van de mensenhandel door de Antwerpse politiediensten onderkend (Fijnaut, 1994:31). Knack-journalist Chris De Stoop (1992) bond uiteindelijk de kat aan de koord. Einde jaren tachtig was er de internationalisering van de vitrine- en tippelprostitutie met een opmerkelijke stijging van de Ghanese en Nigeriaanse prostitutie. Van toen af werd de prostitutie (o.m. door huidskleur en gedrag) opvallender in het straatbeeld. De internationalisering werd vervolgens versneld door de intrede van Oost-Europese en Oost-Aziatische vrouwen. Hierbij lopen niet zozeer de meisjes in de kijker maar vooral de agressieve aanpak van de pooiers. Deze worden in verband gebracht met de Russische en vooral Albanese maffia en mensenhandelaars.

De locatie van de prostitutie specifiek in deze twee kernen stelt ook problemen temeer daar deze sinds enige jaren herwaarderingsgebieden zijn waar niet enkel door de overheid maar ook door privé-bouwpromotoren fors wordt geïnvesteerd (vooral in het schipperskwartier). De prijzen gaan tot 100.000 fr/m<sup>2</sup> voor appartementen met zicht op de Schelde. Prostitutie past natuurlijk niet in de buurt van zulke 'exclusieve' woningen. In de Winkelhaakstraat zijn het vooral de handelaars van de naburige winkelwandelstraten die omwille van de overlast en het negatieve imago de prostitutie weg willen. Bovendien spenderen de buitenlandse prostituees niet meer bij de lokale Belgische winkels en horeca. Qua tippelprostitutie is er dan weer een toename van heroïnehoertjes (d.w.z. drugverslaafden die zich prostitueren) die ook voor problemen zorgen. Daarbij mag evenwel niet vergeten worden dat ook de klanten met hun wagenroussels (waarbij sommigen ook 'de hand aan zichzelf slaan'...), het

nachtlawaaai e.a. voor de overlast zorgen. Er is dus een druk vanuit de verschillende buurten en vanwege verschillende actoren om de prostitutie in te perken. De belangen die hierbij spelen verschillen hierbij natuurlijk sterk, van de lokale buurtbewoner die zich niet meer veilig voelt in eigen straat tot de bouwpromotor die zijn profijt wil opdrijven.

### **Prostitutie en het veiligheidscharter**

Het veiligheidscharter heeft niet enkel een specifieke krachtlijn over prostitutie maar stelde daarbij ook nog een protocolakkoord op. In de krachtlijn wordt de problematiek m.b.t. prostitutie omschreven als *“overlast en criminaliteit die ontstaat in de rand van het zich ter beschikking stellen voor seksuele handelingen... (p.19)”*. Daartegen wil men een gecoördineerde aanpak ontwikkelen die gericht is op de strijd tegen de koppelarij, de mensenhandel, de souteneurs, de bordeelhouders, de eigenaars van escortclubs e.a. Men wil optreden tegen openbare zedenschennis, tegen strafbare pornografie en ten gunste van de bescherming van de minderjarigen. De bestrijding van handel en gebruik in drugs in de prostitutie-omgeving alsook het toezicht op dit prostitutie-milieu zelf (illegalen, zware misdaad, maffia e.a.) wordt opgedreven. Op basis van het protocolakkoord van 25 juni 1996 worden de opdrachten verdeeld over de verschillende korpsen. De afgesproken taakverdeling en acties hebben echter niet altijd betrekking op de aangebrachte problemen. Ook bij de aanpak van de prostitutie in de atheneumbuurt wordt een protocol uitgewerkt dat ter ondertekening aan politie, rijkswacht, burgemeester en parket wordt voorgelegd. Men wil verifieerbare afspraken maken waaraan iedereen zich te houden heeft.

Prostitutie is een vaak besproken thema op het overleg. Op tien van de in totaal vijftien gehouden vijfhoeksoverleggen tussen 1995-99 komt de prostitutie aan bod. Volgens de verslagen brengt de burgemeester de problematiek overigens een aantal maal zelf. Dit wijst op een sterkere betrokkenheid vanuit het lokale bestuur. We schreven het reeds in de analyse van het vijfhoeksoverleg, bij de bespreking van probleempunten wordt er hoofdzakelijk meegedeeld welke acties men heeft ondernomen. Of er een afstemming en taakverdeling van het optreden op het overleg wordt afgesproken is onduidelijk. Enkel inzake de aanpak van bouwovertradingen (een middel om prostitutie panden te sluiten) wordt een vergadering met het parket aangekondigd. Dit heeft wellicht te maken met de wens om met SIF-gelden (voormalige) prostitutiepanden op te kopen. Men tracht hier dus enige afstemming te realiseren. Toch is het voornamelijk deze afstemming en opeenvolging van de beleidsvoorbereiding, conceptie, uitvoering en evaluatie die niet in de verslagen terug te vinden valt. Over een visie op prostitutie wordt aanvankelijk ook niet ingegaan. De politie stelde bv. voor een totaalconcept uit te werken maar daar staat verder niets bij vermeld. Het voorgestelde gedoogbeleid (infra) viel alvast niet in goede aarde bij het parket. Op het overleg van begin januari 1996 maakte deze duidelijk dat een gedoogzone strafrechtelijk niet is toegelaten. (De nieuwe procureur zou daarentegen hier wel oren naar hebben). Op dezelfde vergadering klaagt de politie dat ze pv's opstelt voor zedenfeiten maar dat het parket deze vervolgens seponeert. Ook hierop volgt in het verslag geen reactie van het parket. Vervolgens komt de verwijdering van de prostitutie in de Winkelhaakstraat (infra) aan bod op het overleg. De politie stelt dat het tegengaan van de prostitutie enkel mogelijk is door een volledige afsluiting van de straten. Dit is op termijn geen houdbare toestand qua personeelsinzet. Officieren ter plaatse bevestigden ons dat de grote inzet van de pas opgerichte wijkteams in het bannen van de prostitutie als gevolg heeft dat de andere probleempunten in de wijken (pleintjes bv.) blijven liggen. Op het vijfhoeksoverleg van begin 1999 kan men bevestigen dat de raamprostitutie in de Winkelhaakstraat en omgeving is beëindigd. Enige tijd later wordt het beleidsplan prostitutie als bijlage aan de agenda van het overleg gevoegd.



## Beleid op het terrein

Uit dit overzicht van het vijfhoeksoverleg werden de *stated goals* van de aanpak van prostitutie al enigszins verduidelijkt. Deze *stated goals* dienen vervolgens vertaald naar reële activiteiten op het terrein. Wat de beleidsvisie op het fenomeen betreft richtte het stadsbestuur, reeds in 1991, de werkgroep STOEP op. STOEP staat voor Stedelijk Overleg Emancipatie en Prostitutie. Daarmee diende een basisoverleg opgestart tussen de verschillende stedelijke diensten, politie, O.C.M.W., de belangenbehartiging van de prostituees, de sociale en hulpverleningssector, gezondheidsdienst e.a. (Florijn, 1998:127). Het was de bedoeling van Stoep om tot een globaal en effectief beleid inzake prostitutie te komen. Een van de eerste voorstellen betrof de instelling van een gedoogzone in de gebieden waar nu reeds prostitutie bestaat. Daarmee werd in de eerste plaats het Schipperskwartier bedoeld. Deze nota werd evenwel nooit formeel door het college van burgemeester en schepenen besproken (Florijn, 1998:130). Uit dit ontwerp zijn later wel enkele voorstellen uitgelicht. Zo was er het voorstel om de hoerenpanden ten zuiden van de Sint-Paulusstraat te sluiten. In 1993 werd getracht dit voorstel in de praktijk te brengen. Dit lokte hevig protest uit vanwege de prostituees. Het plan werd dan maar afgeblazen. Sindsdien deemsterde de werkgroep weg. Na het aantreden van een nieuw college werd Stoep nieuw leven ingeblazen. Daarop volgde drie adviezen van Stoep. Ten eerste stond de prostitutie in de omgeving van de Winkelhaakstraat een herwaardering van de buurt in de weg en moest dus weg. De vrijgekomen panden dienden stelselmatig opgekocht door het stadsbestuur met het oog op renovatie en herwaardering van de buurt. 'Urban' diende deze stadsherwaardering verder uit te werken. Ten tweede diende de tippelprostitutie in de atheneumbuurt ingeperkt. Tenslotte wou men van het schipperskwartier, opnieuw, een gedoogzone maken. Men merkte overigens op dat niet alle problemen in deze 'eerste wijk' met prostitutie te maken hebben. Er zijn nl. nog de mega-dancings en de toenemende Russische handel op het naburige Falconplein die voor overlast zorgen. Op basis van deze voorstellen diende een beleids- en projectplan uitgewerkt. Deze opdracht werd op 28 augustus 1997 aan een nieuwe, beperkte, werkgroep gegeven die de naam BOP (beleidsontwikkelingsgroep prostitutie) kreeg toebedacht. In tegenstelling tot Stoep bestond BOP volledig uit ambtenaren. Dat viel niet in goede aarde bij de hulpverlening en de belangenbehartiging van de prostituees (Payoke). BOP diende na te gaan in hoeverre de adviezen van Stoep uitvoerbaar waren en op welke wijze dit dan diende te gebeuren. Ondertussen werd ook vastgesteld dat burgers, belangenverenigingen en bewonersgroepen best een specifiek aanspreekpunt konden gebruiken waar men terecht zou kunnen met klachten en vragen e.a. inzake prostitutie. Einde 1997 werd daarom een vacature voor de functie van prostitutie-ambtenaar opgesteld. Karen Mertens werd op 1 maart 1998 de nieuwe ambtenaar. Haar belangrijkste taak bestaat in het coördineren van BOP. BOP laat de uitwerking van het beleidsplan vervolgens over aan een Nederlands studie bureau Seinpost. Ondanks dit bureau al ervaring had inzake prostitutie-beleidsplannen in het Spijkerskwartier van Arnhem (zie hierover ook Kleiman & Kommer, 1996) riep dit bij vele betrokkenen vragen op.

Ondertussen treedt de politie op last van de burgemeester hard op in de Winkelhaakstraat met de bedoeling de prostitutie daar weg te krijgen. Er wordt een ontmoedigingsbeleid gevoerd ten aanzien van prostituees en klanten. Politiecombi's staan opvallend in de straat en klanten worden gecontroleerd. Verder worden er pv's voor drugs(handel) en de mensenhandel opgesteld (cf. vijfhoeksoverleg). Dit optreden doet de Nigeriaanse en Ghanese prostitutie (soms tijdelijk) verdwijnen, maar heeft als effect dat de prostitutie zich verspreidt over de

omliggende straten (o.m. naar de al geteisterde atheneumwijk)<sup>39</sup> en dat anderzijds de Oost-Europese meisjes zich komen vestigen in de vrijgekomen plaatsen. Zoals gezegd zijn het de Albanese (en soms ook Italiaanse) pooiers waarvan de meisjes afhankelijk zijn die het echte criminele circuit zo de stad binnensluizen. De Nigerianen waren met o.m. hun autozwendel al geen doetjes maar de Albanezen gaan met een nooit grotere driestheid te werk en dulden geen daarbij geen concurrentie op hun territorium. De mensenhandel verplaatst zich naar exotische winkels in de buurt van het De Conincplein. Uiteindelijk slaagt men na geruime tijd erin alle prostitutie te bannen (alhoewel er toch beperkte straatprostitutie overblijft). Door de ontstane overlast in de omliggende atheneumbuurt wordt door de bewoners (o.m. op een bewonerscongres) geëist om ook hier alle prostitutie te bannen. De tippelprostitutie deelt hierdoor mee in de klappen. De burgemeester doet hierover beloftes waaraan ze vervolgens nauwlettend door de bewoners (op o.m. bewonerscongressen) aan wordt herinnerd. Het Vlaams Blok zweept de gemoederen verder op. Niet enkel bij de bewoners maar ook bij de handelaars hebben ze een verzekerde aanhang. Enig alternatief voor de prostitutie bieden ze niet. Of het Vlaams Blok ronduit tegen prostitutie is, is overigens niet zeker (behalve Alexandra Colen dan). Maar het verzet van de bewoners is natuurlijk koren op de molen. In de VRT-televisie uitzendingen 'het leven zoals het is' kon men vervolgens een glimp opvangen hoe de verwijdering van tippelprostitutie wordt aangepakt. Hoteluitbaters worden verzocht te stoppen met het verhuren voor ontucht. Volgens de belangenorganisatie Payoke kappen Belgische hoteluitbaters effectief met hun rendez-vous hotelletjes (denken we maar aan de 'teloorgang' van gevestigde namen als de 'Select' of de 'Papillon'..) maar nemen Poolse neringdoeners ze evenwel over. Nogal wat politiemensen stellen overigens, 'of the record', vragen over de effectiviteit van dit opjaagbeleid. Ondertussen ontwikkelde de stedelijke ontwikkelingsmaatschappij Antwerpen (SOMA), in het kader van het Europese Urban programma, een nieuw integraal actieplan ter herwaardering van de wijk en van de hoerenstraten en de aanpalende winkelwandelstraat in het bijzonder. Blickvanger hierbij is de bouw van een 'designcenter' dat zowel ambachtslui als toeristen naar deze stadsbuurt dient te lokken. Daarmee wordt eigenlijk getracht de gentrificatie van de wijk 'het Zuid' over te doen. De lokale handelaarsvereniging pleit voor de aanleg van pleinen en voor een verlenging en betere aansluiting van de winkelstraten op het Astridplein voor het station. Zij denken dus in eerste instantie aan hun 'portemonnee'. Maar algemeen wordt getwijfeld aan de economische rentabiliteit van dit project. Het creëert enkel nog meer winkels daar waar de leegstand nu al groot is. Bovendien doet dit de winkels meer opschuiven naar het stadscentrum waardoor het uiteinde van de winkelstraat nog meer zal verloederen. Ondertussen werd er ook een winkelstraatmanager voor de winkelwandelstraat aangesteld (overigens een job met veel personeelsverloop), worden er wijkontwikkelingsplannen opgemaakt e.a.

Vervolgens wordt in de andere prostitutiebuurt, het schipperskwartier dus, ook de omgeving ten zuiden van de Sint-Paulusplaats door de politie (grotendeels) prostitutievrij gemaakt. Naar verluidt doet deze sluiting van deze prostitutieplaatsen de druk op de panden in het Schipperskwartier niet toenemen. Met andere woorden, deze vrouwen trekken niet noodzakelijkerwijze naar de geplande gedoogzone in het Schipperskwartier. Ook bij de ontruiming van de Winkelhaakstraat werd dit vastgesteld. Een deel zou, o.m. volgens het Riso en ook volgens Payoke, 'ondergronds' gegaan zijn in en rond de stationsbuurt. Voor het Schipperskwartier zelf is anno 1999 nog geen oplossing gevonden. Op het aanpalende Falconplein tracht de rijkswacht, d.m.v. razzia's en plotse invallen in samenwerking met douane en sociale inspectie, de illegale handel en heling in (luxe)consumptie-(nep)artikelen aan banden te leggen. Deze nabijheid van het 'Mekka' van de heling en de georganiseerde

---

<sup>39</sup> En waar de Stedelijke ontwikkelingsmaatschappij SOMA al voor waarschuwde (SOMA, 1997)

misdaad met de prostitutiebuurt zorgt hier immers voor extra problemen. Het geeft een explosieve cocktail die erg moeilijk te beheersen valt. Met de acties wordt ook getracht de georganiseerde misdaad wat af te schrikken. Of dit ook zo is valt nog te bezien. Van deze acties en de samenwerking tussen politie, rijkswacht én parket wordt verslag gegeven op het vijfhoeksoverleg. Volgens insiders volgt het parket evenwel nog te weinig. De nieuwe procureur gaf ondertussen al signalen dat wat hem betreft hieraan extra prioriteit dient gegeven.

Van het bureau Seinpost is ondertussen niets meer vernomen. Het is de vraag of deze hun beproefd concept uit Arnhem en Rotterdam zullen voorstellen. Dit propageert afwerkplaatsen op afgelegen industrieterreinen (in de haven). Dit vermindert wellicht de overlast in de binnenstad maar of dit de georganiseerde misdaad uitbant of ook de prostituees enigszins ten goede komt is een andere vraag. Het is onduidelijk of er voor de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000 op dit vlak nog nieuwe initiatieven zullen worden genomen.

### **Het Antwerpse prostitutiebeleid nader beschouwd**

Ook het prostitutie-probleem raakt aan alles. Het beleid ter zake startte vanuit een overlastgegeven. Daarbij staat het beleid onder druk van buurtbewoners en hun, soms extreem-rechtse, politieke achterban. Ook andere belangen bv. van het vastgoed in het schipperskwartier laten hun invloed gelden. Er bestaan al lang verschillende visies over prostitutie (abolitionisme, reglementarisme) maar het bleef onduidelijk voor welke optie het stadsbestuur (en de vijfhoek) opteerde. In principe was het bestuur voorstander van een gedoogbeleid geconcentreerd op één plaats. Een duidelijke keuze hierin kon evenwel nog niet worden genomen. Niet enkel mogelijke interne politieke onenigheid in het college ligt hieraan ten grondslag. Ook de toenmalige weigering van het parket om enig gedoogbeleid toe te laten speelt hier mee. Daardoor werd het nog moeilijk om verdere beleidsstappen te ondernemen. Om de zaak te ontwijpen (of is het te begraven?) werd dan een onafhankelijk studie bureau onder de arm genomen. Daarvan vernam men vervolgens nog weinig. Op het vijfhoeksoverleg zien we een geleidelijke evolutie naar meer beleidsontwikkeling, beleidsoverleg en afstemming. Het inpassen van de verschillende puzzelstukken tot één coherent geheel blijkt ook nu weer een erg moeilijke opgave. Dit wordt in dit geval nog versterkt door de implicaties die prostitutie heeft voor niet enkel het lokale maar ook het bovenlokale, federale en internationale beleidsniveau. Overigens vond het stadsbestuur voor haar prostitutie en mensenhandel perikelen naar eigen zeggen bij BiZa nooit veel gehoor.

Ondertussen ervoer men zowel op het terrein als bij politie en ander stedelijke diensten dat het dossier van het schipperskwartier goed vast zat. Maar enkele recente (anno 2000) spectaculaire politieacties (in samenwerking met het parket) brengen weer uitzicht op een nieuw beleid. De toekomst van de andere voormalige prostitutiebuurt aan de winkelhaakstraat is onzeker. Of de herwaarderingsinspanningen een heropleving van de wijk met zich zullen meebrengen kan nu nog niet worden gezegd. Het probleem van de prostitutie in de buurt van de Winkelhaakstraat kan niet los worden gezien van de algemene achterstelling van de buurt en de grote toevloed van nieuwe immigranten die ze krijgt te verwerken. In en rond de Chinese wijk zijn vele Afrikanen (asielzoekers en illegale) neergestreken. Recent kwamen daar nog Oost-Europeanen bij. Ook zij zetten een overlevingseconomie op. Achter de afkeer voor de (zwarte) prostitutie gaat bij de overblijvende Belgen wellicht een grote vervreemding en angst voor verdere verdringing schuil. De Afrikaanse cafés, de Pakistaanse call-centra e.a. vormen vreemde plekken op hun 'mentale map' van de buurt. Ze zorgen bovendien voor overlast (bv. nachtlawaai) die echter als een prostitutieprobleem worden vertaald. Dat deze

Afrikaanse cafés opduiken waar Belgische cafés teloor gingen bevestigt dit enkel. Het probleem vormt niet zozeer, of niet enkel, de Afrikaanse herkomst van de nieuwkomers dan wel het tijdelijke verblijfskarakter van de vele illegalen en asielzoekers. Het sluikestorten, de vuiligheid op straat, kortom wat als verloedering van het straatbeeld wordt omschreven is mede aan dit gebrek aan binding te wijten. Toenemende communicatieproblemen tussen bewoners onderling al evenzeer. De stationsbuurt en de wijken 'Seefhoek' en 'Stuivenberg' dreigen ondanks de inspanningen van het stadsbestuur transitbuurten te worden waar een toenemend gedeelte van de neergestreken bewoners geen enkele band met de buurt aangaan. De economische neergang wordt niet gestopt, integendeel. De wijken scoren hoog op kansarmoede-indicatoren (zoals daar zijn 'alleenstaanden', 'migranten' en 'nieuwkomers', 'werklozen' en 'lage inkomens'). Recente studies van het RISO buurtopbouwwerk gebaseerd op zulke meetindicatoren van prof. Swyngedouw (KUL) bevestigen dit. Niet dat er in deze wijken geen opwaartse beweging mogelijk is. Zo is er sprake van een verbeterde levensgang van de eerste generatie migranten. Maar deze wordt globaal tenietgedaan door de nieuwe instroom vanonder. Opvallend daarbij is dat deze evolutie zich doorzet en noch de overheid noch de hulpverlening hierop veel vat blijkt te hebben. Over de echte instroom van Oost-Europeanen kan overigens niemand een duidelijk beeld geven. Het wordt dan ook moeilijk om in die condities een coherent stadsbeleid uit te werken. Aan plannen evenwel geen gebrek. Wijk- en buurtontwikkelingsplannen (WOP's) volgen elkaar in hoog tempo op. Deze worden in grote mate opgesteld door specialisten (urbanisten, criminologen, e.a.). Dit heeft als voordeel dat knowhow kan worden benut. Maar het heeft volgens de betrokkenen evenzeer als effect dat politici en vooral de bestaande stedelijke administratie zich minder engageren. Het duurt alleszins lang voordat zij er ook van overtuigd geraken dat de fraaie plannen ook moeten uitgevoerd worden. In het gedeelte over de receptie van het beleid (infra) wordt hierop uitgebreid teruggekomen. Het wordt bovendien betreurd dat er vaak geen link is tussen deze WOP's en de welzijnsorganisaties. Maar het hoeft ook gezegd dat tussen de buurtopbouw, de buurtontwikkelingsmaatschappijen, (ook o.c.m.w.'s) en welzijnsorganisaties er evenmin op gestructureerde wijze wordt overlegd. De aanpak gebeurt dus versnipperd en weinigen weten precies wat de andere al heeft opgezet. Dat heeft ook te maken met de traditioneel sterke afstand van de hulpverlening en hun cliëntgericht werken met alles wat beleidsvoering aangaat. Ook hier stellen zich dus problemen qua geïntegreerd en coherent beleid. De prostitutie in deze buurt vormt dus slechts een onderdeel van een meeromvattende kluwen van problemen.

## Hoofdstuk 3. Justitie

De analyse van de justitiële maatregelen vertrekt vanuit het Contract met de burger van 1992. Het snelrecht, de bemiddeling in strafzaken en de dienstverlening worden bestudeerd, en dit zowel op juridisch als criminologisch vlak. Er wordt eveneens een juridische analyse gemaakt van de meer recente hervormingen van het openbaar ministerie. In dit luik staan de volgende onderzoeksvragen centraal. Wat beogen deze maatregelen en in hoeverre kunnen of worden deze doelstellingen gerealiseerd? Vormen deze initiatieven een samenhangend geheel? Worden fundamentele rechtsbeginselen voldoende in acht genomen? Welke eigenschappen of problemen van het terrein bemoeilijken een efficiënte toepassing van deze maatregelen in de praktijk? Dragen deze maatregelen bij tot een betere integratie van kwetsbare groepen? Slagen deze maatregelen erin om het vertrouwen van de bevolking in politie en justitie te verhogen?

Gezien het stijgende belang van het openbaar ministerie binnen het uitstippelen van het strafrechtelijk beleid wordt er aangevangen met een juridische analyse van de recente hervormingen binnen het openbaar ministerie. De uitgebreide tekst verschijnt als artikel (De Nauw, 2000 maar zie ook De Nauw, 1999; 1998).

### 1. De hervorming van het openbaar ministerie

Veranderingen in de schoot van het Openbaar Ministerie zijn broodnodig. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond wat de rechtspractici en in de eerste plaats de parketmagistraten zelf sedert jaar en dag ervaren : behalve enkele uitzonderingen kan men in de meeste gebieden niet spreken van een beleid van het O.M. Deze situatie is des te erger, nu verschillende wetten de beslissingen die het O.M. kan treffen aanzienlijk hebben uitgebreid. Het gaat niet enkel meer om het instellen van vervolgingen of het seponeren van een zaak. Maar ook om het voorstellen van minnelijke schikkingen, de toepassing van strafbemiddeling, de aanwending van het snelrecht.

De afwezigheid van beleid werd in verschillende parlementaire rapporten aan de kaak gesteld. In de conclusies van de eerste Bendecommissie werd gezegd dat de minister van Justitie het crimineel beleid van de regering moet coördineren en dat de uitvoering van het regeringsbeleid wordt toevertrouwd aan het O.M. en de politiediensten <sup>40</sup> Dit voorstel werd ietwat genuanceerd in de mededeling van de regering van 5 juni 1990, die gewoonlijk de Pinksterverklaring wordt genoemd. Daarin heette het dat de minister van Justitie, met de medewerking van het college van de procureurs-generaal, het algemeen strafrechtelijk beleid oriënteert en dat de minister controle uitoefent op het openbaar ministerie, vooral op de uitvoering van en de beslissingen tot seponering op basis van rapporten van de procureurs-generaal, zodat het Parlement zijn toezicht kan uitoefenen <sup>41</sup>

Na de werkzaamheden van de onderzoekscommissies inzake mensenhandel<sup>42</sup> en naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul

---

<sup>40</sup> Gedr.St., Kamer, 1989-90, nr. 59/8, 377

<sup>41</sup> Parl. Hand., Kamer, 1989-90, 2586-2594, i.h.b. 2589-2590

<sup>42</sup> Gedr.St., Kamer, 1991-92, nr. 673/7

en consoorten <sup>43</sup>, zijn talrijke wetten tot stand gekomen die een hervorming zonder weerga van het O.M. op het getouw zouden moeten zetten :

- de wet van 4 maart 1997 op het college van de procureurs-generaal en de instelling van nationale magistraten;
- de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, de zg. Wet Franchimont;
- de wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings.

Deze wetten worden hier alleen bondig worden besproken in de mate dat zij het uitstippelen van een beleid van het O.M. betreffen, en bijgevolg het pallet van beslissingen van de parketmagistraten kunnen beïnvloeden.

De wet van 4 maart 1997 op het college van procureurs-generaal heeft in het Gerechtelijk wetboek artikel 143ter ingevoegd dat als volgt luidt: *“De minister van Justitie legt de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, nadat hij het advies van het college van de procureurs-generaal heeft ingewonnen. Deze richtlijnen zijn bindend voor alle leden van het openbaar ministerie. De procureurs-generaal bij de hoven van beroep staan in voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijnen binnen hun rechtsgebied”*.

Uit de parlementaire voorbereiding van deze wet blijkt dat het de minister van Justitie toekomt het einddoel vast te leggen binnen welke de leden van het O.M. evalueren welke maatregelen nodig zijn om dit einddoel te realiseren. De parketmagistraat blijft dus een zekere appreciatiemarge behouden binnen de door de wet gestelde grenzen en indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Maar wanneer een parketmagistraat systematisch de richtlijnen niet toepast zonder dat bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen dreigen tuchtsancties <sup>44</sup>

De wet van 12 maart 1998 heeft in het Wetboek van Strafvordering een artikel 28 quater ingevoegd, naar luid waarvan de procureur des Konings over de opportuniteit van de vervolging oordeelt, rekening houdend met de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid en dat hij de reden van de beslissingen van seponering die hij terzake neemt geeft.

Uit de bespreking in de Kamer blijkt dat de parlementsleden vooral bekommerd waren dat de beoordeling in elk geval afzonderlijk naar gelang de concrete omstandigheden van de zaak vanwege de parketmagistraten aan banden zou worden gelegd. De beslissingen van de parketmagistraten moeten ook met andere elementen benevens de richtlijnen van strafrechtelijk beleid rekening kunnen houden <sup>45</sup>

Er is hier sprake van een *verschil in benadering van de instelling van het O.M.* De wet op het college van procureurs-generaal maakt van het O.M. een beleidvoerend orgaan. De Wet Franchimont is inzake de beoordeling van de opportuniteit van de vervolgingen eerder te beschouwen als een loutere bevestiging van een meer dan honderd jaar praktijk die de autonomie van het O.M. in de uitoefening van de strafvordering geenszins aantast en waarbij

---

<sup>43</sup> Gedr. St., Kamer, 1996-97, nr. 713/8

<sup>44</sup> Hand., Kamer, 1996-97, 19 februari 1997, 4.789 en 4.893

<sup>45</sup> Gedr. St., Kamer, 1996-97, nr. 857/14, Amendement nr. 147, 3 en 857/17, 79-80

misschien als enige nieuwe nuancering wordt toegevoegd dat de minister van Justitie algemene richtlijnen kan uitvaardigen in samenspraak met de procureurs-generaal.

De Raad van State had trouwens het verschil tussen die twee wetten opgemerkt. Bij de voorbereiding van de Wet Franchimont merkte het op dat het Wetgevende Kamers toekwam om dit wetsontwerp en het toen ook nog hangend wetsontwerp betreffende de institutionalisering van het college van procureurs-generaal op elkaar af te stemmen<sup>46</sup>. De wet op het college gaat uit van de premisse dat de parketmagistraten beslissingen nemen binnen het raam van een bepaald beleid, terwijl de wet van 12 maart 1998 eerder aanleunt bij de traditionele opvatting dat de leden van het O.M. in individuele dossiers de meest gepaste beslissing nemen.

Een ander merkelijk verschil tussen beide wetten is de *positie van de procureur des Konings*.

Binnen het bestek van dit verslag kan verwezen worden naar de nieuwe artikelen 26 Sv. en 28 ter, § 1, Sv.

Artikel 26 Sv. bepaalt dat de procureur des Konings de algemene richtlijnen uitvaardigt die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de opdrachten van gerechtelijke politie in zijn arrondissement.

Op grond van artikel 26 Sv. zou men kunnen denken dat de procureurs des Konings naar het voorbeeld van het overleg dat tussen het parket en de politiediensten te Brussel bestaat inzicht geven in de beslissingen die het openbaar ministerie neemt binnen het raam van de nieuwe procedures van snelrecht en strafbemiddeling, waarop de politiediensten hun optreden m.b.t. bepaalde delinquentiefenomenen afstemmen.

Artikel 28, § 1, tweede lid Sv. bepaalt dat de procureurs des Konings, in het kader van het overeenkomstig de artikelen 143 bis en 143 ter Ger.W. bepaald opsporingsbeleid, de materies vastleggen waarin in hun arrondissement de misdrijven prioritair worden opgespoord.

De procureurs des Konings mogen aldus binnen het kader van de bindende richtlijnen die de minister van Justitie vastlegt na advies van het college van procureurs-generaal hun eigen prioriteiten bepalen omdat het bvb. duidelijk is dat de opsporingsprioriteiten in een landelijk gebied niet dezelfde zijn als die voor een grootstad.

Deze twee wetsbepalingen getuigen van de centrale positie die de Wet Franchimont toekent aan de procureurs des Konings.

In de wet op het college van procureurs-generaal werd daarentegen een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het uitstippelen van het beleid, dat exclusief voorbehouden is voor de minister van Justitie en de procureurs-generaal, en de aanpak op het niveau van eerste aanleg.

Ten slotte moet er wat de conceptie en de uitvoering van een beleid inzake de beslissingen van het O.M. ook nog rekening worden gehouden met de wet van 22 december 1998 op de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings.

---

<sup>46</sup> Gedr. St. , Kamer, 1996-97, nr. 857/1, 111-112

De wet op de *verticale integratie* gaat in op het voorstel van de onderzoekscommissie Dutroux-Nihoul om de vervolging in hoger beroep toe te vertrouwen aan de parketmagistraat die in de eerste lijn de vervolging waarnam. In het verslag van de enquêtemissie staat te lezen dat op die manier de eenheid in en de kwaliteit voor het vervolgingsbeleid beter verzekerd is en voor het parket-generaal ruimte vrijkomt voor de toezichhoudende, coördinerende en ondersteunende taken<sup>47</sup>

De vraag rijst echter of de verticale integratie van het O.M. wel de rechtseenheid bevordert. Het dreigt eerder de *autonomie te versterken van lokale parketten*, die soms het verwijt krijgen zich te gedragen als heuse baronieën. In de realiteit worden 27 appelparketten gecreëerd. De Raad van State heeft in zijn advies duidelijk het gebrek aan samenhang met de wet op het college geëvoceerd, wanneer het de vraag stelde of de recent ingevoerde of nieuw in te voeren mechanismen tot uniformisering van het beleid van het O.M. voldoende zullen zijn om een compensatie te bieden voor de verzwakking van de controle op de behandeling van individuele dossiers door de procureur-generaal, bijgestaan door de leden van zijn parket<sup>48</sup>

Fundamenteel rijst ook de vraag hoe de procureurs-generaal voortaan de hun resterende opdrachten zullen kunnen uitoefenen, terwijl zij geen contact meer hebben met de concrete gang van zaken ter terechtzitting.

Hoe zullen zij hun hoofdtaak gelegen binnen de opdrachten van het college kunnen waarmaken. Reeds nu kregen richtlijnen die op het hoogste niveau werden ontwikkeld, het verwijt dat ze voeling met de praktijk misten. Zo werd kritiek geformuleerd zowel tegen de richtlijnen over een gemeenschappelijk strafrechtelijk beleid inzake verdovende middelen als tegen de circulaire m.b.t. de bijzondere opsporingstechnieken in de zin dat ze tal van problemen opriepen i.v.m. praktische uitvoerbaarheid. Die kloof dreigt nog toe te nemen.

Even fundamenteel is de vraag hoe de procureur-generaal in zijn ressort zijn nieuwe verantwoordelijkheden inzake de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid en de interne kwaliteitszorg kan uitoefenen en hoe zal hij nauwlettend kunnen toezien dat de algemene richtlijnen inzake strafrechtelijk beleid door de parketten van eerste aanleg worden nageleefd, nu hij voortaan geen kennis meer neemt van individuele dossiers. De navelstreng tussen de parketten-generaal en de procedurele realiteit wordt doorgeknipt, terwijl het managen van een professionele organisatie enkel kan door een institutionele band te hebben met de mede- en tegenspelers, de zittende magistratuur en de advocatuur, en door voeling te houden met de concrete inhoud van het werk.

De wet van 22 december 1998 verschilt ook duidelijk van de wet op het college van procureurs-generaal, nu zij een *raad van procureurs des Konings* in het leven roept. De wetgever heeft de oprichting van deze raad gerechtvaardigd door een dubbele reden: enerzijds het horizontale overleg tussen de eerstelijns-korpschefs onderling te doen opstarten en de banden tussen de parketten van het hele grondgebied te verstevigen en anderzijds de reflectie van het college van procureurs-generaal te verrijken<sup>49</sup>. De oprichting van dergelijke raad is op zichzelf een nuttig initiatief. Aldus wordt tegemoetgekomen aan de behoefte van de

---

<sup>47</sup> Gedr. St., Kamer, 1997-98, nr. 713/6, 177

<sup>48</sup> Gedr. St., Senaat, 1997-98, nr. 1066/2, 4

<sup>49</sup> Gedr. St., Kamer, 1997-98, nr. 1066/1, 10



eerstelijnsmagistraten om uitdrukking te geven aan hun verzuchtingen en standpunten. Daarenboven kan een dergelijke raad een positieve bijdrage leveren aan de implementatie van het strafrechtelijk beleid, geconcipieerd in hogere kringen, tot op het basisniveau. Het gelukkig karakter van dit initiatief steekt echter schril af tegen de houding die de wetgever aannam tijdens de discussie van de wet op het college van procureurs-generaal. Toen werd elke vorm van intern overleg tussen de procureurs des Konings gezien als een bedreiging voor de centrale positie van het college.

De wetten op het college van de procureurs-generaal, de wet Franchimont en de wet op de verticale integratie van het openbaar ministerie getuigen zeker niet van een visie over het functioneren van de instelling, die de spil van de strafrechtsbedeling is. Integendeel. Zij vertonen **een volledig gebrek aan samenhang**. De wet op het college gaat uit van een dirigistische opvatting van de werking van de parketten, waarbij de inbreng van de eerstelijnsmagistraten, en zelfs van de procureurs des Konings, geweerd is. De wet Franchimont gaat uit van een hele andere kijk. De nadruk wordt gelegd op de autonomie van de individuele magistraat bij zijn besluitvorming. De rol van de procureurs des Konings als belangrijke actoren in hun arrondissementen wordt in de verf gezet. De wet op de verticale integratie reduceert aanzienlijk de rol van de **procureurs-generaal**. Zij worden **generaals zonder leger**. Daarenboven ontbeert de wet op de verticale integratie ook interne samenhang, nu men niet inziet hoe de procureurs-generaal hun beperkte opdracht binnen hun rechtsgebied nog kunnen waarmaken zonder contact met de procedures ter terechtzitting.

Bij de golf van nieuwe wetgevingen vallen twee zaken op:

(1) Niet al deze initiatieven zijn tot stand gekomen met de betrokkenheid van de magistraten bij de hertekening van hun instelling. Geen enkele aandacht is besteed aan de onvrede die in de instelling bij de basis heerst (Fijnaut, Van Daele & Verstraeten, 1999: 320; 322). Uit de parlementaire debatten blijkt zelfs dat **de hervormingen geen steun genieten van de mensen op het terrein**<sup>50</sup>. Er wordt in politieke kringen overeenkomstig het dominerend huidig denkpatroon alleen aandacht besteed aan vlug samengestelde rapporten van auditsbureaus die weinig of niet op de hoogte zijn van het inhoudelijk werk van de magistraten.

(2) De drie onderzochte wetten zijn te plaatsen tegen de achtergrond die de politieke wereld thans beheerst: onder de invloed van de media en van drukingsgroepen in de kortste termijn scoren door het ruw tekenen van hooggespannen en niet in te lossen verwachtingen .

De vraag rijst of de broodnodige hervorming die van het openbaar ministerie een dynamisch orgaan zou moeten maken niet beter op de volgende **bouwstenen** zou gesteund geweest zijn:

(1) Voor de justitiabelen, en i.h.b. voor de daders en slachtoffers van misdrijven, zijn doorzichtigheid en gecoördineerd optreden van het openbaar ministerie meer dan vroeger geboden. Verbrokkelde en innerlijke tegenstrijdige beslissingen kunnen naar buiten de indruk van willekeur wekken. De ten gevolge van nieuwe wetten steeds meer uitgebreide beslissingsbevoegdheid van de parketmagistraten inzake vervolging, seponering, strafbemiddeling, snelrecht, (zie infra) transactie maakt een rationeel ontwikkeld, doch wegens de verscheidenheid van de concrete gevallen, soepel opgevat beleid nodig.

---

<sup>50</sup> Gedr. St., Senaat, 1998-99, nr. 1066/4, 15

(2) Dit beleid kan niet enkel door de top van het openbaar ministerie worden opgevat. Prioriteitsbepalingen inzake de uitoefening van de strafvordering hebben een algemeen maatschappelijke dimensie die ook in het parlement aan de orde kan en moet komen. Dit beleid kan ook niet bepaald worden zonder inbreng van de uitvoerders. Open, vrij en intensief overleg moet aan het vastleggen van een beleid binnen de schoot van het openbaar ministerie voorafgaan.

Kortom, het openbaar ministerie moet omgevormd worden tot een goed doortimmerd bouwwerk met vele verticale en horizontale verbindingen. Zonder een ware rechtstreekse en concrete dialoog tussen korpsoversten en de basis dreigt ieder van bovenuit gedictieerd beleid te stranden op onbetrokkenheid en wereldvreemdheid. M.a.w. een modern personeelsbeleid is dringend nodig (De Nauw, 1998 : 8-9; 21-22).

## 2. Snelrecht

Sinds kort kent België twee procedures van snelrecht: de *oproeping bij proces-verbaal* en de *onmiddellijke verschijning*. De eerste procedure werd in 1994 ingevoerd en betreft een versnelde procedure op het niveau van het vooronderzoek zonder voorlopige hechtenis. De tweede procedure is op 28 maart 2000 afgekondigd en is een zeer snelle procedure op het niveau van zowel het vooronderzoek als de rechtbank met de mogelijkheid van voorlopige hechtenis. De invoering van het snelrecht in de Belgische wetgeving verliep evenwel niet zonder de nodige weerstand, en de toepassingspraktijk van de oproeping bij proces-verbaal is evenmin van kritiek gespaard gebleven. In dit onderzoeksluik wordt de contextualisering en de totstandkoming van de wetgeving omtrent de oproeping bij proces-verbaal en de onmiddellijke verschijning in kaart gebracht (cf. *stated goals*). Vervolgens wordt verslag gedaan van een empirisch onderzoek naar de toepassing van de oproeping bij proces-verbaal in de gerechtelijke arrondissementen Mechelen en Antwerpen (*real goals*). Beide aspecten worden uitgebreid beschreven in Raes (2000d), maar zie ook Raes (2000a; 2000b; 2000c). We beperken ons hier tot een aantal in het oog springende bevindingen.

### 2.1. Beleid en wetgeving

De procedure van oproeping bij proces-verbaal wordt ingevoerd bij Wet van 11 juli 1994 betreffende de politierechtbanken en houdende een aantal bepalingen betreffende de versnelling en de modernisering van de strafrechtspleging. De onmiddellijke verschijning wordt ingevoerd door middel van twee wetten, zijnde de Wet van 28 maart 2000 tot invoering van een procedure van onmiddellijke verschijning in strafzaken en de Wet van 28 maart 2000 tot wijziging van de rechterlijke organisatie ten gevolge van de invoering van een procedure van onmiddellijke verschijning. De belangrijkste officiële doelstellingen van beide procedures zijn een vereenvoudiging en versnelling van de procedure, aandacht voor de kleine en middelgrote stadsdelinquentie, een antwoord geven op de ontevredenheid bij de bevolking door het vermijden van de indruk van straffeloosheid. Bij de onmiddellijke verschijning is de wetgeving expliciet tot stand gekomen in het kader van het voetbalevenement Euro 2000, en meer bepaald om een “gepaste” reactie te voorzien voor het hooliganisme. De idee van symbooljustitie is hier dan ook zeer sterk aanwezig.

### 2.2. Toepassingspraktijk van de procedure van oproeping bij proces-verbaal

Gezien de recente invoerdatum van de onmiddellijke verschijning beperkt het empirisch onderzoek zich tot een analyse van de toepassingspraktijk van de oproeping bij proces verbaal

van 1994. De schaarse gegevens die hierover reeds bekend zijn geven aan dat in de meeste gerechtelijke arrondissementen de procedure amper of zelfs niet wordt gebruikt.

Buiten het gerechtelijk arrondissement Brussel worden eigenlijk in andere arrondissementen op de parketten geen systematische statistieken bijgehouden. Een evaluatie van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid geeft aan dat het snelrecht in de meeste gerechtelijke arrondissementen zeer weinig (per jaar enkele tientallen dossiers tot maximum 70) of niet wordt gebruikt. Als voornaamste oorzaak schuiven de arrondissementen een gebrek aan personeel naar voor (zowel parketmagistraten, administratief personeel als rechters). In de meeste arrondissementen zijn geen magistraten van het parket of van de zetel in het bijzonder belast met deze procedure. Andere aangehaalde oorzaken zijn dat slechts weinig zaken in aanmerking komen voor de procedure, de mogelijkheid van uitstellen op het niveau van de zitting, en het gebrek aan medewerking van de betrokken actoren. Uitzonderingen onder de gerechtelijke arrondissementen vormen Brussel dat als voortrekker van de procedure kan worden beschouwd (van 1994 tot en met 1998 ongeveer 800 dossiers per jaar), en het gerechtelijk arrondissement Antwerpen waar het snelrecht evenwel op veel minder grote schaal wordt toegepast (Beuken, 2000).

Het eigen empirisch onderzoek is verricht in het rechtsgebied van het Hof van Beroep van Antwerpen. De toepassing in de vijf gerechtelijke arrondissementen is onderzocht door middel van een combinatie van verschillende onderzoeksmethodes: een analyse van lokale beleidsnota's (dienstnota's en jaarverslagen opgemaakt door de arrondissementen ten behoeve van het Parket-generaal), interviews met direct betrokkenen (parketmagistraten en rechters te Antwerpen en Mechelen), observaties van snelrechtzittingen te Antwerpen en tenslotte een analyse van dossiers van Antwerpen en Mechelen<sup>51</sup>. De dossierstudie betreft een analyse van gerechtelijke dossiers van personen die in het kalenderjaar 1997 zijn veroordeeld op basis van de snelrechtprocedure en waarvan het dossier op het ogenblik van het onderzoek aanwezig was op de griffie van de rechtbank van eerste aanleg. De toestand in het rechtsgebied van Antwerpen is vergelijkbaar met de rest van België, met name ook hier bestaan arrondissementen zonder en met toepassing van de oproeping proces-verbaal. Waar mogelijk en zinvol worden deze resultaten vergeleken met de situatie in het gerechtelijk arrondissement Brussel, op basis van gegevens afkomstig van het parket (Van Der Noot & Michel, 1999) en de bevindingen van vroeger door ons uitgevoerd onderzoek (Raes, 1996).

Overeenkomstig de gegevens van de jaarverslagen wordt de oproeping bij proces-verbaal ***in drie van de vijf gerechtelijke arrondissementen van het Hof van Beroep van Antwerpen niet toegepast***. In de arrondissementen Tongeren en Turnhout heeft het snelrecht nooit enige toepassing gekend. Het arrondissement Hasselt heeft het snelrecht dan weer zeer sporadisch gebruikt, namelijk in 1995 voor drie gevallen en daarna niet meer.

Aangehaalde redenen voor de niet-toepassing zijn o.a. een voldoende snelle afhandeling via de gewone procedure, een kordate afhandeling via het gebruik van de voorlopige hechtenis, een gebrek aan personele en materiële middelen, onvoldoende medewerking van de andere penale actoren.

In de ***gerechtelijke arrondissementen Antwerpen en Mechelen***, waar het snelrecht wel wordt toegepast, is evenmin sprake van een overweldigend succes. In het onderzoek wordt een

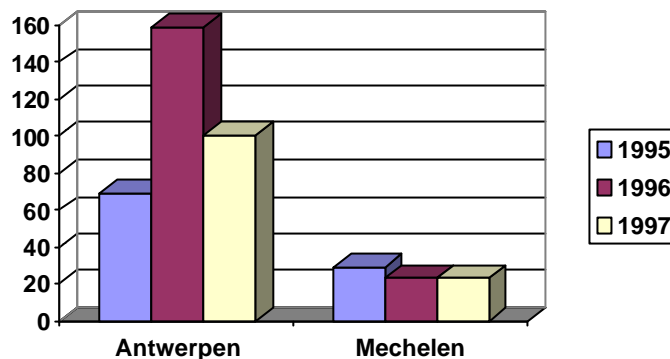
---

<sup>51</sup> Dit wordt uitgebreid toegelicht in een werknota en het tussentijds verslag van het onderzoeksproject "Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek".

overzicht gegeven van het aantal snelrechtzaken, gevolgd door een beschrijving van de wijze waarop een snelrecht dossier wordt behandeld. Er wordt nagegaan wie in snelrecht belandt en voor welk soort misdrijven. Aandacht wordt verder besteed aan de fase van het vooronderzoek, de terechtzitting en het vonnis dat in snelrecht dossiers wordt gewezen. Er wordt geëindigd met de vraag naar het hervallen van de dader.

In het kader van dit overzicht volstaan we met de volgende summierse bevindingen :

**Figuur 2. Aantal snelrechtzaken in 1995, 1996 en 1997**



Het relatief laag aantal snelrechtzaken (figuur 1 : 1997 : ongeveer 100 voor Antwerpen en 20 voor Mechelen) hangt nauw samen met de vaststelling dat (1) op het terrein geen of weinig behoefte bestaat om gebruik te maken van de oproeping bij proces-verbaal. (2) De personeelssituatie speelt tevens een rol. (3) Er stellen zich problemen inzake de medewerking van de betrokken actoren. Zo tonen niet alle politiediensten interesse voor het snelrecht. (4) Er wordt opgemerkt dat de andere zaken uiteindelijk langer blijven liggen op het parket omdat de magistraat zich met snelrecht moet bezighouden. Snelrecht staat de behandeling van zware zaken in de weg. (5) Wanneer vergeleken wordt met Brussel stellen we vast dat de Brusselse magistraten veel meer enthousiasme aan de dag leggen voor de snelrechtprocedure, wat eveneens de hogere toepassingsgraad aldaar verklaart. Naast deze eerder “persoonlijke” ingesteldheid van de direct betrokkenen kan de grootstedelijkheidsproblematiek niet uit het oog verloren worden, die beter aansluit bij de doelstellingen bij de invoering van het snelrecht. Dit doet vragen rijzen omtrent de wenselijkheid van deze procedure in kleinere arrondissementen.

### **Wie belandt in snelrecht?**

De dossierstudie omvat een populatie van 70 personen voor Antwerpen en 14 personen voor Mechelen.<sup>52</sup> Bijgevolg is de populatie klein en voor Mechelen zelfs zeer klein<sup>53</sup>. Daarenboven zijn over de persoonskenmerken van de daders nogal wat gegevens onbekend wegens niet aanwezig in het dossier. Enige voorzichtigheid is dus geboden bij het interpreteren van de resultaten. We wijzen er echter op dat andere cijfergegevens van deze aard niet beschikbaar zijn voor deze arrondissementen.

<sup>52</sup> Dit wordt verder toegelicht in het tussentijds verslag van het onderzoeksproject “Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek”.

<sup>53</sup> Omdat de Mechelse groep wel erg klein is, is ervoor geopteerd om enkel voor Antwerpen percentages weer te geven.

Met uitzondering van één persoon zijn te Antwerpen alle daders mannen. Zowel in Antwerpen als in Mechelen zijn de meerderheid van de daders Belgen: 36 (51%) in Antwerpen en 8 in Mechelen. Daarnaast zijn 21 daders (30%) in Antwerpen en 6 daders in Mechelen van Noordafrikaanse nationaliteit of origine<sup>54</sup>. Ongeveer de helft van de personen heeft geen werk: 31 (44%) in Antwerpen en 7 in Mechelen. In Antwerpen gaan 5 daders nog naar school of volgen een opleiding. Daarnaast hebben we bekeken of de daders al dan niet een inkomen hebben, maar hierover kunnen we weinig zeggen wegens een te groot aantal ontbrekende waarden. We wensten ook een beeld te krijgen van eventuele problemen waarmee de personen kampen (bijvoorbeeld financieel, relationeel, psychologisch, gezondheid, drugs, alcohol), dergelijke informatie is echter slechts sporadisch in de dossiers genoteerd zodat we ook daar geen gegevens kunnen over weergeven.

Ongeveer de helft van de daders heeft gerechtelijke antecedenten, 33 (47%) te Antwerpen en 7 te Mechelen. Dit is een duidelijke afwijking van het criterium “primaire delinquenten” van de omzendbrief. Het overgrote deel van de feiten op het strafregister, zowel in Antwerpen als Mechelen, zijn verkeersmisdrijven, gevolgd door diefstallen en in mindere mate slagen en verwondingen.

### **De misdrijven**

Het merendeel van de feiten die de daders te Antwerpen en Mechelen plegen<sup>55</sup> betreffen diefstallen, 32 (46%) te Antwerpen en 10 te Mechelen. Daarna volgen de slagen en verwondingen : 15 in Antwerpen en 2 in Mechelen. Weerspanning en slagen aan agent : 9 in Antwerpen en 1 in Mechelen. De laatste grote categorie maken de vernielingen of beschadigingen uit : 7 in Antwerpen en 1 in Mechelen.

In Antwerpen zijn 22 (31%) feiten - waaronder vernielingen of beschadigingen, slagen en verwondingen, bedreigingen, weerspanning en slagen aan agent - gevallen van verkeersagressie. In Mechelen hebben we dergelijke gevallen niet vastgesteld. Deze zaken van verkeersagressie zijn echter vaak overtrokken gebeurtenissen. De feiten worden regelmatig op de zitting betwist en het onderscheid tussen de dader en het slachtoffer is niet altijd zo duidelijk. Ook diefstallen zijn vaak niet zo ernstige feiten. Dit blijkt niet alleen uit de dossiers, maar ook uit de observaties van de snelrechtzittingen. Betwijfeld kan worden of de zaken zo belangrijk zijn om een “voorrangsbehandeling” via snelrecht te krijgen. Misschien zouden ze voor de invoering van het snelrecht zelfs niet vervolgd zijn geweest maar geseponeerd zijn wegens opportunititsredenen. Indien toch een justitiële reactie gepast wordt geacht, had in bepaalde gevallen een bemiddeling in strafzaken een meer geschikte afhandelingswijze kunnen zijn. We stellen echter vast dat de oproeping bij proces-verbaal niet toegepast wordt op mislukte gevallen van bemiddeling in strafzaken. De bevroegde parketmagistraat te Antwerpen ziet als belangrijkste reden hiervoor de minieme ernst van de zaak bij de bemiddeling in strafzaken.

### **Het slachtoffer**

We stellen vast dat bijna steeds een slachtoffer in de dossiers van oproeping bij proces-verbaal is terug te vinden. Toch is het aantal burgerlijke partijstellingen voor de rechtbank niet zo hoog. Van het totaal aantal slachtoffers stellen slechts 24 (37%) zich burgerlijke partij

---

<sup>54</sup> Dit zijn personen die de Belgische nationaliteit hebben, maar waarvan het geboorteland of hun naam Noordafrikaans is.

<sup>55</sup> Per dader is voor deze berekening één feit weerhouden. Indien de dader meerdere feiten heeft gepleegd wordt hier enkel het zwaarste feit overeenkomstig de strafmaat in het Strafwetboek opgenomen.

te Antwerpen en 6 te Mechelen. De reden hiervoor is niet zo duidelijk: heeft het te maken met het gegeven dat de schade niet altijd zo omvangrijk is, of heeft het slachtoffer geen tijd gehad om zijn dossier voor te bereiden, of ligt een andere oorzaak hieraan ten grondslag?

### **Snelheid**

Hoe snel is nu eigenlijk de versnelde procedure in strafzaken? Het gemiddelde aantal dagen tussen de oproeping bij proces-verbaal en de eerste zitting bedraagt te Antwerpen 30 dagen en te Mechelen 20 dagen (de modus zijnde de meeste voorkomende waarneming is respectievelijk 18 en 19 dagen). Vervolgens is het gemiddelde aantal dagen tussen de zitting en het vonnis te Antwerpen 59 en te Mechelen 58 (de modus is in beide arrondissementen 28 dagen). De fase van de terechtzitting zorgt dus voor de grootste vertraging in de procedure. Zoals bij gemeenrechtelijke zaken wordt de uitspraak niet dadelijk op de eerste zitting gedaan. Slechts bij één geval te Antwerpen is dadelijk op de eerste zitting het vonnis uitgesproken. Het totale gemiddelde tijdsverloop tussen de oproeping bij proces-verbaal en het vonnis komt bijgevolg op 89 dagen (3 maanden) voor Antwerpen en 78 dagen (2,6 maanden) voor Mechelen. Te Antwerpen varieert het tijdsverloop van 25 dagen tot 271 dagen (9 maanden), te Mechelen van 19 dagen tot 131 dagen (4 maanden). Op het vlak van snelheid scoort Mechelen zodoende beter dan Antwerpen.

### **Vonnis**

De overgrote meerderheid van de personen in de dossierstudie (52 (74%) te Antwerpen en 11 te Mechelen) krijgt een gevangenisstraf, waarvan 35 (50%) te Antwerpen en 5 te Mechelen een gevangenisstraf met uitstel van tenuitvoerlegging, en waarvan 17 (24%) te Antwerpen en 6 te Mechelen een effectieve gevangenisstraf. De duur van de gevangenisstraf is evenwel niet zo hoog. De duur varieert van 1 maand tot 24 maanden, de gemiddelde duur bedraagt in de beide arrondissementen 5 maanden, en de meeste voorkomende gevangenisstraf is 3 maanden in de beide arrondissementen.

## **3. Alternatieve gerechtelijke maatregelen**

Uitgebreide verslaggeving van dit onderdeel van het project kan nagelezen worden in Snacken en Beyens (2000) met betrekking tot de alternatieven in het algemeen en in Beyens (2000b) met betrekking tot de bemiddeling in strafzaken. In De Nauw (1996) wordt de wettelijke samenhang van de alternatieve maatregelen en het snelrecht onderzocht. Meer in het algemeen over de toepassing van de alternatieven en de visie van de magistratuur verwijzen we naar Beyens (2000a).

### **3.1. Beleid en wetgeving**

Het Contract met de burger vermeldt onder de doelstelling van “een meer veilige samenleving” in het kader van de vermindering van de straffeloosheid naast het snelrecht de “*strafbemiddeling met het oog op een onmiddellijke vergoeding van het slachtoffer en een vlottere reclassering van de delinquent*” en “*alternatieve straffen en werken van algemeen nut*”.

De Wet van 10 februari 1994 wijzigt de Wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie. De toepassingsvoorwaarden inzake het gerechtelijk verleden en de ernst van het misdrijf worden gevoelig uitgebreid voor de toepassing van de opschorting en het uitstel. Dezelfde wet voert de ***dienstverlening en de opleiding*** in in de vorm van probatievoorwaarden. De rechter kan maximum 240 uren opleggen en de maatregelen dienen

binnen het jaar vervuld te zijn. De wetgever heeft hiermee gekozen voor een optie die vanuit wetgevingstechnisch en budgettair oogpunt het vlugst en het gemakkelijkst was te realiseren. De toepassing van de dienstverlening wordt gekoppeld aan een verplichte voorafgaande maatschappelijke enquête, die kan worden aangevraagd door het openbaar ministerie, de onderzoeksrechter of de vonnisrechter zelf.

De Wet van 10 februari 1994 houdende regeling van een procedure voor de *bemiddeling in strafzaken* creëert de mogelijkheid om een misdrijf af te handelen op het niveau van het openbaar ministerie. Indien de dader zich akkoord verklaart om één of meerdere maatregelen te vervullen kan hij een dagvaarding voor de rechter vermijden en verval van strafvordering bekomen. Opdat een dossier in aanmerking zou komen voor een bemiddeling in strafzaken moet de procureur des Konings van oordeel zijn dat hij niet méér dan twee jaar gevangenisstraf moet vorderen indien de dader zou vervolgd worden. Om over te kunnen gaan tot verval van strafvordering kan de dader aan één of aan meerdere maatregelen onderworpen worden : (1) een bemiddeling tussen dader en slachtoffer, (2) een medische behandeling of therapie, (3) dienstverlening en (4) vorming. Ook hier wordt aan het voorstellen tot dienstverlening en vorming een verplichte maatschappelijke enquête gekoppeld, die wordt uitgevoerd door de bemiddelingsassistent. De probatieassistent is verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel. De dienstverlening en de vorming kunnen maximum 120 uur bedragen en dienen maximaal binnen de zes maanden gerealiseerd te worden.

De wetgever streeft met die nieuwe procedure vooral vier doeleinden na:

- a) een snelle schadevergoeding van het slachtoffer te waarborgen,
- b) de versnelling van de berechting van de kleine criminaliteit,
- c) alternatieve oplossingen te zoeken om vormen van sociale reacties te waarborgen die niet noodzakelijk de tussenkomst van een rechter vereisen,
- d) het gevoel van straffeloosheid tegengaan<sup>56</sup>.

De toepassingspraktijk dient dan ook geëvalueerd te worden vanuit de vraag of deze gerechtelijke reactie inderdaad een snelle reactie en slachtoffergerichte reactiemodaliteit is.

Beide initiatieven zijn ingevoerd tijdens de regeerperiode van Minister Wathelet. Zowel de ministers De Clerck, Van Parijs en Verwilghen hebben in hun beleidsnota's over het strafrechtelijk beleid gewezen op het feit dat de toepassing van de alternatieven, en in het bijzonder van deze maatregelen, moet aangemoedigd worden. Allen stellen zij dat de vrijheidsberoving de ultieme remedie zou moeten zijn en dat alternatieve, meer constructieve vormen van bestraffing de voorkeur verdienen. Daarom bekijken we welke initiatieven zij daartoe hebben ontwikkeld en in hoeverre deze opeenvolgende ministers daadwerkelijk hebben geïnvesteerd in de alternatieve gerechtelijke maatregelen.

### **Subsidiëringskanalen**

Voor de uitvoering van de alternatieven zijn twee subsidiëringskanalen ontwikkeld, nl. projecten in het kader van het Globaal Plan en nationale projecten.

Het *Globaal plan* voor de tewerkstelling en concurrentievermogen (cf. artikelen 69 en 70 van de Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen) voorziet in een veiligheidsfonds van 4,2 miljard frank per jaar. Hiervan kan 250 miljoen fr. op jaarbasis door het Ministerie van Justitie worden gebruikt voor de subsidiëring van projecten om de alternatieve maatregelen en straffen te omkaderen (Cf. KB van 12 augustus 1994 en O.M. van 12 september 1996). Een

---

<sup>56</sup> Gedr.St., Senaat, 1992-93, nr. 652/2, 14 en 17

belangrijke kritiek op de zonet geschetste subsidiëring is dat de projecten waar de werk- en leerstraffen ten uitvoer worden gelegd tot stand gekomen zijn vanuit een plan dat de bevordering van de tewerkstelling als prioritaire doelstelling had en niet vanuit een globale justitiële logica, waar projecten worden uitgevoerd vanuit een coherente visie op de uitvoering van alternatieven. Dit heeft geleid tot een versnippering van de initiatieven. De doelstelling van tewerkstelling draagt bovendien het gevaar van politieke postjesverdeling in zich, met alle gevolgen voor de kwaliteit van de projecten.

Naast deze lokale projecten zijn er nog de *Nationale projecten* (KB 6 oktober 1994), die vastgelegd zijn op de begroting van het ministerie van justitie. Het gaat hier om projecten die ofwel een vernieuwend karakter hebben op vlak van behandeling of opleiding ofwel om projecten die gespecialiseerd personeel vereisen. Voor het jaar 2000 wordt hiervoor bv. 150 miljoen voorzien.

### **Coördinatie en stimulering van de alternatieven**

Gezien het belang dat gehecht werd aan de alternatieven en de onduidelijkheid die er heerste, zowel bij de justitiële en de para-justitiële diensten en het bredere publiek werd in december 1996 beslist tot de oprichting van de *Steundienst Alternatieve Maatregelen* (SAM). Het gaat hier om een adviserend orgaan, dat administratieve en beleidsondersteuning (zou) moet(en) bieden aan alle actoren in het domein van de alternatieve maatregelen. Wegens de onderbestaffing en het grote verloop en leegloop is deze dienst een doodgeboren kind, dat de vooropgestelde doelstellingen niet of slechts gedeeltelijk kan waarmaken. De werkzaamheden richten zich vooral op de opvolging van de subsidies, terwijl de tijd ontbreekt voor een degelijke ondersteuning en evaluatie.

Als project in het kader van het Globaal Plan gaf toenmalig minister van justitie De Clerck de opdracht voor de uitwerking van een *Penologisch Vademecum* (Meyvis & Martin, 1997). Dit handige naslagwerk, dat bestaat uit een eerste deel waarin de verschillende alternatieve gerechtelijke maatregelen worden beschreven vanuit wettelijk en penologisch perspectief en een tweede deel dat een opsomming geeft van de verschillende gesubsidieerde projecten<sup>57</sup>, is bedoeld als hulpmiddel voor de verschillende penale actoren om de toepassing van de alternatieven te vergemakkelijken en vooral om de magistraten over de schreef te trekken. Hier is (nog) geen onderzoek naar verricht maar we betwijfelen of het penologisch vademecum een vaste plaats heeft veroverd op de boekenplank van de modale magistraat<sup>58</sup>. Uit vroeger onderzoek (Peeters, 1988) en eigen onderzoek (Eliaerts, 1988; Beyens, 2000) weten we wel dat de meeste leden van de magistratuur niet vertrouwd zijn met penologische reflexie over de straf.

### **Reorganisatie van de parajustitiële diensten**

De parajustitiële diensten zijn de laatste jaren in volle beweging en reorganisatie. Het personeelsbestand in het parajustitiële veld is dan ook in sneltempo uitgebreid. Het voorziene kader voor de justitiehuisen bedraagt voor 2000 op landelijk niveau 851, voor Vlaanderen bedraagt het 418. Ter vergelijking : in 1998 bedroeg het totaal landelijke kader 500, voor Vlaanderen was dat 244, wat een kleine verdubbeling betekent. Dit is echter de ideale situatie. Bekend is, en dat geldt in het bijzonder voor Antwerpen, het grote verloop en zelfs leegloop

<sup>57</sup> De SAM heeft ondertussen een geactualiseerde versie van het tweede deel gemaakt.

<sup>58</sup> We baseren ons hiervoor op gesprekken die we gevoerd hebben op het terrein en het bijwonen van een voorstelling van het boek aan de betrokken penale actoren. De vijandige stemming van vooral de parketmagistraten was hier opvallend.



bij het personeel, in het bijzonder bij de justitieassistenten. Hierdoor zijn de voorziene kaders ver van opgevuld, wat uiteraard zijn repercussies heeft op de werkbaarheid van de organisatie.

De haastige oprichting van de justitiehuisen en de inhaalbeweging bij de parajustitiële diensten vervult een belangrijke symboolfunctie. In 1997 wordt het eerste justitiehuis opgericht in Kortrijk, niet toevallig de thuisbasis van toenmalig minister van justitie De Clerck. De dienst justitiehuisen krijgt echter pas een wettelijke basis met de wet van 7 mei 1999. De justitiehuisen vormen een hergroepering van de bestaande parajustitiële initiatieven van het Ministerie van Justitie buiten de gevangenissen. Ze moeten een oplossing bieden voor een gebrek aan een coherent beleid, een gebrek aan structurering of degelijke organisatie van de justitiële begeleiding en voorlichting (De Valck, 1999 : 583). Als *stated goals* komen steeds opnieuw een meer humane, toegankelijke en efficiënte justitie (De Valck, 1999) naar boven. In de toekomst moet er per gerechtelijk arrondissement een justitiehuis komen. In mei 1999 zijn er elf justitiehuisen, waarvan zes in Vlaanderen, nl. Kortrijk, Dendermonde, Gent, Hasselt, Brugge en Antwerpen. Om dit alles te coördineren wordt per hof van beroep de functie van regionaal directeur in het leven geroepen. Per justitiehuis komt er bovendien een coördinator alternatieve sancties, die de alternatieven moet promoten, stimuleren, coördineren en die actief dient bij te dragen tot de toepassing van de alternatieven binnen het gerechtelijk arrondissement. Het is momenteel allemaal erg onduidelijk hoe die functies precies worden ingevuld, maar hun opdrachten lijken wel te overlappen met de opdrachten van de SAM. Dit doet vragen rijzen over hoe deze verschillende coördinerende functies in de toekomst tot een evenwichtige samenwerking zullen komen.

### 3.2. Toepassingspraktijk

De toepassingspraktijk is bestudeerd door middel van consultatie van bestaande documenten, bezoeken aan de justitiehuisen in Antwerpen en Mechelen, interviews met direct betrokkenen, zoals magistraten, justitieassistenten, een bemiddelingsadviseur en de coördinator alternatieve maatregelen te Antwerpen. Er zijn eveneens contacten geweest met de SAM.

#### **Documentatie**

Een belangrijke voorwaarde voor een doordacht beleid is de aanwezigheid van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over de toepassingspraktijk. Informatie over de justitiële en parajustitiële praktijken is echter een oud zeer in België. De productie van de schaarse gegevens door de overheid is vaak erg laattijdig en de betrouwbaarheid ervan laat te wensen over.

Met betrekking tot de toepassing van de probatie en de dienstverlening werden *jaarlijkse rapporten* geproduceerd door de Dienst maatschappelijk Werk Strafrechtstoepassing, later getransformeerd tot de Dienst Sociaal Werk en momenteel tot de Dienst Justitiehuisen. De gegevens zijn erg beperkt en weinig bruikbaar voor diepgaandere analyses. Dit heeft in de eerste plaats te maken met een gebrekkige registratie ter plaatse, het gebrek aan informatisering en een slecht en weinig zinvol registratiesysteem. Naar verluidt zal binnenkort afgestapt worden van deze rapporten en zal het cijfermateriaal over de toepassing van de alternatieven opgenomen worden in de jaarverslagen van de justitiehuisen, waar men onlangs gestart met een betere informatisering van de registratie.

Daarnaast heeft de SAM in het kader van haar informatieopdracht de informatiebundel *Infoscan* opgestart, dat echter op onregelmatige basis verschijnt en waarvan de publicatie sinds 2000 helemaal is opgedroogd. Het bevat in de eerste plaats een overzicht over wat er in

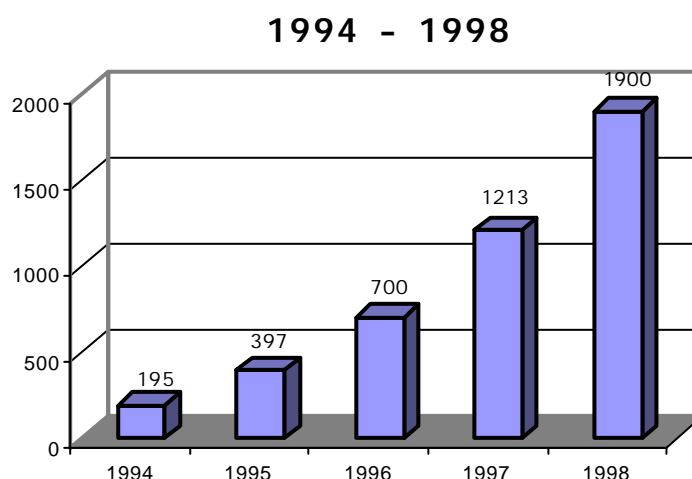
de pers verschijnt over alternatieven. De laatste nummers verstrekken een aantal statistische gegevens die ook later in de nationale overzichten worden opgenomen. Interessant is dat er onder de rubriek Infonet allerlei interessante tips worden gegeven over internetsites. Daarnaast is er een rubriek opgestart waarin uittreksels van vonnissen worden gepubliceerd die in de verschillende gerechtelijke arrondissementen werden uitgesproken en waarbij een dienstverlening of een vorming wordt opgelegd.

Een interessant en voor België uniek initiatief zijn dan ook de *jaarlijkse rapporten van de bemiddelingsadviseurs*, waarin gerapporteerd wordt over de toepassing van de bemiddeling in strafzaken per rechtsgebied. In de eerste plaats wordt er gerapporteerd over de procedure, maar de rapporten bevatten toch ook heel wat criminologisch relevante kritieken (zie ook Beyens, 2000b). Spijtig is wel dat (meer kwalitatieve) informatie over de kenmerken van daders en slachtoffers en de ware ernst van de behandelde zaken ontbreken. Vragen zoals “wat schuilt er achter de juridische kwalificaties?”, “wat leren we hieruit over de ernst van de zaken die naar strafbemiddeling worden verwezen?”, “wat denken daders en slachtoffers over de strafbemiddeling?”, “komen zij aan hun trekken?” kunnen niet beantwoord worden. In het Brusselse rapport van 1999 wordt een interessante poging ondernomen om deze meer kwalitatieve aspecten aan bod te laten komen door voorbeelden uit de praktijk te beschrijven. Gezien de bemiddelingsadviseurs met de reorganisatie van de parajustitiële diensten bij de justitiehuisen worden gevoegd en zij adjunct-adviseurs worden, zullen zij ook met andere taken worden belast. Bovendien zal de informatie over de bemiddeling in strafzaken bij de verslagen van de justitiehuisen gevoegd worden. Impliceert dit dat de afzonderlijke verslagen over de bemiddeling in strafzaken hierdoor volledig zullen verdwijnen? Dit zouden we ten zeerste betreuren, aangezien hiermee interessant kritisch criminologisch reflectiemateriaal verdwijnt.

### **Dienstverlening en opleiding**

Hoewel de cijfers niet helemaal betrouwbaar zijn, hebben we op basis van de nationale overzichten het volgende overzicht samengesteld.

**Figuur 3. Aantal lopende dienstverleningen : 1994 - 1998**

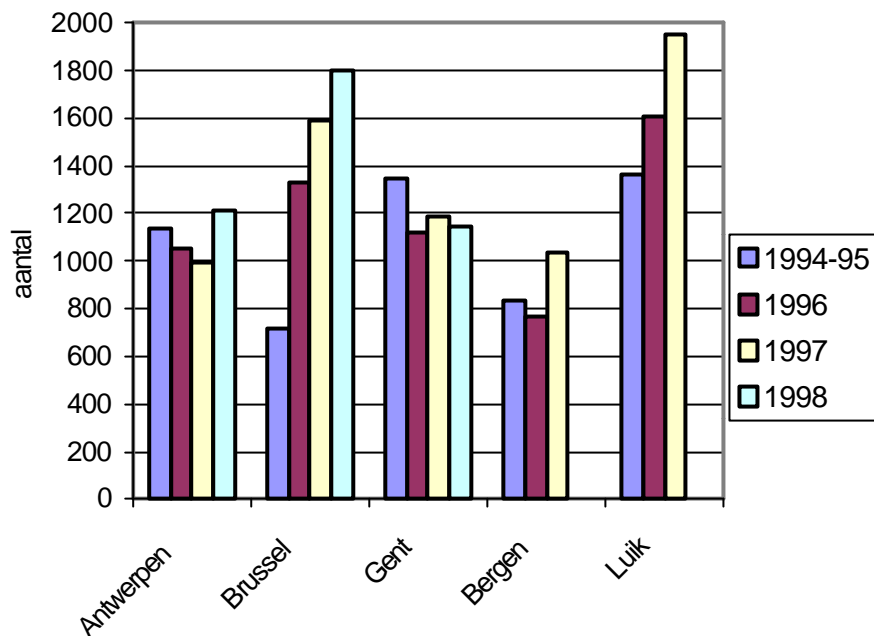


Sinds de invoering van de dienstverlening stellen we een constante stijging in de toepassing vast. Doch, 1900 lopende dienstverlening op nationale basis in 1998 is niet echt een succes te noemen. Een verklaring voor de nog steeds vrij schaarse toepassing van de dienstverlening

dient in de eerste plaats bij de magistratuur gezocht te worden. Uit bevraging van de zittende rechters blijkt dat de dienstverlening nog steeds een vreemde eend blijft voor de magistraat die ze moet opleggen (Beyens, 2000a). Hoewel het gebrek aan richtlijnen voor de straftoemeting een algemeen probleem is komt deze hiaat in verband met de dienstverlening nog duidelijker naar boven. Een vlotte toepassing van de dienstverlening wordt verhinderd doordat deze maatregel niet kan opgelegd worden in combinatie met gedeeltelijk uitstel, waardoor ze ook niet kan opgelegd worden wanneer de dader vooraf een voorlopige hechtenis heeft ondergaan. De wet van 22 maart 1999, die pas gepubliceerd is op 1 april 2000, brengt hierin verandering door te bepalen dat dienstverlening of opleiding wél samen met een effectieve gevangenisstraf kunnen opgelegd worden wanneer de betrokkene in voorlopige hechtenis heeft gezeten en indien de rechter een effectieve gevangenisstraf oplegt die gelijk is aan de voorhechtenis.

Uit onderzoek blijkt dat de dienstverlening door de magistraten duidelijk als een **gunstmaatregel** beschouwd wordt. Dit wil zeggen dat men enkel bereid is om ze op te leggen onder bepaalde omstandigheden en bij “veilige” daders. En inderdaad, uit een beperkte analyse van dienstverleningszaken in Antwerpen blijkt dat het over het algemeen gaat om minder ernstige delicten dan bij de klassieke probatie en dat de daders meestal over een blanco strafregister of een beperkt strafblad beschikken. Dienstverlening wordt vaak opgelegd in het kader van een opschorting, en uit de praktijk blijkt dat de magistraten – ondanks de wettelijke drempel van vijf jaar - opschorting nog steeds reserveren voor erg lichte zaken. Dienstverleners zijn vaak goed geïntegreerd in de samenleving, dit wil zeggen dat velen werken of student zijn en zich dus niet in een problematische leefsituatie bevinden. Dit is bij zuivere probanten wél meer het geval. Hoewel de opleiding in opmars is, is de dienstverlening nog veruit de meest toegepaste variant. Het valt op dat in Antwerpen en Mechelen voor de uitvoering van de werkstraf **vooral** samengewerkt wordt met **niet-gesubsidieerde projecten**. Dit doet toch wel vragen rijzen over de slagkracht van het subsidiëringsbeleid van de projecten en bevestigt de kritiek van een gebrek aan een samenhangend beleid op dit vlak.

Direct betrokkenen op het terrein vinden dat er aangaande toepassingspraktijk een gebrek bestaat aan duidelijke richtlijnen. Vanuit het ministerie van justitie is er echter wel een map samengesteld (vb. *Anders Straffen*, 15/12/1998, wordt geactualiseerd) die de vigerende wetgeving, de Koninklijke Besluiten, de Ministeriële Omzendbrieven en andere relevante informatie over de alternatieven en de dienst justitiehuisen bevat. De vraag rijst of men kan volstaan met het verspreiden van deze informatie en of de vereiste informatie wel bij de juiste personen terecht komt. We hebben kunnen vaststellen dat er bij de justitieassistenten een behoefte bestaat aan meer opleiding. Hoewel het tot haar taak behoort kan de SAM deze hiaat van gebrek aan voorlichting en ondersteuning blijkbaar niet opvullen. Dit heeft niet alleen tussen, maar ook binnen de gerechtelijke arrondissementen zeer uiteenlopende praktijken tot gevolg. Zo wordt in Mechelen bijvoorbeeld dienstverlening bijna steeds in combinatie met andere probatiemaatregelen opgelegd. Dit is een duidelijke aanwijzing dat dienstverlening door de magistraten vooral gezien wordt als extra straf en op deze manier tot *net widening* leidt.

**Bemiddeling in strafzaken****Figuur 4. Bemiddeling in strafzaken : 1994 – 1997**

Bovenstaande figuur is samengesteld op basis van de gegevens uit de jaarrapporten van de bemiddelingsadviseurs. Wanneer we de cijfers bekijken per rechtsgebied zien we dat de stijging niet echt indrukwekkend is. Maar op nationale basis is er zeker sprake van een grotere toepassing van de bemiddeling in strafzaken dan van de dienstverlening. Deze absolute cijfers zeggen weinig of niks over het succes van de bemiddeling in strafzaken in vergelijking tot het totaal aantal afgehandelde zaken. We beschikken hierover over geen informatie, maar uit het Leuvense DWTC-onderzoek (Fijnaut, e.a., 1999) bij een aantal parketten over een beperkt aantal misdrijven blijkt dat de bemiddeling in strafzaken slechts toegepast wordt in minder dan **een half** procent van alle afhandelingen!

Uit nadere analyse van de toepassingspraktijk blijken er eveneens grote verschillen te bestaan, zowel tussen de ressorten als binnen de ressorten. Uit de jaarlijkse overzichten van de bemiddelingsadviseurs blijkt ook dat het aantal zaken stijgt waar **verschillende maatregelen worden gecumuleerd**. Daartegenover staat het vermoeden, want we kunnen dat alleen indirect uit de gegevens afleiden, dat de ernst van de zaken vaak niet echt zwaar is, wat een duidelijke indicatie is voor *net widening*.

Daar er een systematische verlenging van de afhandelingstermijn wordt vastgesteld komt de vooropgestelde doelstelling van de **versnelling** van de gerechtelijke reactie steeds meer op de helling te staan. Dit is niet verwonderlijk gezien de logge procedure die er moet gevolgd worden wanneer er bijvoorbeeld een dienstverlening moet uitgevoerd worden in het kader van de bemiddeling in strafzaken.

De bemiddelingsadviseurs, die erg gericht zijn op de hersteldimensie van de bemiddeling in strafzaken, wijzen er op dat er nog steeds een aanzienlijk aantal slachtofferloze delicten wordt

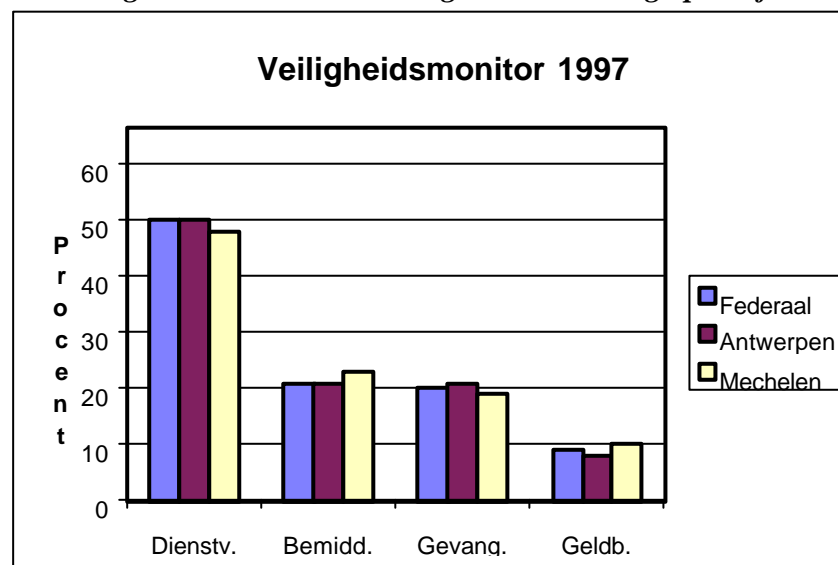
geselecteerd. Met de stijgende toepassing van de dienstverlening en de vorming in het kader van de bemiddeling in strafzaken krijgt deze afhandelingsmodaliteit een sterk dadergerichte invulling. De *stated goal* van de slachtoffergerichtheid wordt hierdoor steeds meer uitgehouden. Tegelijk wijzen we op de **multipele aard van de doelstellingen** die aan de alternatieven worden toegeschreven. Interessant is de Ministeriële omzendbrief van 12 september 1996, waar de verschillende hoofddoelstellingen van de alternatieve gerechtelijke maatregelen opgesomd worden. Het zijn er maar liefst acht en ze zijn van een erg uiteenlopend kaliber: de bewustmaking van de delinquent, de beperking van de voorlopige hechtenis (cf. toepassing van de vrijheid onder voorwaarden), het gevoel van straffeloosheid voorkomen, de mogelijkheid bieden een opleiding te volgen, het vergemakkelijken van de resocialisatie van minder ernstige misdrijfplegers, plaatselijke administratieve instanties betrekken bij de uitvoering van de straf, zinvol herstel van persoonlijke en maatschappelijke materiële en immateriële schade en het garanderen van de rechter van het slachtoffer, de recidive verminderen. Het is niet te verwonderen dat dit amalgaam van doelstellingen leidt tot uiteenlopende accenten in de praktijk.

### 3.3. Maatschappelijk draagvlak van de alternatieven

Op aanvraag van ons is er een vraag in de Veiligheidsmonitor gevoegd die peilt naar de visie bij de bevolking op straf. Ze luidt als volgt<sup>59</sup> :

*Welke straf acht U het meest geschikt voor een man van 21 jaar die voor de tweede keer schuldig is bevonden aan een inbraak? Deze keer heeft hij een televisie gestolen. Kiest U voor een gevangenisstraf, een dienstverlening, een geldboete of bemiddeling met het slachtoffer?*

**Figuur 5. Visie van de Belgische bevolking op straf**



Uit deze figuur blijkt duidelijk dat de dienstverlening hoog scoort bij de Belgische bevolking. Wanneer we deze vraag voorlegden aan magistraten (Beyens, 2000a) blijkt dat de magistraten substantieel minder kiezen voor de dienstverlening en de bemiddeling dan de bevolking.

<sup>59</sup> We zijn ons bewust van de beperkingen van deze methode van bevraging. Voor de keuze van de vraag hebben we ons gebaseerd op de *International Crime Survey*, die dezelfde vraag gebruikt. Het voordeel is dat er kan vergeleken worden met internationale bevindingen.

Hoewel deze resultaten slechts ten experimentele titel kunnen gehanteerd worden, geven ze toch een indicatie over het grote maatschappelijke draagvlak dat er bestaat bij de bevolking voor de alternatieven en over de penale cultuur bij de rechter.

#### 4. Over de (wettelijke) samenhang der dingen

Dienstverlening, bemiddeling in strafzaken en snelrecht zijn stuk voor stuk verdienstelijke initiatieven. Zij verbreden de keuze van de strafrechter en verruimen de beslissingsmogelijkheden van de procureur des Konings. Niemand kan ook echt gekant zijn tegen een versnelling van de procedure. Traagheid in de rechtspleging is voor iedereen nadelig: voor de maatschappij zelf omdat de tijd aan de bestraffing de doelstelling ontnemt die zij zou moeten nastreven; voor de vervolgte persoon omdat hij lang in de onzekerheid leeft; voor de benadeelde omdat het herstel van de schade vaak van de uitspraak van de strafrechter afhangt.

De wetgever heeft middels de strafbemiddeling een mogelijkheid gecreëerd om te reageren op delinquent gedrag, zonder dat de verdachte noodzakelijkerwijze voor de strafrechter moet verschijnen.

Ook de dienstverlening vertoont als dusdanig meer dan één positief aspect. De bestraffing door middel van een activiteit van algemeen nut heeft een symbolische waarde in een maatschappij die aan arbeid een enorm belang toekent. Dienstverlening draagt ongetwijfeld ook bij tot het eerherstel en de reïntegratie van de betrokkene. Daarenboven kan ze gesitueerd worden in de fundamentele heroriëntatie van de strafrechtspleging in de richting van een herstelrecht; door de bestraffing wordt het leed dat door het misdrijf is veroorzaakt hersteld. Men spreekt in dit verband van de verzoenende functie van de straf.

Doch de introductie van deze nieuwe wetgevende initiatieven zet de samenhang met de bestaande regels van het strafprocesrecht op de proef.

De wetgever heeft het toepassingsgebied van uitstel en opschorting zodanig uitgebreid dat hij bijna elk onderscheid tussen uitstel en opschorting uitgewist heeft, terwijl de bevindingen van de praktijk uitwijzen dat volgens bijna alle rechters opschorting duidelijk verschilt van uitstel in die mate dat zij achten dat het om eenmalige lichte feiten moet gaan. De uitbreiding breekt ook met de historische achtergronden van beide rechtsinstituten die vooral bedoeld zijn voor personen met een gering gerechtelijk verleden die worden vervolgd wegens niet al te ernstige feiten. Vanuit de penologische literatuur is dit echter steeds voorwerp van kritiek geweest, omdat op die manier de alternatieven gedoemd worden om tot *net widening* te leiden (Snacken, 1997; Beyens, 2000a). Vanuit penologisch en reductionistisch perspectief wordt deze evolutie dus positief onthaald. Door de uitbreiding van de toepassingsfeer krijgt de rechter voortaan meer mogelijkheden om een effectieve gevangenisstraf te vermijden.

De aard van de dienstverlening is duister in de zin dat ze zich duidelijk onderscheidt van de probatie waarvan zij niettemin volgens de wet althans een vorm is. Dienstverlening beoogt de delinquent toe te laten om de schade te herstellen die hij door zijn fout aan de maatschappij heeft berokkend. Probatie daarentegen houdt in dat aan de delinquent hulp wordt geboden.

Er bestaat ook meer dan één grond van onduidelijkheid m.b.t. de strafbemiddeling. De eerste bron ligt in de term "bemiddeling" zelf. De Raad van State heeft doen opmerken dat het woord bemiddelen betekent tussenbeide komen om een overeenkomst tot stand te brengen,

die weten te bewerken. Het gaat te dezen echter om nieuwe gevallen waarin de strafvordering kan vervallen doordat de dader van een strafbaar feit handelingen verricht die hem door het openbaar ministerie zijn opgedragen<sup>60</sup>. De tweede bron van verwarring ligt in het feit dat de bemiddeling verschillende mogelijkheden omvat. In de strafbemiddeling kan men ten minste drie aspecten onderkennen: de bemiddeling zelf, de schaderegeling, de alternatieve sanctionering, die hetzij afzonderlijk, hetzij gecombineerd door de procureur des Konings worden gelast. Dit houdt verband met het feit dat de wetgever terzake uiteenlopende doeleinden heeft nagestreefd en is afgestapt van de basisidee die ten grondslag ligt van de bemiddeling, met name het herstelrecht. De wetgever heeft dit uitgangspunt vermengd, met diverse alternatieve vormen van strafrechtelijke afhandeling, met name de behandeling van de vermoedelijke dader en de gemeenschapsdienst.

Ook het snelrecht is moeilijk te integreren in een systeem dat mede onder invloed van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens meer en meer belang hecht aan waarborgen voor de vervolgte persoon, zoals het recht dat eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, het recht heeft te beschikken over voldoende tijd en faciliteiten welke nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging, zichzelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman van zijn keuze, de getuigen à charge te ondervragen of doen ondervragen en het oproepen en ondervragen van getuigen à décharge te doen geschieden op dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge en tenslotte zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk. De versnelling van de procedure dreigt de naleving van bepaalde van deze rechten in gevaar te brengen. Meer principieel rijst trouwens de vraag of de behandeling van zaken in het raam van het snelrecht wel verenigbaar is met de algemene vereisten van artikel 6.1 E.V.R.M. dat eenieder bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvordering recht verleent op een eerlijke behandeling. Met het snelrecht bestaat immers het gevaar te vervallen in een rechtspraak die zou worden gegeven onder druk van de publieke opinie of van bepaalde omstandigheden.

Het snelrecht staat ook haaks op de verlenging van de verjaringstermijnen van de strafvordering en de creatie van nieuwe gronden van schorsing, waardoor er nog minder haast bestaat om andere dossiers af te handelen.

De nieuwe wetten zijn ook niet onderling zeer samenhangend.

De strafbemiddeling en de dienstverlening vergen tijd en zijn dus moeilijk te verenigen met het snelrecht. De vorm van bemiddeling die bestaat in een schaderegeling houdt in dat rekening moet worden gehouden met de gevoeligheden van dader en slachtoffer om ze naar een overeenkomst te begeleiden. Ook de dienstverlening vergt tijd, nu de wetgever terzake terecht vereist dat deze maatregel alleen kan worden bevolen na een sociaal onderzoek<sup>61</sup> en indien uit de stukken van het dossier blijkt dat in het gerechtelijk arrondissement waarin de beklaagde zijn woon- of verblijfplaats heeft, werkelijk gelegenheid tot dienstverlening bestaat. Nochtans heeft de wetgever banden gelegd tussen de bemiddeling en het snelrecht

---

<sup>60</sup> Gedr.St., Senaat, 1992-93, nr. 652/1, 15

<sup>61</sup> Op 1 april 2000 is de wet van 22 maart 1999 gepubliceerd, die voorziet in een “**beknopt voorlichtingsrapport**” dat moet bevolen worden vooraleer een dienstverlening of een opleiding kunnen bevolen worden. Deze wijziging is er gekomen om de procedure te verlichten, zeker wanneer een dader veroordeeld wordt binnen de procedure van het snelrecht. Tegelijk is deze wet bij publicatie reeds achterhaald, gezien er ondertussen een amendement is ingediend om dat **verplicht voorlichtingsrapport** niet langer te verplichten, maar **facultatief** te maken.

door te wensen dat bij mislukking van de strafbemiddeling gebruik zou worden gemaakt van het snelrecht. Uit de toepassingspraktijk blijkt echter dat beide procedures onafhankelijk van elkaar worden toegepast. Er zijn tot nog toe geen aanwijzingen dat mislukte strafbemiddelingsdossiers (systematisch) doorverwezen worden naar het snelrecht.

De verwarring omtrent de dienstverlening is ook groot. De dienstverlening komt niet enkel voor in de wet op de opschorting, het uitstel en de probatie, maar is ook één van de vormen van de bemiddeling. In dat laatste geval is ze geen alternatief voor de straf, maar een manier om de uitoefening van de strafvordering te vermijden. Een geslaagde dienstverlening als modaliteit van de bemiddeling in strafzaken doet immers de strafvordering vervallen. De dienstverlening behoort aldus tegelijk tot de bevoegdheden van de strafrechter en van het openbaar ministerie.



## Hoofdstuk 4. Receptie van het beleid

### 1. Veiligheidsmonitor

In 1997 is in België de eerste landelijke veiligheidsmonitor afgenomen. Deze telefonische enquête is in 1998 herhaald. De veiligheidsmonitor, die uitgevoerd wordt door de APSD peilt naar de visie van de bevolking op buurtproblemen en het functioneren van de politie.

Op vraag van ons werden in het kader van dit onderzoeksluik de volgende twee vragen toegevoegd.

a) Heeft u reeds van een Inter Politie Zone gehoord of gelezen?

- Ja
- Nee
- Geen antwoord / Geen mening

Indien ja :

Maakt uw gemeente deel uit van een IPZ of Interpolitiezone?

- JA
- Nee
- Geen antwoord / Geen mening

b) Heeft u recent in uw gemeente initiatieven opgemerkt op het vlak van veiligheid en preventie?

- Ja
- Nee
- Geen antwoord / Geen mening

c) Heeft u reeds gehoord of gelezen van preventie- en veiligheidscontracten afgesloten tussen de gemeenten en de Minister van Binnenlandse Zaken?

- Ja
- Nee
- Geen antwoord / Geen mening

#### **Resultaten van de federale monitor van 1997**

- 85% zegt nog nooit van een IPZ gehoord te hebben;
- 77% verklaart nooit gehoord te hebben van veiligheids- en preventiecontracten;
- 65% merkte geen initiatieven op inzake preventie of veiligheid;
- vooral jongeren (van 15 tot 24 jaar: 94% IPZ; 87% VC) en vrouwen (91% IPZ; 85% VC), niet actieven (91% IPZ, 85% VC) en lager opgeleiden (90% IPZ, 84% VC) kenden de initiatieven minder.

Wanneer we de *vijf grootstedelijke agglomeraties* (waaronder Antwerpen) en Mechelen nemen levert dit de volgende gegevens op.

GROTE STEDEN/ VRAGEN	OPMERKING INITIATIEVEN VEILIGHEID EN PREVENTIE: JA (%)	KENNIS VEILIGHEIDS CONTRACT JA (%)
<b>Antwerpen</b>	<b>24</b>	<b>32</b>
<b>Mechelen</b>	<b>33</b>	<b>31</b>
Charleroi	22	14
Gent	31	29
Liège	23	22
Brussel - 19	22	23

GROTE STEDEN/ VRAGEN	HEEFT U REEDS VAN EEN IPZ GEOHOORD: JA (%)	GEMEENTE DEEL VAN IPZ: JA * (%)	GEMEENTE DEEL VAN IPZ: NEE (%)	GEMEENTE DEEL UIT VAN IPZ: WEET NIET (%)
<b>Antwerpen</b>	<b>10</b>	36	21	43
<b>Mechelen</b>	<b>13</b>	32	34	34
Charleroi	10	29	14	57
Gent	10	41	19	40
Liège	21	32	34	33
Brussel - 19	9	46	10	44

\* Vraag enkel gesteld aan diegenen die al van een IPZ hadden gehoord.

Vergeleken met het federale gemiddelde scoren deze steden beter qua kennis van het veiligheidscontract. Vrouwen, gepensioneerden en niet-actieven blijken in Antwerpen en Mechelen slechter geïnformeerd of hebben minder initiatieven opgemerkt dan mannen, hoger opgeleiden en actieven. In Antwerpen hebben jongeren duidelijk minder van veiligheidscontracten gehoord (88% niet). Anderzijds heeft de categorie 35-49 jarigen in Antwerpen in bijna 42% wel van zulke initiatieven gehoord.

Maar na 4 jaar aanzienlijke financiële input blijkt toch nog bijna 3 op 4 inwoners (en 70% in Antwerpen en Mechelen) geen weet te hebben van veiligheidscontracten, noch iets op het vlak van veiligheid te hebben opgemerkt. Bovendien werden op meerdere plaatsen budgetten en personeel ingezet om de contracten beter bekend te maken. In Antwerpen bijvoorbeeld worden twee medewerkers van de pr-cel door het veiligheidscontract betaald en hingen er vele 20m2 affiches in de stad. De IPZ bekendheid is nog lager, maar dat is niet zo verbazend. Ondanks de nodige voorzichtigheid die men aan de dag moet leggen wat betreft interpretatie (bijvoorbeeld: brengt men opgemerkte initiatieven wel in verband met veiligheid en preventie?), blijven de resultaten o.i. toch laag. Het al dan niet opmerken geeft echter nog geen echte waardering weer.

Het blijft bovendien de vraag in hoeverre de monitor behoeften en problemen van de burger effectief op de politieke en positionele agenda brengt. Veel van dit laatste hangt af van de mate waarop de resultaten op plaatselijk niveau en bij de politie verwerkt en voorgesteld worden.

## 2 Rondetafelgesprekken met beleidsvertegenwoordigers en buurtbewoners

De gegevens van de veiligheidsmonitor blijven erg beperkt en weinigzeggend over de perceptie en waardering van de bevolking van het veiligheidsbeleid. In rondetafelgesprekken of *focus group* interviews<sup>62</sup> hebben we getracht om na te gaan hoe bewoners en buurtwerkers van zogenaamde “probleembuurtten” het veiligheidsbeleid ten aanzien van de leefomgeving ervaren en waarderen. Deze belevingen worden vergeleken met de zienswijzen en ervaringen van lokale beleidsverantwoordelijken in dezelfde buurten.

De rondetafelgesprekken werden in de maand mei van 1999 georganiseerd in Antwerpen (Oud-Borgerhout) en Mechelen. Per setting zijn twee groepen samengesteld, nl. een rondetafel met buurtbewoners en buurtwerkers (verder aangeduid als buurtrondetafel) en één met beleidsmensen die dicht bij het terrein stonden (verder aangeduid als beleidsrondetafel). Een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksresultaten kan nagelezen worden in Van den Broeck & Raes (2000).

### Onderzoeksvragen

Elk *buurtrondetafel*gesprek bestond uit twee gespreksrondes. Tijdens de *eerste ronde* wilden we een *beeld krijgen van wat zich afspeelt in de buurt en wat de respondenten merken van het beleid van de overheid*. Gestart werd met de vraag welke buurtproblemen onze gesprekspartners waarnemen. Daarna vroegen we welke van deze problemen nu aanleiding geven tot onveiligheid en onveiligheidsgevoelens. Vervolgens werd gepeild naar de kennis van de beleidsmaatregelen die de overheid nam als reactie op problemen in de buurt. Werden deze eventueel gericht op specifieke doelgroepen, problemen of delen van buurten, straten, pleinen? Belangrijk bij de analyse van het beleidsproces leek ons de wijze waarop deze beleidsmaatregelen tot stand kwamen. Werden bij de beleidsbepaling bewoners of andere betrokkenen of specifieke groepen geraadpleegd of inspraak gegund? Hierbij dient een onderscheid gemaakt tussen een beleid dat burgers informeert over genomen beslissingen en een beleid waar daadwerkelijk inspraak en impact vanuit de buurt op de beleidsvoorbereiding en –bepaling plaatsvindt. Via welke kanalen werd eventuele inspraak georganiseerd? (4) Tenslotte werd gevraagd naar de gepercipieerde samenhang tussen de maatregelen en verschillende projecten op het terrein.

De *tweede gespreksronde* focust op de *opinie over en de waardering van de genomen maatregelen*. Welke effecten hadden de maatregelen volgens de bevoorrechte getuigen? Kon er een onderscheid gemaakt worden naar effect ten aanzien van bepaalde doelgroepen, fenomenen, delen van buurten e.a.? Hebben de maatregelen impact op de relatie tussen de bewoners en de lokale overheid? Wat denken de bewoners en de beleidsbetrokkenen van de duurzaamheid van het beleid? Is er volgens de gesprekspartners evolutie in het beleid vast te stellen? Tenslotte gingen we na of de betrokkenen lacunes ervaren in het beleid.

Bij de *beleidsrondetafels* werden deze vragen licht aangepast. We vroegen behoudens de eigen perceptie en opinie ook naar hoe men dacht dat de burgers deze vragen zouden beantwoorden.

---

<sup>62</sup> Voor een methodologische toelichting van deze onderzoekstechniek verwijzen we naar het uitgebreide “eindrapport in opbouw” dat verspreid is ter gelegenheid van de bijeenkomst van het begeleidingscomité van 23 mei 2000.

Na afloop konden we met tevredenheid vaststellen dat met de rondetafels een daadwerkelijke interactie tussen de deelnemers op gang gekomen was. De deelnemers hebben zich kritisch opgesteld en alhoewel hun uitspraken misschien niet helemaal representatief zijn voor de groepen die ze vertegenwoordigen gaf het ons een betere kijk op het gebeuren in Mechelen en Antwerpen.

### Onderzoeksbevindingen

Vooraf dient opgemerkt dat deze onderzoeksresultaten nuttige informatie bieden over de problemen, weerstanden en knelpunten inzake de uitbouw van een lokaal geïntegreerd veiligheidsbeleid. Doch een definitieve evaluatie van het beleid is hier niet aan de orde.

1. Bij de vraag naar de **belangrijkste ervaren problemen** is het moeilijk een hiërarchie van belangrijkheid aan te geven. Toch valt het op dat problemen op het vlak van leefomgeving en infrastructuur, waaronder intermenselijke samenlevingsproblemen, meestal eerder op de voorgrond treden dan verschillende vormen van criminaliteit. Het is vooral de combinatie en concentratie van problemen in één buurt die aanleiding geven tot gevoelens van onveiligheid. Het is vooral de dagelijkse overlast, de *incivilities*, die veel wrevel opwekken.

2. Aangaande het veiligheidsbeleid en de perceptie van het **politiefunctioneren** wordt er geklaagd over de afwezigheid van een repressief sluitstuk. Sleutelpersonen die door een toegankelijke aanwezigheid en aanspreekbaarheid bekendheid verwerven bij de bevolking blijken belangrijker dan functies.

3. In tegenstelling tot het politiefunctioneren is het optreden van **justitie** minder direct zichtbaar. De evaluatie hiervan door de geconsulteerde bevolking kan samengevat worden als “te laat en te weinig”. Ook politiemensen worden gedemotiveerd door het volgens hun te snel vrijlaten en het grote aantal seponeringen. Globaal gezien wordt er dus een negatieve beeldvorming omtrent het justitieel optreden opgetekend. Politie en bewoners verwijten justitie een gebrek aan globaal beleid en een gebrekkige doorstroming van informatie. Deze gebrekkige communicatie kan gezien worden als symptomatisch voor organisatorische problemen, met allerlei afstemmingsproblemen tot gevolg. De recente reorganisatie van het Antwerpse parket (d.w.z. na de rondetafels) leidde tot een koppeling van magistraten aan politiezones. Dit komt de onderlinge samenwerking ten goede. De initiatieven die uitgevaardigd zijn met het oog op het dichterbij brengen van justitie, zoals het snelrecht, de bemiddeling in strafzaken of de justitiehuisen hebben alvast geen of een marginaal effect op de beeldvorming.

4. Door de grote diversiteit aan zowel publieke als particuliere projecten wordt er geklaagd over een **gebrek aan visie en coherentie in het stedelijk beleid**, wat zich uit in het overlappen en botsen van de verschillende werkingen. Er bestaan blijkbaar teveel projecten die te weinig continuïteit kennen. Ook het grote personeelsverloop op de verschillende projecten wordt aangekaart. Een intransparant stedelijk beleid verstoort de relatie tussen overheid en bewoners. Aangaande het opmerken en waarderen van initiatieven en beleidsmaatregelen krijgen we tegenstrijdige reacties. Over het algemeen heeft de burger echter weinig of geen zicht op het gevoerde stedelijke veiligheidsbeleid. Dit heeft uiteraard ook te maken met het feit dat er geen systematische evaluaties gebeuren en effecten van beleidsmaatregelen zich vaak slechts op lange termijn en op indirecte wijze tonen. Er kunnen twee soorten burgers onderscheiden worden : de actieve, participerende burger en de passieve, vaak erg negatief ingestelde bewoner, die vooral aan de klaagmuur staat. Intolerantie kristalliseert zich rond tegenstellingen zoals jong – oud, allochtoon – autochtoon. Vermits oud vaak samenvalt met

autochtoon kennen conflicten ook vaak een racistische vertaling. Extreem-rechts vaart hier wel bij en zorgt voor koren op de molen.

Het gebrek aan transparantie wordt nog verhevigd door de opmars van allerlei “professionelen” die de conflicten vaak vertalen in een technocratisch (on)veiligheidsdiscours. Ook de criminologen dragen hier hun steentje bij.

Ontgoocheling vanwege de burger over het gevoerde beleid dient eveneens begrepen te worden vanuit de paradox dat men enerzijds vraagt van de overheid dat ze snel op de bal speelt en resultaten kan voorleggen maar dat er anderzijds duurzame resultaten geëist worden. Snelheid, inspraak en communicatie leven dus op gespannen voet met elkaar.

5. Het vertalen van samenlevingsproblemen naar veiligheidsproblemen - de **penalisering van het sociale** om het met de woorden van Philippe Mary (1998) te zeggen – leidt tot stigmatisering en een spiraal van negatieve beeldvorming van bepaalde buurten en een polarisering van conflicten. De media gedragen zich hier als partner en coproducent van de onveiligheid. Dit heeft verschillende perverse gevolgen. (1) Een buurt of doelgroep krijgt pas aandacht van de overheid als hun problematiek in verband kan gebracht worden met criminaliteit en onveiligheid. (2) De wil tot afstemming en coherentie van het stedelijke beleid dreigt tot een dominantie te leiden van dwingende veiligheidskaders. Er is integendeel behoefte aan een goed overlegmodel dat een geïntegreerde stadspolitiek mogelijk maakt waarin een evenwicht wordt gevonden tussen verscheidene invalshoeken, zoals de politionele, de sociale en de communicatieve.

## Hoofdstuk 5. Besluit

Beleidsanalyse en -evaluatie worden doorgaans begrepen als *'het beoordelen van de waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria'* (supra, inleiding). Zulke definitie van beleidsevaluatie valt doorgaans evenwel moeilijk in de praktijk te brengen. Dit wordt in dit verkennend onderzoek naar de uitbouw van een geïntegreerde criminele politiek bevestigd. In het bijzonder viel de *complexiteit, de meervoudigheid en gelaagdheid van de beleidsvoering* op. Vooral op het vlak van (het streven naar) interne en externe samenhang in het beleid deed zich dit voelen (infra: 5.1., 5.3.). Uitvoering van beleid gaat met heel wat spanningen en conflicten gepaard. Het controleren en beheersen van deze conflicten vergt tijd en energie (infra : 5.3.). Uit het onderzoek blijkt nogmaals hoezeer *informele doelstellingen* wegen op het beleid. Het verhogen van de politieke legitimiteit en het hoofd bieden aan extreem-rechts blijken bv. twee zeer dominerende latente doelstellingen te zijn van het veiligheids- en penale beleid van de jaren negentig. Het officiële veiligheidsdiscours drijft op zeer algemene officiële, sterk symbolisch geladen doelstellingen, zoals *'een veilige samenleving'*, en, *'het dichten van de kloof tussen burger en justitie'*. De concrete vertaling van deze algemene instrumentele doelstellingen gebeurt evenwel soms onduidelijk en dubbelzinnig naar het terrein (cf. inspraak bewoners), soms vrij retorisch (cf. retoriek van community policing) en levert tenslotte bijwijlen tegenstrijdige doelen op tussen én binnen de verschillende beleidsdomeinen (cf. lokaal veiligheidsbeleid, cf. straffen of reïntegratie bij gerechtelijke alternatieve maatregelen) (infra: 5.1., 5.3.). Moeilijkheden in beleidsuitvoering duiken ook op wanneer beleidsdoelstellingen worden teruggebracht tot veeleer organisationele betrachtingen, bv. het oprichten van een dienst of orgaan, of wanneer vervolgens de aandacht voor de uitvoerbaarheid van het afgekondigde beleid laag is. Deze uitvoerbaarheid heeft soms te maken met een gebrekkige afstemming van visies van beleidsmakers (cf. relatie O.M., College van Procureurs - generaal en minister van justitie), met een gebrek aan aandacht voor uitleg en doorstroming naar tussen- en basisechelons (cf. vernieuwde politiewerking, afstemming politie-justitie op het terrein) of gewoonweg met een gebrek aan investeringen (cf. justitiehuisen). Deze moeilijkheden kunnen ook in verband worden gebracht met het feit dat uitvoerders niets steeds goed *weten* wat van hen verwacht wordt (cf. kennis, informatie, bv. bij de opstelling van veiligheidscharters), men het beleid soms niet *kan* uitvoeren (cf. middelen, capaciteiten) of tenslotte men het beleid niet *wil* uitvoeren (cf. conflicterende visies in het vijfhoeksoverleg).

Dit onderzoeksverslag tracht dan ook te illustreren hoe in deze omstandigheden vervolgens de afstand tussen intenties en werkelijkheid overbrugd wordt (bv. de kwaliteit van de wetgeving, de geschiedenis van de Ipz-vorming, de analyse van de pilootzonecharters en de werking van het vijfhoeksoverleg, de werking van snelrecht, gerechtelijke alternatieven, de organisatorische praktijk van de justitiehuisen, e.a.). Het betreft hier evenwel een poging tot analyse van een beleid in volle verandering, dat vele spelers en belangen op het veld bracht. Bijwijlen diende dit beleid het hoofd te bieden aan ernstige crisismomenten in het politie- en justitiesysteem. 'Harde' *gegevens* over beleidsvoering in de vorm van schriftelijke rapporten of interne evaluaties zijn in België sowieso al schaars, maar in deze omstandigheden werd het verkrijgen van gegevens nog moeilijker. Bovendien blijkt men van overheidszijde soms erg terughoudend met het geven van informatie. Daarom diende vaak via informele contacten informatie verkregen. Hierbij vreesden vele betrokkenen evenwel problemen indien deze info kon worden 'gehertraceerd'. Onderzoek moet in deze omstandigheden dan vaak noodgedwongen terugvallen op verklaringen van geselecteerde personen op bepaalde

momenten. Gezien het sociaal geconstrueerde karakter van de werkelijkheid kan dat achteraf tot tegenstrijdige bevindingen leiden. Dit verslag verwoordt dan ook in de eerste plaats de beleving van de geraadpleegde betrokkenen. Vervolgens is getracht deze gegevens in een breder interpretatiekader te passen. Dit interpretatiekader is in de eerste plaats gebaseerd op de in de probleemformulering geformuleerde zes aandachtspunten. In dit besluit komen we kort terug op deze aandachtspunten.

## 1. Interne samenhang

In België bestaat er weinig of geen traditie in het afstemmen van verschillende beleidsplannen (Eliaerts, 1997a). Hier is de vraag aan de orde in welke mate binnen de departementen politie en justitie een intern coherent beleid gevoerd wordt of kan worden. Interne samenhang heeft betrekking op het op elkaar afgestemd zijn van verschillende niveaus of diensten binnen een departement, maar ook op eenduidig geformuleerde en in de praktijk nagestreefde of na te streven doelstellingen. Om een samenhangend beleid te voeren en uit te voeren moeten bovendien *de nodige voorwaarden gecreëerd worden*, zowel op het vlak van logistieke ondersteuning als van personeel. Interne samenhang vereist niet alleen kennis van de eigen praktijk, maar ook van andere relevante initiatieven die zich buiten het eigen werkveld situeren. Dit impliceert dat er aan de betrokkenen informatie dient beschikbaar te worden gesteld over de werking van andere diensten en de toepassing van de maatregelen.

Voorname doken problemen op omwille van de bestaande versnippering van beleid en organisaties, het gebrek aan mogelijkheden tot daadwerkelijke beleidsvoering en in het bijzonder tot ondersteuning en evaluatie van beleid en tenslotte omwille van verschillen in visie en cultuur. Deze verschillen houden doorgaans ook verband met belangenconflicten tussen betrokkenen. Uiteindelijk kunnen zelfs politiek-ideologische tegenstellingen zichtbaar worden. Al deze knelpunten zijn uiteraard onderling sterk met elkaar verbonden.

Wat de politie betreft was van bij aanvang de toestand al versnipperd en vrij incoherent door de structuur en geschiedenis van de Belgische politiediensten. Net afstemming en integratie was een belangrijke betrachting van het vernieuwde politiebeleid vanaf het kabinet Tobback. In de praktijk liepen de hervormingen, zoals verwacht, moeizaam. De redenen voor verandering, namelijk de starre afbakening en positionering tussen de politiediensten, vormden begrijpelijkerwijze ook de verklaring waarom beleidsveranderingen moeizaam op gang geraakten. Het beperkte succes van de intergemeentelijke politiesamenwerking, de conflicten rond de basispolitiezorg bij de rijkswacht, de discussies rond de Ipz-vorming vormen hiervan even vele illustraties. Ook de opgerichte beleidsorganen die ten behoeve van een betere afstemming en coördinatie werden opgericht of verder uitgebouwd (APSD, VSPP, ARP), kenden net zulke onderlinge coördinatie en afstemmingsproblemen.

Belangrijker nog is dat deze organen de eigen rol van coördinatie en ondersteuning ten behoeve van het terrein niet steeds konden waarmaken. De APSD blijkt op het terrein (cf. Ipz-vorming en vijfhoeksoverleg) niet zomaar goedschiks te worden aanvaard als ondersteuner en regisseur. Hier speelde de vermeende of althans gepercipieerde dominantie van kabinet en rijkswacht op de dienst parten. Een andere reden voor het gebrek aan ondersteuning op het terrein kan worden gezocht in het gebrek aan aanlevering van bruikbaar beleidsvormend en -toetsend materiaal. Althans zo werd het ervaren door de gebruikers op het terrein. Ondersteunende diensten voor zowel politie (bv. APSD, VSPP, ARP) als voor justitie hebben slechts beperkte mogelijkheden om echt beleidsevaluerend werk te verrichten. In het departement Justitie zijn er de Steundienst Alternatieve Maatregelen (SAM), de Dienst Strafrechtelijk Beleid (DSB) en het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC), die zich alle moeten bezighouden met beleidsvoorbereidend en -evaluerend werk.

Deze organen hebben totnogtoe weinig evaluatieonderzoek verricht<sup>63</sup>. Als beleidsondersteunende organen nemen zij een vrij marginale positie in. In het ideale geval zouden zij echter de verbinding moeten vormen tussen de verzuchtingen van het terrein en het beleid. Hun verzameling van gegevens moet aan het beleid de grondstof bieden voor het voeren van een samenhangend beleid. Deze diensten kampen echter met allerlei praktische problemen, zoals personeelstekort en/of –verloop - o.a. wegens onzekere personeelsstatuten -, gebrek aan medewerking van het terrein én van het beleid. Een gebrek aan investering en het onvoldoende verlenen van een mandaat dat toegang verschaft tot de noodzakelijke gegevens op het terrein is echter in sé een politieke keuze.

Op het vlak van politie bleef de evaluatie veelal beperkt tot een administratieve en/of politieke evaluatie, zoals bv. mag blijken uit de evaluaties van veiligheidscharters en veiligheidscontracten. Zulke evaluaties zouden evenwel van nut zijn bij de verdere uitbouw en opvolging van bv. een beleidscyclus, één van de essentiële vereisten om tot een coherent beleid te komen (ook infra 5.3)

Coherentie staat of valt verder met de *wil op het terrein* om tot afstemming te komen. De *penale cultuur van onafhankelijkheid*, die sterk ingebakken is bij de magistratuur en de rechterlijke organisatie, en de historisch gegroeide structuur van scheiding tussen onderzoek, vervolging, straftoemeting en strafuitvoering, werken eveneens versnippering in de hand. Zowel onafhankelijkheid als scheiding der machten zijn anderzijds essentiële fundamenten van de werking van de rechtsstaat.

Inzake *justitie* wijzen we nog op de volgende punten. In punt 3.1. en 3.4. van dit verslag wordt aangetoond dat de *wetgeving* met betrekking tot de justitiële initiatieven een duidelijk *gebrek aan samenhang* vertoont. Doordat het beleid (te zeer) meedeint met sterk gemediatiseerde gebeurtenissen in de samenleving, zoals bijvoorbeeld de zaak Dutroux en Euro 2000, komen veranderingen in het strafrechtsbeleid onder grote tijdsdruk en zonder veel kennis van de behoeften op het terrein tot stand. Snelheid en symboliek krijgen de bovenhand op bekommernissen over interne samenhang en aftasten van de behoeften op het terrein (zie ook hierover van de Kerchove, 1999).

Vervolgens leven er verschillende visies over de onafhankelijkheid van het OM en het College van Procureurs-generaal ten opzichte van de minister van justitie. Doch, waneer men het heeft over dé magistratuur en het gebrek aan consultatie van en communicatie met deze geleding, dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen de visie van de klassieke top, die zich op momenten van crisis vrij conservatief en ontoegankelijk opstelt, en de rest van de magistratuur, die ook progressieve krachten in haar rangen heeft (cf. Magistratuur en Maatschappij). Het organiseren van gesprekken tussen de verschillende machten is in principe al een probleem en zeker in momenten van crisis blijkt de communicatie met de magistratuur moeilijk. Een bepaalde top van het OM is traditioneel wél betrokken bij het uitstippelen van het strafrechtelijk beleid (cf. detachering naar kabinetten van leden van het OM). Met de oprichting van de Hoge Raad voor de Justitie, die bestaat uit verkozen leden, heeft men gezocht naar een democratische manier om met de magistratuur in dialoog te treden. Het valt nog af te wachten in hoeverre dit orgaan in de toekomst als gesprekspartner en klankbord vanuit de praktijk mee het strafrechtelijk beleid vorm zal kunnen geven.

---

<sup>63</sup> Als er een evaluatie gevraagd wordt dan wordt er amper tijd voor voorzien en worden de besluiten naast zich neergelegd (cf. evaluatie van de procedure van de oproeping bij proces –verbaal door de DSB) of krijgen de onderzoekers onvoldoende toegang tot de gegevens (zie VI – onderzoek NICC).



Ter illustratie van een gebrek aan een intern samenhangend beleid verwijzen we naar de in dit onderzoek vastgestelde toepassingspraktijk van de oproeping bij proces-verbaal in het rechtsgebied Antwerpen. Deze is duidelijk niet ingebed in een samenhangend strafrechts- en vervolgingsbeleid, op lokaal vlak noch op federaal vlak. Getuige hiervan is de uiteenlopende en beperkte toepassing van het snelrecht in de verschillende gerechtelijke arrondissementen. In het rechtsgebied Antwerpen wordt de oproeping bij proces-verbaal met andere woorden niet aangewend als een efficiënt instrument in de aanpak van de stadscriminaliteit. Deze vaststelling had ernstige vragen bij de regering moeten doen rijzen over de wenselijkheid van een nieuwe procedure van snelrecht, zoals de onmiddellijke verschijning. Deze procedure ligt dan ook zeer zwaar onder vuur, niet het minst omwille van het “evenement”gebonden karakter ervan. De onmiddellijke verschijning moest snel worden doorgedrukt met het oog op de voetbalmanifestatie Euro2000. Net als bij de oproeping bij proces-verbaal geven de betrokken actoren bij de onmiddellijke verschijning opnieuw duidelijk aan geen behoefte te hebben aan deze procedure, die de ongelijkheid met andere zaken alleen nog meer in de hand dreigt te werken (zie ook infra punt 5). Een daadwerkelijk overleg met de betrokken actoren omtrent de wenselijkheid van de onmiddellijke verschijning bleek men echter niet nodig te achten. Worden nu, zoals bij de oproeping bij proces-verbaal, niet allerlei mooie beloftes gedaan inzake personeel en middelen, die misschien weer niet kunnen worden waargemaakt. De procedure is in feite op voorhand reeds gedoemd tot mislukken, net zoals grotendeels de oproeping bij proces-verbaal. Aangezien uit onderzoek blijkt dat enkel sneller straffen de effectiviteit van het strafrecht niet verhoogt, waarom is dan het optimaliseren van de bestaande procedures niet aan de orde gebracht? Is het niet zinvoller om een debat met de betrokken actoren te ontwikkelen over een sneller recht dat menselijker en haalbaarder is en waarbij een tijdsverloop wordt voorzien om de verschillende etappes binnen een procedure degelijk af te werken?

Zowel het snelrecht als de bemiddeling in strafzaken zijn ingevoerd vanuit een streven naar een snellere en meer slachtoffergerichte justitie. In de praktijk is de relatie tussen beide maatregelen echter haast onbestaande. Indien sprake van een samenhangend beleid, zou het logisch zijn dat mislukte zaken van bemiddeling in strafzaken doorgestuurd zouden worden naar het snelrecht. Dat dit niet of slechts zeer sporadisch gebeurt wijst op een gebrek aan interne coherentie. Het kan echter ook wijzen op een gebrek aan ernst van de zaken bij de bemiddeling in strafzaken. Uit de evaluaties blijkt immers dat het vaak gaat om vrij triviale zaken en dat mislukte of stopgezette zaken regelmatig worden geseponeerd.

Wanneer we de *doelstellingen van de alternatieven* in herinnering brengen (zie supra 3.3.3.) stellen we vast dat zij onmiskenbare exponenten zijn van het groeiende eclecticisme in de bestraffing (Beyens, 2000a : 260-285). Straffen of gerechtelijke alternatieve maatregelen dienen aan steeds meer - vaak conflicterende - doelstellingen tegemoet te komen. Deze doelstellingen zijn niet los te koppelen van de maatschappelijke context waarin de maatregelen tot stand komen. Instrumentele doelstellingen, zoals het verminderen van de overbevolking in de gevangenis en doelstellingen met betrekking tot de penologische zingeving van de straf worden gecombineerd. Onder druk van de publieke opinie worden het belang van het slachtoffer en het (symbolische) herstel steeds meer in de verf gezet. In dit verband is het interessant te wijzen op de omzendbrief van 12 september 1996, die de omzendbrief van 7 maart 1995 met betrekking tot de alternatieve gerechtelijke maatregelen vervangt. Deze omzendbrief is overduidelijk een reactie op de zaak Dutroux. Overal waar relevant wordt systematisch het belang van het slachtoffer en de aandacht die er moet besteed

worden aan het herstel toegevoegd. Zulke abrupte ingrepen komen de samenhang in de toepassing uiteraard niet ten goede.

De invulling van de alternatieven wordt vaak bepaald door praktische overwegingen, zoals de beschikbaarheid van projectplaatsen, en bijgevolg door het subsidiebeleid, dat vooral gedreven wordt een tewerkstellingslogica (cf. Globaal Plan), die resulteert in een *versnippering van de uitvoering van de initiatieven*. Hierbij moet erop gewezen worden dat de ingewikkelde Belgische staatsstructuur en het toenemend belang van de gemeenschappen inzake de hulpverlening (bijvoorbeeld samenwerkingsakkoord inzake seksuele delinquenten) niet bevorderlijk zijn voor de overzichtelijkheid bij de actoren op het terrein. Ook de relatie tussen de gemeenschappen en de federale overheid is in volle hertekening. In de toekomst zal het spanningsveld tussen repressie en hulpverlening hierbij duidelijker moeten worden uitgeklaard.

*De magistraten zijn nog onvoldoende vertrouwd met de alternatieven.* Zeker aangaande de dienstverlening heeft men het moeilijk om aan deze sanctie een zelfstandige plaats toe te wijzen. Dit heeft uiteraard te maken met de keuze van wetgever, die - uit gemakzucht - de dienstverlening als probatiemaatregel heeft ingevoerd<sup>64</sup>. De vraag rijst hoe de magistratuur beter vertrouwd kan gemaakt worden met de opeenvolgende veranderingen. Het verspreiden van het penologisch vademecum zorgt voorsnog niet voor een daadwerkelijke mentaliteitswijziging. Dit heeft te maken met de moeizaam kneedbare straftoemingscultuur, die de alternatieven nog steeds in de eerste plaats zien als een gunst en niet als de "normale" sanctie. Indien de overheid het adagium van de gevangenisstraf als ultieme remedie wil waarmaken zal er in de toekomst systematisch moeten geïnvesteerd worden in opleiding van magistraten. Daarbij wijzen we er vanuit reductionistisch perspectief op dat er moet gewaakt worden over de spaarzaamheid waarmee een overheid dient om te springen met straf. Het komt er niet zozeer op neer om veel of meer gebruik te maken van de alternatieven, want dat leidt veelal tot een globaal punitiever optreden (cf. Junger-Tas, 1998 voor Nederland). Het gaat er vooral om dat de alternatieven op een correcte manier worden toegepast, nl. ter vervanging van de vrijheidsberoving en niet als toetje bij een andere straf. Meer is hier dus niet altijd beter.

Ook inzake politie vallen min of meer dezelfde opmerkingen te maken. Wat betreft de doorstroming van de beleidsdoelstellingen alsook de acceptatie van nieuwe beleidsinitiatieven geeft het beknopte relaas over de Ipz-vorming al enig idee in hoeverre de wil tot afstemming soms ondergeschikt wordt gemaakt aan andere belangen. Het streven naar interne coherentie bij de uitvoering van een lokaal politie- en veiligheidsbeleid wordt ook bemoeilijkt door interne versnippering. Deze interne versnippering kan het gevolg zijn van, of minstens verband houden met, institutionele problemen. Coherentie wordt vervolgens belemmerd door het (onvermijdelijk) bestaan van verschillende visies op het te voeren beleid. Zo was er (zeker bij aanvang) duidelijk sprake van *collateral damage* tussen de projecten in een veiligheidskader en deze in een sociaal-emancipatorisch kader. In verband met de wil om tot afstemming te komen viel soms het gebrek aan aandacht op vanuit de beleidstop voor dit gegeven. Op het terrein kwam dit o.m. nog in beeld bij de *tour d'horizon* langs de initiatieven i.v.m. het jongerengroepsgeweld en i.h.b. door de (aanvankelijk?) relatief geïsoleerde positie van de gelijknamige dienst ten opzichte van de andere politieke diensten. In dat verband kunnen, o.m. via de opgetekende problemen rond de doorstroming van informatie over dit

---

<sup>64</sup> Momenteel is er in de Kamer een wetsvoorstel (het zogenaamde wetsvoorstel Bacquelaine) ingediend dat de dienstverlening en de opleiding invoeren als autonome gevangenisvervangende straffen.

jongerengeweld zowel top-down als bottom-up (bv. naar vijfhoeksoverleg), vragen worden gesteld bij de beleidsaandacht voor de interne coherentie. De organisatorische (en politieke?) doelstelling om een dienst op te richten en vervolgens 'iets te doen' primeerde misschien wel op een doordachte beleidsontwikkeling. Tenslotte nog een bedenking in verband met de inhoudelijke coherentie. Bij de analyse van het Ipz-reflectiedocument wezen we al op dit teer punt. Het propageren van een gemeenschapsgerichte politiezorg stond bv. al meermaals op gespannen voet met de wil om tot schaalvergroting te komen. Zo vallen er nog gelijkaardige pijnpunten in de tekst aan te duiden, denken we maar aan het verschil in visie op de politiezorg tussen de lokale overheid/lokale politie enerzijds en federale overheid/federale politie anderzijds.

Verschillen in visie en belangenconflicten kunnen leiden tot een beleidspraktijk waar dient opgetreden in een context van verwarring en zelfs relatieve chaos, die men echter nog al eens tracht te verdoezelen door een neutraal en 'consensueel' veiligheidsvertoog. Gegeven de pluraliteit aan belangen en partners valt consensus echter nog moeilijk te bereiken. Het lijkt erop dat bv. het moeilijk uit de startblokken gerakende Antwerpse prostitutiebeleid te kampen had met zulke conflicterende belangen. Het gebrek aan enige transparantie in dit beleid deed het vermoeden toenemen dat hier enige politieke incoherentie en zelfs tegenstelling diende afgeschermd. De meest recente evolutie in dit dossier, nl. de 'razzia' operaties onder gezamenlijke impuls van HC en PdK ondersteunen dan weer de hypothese dat het hier ging om een 'conflict' (persoonlijke wrijving en/of visieverschil?) tussen top van gerecht en politie dat met de aflossing van de wacht werd opgeklaard. Deze verschillen in visie op veiligheid leven overigens niet enkel in de schoot van het beleid maar zijn evenzeer aanwezig in de gehele samenleving. In het gedeelte 'receptie van het beleid' worden hiervan illustraties gegeven. Uiteindelijk mag dan ook worden besloten dat veiligheidsproblemen doorgaans ook *politiek-ideologisch* geladen zijn. Indien beleid dient gevoerd met vele politieke coalitiepartners geeft dit dan ook vaak aanleiding tot interne onenigheid. In het beleidsdiscours wordt dit evenwel bij voorkeur verdoezeld. Wanneer de samenhang bovendien wordt belaagd door extreem-rechts, en dan i.h.b. als dit de enige oppositiepartij blijkt te zijn zoals in Antwerpen (en binnenkort ook Mechelen?), wordt beleidsvoering nog moeilijker. De hete adem van extreem-rechts in markante coalitie met de schandaalsfeer die er geschapen wordt door de media, zwingelt vervolgens de scoringsdrang van het beleid aan. Na jaren van verwaarlozing dient nu alles snel te veranderen. Vanzelfsprekend richt men zich dan op organisationele doelstellingen die (relatief) makkelijker kunnen worden gerealiseerd. Dit doet de interne coherentie van de genomen maatregelen geen goed.

Gegeven de pluraliteit aan belangen en partners is consensus onmogelijk en is het zelfs wenselijk dat conflicten een plaats krijgen in het beleid (cf. dissensusmodel). Dit wil echter niet zeggen dat we pleiten voor een stuurloos beleid of dagjespolitiek die meedeint op de schandalen, die dan nog grotendeels gecreëerd worden door de media. We pleiten voor een beleid dat maatregelen neemt vanuit een globale visie en die streeft naar een evenwicht tussen belangen, die conflicten op een constructieve manier kanaliseert zonder ze te onderdrukken. Een beleid dat geëvalueerd wordt en dat rekenschap aflegt voor zijn daden (cf. *accountability*).

## 2. Fundamentele rechtsbeginselen

De problematiek van schending van de fundamentele rechtsbeginselen is op verschillende vlakken aan de orde maar situeren zich in dit onderzoek vooral op het vlak van justitie.

In het kader van de bemiddeling in strafzaken is er gewezen op een verschuiving van de functie van de strafrechter naar het OM, waardoor de parketmagistraat zowel de functie van rechter als partij vervult. Ook de rechten van de verdediging worden in vraag gesteld.

Inzake de toepassing van het snelrecht worden de zeer korte proceduretermijnen aangeklaagd. Zij hypothekeren de voorbereiding van de verdediging. Bij de onmiddellijke verschijning, waar de termijnen wel bijzonder kort zijn, zijn in de wet wel een aantal garanties ingeschreven om hieraan te verhelpen, zoals bijvoorbeeld de onmiddellijke terbeschikkingstelling van het dossier en de bijstand van een raadsman vanaf de vordering van aanhoudingsbevel door het parket. Organisatorisch zal het echter al niet eenvoudig zijn om dit te regelen, maar daarnaast wordt op deze wijze de dader louter gereduceerd tot zijn daden. Een justitie die zijn aandacht daarentegen niet alleen op de daad doch ook op de dader en de oorzaken van criminaliteit richt, moet in tegendeel in dialoog treden met de dader, informatie verzamelen over de persoon en de achtergrond van de dader, en aan de dader de tijd laten om zelf enige verantwoordelijkheid op te nemen. Dit kost tijd.

Qua veiligheidsbeleid kunnen, zoals blijkt uit het gedeelte receptie van het beleid, vragen worden gesteld bij de aanpak van samenlevingsproblemen in de buurt en de mogelijke weerslag dat dit heeft op de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Er is enerzijds een principiële discussie over in hoeverre deze buurtproblemen al dan niet door de politie moeten worden aangepakt. Hier wordt de tendens opgetekend dat de politie moeilijke samenlevingsproblemen liever naar de sociale organisaties doorschuift. Deze ontberen evenwel wettelijke bevoegdheden indien er regulerend dient opgetreden. Anderzijds is er het fenomeen van de inschakeling van bewoners in het lokale veiligheidsbeleid. Bewonersdiensten, hoorzittingen e.a. instrumenten worden hiervoor in Antwerpen ingezet. De beleving van de deelnemers van de rondetafels was dat hierbij eigenlijk vooral de hardste roepers aan bod kwamen. Het probleem van democratische besluitvorming doet zich dus niet enkel voor in de politieke organen maar ook wanneer burgers onderling in discussie gaan. Politieke druk vanuit extreem-rechts zwengelt hier de tegenstellingen verder aan. Ook in dat verband kan de vraag worden gesteld of zulk beleid de rechtsgelijkheid en –bescherming, in de ruime zin van het woord, wel echt ten goede komt.

Tenslotte kan rechtsbescherming nog in verband worden gebracht met (externe) *accountability* van politie en ander overheidsoptreden. Het streven naar meer transparantie en *accountability* in politieoptreden vormt (althans aanvankelijk) één van de hoekstenen van de community policing filosofie. Daarbij is het van belang voorwaarden te scheppen voor burgers om niet enkel met politie in contact te komen maar hierbij ook nog informatie uit te wisselen, wederzijds vertrouwen te ontwikkelen en tenslotte eventueel gezamenlijke strategieën op te zetten. In de praktijk blijkt dit moeilijk van de grond te komen. Ook in het kader van dit onderzoek konden weinig beleidsinitiatieven worden opgemerkt die deze principes expliciet als streefdoel hadden opgenomen, en dit zowel op federaal als op lokaal beleidsniveau. Het zgn. debat over het reflectiedocument werd niet geplaagd door enige aandacht voor inbreng vanuit de wetgevende macht. Vervolgens lijkt men met de voorstellen tot indeling van de Ipz's en de opstelling van de veiligheidscharters nu ook niet direct naar de burger of de representatieve politieke organen te zijn gehold voor consultatie, de veelal louter formele goedkeuring in de gemeenteraad te na gelaten. *A décharge* dient hierbij gesteld dat het gebrek aan betrokkenheid en knowhow van deze lokale (gemeente)raden ook een aandeel heeft in dit manco. Tenslotte, we schreven het al, lijken de in het leven geroepen communicatiekanalen met de burger (hoorzittingen, bewonersdiensten, e.a.) alsnog niet te leiden tot enige impact van betekenis op de oriëntatie van het politieoptreden, laat staan garantie in te houden voor evaluatie achteraf van resultaten of wijze van optreden. Observaties van zulke hoorzittingen enige jaren geleden in Antwerpen laten toch nog vaak

een beeld zien van vrij afzijdige, en heel soms autoritaire, gezagsdragers die grote terughoudendheid aan de dag leggen om écht contact aan te gaan met bewoners, laat staan enig inhoudelijk debat met hen te voeren. Via allerlei intermediaire organen en functies (wijkmanagers, straatmanagers, wijkbureaus of ook nog, zowel in Antwerpen als Mechelen, professionele discussieleiders op hoorzittingen e.d.) probeert men hieraan recentelijk wel een en ander te verhelpen. Of de politiemensen hierin eigenlijk participeren is weer een andere vraag. Het veranderen van politiecultuur, want daar houdt deze houding mee verband, is *'like bending granite'* schreef men al eerder. Het feit dat politiereorganisaties ook vandaag nog voornamelijk vanuit organisatorische, en in mindere mate vanuit culturele doelstellingen vertrekken maakt dat cultuurveranderingen traag ingang vinden en de dominante crime-fighting stijl (incl. afstandelijk optreden) moeilijk wordt doorbroken. Anderzijds kan teveel discretionair politieoptreden (alhoewel nu ook een realiteit) weer leiden tot rechtsongelijkheid en -onzekerheid. Het blijft dus zoeken, met vallen en opstaan, naar een goed evenwicht. Minstens zou men hier als aanbeveling kunnen concluderen dat reflectie en discussie (bewustwording) over mogelijkheden tot accountability in beleidsinitiatieven dienen vervat te liggen.

### 3. Welke eigenschappen of problemen op het terrein bemoeilijken een efficiënte beleidsuitvoering?

België kent weinig traditie in het besteden van aandacht aan beleidsuitvoering, of anders gesteld, in het scheppen van voorwaarden om beleid ook effectief uit te voeren. Deze condities hebben betrekking op investeringen in organisatorische aspecten, zoals personeel en middelen, maar ook op doorstroming van informatie, creëren van communicatiekanalen, investeren in cultuurveranderingen, etc. Nalatigheid op al deze vlakken leidt ertoe dat officieel verkondigd beleid grondige veranderingen (soms 'misvormingen') ondergaat en dat aldus de kloof tussen de zogenaamde *stated* en *real* goals toeneemt. Dubbelzinnige (vb. Ipz-vorming), tegenstrijdige (vb. repressie versus hulpverlening; rechtsbescherming versus ordehandhaving) of symbolische doelen zijn daarom bijna gedoemd om tot disparate praktijken te leiden.

Opnieuw, uitvoerders moeten het beleid niet alleen *kunnen* uitvoeren (cf. middelen, personeel), maar ze moeten ook *weten* wat van hen verwacht wordt (cf. informatie, *knowhow*) en het beleid *willen* uitvoeren (cf. persoonlijke overtuigingen; verborgen agenda's).

Beleidsmakers vertrekken hierbij opvallend vaak van een beperkte instrumentele visie op beleid en wetgeving en houden (te) weinig rekening met wat er leeft op het terrein. Moeilijk kwantificeerbare en dus grijpbare aspecten van een organisatie, zoals de penale en politiecultuur worden onvoldoende ingecalculereerd in beleidsmaatregelen. Dit heeft uiteraard ook te maken met de *top-down* benadering die er leeft.

Veel van de geschetste problemen vallen o.i. terug te voeren op het primaat dat *organisationale doelstellingen* in het beleid lijken te hebben op inhoudelijke. Met organisationale of organisatorische doelstellingen wordt dan, in navolging van Denkers, vooral de impact van (1) de actoren, met hun eigen behoeften en persoonlijke doelstellingen, (2) de materiële middelen, (3) de regels en voorschriften en (4) de buitenwacht of de publieke opinie bedoeld.

De *geringe toepassing van het snelrecht, de bemiddeling in strafzaken en de dienstverlening* is voor een groot deel te begrijpen vanuit bovenstaande beschreven problematiek. Het relatief lage aantal zaken van oproeping bij proces-verbaal te Antwerpen en Mechelen hangt nauw samen met de vaststelling dat op het terrein geen of weinig behoefte - of mogelijkheid - bestaat om gebruik te maken van deze procedure. De parketmagistraten schrijven dit toe aan

de volgende zaken: de procedure vereist bijkomend werk terwijl het personeelskader van het parket onderbezet is, een gebrek aan materiële middelen (bv. op het vlak van informatica), de medewerking van de betrokken actoren laat soms te wensen over (politie, advocatuur), en andere dossiers blijven liggen om de snelrechtzaken eerst te behandelen.

De uitvoering van de alternatieven stoot eveneens op heel wat praktische problemen, zeker nu de *parajustitiële diensten volop in reorganisatie* zijn. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat het oppoetsen van het imago van justitie een belangrijk doel is van deze reorganisatie. De spoed waarmee alles moet gebeuren veroorzaakt heel wat chaos op het terrein. Het gebrek aan een volwaardig personeelsstatuut van de parajustitiële medewerkers hebben een bijkomend nefast effect op de dagelijkse gang van zaken (cf. leegloop, niet ingevuld geraken van kaders).

In de wetgeving op de justitiehuisen worden ambitieuze doelstellingen geformuleerd, zoals een verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van justitie, een optimalisering van de humane aanpak en de verhoging van de toegankelijkheid van justitie. Momenteel zijn de praktische problemen op het terrein echter nog zodanig groot (cf. gebrek aan personeel en logistiek) dat de invulling van deze doelstellingen nog wel even op zich laat wachten.

Deze reorganisatie lijkt dus in de eerste plaats een ruimtelijke reorganisatie. We hebben immers geen aanwijzingen dat dit leidt tot een inhoudelijk geïntegreerde aanpak binnen de justitiehuisen. De verschillende diensten blijven nog steeds (te veel) functioneren als eilandjes naast elkaar. Het gebrek aan een degelijke opleiding van de (vele, nieuwe) justitieassistenten is een bijkomend knelpunt. Zij worden veelal zonder veel inhoudelijke sturing vooraf het werkveld ingestuurd. De communicatie over de uitvoering van de alternatieven via ministeriële circulaire's zonder bijkomende opleiding lijkt weinig vruchtbaar. Een voorafgaande opleiding van de justitieassistenten en een continue inhoudelijke ondersteuning bij is hier gewenst.

Kenmerkend voor het penale systeem is dat *de verschillende subsystemen hun eigen accenten leggen qua na te streven doelstellingen*. Er is een onmiskenbaar verschil en botsing tussen de, eerder op vergelding en individuele afschrikking gerichte penale cultuur bij de magistratuur en de op reïntegratie en herstel gerichte cultuur bij de justitieassistenten, die instaan voor de invulling van de alternatieven. Deze verschillende visies leiden tot wantrouwen bij de magistratuur, die vreest voor een te "softe" benadering vanuit de dienst justitiehuisen. De hulpverleningscultuur overheerst hier, wat tot gevolg heeft dat de alternatieven al te vaak exclusief in deze hoek worden gesitueerd. Doordat de dienstverlening ingevoerd is als probatievoorwaarde krijgt ze bovendien een onvoldoende autonoom statuut en wordt ze daardoor al te gemakkelijk gebruikt als een bijkomende sanctie door de magistratuur. Door haar eclectisch karakter vindt de dienstverlening gemakkelijk aansluiting bij verschillende doelstellingen. Dit maakt haar tot een "succesvol" hedendaags alternatief, maar heeft ook als nadeel dat het beroep op de dienstverlening uiteenlopend is en weinig eenduidig voor de actoren op het terrein.

Op het vlak van politie en veiligheid viel de dominantie van organisationele doelstellingen op in het ganse proces van beleidsdoorstroming. De Ipz-vorming was een helse evenwichtsoefening, maar is dit ook geworden (althans dat is onze hypothese) mede omdat zo weinig was gewerkt aan enige inhoudelijke voorbereiding van de betrokken actoren. Het ontbreken van enige langere termijnvisie op de oriëntatie van het politiewerk, de 'liefdesverklaring' aan het adres van de community policing filosofie buiten beschouwing gelaten maakt dat het debat verwaterde tot een strategische en tactische veldslag. De profileringsdrang van de politiekorpsen waste zienderogen aan. Ook de strategische optie om tussen concept en realisatie zo weinig mogelijk ruimte te laten (maar wat was het alternatief?),

was hier debet aan. Het kopiëren van charters mag dan weer als symbool staan voor de nadruk die ook op dit beleidsniveau werd gelegd op het ‘hebben’ van een charter, veeleer dan op het grondig uitwerken ervan. De afwezigheid op vele plaatsen van enige evaluatie van het charter in het vijfhoeksoverleg bevestigt dit gegeven. Maar van de bestudeerde setting Antwerpen kan dit laatste dan weer niet worden gezegd. Voor Mechelen is de situatie hier minder duidelijk. Ook op het terrein laten de voorbeelden jongerengroepsgeweld en prostitutie vermoeden dat organisationele doelen van grote tel waren, en daarmee verbonden, inhoudelijke reflectie blijkbaar steeds iets later komt. Anderzijds viel op dat het gebrek aan inhoudelijke reflectie ook een uitdrukking kan zijn van een gebrek aan betrokkenheid of van een ‘knik’ in de communicatie tussen actoren. De vermeende dominantie van politieke gegevens bij de opstelling van de krachtlijnen in de charters, en de geringe participatie van gerecht in de vijfhoek leidden mede tot de relatieve afwezigheid in het vijfhoeksoverleg van zulke inhoudelijke, en dus niet louter organisationele, discussie over te voeren beleid. M.a.w. het aandeel van de afwezige of passieve partner valt hier niet te onderschatten. Wat het vijfhoeksoverleg betreft liggen o.i. de overheersende top-down cultuur, de persoonlijke wrijvingen en (de hierbij achterliggende?) verschillende visies op veiligheid vaak ten grondslag aan de moeizame werking. De top-down traditie belemmert de goede doorstroming van info en gegevens wat op zijn beurt het nemen van juiste beslissingen bemoeilijkt. Tenslotte leiden al deze factoren samen, nl. de gebrekkige gegevensvergaring, de specifieke bestuurscultuur, de interne verkokering, de verschillende beleidsvisies bij de partners tot een moeilijke start van de zo gepropageerde beleidscyclus. Al deze factoren hebben hun weerslag op de onderscheiden delen van de beleidscyclus zoals ze werd uitgewerkt in het schema van Dunn (in Wester, 1992). Verbeteringen in deze cyclus zou men dan ook kunnen aanvatten door de beschreven problemen in verband te brengen met de onderscheiden delen in deze cyclus. Maar vooral in de aansluiting van de verschillende onderdelen lijken er zich alsnog ernstige problemen voor te doen.

#### **4. De externe coherentie of de afstemming politie – justitie**

De hypothese die uit het onderzoek naar voor komt is de volgende. De complexiteit en meervoudigheid in het beleid lijkt te worden gevoed door de vele opgetekende spanningen en conflicten tussen de partners. Deze spanningen en conflicten vormen één van de uitingswijzen van de verschillen in visie en cultuur die er heersen tussen de verschillende ‘beleidsactoren’. Dit alles beïnvloedt aanzienlijk de mate van externe coherentie en i.h.b. de afstemming tussen politie- en justitie in het veiligheidsbeleid.

*Cultuurcontrasten* doen zich voor tussen de departementen politie en justitie. We wijzen op het verschil tussen de penale cultuur, die intrinsieke doelstellingen zoals rechten van de verdediging en *due process* hoog in het vaandel draagt (of zou moeten dragen) en de politiecultuur die een gans eigen visie op orde en veiligheid in de samenleving heeft ontwikkeld en waarvoor bovenstaande principes wel eens als een ‘sta in de weg’ worden beschouwd. Waarschijnlijk is het nog steeds dominante ‘*crime fighters*’ model hier van grote invloed. We willen in dat verband wijzen op de frustratie die er bestaat bij politiemensen over het “heenzendingsbeleid” van het parket. Indien zij een dader hebben opgepakt die vervolgens “sneller dan de politie het gerechtsgebouw verlaat” leeft bij hen de idee van straffeloosheid en werkt dit erg demotiverend naar de betrokkenen toe. Zulke beeldvorming over het heenzendingsbeleid van het parket kan weliswaar een illustratie vormen van een non-beleid dat bijwijlen door justitie wordt gevoerd, maar wordt anderzijds ook gevoed door het misverstand (ook bij de politie) dat alle daders die vrij komen (en dus niet in voorlopige hechtenis worden geplaatst) hun straf zouden ontlopen. Hier is er dus ook sprake van kortsluiting tussen instrumentele en intrinsieke doelstellingen.

Een samenwerkingstraditie op gelijkwaardige basis tussen beide departementen is in de door ons onderzochte settings haast onbestaande. Dit heeft in de eerste plaats te maken met de eigen traditie en geschiedenis van beide departementen. Daarenboven gingen de hervormingen bij politie heel wat vroeger van start (cf. Pinksterplan, 1991) dan in het departement justitie, waar de hervormingen slechts traag op gang kwamen vanaf de tweede helft van de jaren negentig. Het duidelijkst komt dit nog tot uiting in de werking en communicatie in het vijfhoeksoverleg. Nogal wat energie gaat hier naar de 'miscommunicatie'. Hier geldt de hypothese dat overleg staat en valt met bepaalde personen, die al dan niet open staan voor (en cultuur van) samenwerking. Het belang van sleutelfiguren wordt geïllustreerd door de toepassing van het snelrecht in Brussel. Hier is men er wél in geslaagd om een systematisch samenwerkingsverband te creëren tussen parket en politie. Deze praktijk wordt in de eerste plaats geïnitieerd door een aantal gedreven personen die achter de procedure staan. Dat het snelrecht in Brussel méér wordt toegepast dan in Antwerpen heeft echter ook te maken met de grootstedelijkheidsproblematiek, die in Brussel meer aanwezig is dan in de andere Belgische steden. Tegelijk wensen we opnieuw te benadrukken dat de persoonlijke wrijvingen en de daarmee verband houdende vermeende *Kulturkampf* articulaties kunnen zijn van verschillen in beleidsvisie. Hierbij dient wel aangestipt dat de grote terughoudendheid vanwege het parket om zich wat betreft die visie in de kaarten te laten kijken ook een grote rem is geweest op de ontwikkeling van het vijfhoeksoverleg. Deze terughoudendheid houdt wellicht verband met de hiërarchische structuur én cultuur van Justitie. Anderzijds mag toch worden afgevraagd of hiermee ook niet gewoon soms de afwezigheid van enige bekommernis om een globaler beleid werd gemaskeerd. Ook hier is de sterk individualistische cultuur van de rechterlijke macht van grote tel.

Ook op het terrein kent de afstemming haar problemen. Inzake de oproeping bij procesverbaal hebben we vastgesteld dat deze procedure vrij onbekend is bij de politiediensten en dat er weinig interesse voor bestaat. De omzendbrief betreffende snelrecht is in het begin doorgestuurd naar de politie, doch rechtstreekse contacten i.v.m. de procedure zijn er niet of amper geweest. Eigenlijk weet de politie niet of een zaak al dan niet in snelrecht wordt genomen. Uit de beschrijving van de opstart van het project jongerengroepsgeweld blijkt hoezeer het optreden van politie en justitie hier letterlijk gescheiden bleef door aparte registratiesystemen. Intra-organisatorische problemen bij politie en vooral Justitie verhinderden een coherente afstemming tussen beide departementen. Recente reorganisaties maken een afstemming in de toekomst waarschijnlijker. Maar dit roept dan weer de vraag op in welk perspectief zal worden samengewerkt en daarmee wordt de discussie over visie op (on)veiligheid en de aanpak ervan opnieuw geopend.

## 5. Insluiting versus uitsluiting van kwetsbare groepen?

Justitieel optreden heeft in de meeste gevallen een uitsluitend effect. Toch kunnen hier nog gradaties onderscheiden worden. Gevangenisstraf heeft een absoluut uitsluitend effect op de dader en zijn directe omgeving dan alternatieve gerechtelijke maatregelen, zoals een bemiddeling in strafzaken, een probatie, dienstverlening of opleiding. In deze gevallen wordt er immers gezocht naar een mogelijkheid om de dader zijn straf in de samenleving te laten uitvoeren. Indien deze maatregelen echter vanuit een *net widening* perspectief worden opgelegd kan de bijkomende belasting vanuit justitie een omgekeerd effect ressorteren.

Ook hier dient er gewezen te worden op een *penalisering van sociale problemen*. In het kader van de dienstverlening en de opleiding wordt de dader in een situatie geplaatst waar hij zich



kan bijscholen of voor een eerste keer kennis maakt met een arbeidssituatie. De vraag rijst echter of dit hoeft te gebeuren in een setting die in sé penaal is en dus stigmatiserend blijft en een spiraal van justitiële reacties in gang (kan) zet(ten). Sociale en maatschappelijke problemen worden als het ware steeds meer opgeslokt in een penale setting.

Inzake het *snelrecht* gaat alle aandacht naar de kleine en middelgrote stadscriminaliteit. Dat dit een justitie met twee snelheden in de hand werkt wordt in voorliggend onderzoek bevestigd. Hoewel, afhankelijk van de complexiteit van het dossier, een verschil in behandeling steeds heeft bestaan tussen verschillende soorten van criminaliteit, versterkt de oproeping bij proces-verbaal deze ongelijkheid. De nieuwe procedure van onmiddellijke verschijning kan dit trouwens nog veel meer in de hand werken.

Wat het *daderprofiel inzake snelrecht* betreft zou uit de onderzoeksgegevens van Antwerpen en Mechelen het stereotiepe beeld kunnen gedistilleerd worden van de “straatcrimineel”: met name een jonge, alleenstaande, werkloze persoon van vreemde afkomst. Toch hebben velen een vaste verblijfplaats, zijn de gerechtelijke antecedenten eerder beperkt en is het aandeel Belgen relatief groot, wat kan wijzen op een veeleer voorzichtig gebruik van de procedure op daders met een eerder “veilig” profiel waarmee de magistraten weinig risico willen lopen. Niettemin zijn het personen die vaak reeds in een ongunstige maatschappelijke situatie verkeren. Het is moeilijk denkbaar dat een justitieel optreden via snelrecht hun situatie positief zal beïnvloeden. We stellen eveneens vast dat er veeleer “lichtere” misdrijven in het snelrecht terecht komen, kan toch de vraag worden gesteld of de oproeping bij proces-verbaal hier aangewezen is. Betwijfeld kan worden of de zaken zo belangrijk zijn om een “voorrangsbehandeling” via snelrecht te krijgen. Misschien zouden ze voor de invoering van het snelrecht zelfs niet vervolgd zijn geweest maar geseponneerd zijn wegens opportuniteitsredenen.

Indien toch een justitiële reactie gepast wordt geacht, had in bepaalde gevallen een bemiddeling in strafzaken een meer geschikte afhandelingswijze kunnen zijn. Tevens stellen we vast dat te Antwerpen en Mechelen in het kader van de oproeping bij proces-verbaal eerder strenge straffen worden opgelegd voor feiten die tenslotte niet zo zwaar zijn. We hebben op het eerste gezicht echter geen aanwijzingen om aan te nemen dat dit zou afwijken van de procedure van dagvaarding. Globaal kan gesteld worden dat er over het algemeen nog te vaak teruggegrepen wordt naar de gevangenisstraf en dat het gebruik van alternatieve straffen veeleer op de tweede plaats of aanvullend is. De alternatieven worden weliswaar volop gepromoot door de minister van Justitie, toch geeft het invoeren van de onmiddellijke verschijning veeleer tegenstrijdige signalen aan de magistratuur. Bij de onmiddellijke verschijning is wel de mogelijkheid voorzien om de zaak uit te stellen voor een maatschappelijke enquête met het oog op een alternatieve straf. Maar de korte en dwingende termijnen bij de procedure doen betwijfelen of dit het klimaat zal bevorderen om te komen tot een ruimere toepassing van de alternatieven. Het snelrecht zal met de onmiddellijke verschijning (weerom) moeilijk zijn stempel als repressieve dadergerichte afhandelingsmodaliteit kunnen ontlopen.

Inzake het *daderprofiel van de alternatieven* wordt in ons<sup>65</sup> en ander onderzoek vastgesteld dat maatregelen zoals probatie, dienstverlening of bemiddeling in strafzaken niet of zeer weinig toegepast worden op de echt problematische groepen in de samenleving, zoals bv.

---

<sup>65</sup> We baseren ons hiervoor op gesprekken met direct betrokkenen, observaties van probatiezittingen en steekproefsgewijs onderzoek bij het probanten- en dienstverleningscliënteel in het arrondissement Antwerpen, uitgevoerd door studenten in het kader van de scriptie.

allochtone jongeren (cf. De Pauw, 1996; 2000; Snacken et.al. 1998-1999; Junger-Tas, 1998). De probatie, die zich het meest in de hulpverlenings sfeer bevindt, richt zich misschien nog het meest tot de meest kwetsbare groep in de samenleving van maatschappelijk achtergestelden. Inzake de dienstverlening treffen we duidelijk een ander, reeds veel meer geïntegreerd publiek aan, van mensen die werken of studeren. De dienstverlening wordt door de band voor minder ernstige zaken opgelegd dan klassieke probatievoorwaarden. Uit onderzoek bij de magistratuur (Beyens, 2000a) weten we dat het cliënteel door hen zorgvuldig geselecteerd wordt – de zogenaamde “veilige” daders - waardoor men het effect krijgt dat het insluitend werkt voor een publiek dat reeds of nog geïntegreerd is. Verwijzend naar het *net widening* effect moet echter gewezen worden op het perverse effect dat het deze groep, door de toepassing van een additionele dienstverlening (wat vaak het geval is), soms zo moeilijk wordt gemaakt dat het hun maatschappelijke positie verzwakt.

Globaal wordt dus vastgesteld dat de meest kwetsbare groep in de gevangenis terecht komt, (vaak in de vorm van voorlopige hechtenis), wat hun spiraal van achterstelling nog versterkt. De justitiële reactie is vaak een gevolg van hun toestand van maatschappelijke kwetsbaarheid. Ook België ontsnapt niet aan actuarialistische tendensen (Feeley & Simon, 1994), wat betekent dat bepaalde, als problematisch gepercipieerde *groepen* in de samenleving, systematisch justitieel worden gevisieerd. Het snelrecht mikt duidelijk op plegers van straatcriminaliteit en hooliganisme, met het gevaar dat plegers van dergelijke delicten over één kam worden geschoren.

Het veiligheidsbeleid en -discours richt zich ook expliciet op bepaalde achtergestelde buurten, wat, wellicht ongewild, dreigt te leiden tot een verdere stigmatisering en negatieve beeldvorming van deze buurt. Sociale ingrepen worden hier al te vaak gekaderd in een preventiediscours en worden, om te kunnen genieten van subsidies, in het teken van bestrijding van criminaliteit geplaatst.

## 6. Verhogen van het vertrouwen van de bevolking

We wezen er reeds op dat vele van de besproken maatregelen genomen zijn om de legitimiteit van de overheid te verhogen. De vraag rijst of legitimiteitsverhoging werkt op dergelijke wijze. De signalen moeten eerst en vooral opgevangen en begrepen worden door de burger. Daarom hebben we in het derde luik van dit onderzoek de receptie van het beleid door de bevolking centraal gesteld. Hier hebben we vastgesteld dat dé burger een fictie is. Problemen worden door de burger niet altijd op dezelfde manier waargenomen en gedefinieerd als door het beleid (cf. onveiligheids- versus samenlevingsproblemen). Daarenboven rijst de vraag in hoeverre men dé publieke opinie kan kennen. Bestaat zij wel? Of is het de mening van die groepen die het meest en het luidst hun stem laten horen?

In ons onderzoek onderscheiden we minstens twee soorten burgers: de *actieve*, meer positief ingestelde burger, die toch vaak de weg verliest in de doolhof van organisaties en initiatieven en de *passieve*, klagende, vaak erg negatief ingestelde burger, die zich gemakkelijk door rechtse krachten op sleeptouw laat nemen. Wie is die “community” trouwens? Hier spelen allerlei socio-demografische breuklijnen een rol, zoals jong – oud, Belg – allochtoon, hoger-laag geschoolde. Indien de overheid met deze complexe gemeenschap wil communiceren dient met deze gelaagdheid rekening te worden gehouden. Nu stellen we vast dat de overheid in haar communicatie met de burger nog al te vaak vervalt in een simplistische, autoritaire houding (cf. *hearings* waar beleid wordt meegedeeld aan de burger, in plaats van dat er effectief rekening wordt gehouden met hun verzuchtingen en meningen). Dit staat dan weer in tegenstelling tot de beheptheid bij de lokale en federale overheid om in te spelen op de vraag van de burger, om politieke geloofwaardigheid te ver- en te heroveren bij de burger. Hier

wordt andermaal het verschil tussen de theoretische *stated* en de *real goals* uit de praktijk aangegeven. Uiteindelijk kan in dit verband worden besloten dat de aanpak van de problemen in de buurt niet enkel een ander politie- en justitiebeleid vraagt maar ook een aangepast stedelijk beleid. Hier stelt zich niet enkel meer het probleem van een geïntegreerd veiligheidsbeleid dan wel ook het probleem van een geïntegreerd stadsbeleid. Community policing (of ook *community justice*) kan uiteindelijk niet zonder een community policy wil het enige kans op slagen hebben. Dit maakt het beleid net zo 'complex, meervoudig en gelaagd', maar bovenal erg moeilijk te realiseren.

Op het vlak van justitie werd het penale beleid van de laatste jaren sterk ingegeven vanuit de druk om het vertrouwen van de bevolking in gerecht te verhogen, de kloof met de burger te dichten. Het is ontegensprekelijk zo dat het penale beleid van de laatste jaren veelal tot stand gekomen is vanuit een sterke druk vanwege de buitenwacht en dat dit leidde tot incidentenpolitiek. De druk van extreem rechts, die deze thema's op een populistische manier bespeelt is hieraan niet vreemd.

Een *snellere justitie met aandacht voor het slachtoffer en herstel* - hetzij aan het slachtoffer, hetzij symbolisch aan de samenleving - zijn dan ook dé meest beleden officiële doelstellingen. De vraag rijst echter in welke mate deze doelstellingen op het terrein worden en kunnen verwezenlijkt worden. De boodschap wordt uitgezonden dat *meer straf*-recht helpt. Uiteraard is dit een (zeer) simplistische voorstelling van zaken en werkt dat zelfs averechts, want de teleurstelling achteraf bij de bevolking is immers des te groter. Maatregelen op justitieel vlak zijn immers weinig (direct) zichtbaar. De media werken, door de mediatisering van schandalen, mee aan het installeren van een fundamenteel wantrouwen ten aanzien van justitie. Justitie wordt alzo erg *selectief belicht* en bekend bij de bevolking.

De oproeping bij proces-verbaal is onder meer ingevoerd om het slachtoffer beter en sneller van dienst te zijn. In ons dossieronderzoek stellen we vast dat er bijna steeds een slachtoffer in de dossiers terug te vinden is. Toch is het aantal burgerlijke partijstellingen voor de rechtbank niet zo hoog. De reden hiervoor is niet zo duidelijk: heeft het te maken met het gegeven dat de schade niet altijd zo omvangrijk is, of heeft het slachtoffer geen tijd gehad om zijn dossier voor te bereiden? De procedure van onmiddellijke verschijning wenst eveneens de dubbele victimisatie van het slachtoffer te voorkomen, enerzijds door het delict, anderzijds door het gebrek aan een gepast optreden vanwege justitie. Maar hoe zal het slachtoffer de tijd vinden om zich voor te bereiden en aanwezig te zijn op de zitting wanneer dit bij de oproeping bij proces-verbaal soms al een probleem vormt. Daarnaast zal het slachtoffer waarschijnlijk amper zijn verhaal kunnen doen op de zitting aangezien alles zeer snel zal moeten verlopen. Tegelijk moet erop gewezen worden dat de vraag vanuit de samenleving vaak paradoxaal is. Men wil een snelle en efficiënte justitie, maar dat staat dan weer haaks op een penale reactie die rekening houdt met de belangen van het slachtoffer. Men wil vergoeding van het slachtoffer én een strenge reactie, nl. een gevangenisstraf, die de dader dan weer de mogelijkheden ontnemt om het slachtoffer te vergoeden.

Het meest openlijke antwoord op de vertrouwenskwestie met de burger is de oprichting van justitiehuisen. Zij staan symbool voor een toegankelijke en humane justitie, dicht bij de rechtszoekende burger. De nieuwe alternatieve gerechtelijke maatregelen hebben eveneens als doelstelling het herstel aan het slachtoffer en/of de maatschappij. Tegelijk zien we dat bij de toepassing van de bemiddeling in strafzaken het slachtoffer vaak afwezig is en dat de dadergerichte maatregelen nog steeds een grote plaats innemen. De overgang van een daad- en dadergericht penaal systeem naar een slachtoffergericht systeem, wat in het officiële discours zo vooropgesteld wordt, is echter nog lang geen feit.

## 7. Conclusie: Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek

### 7.1. Integratie vereist het erkennen van verscheidenheid binnen de strafrechts-bedeling

De uitgangspunten van het onderzoek betreffende de meervoudigheid van de doelstellingen binnen een criminele politiek, zoals door Denkers geformuleerd (supra 1.3.2.), zijn door de empirische bevindingen bevestigd. De deelstudies binnen de onderscheiden sectoren “politie” (jongerengroepengeweld, prostitutie) en “justitie” (snelrecht, alternatieve afdoeningen) illustreren het belang van de conflicten tussen instrumentele, intrinsieke en organisationele doelstellingen in de beleidsuitvoering. Bij het uitstippelen van het beleid wordt met deze conflicten evenwel onvoldoende rekening gehouden. Dit heeft te maken met een nog steeds sterk *gecentraliseerde en top-down* ontwikkeling van het beleid, waarbij richtlijnen (politie) of wetgeving (justitie) tot stand komen zonder voorafgaande studie of kennis van de behoeften en visies die op het terrein leven. Deze traditionele manier van beleidsvoering vinden we ook terug in het lokaal veiligheids- en stedelijk beleid, waarbij de officiële doelstellingen om het beleid “dichter bij de burger” te brengen in de praktijk niet tot echte inspraak van die burger leiden, maar eerder tot het louter meedelen van reeds genomen beslissingen.

Het verhogen van zowel de *effectiviteit* als de *legitimiteit* van het beleid vereist een grondige mentaliteitsverandering die afstapt van deze top-down aanpak.

De meervoudigheid van de doelstellingen kan men in elke organisatie terugvinden. De *complexiteit van een criminele politiek* wordt echter nog verhoogd door de verscheidenheid tussen de verschillende onderdelen van de strafrechtsbedeling enerzijds, en de nood aan samenwerking met instanties buiten de strafrechtsbedeling anderzijds.

Opnieuw lijkt het ons evenwel niet wenselijk deze verscheidenheid in een puur instrumentele visie enkel als een probleem te zien. Binnen een *rechtsstatelijke visie* op de strafrechtsbedeling is het essentieel dat *politie en justitie* niet dezelfde doelstellingen nastreven: de rechtsbescherming van de burger eist precies dat zij verschillende taken hebben, en dat de beslissingen van elke instantie gecontroleerd worden door de volgende, die ze eventueel ongedaan kan maken. Het oppakken van een verdachte door de politie is hiervan een goede illustratie (al dan niet vervolging of vordering van een voorlopige hechtenis door het parket - aanhouding door de onderzoeksrechter - controle door de onderzoeksgerechten - beslissing door de vonnisrechter - uitvoering door de uitvoerende macht). In de praktijk is het evenwel precies hierover dat grote frustraties bestaan op het terrein, omdat het niet bevestigen van een beslissing of handeling door de daaropvolgende instantie de indruk wekt dat men “voor niets” gewerkt heeft. De oplossing van dit probleem is niet eenvoudig, omdat het nastreven van verschillende doelstellingen ook tot cultuurcontrasten leidt, die sterk in de professionele houding ingebakken zijn. Een verhoging van de *communicatie* tussen de opeenvolgende instanties is hier noodzakelijk, zodat de redenen voor het (niet) nemen van bepaalde beslissingen kunnen besproken worden. De resultaten betreffende het vijfhoeksoverleg tonen aan dat dit proces langzaam verloopt, het voorbeeld van het snelrecht te Brussel toont evenwel dat structureel ingebouwd overleg de enige weg is om tot meer begrip en minder frustraties te komen.

## 7.2. Integratie vereist het erkennen van verscheidenheid buiten de strafrechts-bedeling

Het veiligheids- en justitieel beleid kan in België ook niet meer gedacht worden zonder de samenwerking met verschillende *niet-justitiële instanties*. Het recht op veiligheid voor elke burger is slechts een onderdeel van een recht op welzijn voor die burger. Een lokaal veiligheidsbeleid moet derhalve kaderen in een ruimer lokaal stadsbeleid, waarin politie en justitie - mede volgens het principe van de *subsidiariteit* van het strafrecht - slechts een ondergeschikte en zeer specifieke plaats mogen innemen. Een justitieel beleid dat gelooft in de meerwaarde van hulpverlening moet ook de eigenheid hiervan respecteren.

De erkenning van eenieders *respectievelijke bevoegdheden* is hierin essentieel. In het politieke veiligheidsdiscours van de laatste jaren is de subsidiariteit van een strafrechtelijk optreden soms uit het oog verloren. En ook op het terrein zien we illustraties hiervan : de politie wordt ingeschakeld in de aanpak van ruimere buurtproblemen, lokale initiatieven krijgen gemakkelijker financiële steun als ze “preventie van criminaliteit” tot doel hebben, hulpverleners worden in hun samenwerking met justitiële instanties steeds meer in een controlerende functie gedrongen. De “pénalisation du social” is een reëel fenomeen, een duidelijke politieke keuze tussen een loutere “veiligheidsstaat” en een “verzorgingsstaat” dringt zich op.

Integratie van niet-justitiële instanties in een criminele politiek betekent dus niet dat alle geledingen dezelfde doelstellingen moeten nastreven, maar dat er juist een erkenning komt van de waarde van de verscheidenheid. Dit moet evenwel gepaard gaan met betere communicatiekanalen en duidelijkere afspraken omtrent taakverdeling. De justitiehuisen kunnen hier gezien worden als een poging om een betere structurele en organisationele samenwerking tussen bepaalde justitiële en para-justitiële diensten mogelijk te maken. Hierbij loopt men evenwel het risico dat, door de geografische scheiding van het gerechtsgebouw, de communicatie met de magistraten zelf bemoeilijkt wordt, die dan weer essentieel is om bv. een ruimere toepassing van de alternatieve sancties te verwezenlijken.

## 7.3. Het vertrouwen terugwinnen van “de” bevolking

In het beleidsdiscours wordt gretig naar “*community policing*” en stilaan ook naar “*community justice*” verwezen (cfr. justitiehuisen). Hierbij wordt echter zelden gesteld wie deze “*community*” is. Daarenboven moet deze tendens gezien worden tegen de achtergrond van de “*risk society*”, waarin burgers van de overheid verwachten dat deze hen tegen criminaliteitsrisico's verzekert. Ofschoon “de bevolking” als één monolithisch geheel voorgesteld wordt, blijkt uit buitenlandse ervaringen dat dergelijk beleid al snel tot dualisering leidt: het herwinnen van het vertrouwen slaat dan vooral op de burgers uit de weinig problematische middenstandsbuurtten, terwijl de problematische of achtergestelde buurtten via “justitieantennes”, “night courts” en “zero tolerance” aangepakt worden.

Ook in België zien we tendensen in die richting: een meer “actuariële” aanpak van categorieën personen of buurtten (cfr. veiligheidscontracten), waarbij het voor individuele personen uit die buurtten moeilijk wordt om aan de stigmatisering te ontsnappen, de verdere ontwikkeling naar een justitie met twee snelheden (cfr. snelrecht en onmiddellijke verschijning) die de uitsluiting van kwetsbare groepen versterkt (cfr. hoog aandeel van uitgesproken gevangenisstraffen).

Uit onze bevraging naar de receptie van het beleid blijkt daarenboven dat justitiële maatregelen het *minst zichtbaar* zijn voor de niet direct betrokkenen, en dus weinig kunnen bijdragen aan de verhoging van het vertrouwen van “de” bevolking. Anderzijds lijken we uit de ervaringen met strafbemiddeling te kunnen besluiten dat de meeste betrokken slachtoffers en daders deze nieuwe aanpak doorgaans wel degelijk appreciëren. Zij maken natuurlijk ook deel uit van de bevolking. Het justitieel beleid zou zich derhalve moeten concentreren op een herwinnen aan legitimiteit bij de direct betrokken partijen (rechten van slachtoffers én daders, accountability van politie én justitie), en zich niet laten verleiden tot maatregelen die vooral een - twijfelachtige - voorbeeldfunctie zouden moeten hebben naar het ruimere publiek toe. Deze laatsten houden door hun toenemende actuariële inslag een verhoogd risico in van collectieve ontsporing en schending van fundamentele rechtsprincipes (cfr. de hetze rond “de” seksuele delinquenten sinds de zaak Dutroux, alsof deze delinquenten één homogene risicogroep uitmaken, de ontsporingen in de media in Engeland over vermeende pedofielen).

Ook op het vlak van het lokaal veiligheidsbeleid dient er rekening mee gehouden dat “de” burger niet bestaat. Onze bevraging heeft een duidelijk verschil aangetoond tussen de “passieve” burgers en de “actieve” burgers. Deze laatsten nemen zelf initiatieven om situaties in de buurt aan te kaarten of aan te pakken. In het lokaal veiligheidsbeleid is hiermee te weinig rekening gehouden. Al te dikwijls worden er vanwege de overheid maatregelen genomen die geen rekening hielden met reeds bestaande, uit de basis gegroeide initiatieven, en deze doorkruisen. Dit komt noch de efficiëntie, noch de geloofwaardigheid van het lokale beleid ten goede. Er moeten meer inspanningen geleverd worden om tot een echte *dialog* met deze burgers te komen.

#### **7.4. Kritische evaluaties van een geïntegreerde criminele politiek**

Naast een betere onderlinge communicatie heeft een geïntegreerd beleid ook nood aan kritische evaluaties. Dit kan door speciaal daartoe aangestelde instanties binnen het systeem of door buitenstaanders, bv. universitair wetenschappelijk onderzoek.

Geen van beide mogelijkheden kunnen in België op een ruime traditie steunen. Evaluaties *binnen het systeem* zijn ingevoerd met bv. het instellen van de functie van bemiddelingsadviseurs voor de strafbemiddeling of het Comité P voor de politie. De geschiedenis van deze twee instanties leert dat zij slechts moeilijk een plaats binnen het systeem verwerven en dat kritische evaluaties niet steeds in dank aanvaard worden.

Een positieve evolutie zien we in de oprichting van verscheidene steundiensten voor het beleid, zoals de APSD, het VSPP, de Dienst Strafrechtelijk Beleid, de Steundienst Alternatieve Maatregelen. Ook deze diensten blijven echter vrij geïsoleerd functioneren en krijgen niet altijd de nodige middelen om slagkracht te verwerven. Er is daarenboven geen integratie tussen deze instanties, alhoewel zij belendende percelen bestrijken. Het voorbeeld van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie toont ook dat de relatie tussen intern en extern wetenschappelijk onderzoek, en hun relatie tot het beleid, dringend dient uitgeklaard te worden. Overleg tussen de betrokken sectoren is hier wenselijk.

Ook het onafhankelijke *universitair wetenschappelijk onderzoek* weet zich slechts stilaan een plaats te veroveren. Waar het Ministerie van Binnenlandse Zaken de laatste jaren systematisch grootschalige programma's van wetenschappelijk onderzoek uitschreef, was dit voor het Ministerie van Justitie veel beperkter en meer gefragmenteerd. Voor beide sectoren geldt dat het vooral kortlopende projecten betrof - soms op het randje van de audit. De vraag rijst of

dergelijk evaluerend onderzoek wel de taak van een wetenschappelijke equipe is. Het DWTC-programma was hierin een welgekomen mogelijkheid tot meer fundamentele vraagstelling.

Uit huidig onderzoek blijkt evenwel dat er ook voor het *criminologisch onderzoek* een gewetensonderzoek noodzakelijk is. Uit onze studie naar de receptie van het beleid bij de bevolking blijkt dat de nadruk op veiligheidsproblemen, niet alleen in het beleid maar ook via criminologisch onderzoek, als een blijvende stigmatisering van bepaalde buurten ervaren wordt. Het aantonen van positieve aspecten in de samenleving behoort dan ook tot de verantwoordelijkheden van dergelijk onderzoek.

## Bibliografie

- ABMA, T. (1992). Beleidsevaluatie volgens het politiek-sociale leermodel, M&O, *Tijdschrift voor Organisatiekunde en Sociaal Beleid*, 423-439.
- ADAM, J-F. (1998). Partnerschap, *De Politieofficier*, 114-138.
- ANCIAUX, O. ET AL (1997). *Federaal rapport vijfhoeksoverleg 1995-1996*, Brussel/Diegem, APSD/Kluwer Editorial.
- ARENDT, H. (1958). *The origins of totalitarianism*, New York, Median New World Publishing Company.
- ARENDT, H. (1994). *Vita activa*, Amsterdam : Boom.
- BEKE, B. & KLEIMAN, W. (1993). *De harde kern in beeld*, Utrecht, SWP.
- BERTRAND-HOUBEN (1997). *Rede van de gouverneur*, s.l.d.
- BEUKEN, M. (2000). L'évaluation de la procédure accélérée réalisée par le Service de la Politique criminelle, *Le Journal des procès*, n° 385 : 7-9.
- BEYENS, K. (1997a). Means to regulate the prison population. Conditions of decarceration, in, HEUNI, *Prison population in Europe and North America. Problems and solutions*, Helsinki: 161-186.
- BEYENS, K. (1997b). De gevangenen na Dutroux. Analyse van een penitentiair beleid onder druk, *Samenleving en Politiek*, jrg. 4, nr. 7: 3-14.
- BEYENS, K. (1997c). Buigen of barsten? Een bericht over het Belgisch gevangeniswezen, *Justitiële verkenningen*, jrg. 23, nr. 8: 62-79.
- BEYENS, K., & SMAERS, G. (1997). Het justitiebeleid na de zaak Dutroux, *Fatik*, nr. 72-73: 3-19.
- BEYENS, K. (2000a). *Straffen als sociale praktijk. Een penologisch onderzoek naar straftoemeting*, Brussel: VUBPress.
- BEYENS, K. (2000b). Vier jaar bemiddeling in strafzaken : 1995-1998, *Panopticon*, jrg. 21, nr. 3 : 260-271.
- BOON, K. ET AL (1995). *Het vijfhoeksoverleg: van plan tot realiteit*, Brussel/Diegem, APSD/Kluwer Editorial.
- BRESSERS, J. & HOOGERWERFF, A. (1984). Inleiding tot de beleidsevaluatie, in, BLOMMESTEIN ET AL, *Handboek beleidsevaluatie*, Alphen a/d Rijn, Samson, 19-34.
- BREUNESSE, J & VAN DER DUSSEN, J. (1994). De scheiding tussen beleid en uitvoering, *Beleidsanalyse*, 6-11.
- BRUINSMA, G. & ZWANENBURG (RED). *Methodologie voor bestuurskundigen, stromingen en methoden*, Muiderberg, Countinho : 199-224.
- CACHET, A. (1998). Groningen: de kwetsbaarheid van driehoeken in de praktijk, *Het Tijdschrift voor de Politie*, nr.4 : 4-7.



- DE HERT, P. & VANDERBORGHT, J. (1994). Over de oprichting van de Algemene Politie steundienst, *Politeia*, nr.9, 10-19.
- DE NAUW, A.. (1996). Dienstverlening, bemiddeling, transactie en snelrecht : over de samenhang der dingen, *Panopticon*, jrg. 17, nr. 5: 437-472.
- DE NAUW, A.. (1997). Les modes alternatifs de règlement des conflits en droit pénal belge, *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, nr. 4: 357-375.
- DE NAUW, A. (1998). De wet tot instelling van het college van procureurs-generaal: tussen droom en daad, enkele verwachtingen, in, *Wie is bang van het strafrecht?* Verslagboek van de W. Delva-cyclus 1997-98, Gent: Mys en Breesch: 1-33.
- DE NAUW, A. (1999). Het Octopusakkoord en de hervorming van het Openbaar Ministerie, *Orde van de dag*, afl. 7: 7-12.
- DE NAUW, A. (2000). De hervorming van het openbaar ministerie: de wet op het college van procureurs-generaal, de wet Franchimont, de wet op de verticale integratie van het openbaar ministerie en het federaal parket, in, SNACKEN, S., (red.) *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel : VUBPress (te verschijnen).
- DENKERS, A.C.M. (1976). *Criminologie en beleid*, Nijmegen : Dekker & van de Vegt.
- DE PAUW, W. (1996). *De afhandeling van drugszaken in Brussel in 1993 en 1994*, Bres dossier nr. 31, Brussel : Iris uitgaven.
- DE PAUW, W. (2000). *Migranten in de balans*, Brussel : VUBPress.
- DE SMEDT, M. (1996). Het hoogste goed, de rijkswachtvisie op de Ipz's, *Politeia*, nr.5 : 16-21.
- DE STOOP, C. (1992). *Ze zijn zo lief meneer. Over vrouwenhandelaars, meisjesballetten en de bende van de miljardair*, Leuven : Kritak.
- DE TROCH, C. & DE RIDDER, W. (1996). Sire, zal mijn ongerustheid afnemen?, *De Politieofficier* : 5-18.
- DE VALCK, S. (1999). Naar een meer humane, toegankelijke en efficiënte justitie... De uitdaging van de justitiehuisen, *Panopticon*, jrg. 20, nr. 6 : 583-591.
- DE ZUTTER, J. (1988). *De meisjes*, Antwerpen : Hadewych.
- ELIAERTS, C. (1988). *The use of non-custodial alternatives: the point of view of the court*, HEUNI, Alternatives to custodial sanctions, Proceedings of the European Seminar, nr. 15, Helsinki: 194-227.
- ELIAERTS, C. (1997a). De ondraaglijke lichtheid van het strafbeleid, *Panopticon*, jrg. 17, nr. 4: 353-369.
- ELIAERTS, C. (red.) (1997b). *Kritische reflecties omtrent de zaak Dutroux*, Brussel: VUBPress.
- ELIAERTS, C. (1997c). Naar een (gewapende?) vrede, de hervorming van het Belgische politiewezen voor en na de zaak Dutroux, *Justitiële Verkenningen*, jrg. 23, nr. 8: 120-137.

- ELIAERTS, C. (1999). De grote sprong voorwaarts... (Octopus : de politiehervorming), *Orde van de Dag*, afl. 6 : 39-45.
- ELIAERTS, C. (1999). Van assensusmodel naar justitie in de buurt, *Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 41, nr. 2: 153-158.
- ENHUS, E. (1999). *Tussen hamer en aambeeld: het Belgisch centraal politiebeleid; een analyse van het vertoog in de periode 1980-1997*, Doctoraatsverhandeling VUB., Brussel, 636 p.
- FEELEY, M. & SIMON, J. (1994). Actuarial justice: the emerging new criminal law, in, NELKEN, D., (ed.) *The futures of criminology*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage: 173-201.
- FIJNAUT, C. (1994). *Prostitutie, vrouwenhandel en (vermeende) politiecorruptie in Antwerpen*, Leuven : Acco.
- FIJNAUT, C. (1995). *Het belang van de gemeentepolitie voor een gemeentebestuur rol en gezag van de burgemeester*, C.P.C.O.O., Studieavond burgemeesters, 05/04/1995.
- FIJNAUT, C. & LAUWAERT, K. (1995). *'Het Belgische politiewezen; wetgeving, beleid, literatuur'*, Antwerpen : Kluwer Rechtswetenschappen.
- FIJNAUT ET AL (red.) (1999). *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven : Universitaire Pers Leuven.
- FIJNAUT, C., VAN DAELE, D. & VERSTRAETEN, R. (1999). De hervorming van het openbaar ministerie Een rechtsvergelijkende commentaar op de totstandkoming, inhoud en draagwijdte van het Octopus-akkoord, in, FIJNAUT, C. & VAN DAELE, D. (eds.). *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven: Universitaire Pers: 271-350.
- FIJNAUT, C., VAN DAELE, D. & PARMENTIER, S. (2000). *Een openbaar ministerie voor de 21<sup>e</sup> eeuw*, Leuven : Onderzoeksgroep OM, K.U.L, U.C.L., FUSL.
- FLORIJN, G. (1998) *Het lokale beleid inzake prostitutie*, Brussel, VUB-licentiaatsverhandeling.
- GARLAND, D. (1990). *Punishment and society. A study in social theory*, Clarendon Press: Oxford.
- GLASBERGEN, P. (1982). Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven, *Bestuurswetenschappen*, 323-336.
- HEBBERECHT, P. (2000). Het federaal veiligheidsplan versterkt de ongelijkheid inzake veiligheid, *Panopticon*, jrg. 21, nr. 2: 101-112.
- HOOGERWERFF, A. (1978). *'Overheidsbeleid'*, Alphen a/d Rijn, Samson.
- HOOGERWERFF, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie, *Acta Politica*, 493-531.
- HOOGERWERFF, A. (1998). Beleidstheorie en criminologie, *Tijdschrift voor Criminologie*, 185-220.
- HOOGEWONING (1993). *Van driehoeksoverleg tot wijkagent*, Leiden: Gouda Quint.
- HOUBEN-BERTRAND, H. (1997). *Rede van de gouverneur*, Hasselt, 1 oktober.

- JUNGER-TAS, J. (1998). Recent trends in sentencing policies in the Netherlands, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 6, nr. 4 : 479-505.
- JUNGER-TAS, J. (1996). *Jeugd en gezin. Preventie vanuit een justitieel perspectief*, Den Haag : Ministerie van Justitie.
- JUNGER-TAS, J. (1997). *Jeugd en gezin II. Naar een effectief preventiebeleid*, Den Haag : Ministerie van Justitie.
- KETS DE VRIES, M. & MILLER, D. (1990). *De neurotische organisatie*, Amsterdam: Muntinga.
- KLEIMAN, W. & KOMMER, M (M.M.V. AIDALA, R.) (1996). *De spijker op zijn kop*, Den Haag : Ministerie van Justitie.
- KORSTEN, A. & TOONEN, TH. (1988). *Bestuurskunde, hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden : Stenfert Kroese.
- MARY, PH.. (1998). *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, Bruylant : Bruxelles.
- MESOPIMA (1999). *Van school naar werk. Trajectbegeleiding van Marokkaanse jongeren in werkwijzer Borgerhout*, Borgerhout, Werkwijzer & L.I.C-Borgerhout.
- MEYVIS, W. & MARTIN, D. (red.) (1997). *Alternatieve maatregelen en straffen. Penologisch Vademecum, Deel I en II*, UGA : Heule.
- MULLENERS, F. (1994). Is er nog een toekomst voor de gemeentepolitie, *De Politieofficier* : 17-28.
- MULLENERS, F. (1995). Basispolitiezorg, *De Politieofficier* : 13-22.
- MUYLLE, K. (1998). Op weg naar een zonale politie, *Pretekst*, nr.20 : 28-31.
- MUYLLE, K. & PÉTRY, P. (2000). *Het vijfhoeksoverleg aan de vooravond van een hervorming*, Diegem : Kluwer/APSD.
- PAELINCK, N. (1998). De moeilijke weg naar kwalitatieve dienstverlening - een praktijkstudie, *De Politieofficier* : 38-48.
- PEETERS, E. (1988). Een straftoemingsonderzoek bij de correctionele rechter, *Panopticon*, jrg. 9, nr. 1: 39-62.
- PONSAERS, P. (1999). De wijkagent in België: een evaluatie, *Actuele Voorinformatie*, nr. 300, *Handboek Politiediensten* : 12-15.
- PONSAERS, P & TREPANT, M. (1996). Beleidsondersteuning in een veranderend politielandschap, *Panopticon* : 130-151.
- RAES, A. (2000a). L'évaluation de l'application de la procédure accélérée dans le ressort de la cour d'appel d'Anvers, *Le Journal de Procès*, nr. 385: 9-11.
- RAES, A. (2000b). De oproeping bij proces-verbaal en de onmiddellijke verschijning: een hopeloos paar? *De orde van de dag*, afl. 9: 25-32.
- RAES, A. (2000c). Snelrecht deel twee: de onmiddellijke verschijning. "Spektakeljustitie"?", *Tijdschrift voor Strafrecht*, nr. 2 : 53-70.

- RAES, A. (2000d). Haast en spoed is zelden goed. Snelrecht: een hoogdravende justitie?, in, SNACKEN, S. (red). *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel: VUB Press.
- RAES, A. (1996). *Snelrecht. Verkennend onderzoek inzake de toepassing te Brussel*, Licentiaatsverhandeling, VUB, 1996, 116p.
- ROVERS, B. (1996). *Criminografie van Rotterdam*, Leiden : Gouda Quint.
- SELS, L. (1995). *De overheid viert de teugels*, Leuven : Acco.
- SNACKEN, S. (1997). Surpopulation des prisons et sanctions alternatives, in, MARY, PH. (ed.) *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social?*, Bruxelles: Bruylant: 367-401.
- SNACKEN, S. (1999). Les mécanismes de la surpopulation pénitentiaire, in : MARY, PH. & PAPATHEODOROU, TH. (eds.), *La surpopulation pénitentiaire en Europe - De la détention avant jugement à la libération conditionnelle / Prison overcrowding in Europe – From pre-trial detention to parole*, Bruxelles, Bruylant: 9-31.
- SNACKEN, S. (red). (2000). *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel: VUBPress (te verschijnen).
- SNACKEN, S., VANNESTE, C., RAES, A., DELTENRE, S. & VERHAEGHE, P. (1998-1999) *Kwalitatief onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden*, onderzoeksrapport, VUB – NICC.
- SNACKEN, S. & BEYENS, K. (2000). Alternatieve sancties : hoop voor de toekomst?, in; SNACKEN, S. (red). *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel: VUB Press (in druk).
- STEDELIJKE ONTWIKKELINGSMAATSCHAPPIJ ANTWERPEN (SOMA) (1997). *Ontwerptekst dossier Winkelhaakstraat/Offerande straat en omgeving*, januari, s.l.
- SZABO, L. (1996). De Interpolitiezones, idee, concept en ontwikkeling, *Politeia* : 3-8.
- VAN DE KERCHOVE, M. (1999). Les réactions législatives aux disparitions d'enfants. "L'affaire Dutroux", paradigme de l'accélération du temps juridique?, *Revue de droit pénal et de criminologie*, vol. 79 ; 1075-1122.
- VAN DEN BROECK, T. (1995). De veiligheidscontracten: evalueerbaarheid en een stand van zaken', *Panopticon*, jg. 16, nr 1 : 58-68.
- VAN DEN BROECK, T. (1997a). 'Van complexe organisaties met simpele jobs naar simpele organisaties met complexe jobs', enkele bedenkingen bij de reorganisatie van de politie Antwerpen, Uiteenzetting op de plechtige opening van het academiejaar van het Politie Opleidingscentrum Antwerpen.
- VAN DEN BROECK, T. (1997b). Resultaten van de regionale bespreking in de grootstad Antwerpen, in, *Veiligheidscontracten en politie*, VAN OUIRIVE, L. & VAN ELCHINGEN (red), Centrum voor Politiestudies, Leuven : 61-72.
- VAN DEN BROECK, T. (1997c) Discussiepunten omtrent de huidige werking van de veiligheidscontracten, in, *Veiligheidscontracten en politie*, VAN OUIRIVE, L. & VAN ELCHINGEN, S. (red), Centrum voor Politiestudies, Leuven : 35-42.
- VAN DEN BROECK, T. (1998). Partners in veiligheidszorg, politie-bevolking: een relatie van mens tot mens?, *Politeia*, jrg. 8, nr.2 : 18-21.

- VAN DEN BROECK, T. (1999). *Community policing and democratic policing, will the two ever meet?*, paper presented at the 51st Annual meeting of the American Society of Criminology, Toronto, november 1999.
- VAN DEN BROECK, T. & EASTON, M. (1997a). 'Return to sender?', De initiatieven tot community policing bij de rijkswacht (deel 1)', *Politeia*, jg.7, nr.2 : 16-19.
- VAN DEN BROECK, T. & EASTON, M. (1997b). 'Return to sender?', De initiatieven tot community policing bij de rijkswacht (deel 2)', *Politeia*, jg.7, nr.3 : 16-19.
- VAN DEN BROECK, T. & ELIAERTS, C. (1994). *Community policing*, Brussel : Politeia.
- VAN DEN BROECK, T. & ELIAERTS, C. (1996). 'Evaluatie veiligheidscontracten Antwerpen en Gent, Eindrapport', Brussel : V.U.B.-Ministerie van Binnenlandse zaken, 293p. + bijlagen.
- VAN DEN BROECK, T & ELIAERTS, C. (1997a). 'A tale of two cities.' De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (deel 1), *Panopticon*, nr.4, 353-369.
- VAN DEN BROECK, T & ELIAERTS, C. (1997b). 'A tale of two cities.' De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (deel 2), *Panopticon*, nr.5 : 480-506.
- VAN DEN BROECK, T. & RAES, A. (2000). "Het leven zoals het is". Veiligheid en leefbaarheid vanuit de buurt bekeken, *Custodes*, juni, 33-58.
- VAN DER KNAAP (1995). Leren van beleidsevaluatie: correctie, reflectie of argumentatie?, *Beleidsanalyse* : 11-25.
- VAN DER NOOT, D & MICHEL, B. (1999). Justice accélérée ou justice expéditive: un regard critique sur l'application de l'article 216quater du code d'instruction criminelle à Bruxelles, *Revue de droit pénal et de criminologie* : 139-176.
- VAN NUFFEL, D. (1998). De genese van het IPZ-gebeuren, *De Politieofficier* : 18-26.
- VAN OTRIVE, L. (1998). Toetsen van de hypotheses, *De Politieofficier* : 164-168.
- VERENIGING VAN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN (1997). *Burgemeesters aan het woord over de interpolitiezones*, s.l.
- WESTER, F. (1992). Wetenschappelijke probleemformulering en onderzoeksopzet, in, BRUINSMA, G. & ZWANENBURG (RED), *Methodologie voor bestuurskundigen, stromingen en methoden*, Muiderberg : Coutinho : 199-224.
- WRIGHT, K.N.. (1981). The desirability of goal conflict within the criminal justice system, *Journal of Criminal Justice*, vol. 9: 209-218.
- YOUNG, M. (1991). *An inside job*, Oxford : Clarendon Press.
- X (1998). *Veiligheidscharter, interpolitiezone Antwerpen-Zwijndrecht, evaluatie*, s.l.
- X, *Cel jongerengroepsgeweld*, s.l.d.

## Bijlage. Vragen vijfhoeksoverleg Antwerpen-Mechelen

### 1. Samenvatting vijfhoeksoverleg-verslagen

Met specifieke vragen van operationele aard (vertrouwelijk)

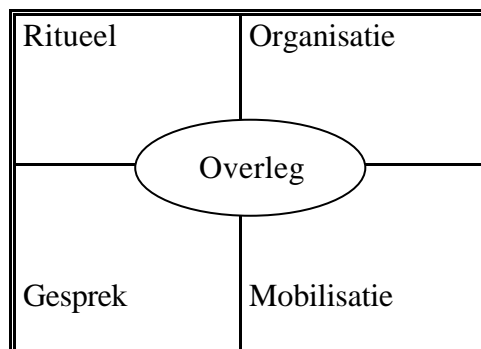
### 2. Vragen aan deelnemers van het overleg

#### Inleiding

Overleg wordt vaak begrepen als ‘het overdragen van berichten, waarbij meningen van de deelnemers over en weer kunnen veranderen onder invloed van deze berichten (Bleker, 1986 in Hoogewoning, 1993: 23). M.a.w. een vorm van interactie waarbij drie elementen kenmerkend zijn: wederkerigheid, het streven tot overeenstemming te komen en het niet bij voorbaat vast staan van de uitkomsten. Men kan zich ook de vraag stellen of het overleg sterk geformaliseerd is en/of doelgericht werkt.

#### Formalisering

+



-

-

+

Doelgerichtheid

Echt overleg vermijdt hierbij de extremen en bevindt zich in het midden. Waar valt het vijfhoeksoverleg te plaatsen?

### Algemene vragen

- a) Wordt het overleg gestuurd? (cf. Is er doelgerichtheid?)
- b) Wie bepaalt de agenda en het vergaderverloop? (cf. formalisering)
- c) wat is van belang om een werkbare vergadering te krijgen? (cf. evenwicht)
- d) Worden de verschillende partners met hun achtergronden begrepen, geaccepteerd?
- e) Is er volgens u een evolutie in het overleg qua verloop, onderlinge contact, de punten die er worden besproken, doorstroming (bottum-up en top-down), de frequentie in hoeveelheid punten een van de partners aanbrengt, etc.
- f) Leidt het overleg ertoe dat het optreden van de partners meer op elkaar wordt afgestemd in de praktijk?
- g) Worden er echt beslissingen getroffen in het overleg. Zijn deze bindend? Worden ze geëvalueerd? (cf. formalisering en doelgerichtheid)
- h) (I.h.b. Antwerpen:) Er wordt blijkbaar veel info verstrekt op de vergadering. Is die van de verschillende partners afkomstig, of eerder van één partij? Worden er conclusies getrokken op basis van die gegevens, zijn die door iedereen aanvaard? Is de uitkomst van het overleg elke keer onzeker?
- i) (I.h.b. voor Antwerpen) Veel punten worden blijkbaar door de politie aangekaart. Klopt dat? Indien zo, hoe is deze aanbreng te verklaren? Hoe ervaren de andere partners dat?
- j) (I.h.b. voor Antwerpen) Het overleg behandelt fenomeengerichte punten (prostitutie, JGG) en in mindere mate buurtgerichte (Falconplein is in eerste plaats georganiseerde criminaliteit). Is dat een bewuste keuze?
- k) Hoe zou men zelf het verloop van het overleg omschrijven op de as van formalisering en doelgerichtheid?

### Inhoudelijke vragen:

#### Politie

- a) Heeft het overleg invloed op de taakstelling, resp. taakuitvoering van politie? Wordt deze taakuitvoering ook geëvalueerd?
- b) Wordt evaluatie veiligheidscharter besproken op het vijfhoeksoverleg?
- c) Vervolgens werden vragen gesteld over specifieke onderwerpen. Daar het hier vooral operationele zaken betreft vermelden we enkel de onderwerpen, nl. : autocriminaliteit, JGG, prostitutie, georganiseerde criminaliteit

#### Justitie

- a) Reageert het parket op beleidsvoorstellen met eigen beleidsinitiatieven of met voorstellen tot afstemming? Hierover werden eveneens vragen van operationele aard gesteld.
- b) Hoe reageert justitie op een gerichtere aanpak van criminaliteit en onveiligheid? Wordt de rechtshandhaving overwegend als instrumenteel aanzien of komt de rechtsbescherming ook aan bod in specifieke topics (JGG, prostitutie, etc)

## **Rijkswacht**

- c) Heeft de taakverdeling tussen politie en rijkswacht impact op het overleg? Leidt dit tot andere voorstellen, inzet van middelen, visies etc?

## **Burgemeester**

- d) Welke visie verdedigt de burgemeester in het veiligheidsdebat?
- e) Is er op één of andere wijze een inbreng van (delen van) de bevolking in zulk overleg?
- f) Bepalen (bepaalde?) burgers in enigerlei mate de agendasetting van het overleg?
- g) Worden gegevens van bevragingen ter sprake gebracht op het overleg? Zijn ze van enige invloed op de agenda of de beleidsafstemming. Evaluatie?
- h) Worden de vergaderingen van de vijfhoek ook met schepenen overlegd? Welke informatie wordt aan het schepencollege, gemeenteraad of commissie veiligheid verstrekt?