

Het kopje naast het schoteltje

Over de gestructureerde versnippering in het integrale veiligheidsbeleid

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-1, nr. 30
p. 159-180
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0644-5



Elke Devroe¹

Deze bijdrage plaatst het integraal veiligheidsbeleid in België in een historisch-constitutioneel perspectief. De probleemstelling – namelijk het ontbreken van overkoepelend gezag op gemeentelijk vlak – zorgt voor een grote diversiteit bij lokale besturen in het vormgeven van een integraal veiligheidsbeleid. Doorzettingsmacht voor de burgemeester als centrale bestuurder die diverse partners moet aansturen werd in België en Nederland niet wettelijk voorzien. Het politiek en bestuurlijk draagvlak, vereist om goed te kunnen besturen, is niet steeds aanwezig. Deze bijdrage gaat in op de ingewikkelde Belgische staatsstructuur. Meer in het bijzonder heeft de derde staatshervorming het vormgeven van een integraal veiligheidsbeleid structureel bemoeilijkt. We schetsen de terminologie van het integraal veiligheidsbeleid en de toepassing ervan als beleidsantwoord op een divers aantal criminologische theorieën. Besluitend reiken we een paar mogelijke oplossingen aan voor de versnippering, onder meer vanuit praktijken in Nederland en in Groot-Brittannië. Deze bijdrage is gebaseerd op de doctorale studie ‘A swelling culture of control, over de genese en de toepassing van de gemeentelijke administratieve sancties’ (Devroe, 2012). Gedeelten van de resultaten worden in citaatvorm weergegeven. Achteraan vindt de lezer de lijst van personen die werden geïnterviewd.

Inleiding

Lange tijd was de zorg voor veiligheid uitsluitend een taak van politie en Justitie. Eind jaren '80 kwam daar echter – door de stijging van traditionele veiligheidsproblemen in combinatie met nieuwe criminaliteitsvormen en risico's – verandering in (De Haan, 1997; Prins & Cachet, 2011). In België en Nederland ontstond de aandacht voor veiligheid pas na een aantal ingrijpende incidenten in de jaren tachtig en negentig. In 1995 begon men te denken in termen van integrale veiligheid, een 'gestroomlijnd beleid rond veiligheid waarbij diverse partners in een keten samenwerken' genoemd. Intussen is dat alweer twintig jaar geleden. Integrale veiligheid bestaat nog steeds, het blijkt een tijdloos dekseltje dat op vele potjes past. Na twintig jaar worden de Belgische gemeentebesturen echter nog steeds geconfronteerd met een grote versnippering bij de concrete uitwerking van een dergelijk beleid. Deze bijdrage gaat in op de historisch-constitutionele oorzaken

¹ Universitair hoofddocent Instituut Bestuurskunde, Crisis & Security Master, Universiteit Leiden, campus Den Haag.

daarvan. De probleemstelling omschrijven we als *het ontbreken van overkoepelend gezag op gemeentelijk vlak*, nochtans één van de elementaire succesfactoren van ketenwerking. Wettelijke controle op uitwerking en sanctierecht bij het niet uitvoeren van integrale veiligheidsplannen heeft de burgemeester niet. Indien uitvoering van bepaalde taken door partners uit het opbouwwerk of uit de hulpverlening vereist is, zal dat vriendelijk moeten worden gevraagd. Het is intussen algemeen aanvaard dat het niet mogelijk en niet wenselijk is dat politie alle taken alleen opvangt. Ze is slechts één van de spelers in een integraal veiligheidsbeleid, en zal ‘partnerships’ moeten aangaan met anderen. Deze partnerships kunnen echter maar geïmplementeerd worden als er een politiek en bestuurlijk draagvlak bestaat. Een dergelijk draagvlak bestendigen ligt in België moeilijker dan bijvoorbeeld in Nederland of in Groot-Brittannië, onder meer omwille van de gemeentelijke autonomie en de drie landstalen. Los van de discussies of veiligheid territoriaal of functioneel moet worden aangepakt, bemoeilijkt de ingewikkelde Belgische staatsstructuur de concrete uitvoering van een integraal veiligheidsbeleid.

In deze bijdrage keren we terug naar 1988, toen de derde staatshervorming plaatsvond. Voorafgaandelijk schetsen we de terminologie en het integraal veiligheidsdenken als beleidsantwoord op een divers aantal criminologische theorieën. Besluitend reiken we een paar mogelijke oplossingen aan voor de versnippering, onder meer vanuit praktijken in andere landen. De analyse uit deze bijdrage is gebaseerd op een reconstructie van 25 jaar veiligheidsbeleid in België, een doctorale studie waarvoor 26 experts² geïnterviewd werden (Devroe, 2012). Hier en daar komen illustrerend citaten uit deze interviews aan bod.

2. Methodologie: de bron

De bron voor de resultaten en bevindingen die in deze bijdrage aan bod komen werd ontleend aan de doctorale studie die in 2012 werd gepubliceerd (Devroe, 2012). In dit doctoraat werd een reconstructie gemaakt van 25 jaar veiligheidsbeleid in België. Deze geschiedenis werd enerzijds geanalyseerd op basis van wetsanalyse en documentanalyse. Zowel officiële als vertrouwelijke informatie werd bekomen, een schat aan informatie waardoor het mogelijk werd de reconstructie te documenteren³. We kregen inzage in zeer vertrouwelijke politieke en regeringsdocumenten, en wensden vanuit de wetenschappelijke integriteit de vertrouwelijke documenten dan ook niet te benoemen. Concreet werd op basis van een inventarisatie van veronderstellingen en doelstellingen die we puurden uit de documentanalyse (beleidsnota's, nota's Ministerraad, wetteksten, brieven, handeling parlement, enz.) en uit de diepte-interviews een inzicht gegeven in de minder zichtbare processen achter de schermen van beleidsvoering. Deze analyse kon niet louter op basis van documenten plaatsvinden. Daarom werden in 2010 en 2011 aanvullend diepte-interviews met bevoorrechte getuigen doorgevoerd. Aan de hand van een 'checklist' werden de motieven, drijfveren, ervaringen en belevingen (percepties) van deze sleutelfiguren in kaart gebracht. Er werd gekozen voor de casestudie, een *'empirische kwalitatieve onderzoeksstrategie waarbij een actueel fenomeen waarop men weinig controle kan uitoefenen, wordt onderzocht in zijn context'* (Vervaeke, Vanderhallen, Opdebeeck &

² Zie bijlage.

³ Zelf waren we van 1990 tot 1998 werkzaam in wetenschappelijke ondersteuningsdiensten van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, en volgden de beleidsprocessen inzake veiligheidsbeleid op de voet, wat ons mogelijk maakte de juiste contactpersonen te contacteren om deze informatie te bekomen. We wensden het vertrouwen van deze personen niet te beschamen.

Goethals, 2002, 420). Methodologisch werd er een ‘collectieve gevalstudie’ uitgewerkt, waarbij drie cases werden bestudeerd, namelijk België (case A), Antwerpen (case B) en Luik (case C). Er werd specifiek gekozen voor deze drie casestudies omdat in België, door de complexe staatsstructuur, diverse overheden een rol spelen in het vormgeven van het lokaal integraal veiligheidsbeleid. De complexiteit van het federale niveau, na diverse staatshervormingen, komt in het doctoraat uitgebreid aan bod bij een analyse van de resultaten in case A (België). In deze bijdrage zijn de resultaten uitsluitend afkomstig uit deze eerste case. Daarnaast werd een casestudie doorgevoerd in een Vlaamse stad (case B) en een Waalse stad (case C) omwille van de mogelijkheid de diverse bevoegdheidsinvloeden van deze twee taalregio’s elk met hun eigen gemeenschaps- en gewestregeringen te onderzoeken. Uiteraard bieden beide bestudeerde steden (Antwerpen en Luik) een rijke informatiebron van integraal veiligheidsbeleid en overlastaanpak in de praktijk (Devroe, 2011). Deze resultaten werden elders gepubliceerd (Devroe, 2013c).

Omdat in deze bijdrage uitsluitend resultaten worden weergegeven over het integraal veiligheidsbeleid in België, komt uitsluitend de Belgische case aan bod. De bevindingen in deze bijdrage zijn, naast literatuurstudie en eigen inzichten, gebaseerd op de resultaten van de interviews. Zorgvuldig werden bevoorrechte getuigen uitgekozen met een specifieke kennis van het thema en een nauwe betrokkenheid bij het onderzoeksobject. Het gaat dan concreet om politici uit de – toenmalige – coalitieregeringen en/of oppositiebanken (ministers en ex-ministers, kabinetschefs, kabinetsmedewerkers, parlementsleden die aanwezig waren tijdens het legislatieve proces, auteurs van de wet en van de Memorie van Toelichting, voorbereidende documenten, (ex-)topambtenaren werkzaam in administratieve beleidskringen, (ex-)experten werkzaam bij de ‘Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten’ (VVSG) en bij de afdeling maatschappelijke integratie Grootstedenbeleid en provinciegouverneurs. Met uitzondering van L. Vandebossche, M. Wathélet en A. Duquesne⁴ werden al de ministers van Binnenlandse Zaken én Justitie in de bestudeerde periode (N: 5) en hun kabinetschefs⁵ geïnterviewd. Niettemin werden ook een aantal experts uit administraties en andere belendende percelen (lobbygroepen, magistratuur) bevestigd die van nabij de besluitvormingsprocessen rond de wet opvolgden. Zo werden 26 bevoorrechte getuigen bevestigd. Met deze personen werden in de periode van 22 februari 2010 tot 29 november 2010 ‘diepte-interviews’ afgenomen; dit is de criminologische term voor het non-directieve interview in Vlaanderen. Het was belangrijk die experts bereid te vinden aan het onderzoek mee te werken die politiek actief waren tijdens de onderzochte periode en een centrale rol vervulden bij de beleidsvorming rond veiligheid afgelopen 25 jaar.

Uit de documentanalyse bleek dat niet alleen bevoorrechte getuigen die binnen federaal verband werkzaam waren in die periode, bevestigd moesten worden. Een bevestiging van bevoorrechte getuigen uit ook regionale overheden drong zich op. Zonder de inbreng in deze problematiek van de regio’s zou slechts een onvolledig beeld verkregen worden van de onderzochte periode. Na de staatshervorming werden de bevoegdheden over stedelijke problematieken zoals overlast en verloedering immers versnipperd over het federale en het regionale niveau. Daarom was een bevestiging van een (beperkt) aantal regionale overheidsactoren (die met het federale niveau samenwerkten) een noodzaak. Een van de doelstellingen van het onderzoek bestond er juist in de invloed van de regionale overheden (Vlaams en Waals), elk met hun eigen beleidsimpulsen voor ons

⁴ Wegens overlijden.

⁵ Dit is de rechterhand van de minister en de hiërarchisch meerdere van alle kabinetsmedewerkers.

onderzoeksonderwerp *sensu lato*⁶ (infra), te bestuderen. Voor een overzicht van de bevoorrechte getuigen, hun toenmalige functie (tijdens de onderzochte periode) en een reconstructie van de opeenvolgende politieke perioden zie : Devroe, 2012.

De citaten in deze bijdrage zijn allen afkomstig uit interviews met de bevoorrechte getuigen uit case A. Omwille van de integriteit en neutraliteit van de doctorale studie werden alle interviews geanonimiseerd. We wensten immers geen politieke polemiek te voeren via het doctoraat.

3. Integrale veiligheid als toverwoord

De term 'integrale veiligheid' komt uit Nederland en gaat al heel lang mee. Het beleidsplan *Samenleven en Criminaliteit* uit 1985⁷ gaf hier een krachtige impuls aan (Van Steden, 2011). Deze nota was het vijfjarenplan van het kabinet Lubbers dat het tij moest doen keren (Brants, 1986). De eerste definitie van integraal veiligheidsbeleid werd in 1993 geformuleerd door de (toenmalige) Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn (Vink, 1994). Integraal veiligheidsbeleid was volgens hem 'het systematisch en planmatig aanpakken van de onveiligheid door overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers samen'. De kerngedachte bestond uit het pleidooi voor een *geïntegreerde* aanpak van de onveiligheid, die in een *ruimer* perspectief werd geplaatst dan de criminogene gedraging (criminaliteit). Ook andere verstoringen of aantastingen van het maatschappelijk leven werden in beschouwing genomen. Integraal werd 'het smeden van een veiligheidsketen met als schakels proactief, preventie, preparatie, repressie en nazorg' genoemd⁸, ofwel 'gemeenschappelijke veiligheidszorg'. Diverse partners zijn hierbij naast en samen met de politie werkzaam. De verantwoordelijkheid ligt bij de burgemeester. Integraal veiligheidsbeleid betekent dat het onder bestuurlijke regie aan elkaar koppelen van de verschillende schakels in de veiligheidsketen (Reynders & Devroe, 2005). Er werd een eigen '*Integrale veiligheidsrapportage*' (1993) aan gekoppeld⁹. Nadien volgde de '*Nota Veiligheidsbeleid*'¹⁰ en het '*Integrale veiligheidsprogramma*' (1999)¹¹. Het vernieuwende in de IV-aanpak lag in de wijze waarop de veiligheidsproblematiek wordt aangepakt (Devroe, 2012). Dit integrale veiligheidsdenken verwees naar het Angelsaksische begrip '*governance*' (Crawford, 2006), of een verschuiving in verantwoordelijkheden van centrale instanties naar lokale partners en burgers, ook wel '*relocalisation*' genoemd (Crawford, 2002) en/of '*plural policing*' (beleid met meerdere partners) (Crawford, Lister, Blackburn & Burnett, 2005). Beheersing door de soevereine staat verschoof naar '*community order*' (Cohen, 1979) en '*community safety*' (Crawford, 1999). Er ontstond vanaf de jaren '90 in de meeste Westerse landen een 'governance' georiënteerd beleid gericht op het ontwikkelen van *partnerships* en lokale situationele preventiestrategieën. De

⁶ Hiermee wordt het totale pakket aan overlastmaatregelen bedoeld (de totale overlastaanpak) in een stad, die zowel uit preventieve als uit bestraffende bevoegdheden bestaat. Vanuit impulsen van de GAS-wet worden in de steden immers ook andere actoren ingezet (die afhangen van regionale overheden).

⁷ Ministerie van Justitie 1985.

⁸ Pilotproject integrale veiligheid Maastricht, ministerie van Binnenlandse Zaken – project Integraal Veiligheidsbeleid; Den Haag, november 1994, 39 p.

⁹ Dit rapport bevatte zowel een statistische analyse van de aard van criminaliteit en overlast, als beleidsaanbevelingen. *Integrale veiligheidsrapportage*, 1993.

¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Nota Veiligheidsbeleid* 1995-1998, Kamerstukken 1994-1995, 24 225, nrs. 1 en 2.

¹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken (1999). *Integraal veiligheidsprogramma*, Kamerstukken 1998-1999, 26 604, nummer 1.

prioriteitsbepaling (welke veiligheidsproblemen eerst aan de orde?) liet zich leiden door de ernst van fenomenen die ‘een aantasting van het publieke domein vormen’ of, anders gezegd, waarbij de overheid een bij uitstek voorkomende en bestrijdende taak heeft¹². Dit was in die periode een vernieuwende en inspirerende gedachte, een soort toverwoord voor de aanpak van onveiligheid. De burgemeester kreeg een cruciale rol bij het verbinden van de diverse partners uit de veiligheidszorg toebedeeld.

Ook in België drong de noodzaak tot een veiligheidsbeleid zich op. De stadsvlucht, het ongenoegen van de bevolking en de stijgende angst voor criminaliteit zorgden bij de federale parlementsverkiezingen van 24 november 1991 voor een politieke aardverschuiving naar extreem rechts. De overwinning van het Vlaams Blok – die zich vooral in de steden voordeed – werd zeer nefast bevonden en werd al gauw tot ‘zwarte zondag’ omgedoopt¹³. Het ging om een legitimiteitscrisis waarbij honderdduizend kiezers hun vertrouwen in de politiek en de politici op die bewuste dag plechtig opzegden (Huyse, 1996). De criminaliteit en de subjectieve onveiligheidsgevoelens vormden samen met de sociale achteruitstelling en de samenlevingsproblemen in de steden een ideale voedingsbodem voor extreem rechts. Het Vlaams Blok individualiseerde de maatschappelijke kwetsbaarheid, die zou ontstaan door grote migrantenstromen. Deze ‘zwarte zondag’ werd het ijkpunt voor de latere Belgische veiligheidspolitiek (Devroe, 2012). Toch duurde het nog tot 1995 voor de Belgische regering het integrale denken opnam in de regeringsnota¹⁴. De regering vroeg aandacht voor samenwerking tussen de korpsen van Civiele Bescherming en de Brandweer, en er moest een globale kaderwet komen voor dringende hulpverlening. Tot en met 1999 kwam daar niet veel van in huis. Het federaal regeerakkoord¹⁵ van 1999 hernam de aandacht voor integraal veiligheidsbeleid. Veiligheid moest meer zijn dan een product van politie en Justitie. Het veiligheidsprobleem werd als een maatschappelijk *proces* benaderd. Een concrete invulling van het integraal veiligheidsbeleid tenslotte werd pas vastgelegd in een regeringsdocument dat men de ‘Kadernota Integrale Veiligheid’ noemde (2004)¹⁶, waarbij organisaties uit het middenveld werden ‘gemobiliseerd’ om een bijdrage te leveren aan de aanpak van de achterliggende oorzaken van onveiligheidsfenomenen en van overlast¹⁷.

Afsluitend stellen we vast dat het ‘toverwoord’ een beetje op zijn retour is. Volgens van Steden wordt het nieuwe van ‘governance’ en veiligheidsnetwerken soms overdreven (Van Steden, 2011). Hoogenboom (2009) stelt vast dat er een verslaving is aan dit soort van concepten: ‘Zij zijn er ineens, raken in de mode, worden *salonfähig* en verdwijnen dan weer. Om na verloop van tijd weer gerecycled terug te keren’ (Hoogenboom, 2009, 65). Toch blijft integraal veiligheidsbeleid nog steeds de richtlijn.

¹² Integrale Veiligheidsrapportage Nederland 1993, p. 9 en p. 19.

¹³ Op 24 november 1991 werd in Antwerpen massaal voor het Vlaams Blok gestemd in de federale verkiezingen (17,7% van de stemmen). Tijdens de federale verkiezingen behaalde het Vlaams Blok 6,6% van de stemmen ofwel 12 van de 212 zetels in het parlement. Om die reden ging die dag de Belgische geschiedenis in als ‘zwarte zondag’.

¹⁴ Krachtlijnen voor een federaal regeringsprogramma, goedgekeurd door de onderhandelaars van CVP, PS, PSC en SP, d.d. 19 juni 1995, 38 p.

¹⁵ Federaal regeerakkoord van 28 juli 1999.

¹⁶ Deze nota werd goedgekeurd op de bijzondere Ministerraad van 30 en 31 maart 2004.

¹⁷ Kadernota Integrale Veiligheid, p. 8.

3.1. Integraal veiligheidsbeleid dient diverse theorieën: een deksel dat op vele potjes past

‘Geïntegreerd’ werken betekent, bewust of onbewust, de beleidsconcretisering van een aantal achterliggende criminologische theorieën. We wensen in de bijdrage aan te geven dat het ‘deksel’ van de geïntegreerde werking op diverse (theoretisch-criminologische) ‘potjes’ past. De term ‘integraal veiligheidsbeleid’ verwijst naar een samenhangend, bewust op elkaar afgestemd, geheel van instrumenten en maatregelen die niet alleen gericht zijn op het bestrijden, maar ook op het voorkomen en vermijden van onveiligheid (Devroe & Reyniers, 2005). In die zin biedt integraal veiligheidsbeleid de mogelijkheid om proactief in te gaan op de maatschappelijke oorzaken van onveiligheid en aldus meer resultaten te boeken dan een louter ‘symptoomgericht’ beleid. Domeinen die de oorzaken van onveiligheid raken zijn onder meer tewerkstelling (zonder werk en inkomen zijn), woonstructuur (slechte woonomstandigheden of dakloos zijn), welzijn (geen toegang hebben tot bepaalde nutsvoorzieningen), hulpverlening en gezondheid (hulpbehoevend zijn, ziek of werk onbekwaam) en onderwijs (ongeschoold of slechte schoolse prestaties). Het aanduiden van deze domeinen als mogelijke oorzaken voor criminaliteit verwijst naar criminologische ideeën die het beleid gedurende de naoorlogse periode vormgaven. Ze vinden hun oorsprong in psychologische en sociologische theorieën zoals anomie (Durkheim, 1893), relatieve deprivatie (Merton, 1957), subculturele theorie (Cohen, 1955; 1958) en labeling (Becker, 1963). Criminaliteit werd beschouwd als een probleem van niet-functionerende onaangepaste individuen en families en van sociale onjuistheid en de onvermijdbare botsing van culturele normen in een pluralistische en hiërarchische samenleving (Devroe, 2012). Als er al een centraal verklaringsthema voor criminaliteit was, verwees men naar de sociale of relatieve deprivatietheorie van Merton. De oplossing werd gezocht in individuele behandeling, sociale hervormingen, ondersteuning en supervisie van families, en in de uitbouw van structurele maatregelen zoals heropvoeding en werkgelegenheid. Deze criminologische theorieën hielden, zowel in België als in Nederland, lang stand en waren goed ingebed in de sociale rationaliteit van de verzorgingsstaat.

De geïntegreerde benadering vertaalde zich in 1994 in Nederland naar de samenwerking rond veiligheid met alle mogelijke partners. De regie over de keten berustte bij de overheid, een visie die men in België deelde. Hoewel er in België geen rapport, regeringsverklaring, commissieverslag of criminaliteitsplan voorhanden was, werd binnen de studiedienst van de Socialistische Partij al jaren gewerkt aan een manifest rond deze problematiek. Het ging om een nota die vorm kreeg in de studiedienst van de Socialistische Partij (SEVI) en door De Witte werd uitgeschreven. Dit werk (De Witte, 1988) vormde de basis voor het verkiezingsprogramma van de partij. Dit document toonde aan dat de sociaal democraten criminaliteit zagen als een gevolg van marginalisering en desintegratie in bepaalde stedelijke buurten. Kleine criminaliteit was volgens deze politici vooral een stedelijk fenomeen en zou wel eens tot het deficit van de steden kunnen leiden. Volgens deze visie hielden criminaliteitsproblemen verband met ongelijke kansen, achterstelling en discriminatie en moest onveiligheid voorkomen worden door sociale preventie ten aanzien van maatschappelijk kwetsbare groepen, wat aansloot bij de eerder genoemde theorieën. *‘Een beleid ten aanzien van kleine criminaliteit mag niet enkel symptoom bestrijdend zijn. Het moet een probleemgerichte aanpak hebben, gericht zijn op het voorkomen van kleine criminaliteit en inwerken op de oorzaken daarvan en de achterliggende problemen. Daaruit volgt dat de aanpak van kleine criminaliteit niet in de eerste plaats een zaak is van politie en gerecht. Een zware repressieve aanpak tegen de*

individuele daders is, bij kleine misdrijven, niet verantwoord. Kleine criminaliteit is tegelijk signaal en schepper van een welzijnsprobleem en tegelijkertijd gevolg en oorzaak van socio-economische problemen. Het antwoord daarop moet in de eerste plaats gezocht worden in preventieve maatregelen van bestuurlijke aard. Een doorgedreven sociale controle kan botsen met de privacy van het individu, en met de vrijheid en zelfstandigheid van jongeren (De Witte, 1988, 81). Beleidsmatig vertaalt zich dat in projecten die een samenspel beogen van preventie, openbare ordehandhaving, sociale cohesie- en integratiebevordering, kansarmoede, werkloosheidsbeleid, welzijn, hulpverleningsbeleid en stedelijk woon- en huisvestingsbeleid. Naast theorieën van ‘social welfare’ (Garland, 2001) waarin sociale re-integratie centraal stond en men poogde de oorzaken van criminaliteit te verhelpen middels sociale programma’s, vonden ook andere theorieën in de IV-werking een beleidsantwoord. Integrale veiligheid kan dus als een ‘deksel’ beschouwd worden dat op vele (theoretisch-criminologische) ‘potjes’ past.

De zgn. ‘responsabiliseringsgedachte’ – die opgang maakten vanaf eind jaren ‘90 – vond ook een antwoord in integraal veiligheidsbeleid. Er werd tegemoetgekomen aan deze gedachte waarbij iedereen verantwoordelijk wordt gesteld voor zijn eigen veiligheid in te staan. De opkomst van de private veiligheidsmarkt leidde uiteindelijk tot *‘reinventing government’* (Osborne & Gaebler, 1993), waarmee bedoeld wordt *‘that governance is no longer monopolised by states’*, hetgeen ook wel *‘rule-at-a-distance’* genoemd wordt (Johnstone & Shearing, 2003, 26) of *‘hollowing out of the state’* (Rhodes, 1994). De beeldspraak wordt gebruikt dat *‘state governments can only continue to operate effectively if they shift from ‘rowing’ to ‘steering’* (Johnstone & Shearing, 2003, 73). Dit beeld van de roeiboot werd al in 1993 beschreven door Osborne & Gaebler (1993), waarbij de overheid de stuurman is en de roeiers de uitvoerende instanties. Vanaf eind jaren ‘90 werd de welzijnsgerichte benadering (*‘penal welfarism’*, Garland, 2001) van de verzorgingsstaat in België en Nederland geleidelijk aan vervangen door een risico- en controleperspectief, dat welzijn en hulpverlening in het keurslijf duwde van een veiligheidsdiscours. Wereldwijd kreeg de overheid die vooral bezig is met veiligheid het label *‘security governance’* mee (Valverde, 2010). Steeds meer beleidsdomeinen worden in een breder gedefinieerd veld van veiligheid getrokken en veiligheidsmaatregelen worden op ruimere schaal toegepast. Volgens Walgrave (in Fret, 2006) gaat het niet langer om het gebaar van solidariteit ten aanzien van een noodlijdende medeburger, maar om een berekende zet om op termijn meer veiligheid te garanderen voor de modale burger. Anderen gaven aan dat verloederde buurten moesten worden gesaneerd om de veiligheid te verhogen; niet om de levenskwaliteit van de bewoners te herwaarden (Geldof, 2006). Kortom, vanaf de jaren negentig overheerste volgens een aantal auteurs het veiligheidsperspectief. Hierdoor werden andere publieke levensdomeinen gemarginaliseerd, behalve als ze werden uitgedrukt in termen van onveiligheid. Hun belang werd alleen nog onderkend door het geloof dat deze factoren oorzaken zijn van criminaliteit, en dat – als ze bestreden worden – de criminaliteit zal dalen. We merken op dat integrale veiligheidswerking een geldig concept blijft, of het nu gaat om het tegengaan van deprivatie en ongelijkheid of het vergroten van controle. Ook al veranderde het denken over veiligheid in de laatmoderniteit, het ‘geïntegreerd werken’ blijft ook deze nieuwe (controle) theorieën dienstig. Ook hier is het maatwerk en de schaal waarop het integraal veiligheidsbeleid concreet gestalte krijgt belangrijk. De wijze waarop lokaal bestuur dit begrip concreet invult, verschilt immers van de beleidstheorie die de burgemeester aanhangt en de politieke samenstelling van de gemeenteraad (Devroe, 2013a).

3.2. Het kopje naast het schoteltje: de staatshervorming

Ook al uitte de regeringsverklaring de intentie om geïntegreerd te werken, handleidingen en *best practices* ontbraken. De constitutionele structuur maakte het bovendien bijzonder moeilijk. Het was in België immers sinds 1988 niet langer mogelijk om een eenduidig veiligheidsbeleid uit te werken zoals bijvoorbeeld in Nederland en Groot-Brittannië. Het vreedzaam ombouwen van een unitaire staat in een federaal bestel is immers geen geringe opdracht. Toch werd dit in België in minder dan vijftientig jaar, in het bestek van één generatie, voltrokken (Huyse, 1996). België kent, in tegenstelling tot Nederland, een federale staat. Voor 1970 kenmerkte België zich als een gedecentraliseerde eenheidsstaat¹⁸. Vanaf het begin van de 20e eeuw gaven decentraliseringstendensen de Belgische unitaire staat vorm. Twee minder ingrijpende staatshervormingen (1970¹⁹ en 1980²⁰) zetten deze tendens in. In deze staatshervormingen werd, om tegemoet te komen aan culturele verschillen in de verschillende taalregio's, telkens een gedeelte van de nationale bevoegdheden aan de gemeenschappen en de gewesten afgestaan. Het federaal concept voor de staatshervorming van 1988 is echter het belangrijkste, en heeft verregaande gevolgen voor het veiligheidsbeleid. Deze hervorming creëerde een versnipperde bevoegdheidsstructuur, waardoor gecentraliseerd uniform besturen onmogelijk werd²¹. Het federale niveau bleef bevoegd door de klassieke veiligheidsproblemen van politie en Justitie; de gewesten werden verantwoordelijk voor de 'fysieke' veiligheid (ruimtelijke ordening en leefmilieu) en de gemeenschappen voor de 'sociale veiligheid' zoals welzijn, onderwijs, integratie en bijstand aan personen (Meerschaut & De Hert, 2008). De staatshervorming versmalde Binnenlandse Zaken op een bijna vanzelfsprekende wijze tot een 'veiligheidsdepartement' (Van Limbergen, 1995), waardoor een geïntegreerde aanpak zwaar bemoeilijkt werd. Het federale niveau had uitsluitend de mogelijkheid om criminaliteit en overlast ofwel preventief bestuurlijk (Binnenlandse Zaken) aan te pakken ofwel bestraffend repressief (Justitie), zoals volgend citaat aangeeft:

'Aan het veiligheidsbeleid werd voor 1988 – voor de incidenten – niet veel gedaan vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Veiligheid was toen gewoon nog geen belangrijk politiek thema in België. In 1988 – na de staatshervorming – wilde niemand dat departement leiden. Het werd een ministerie van 'oude mannetjes' genoemd. Het was een lege doos geworden, alle bevoegdheden waren door de staatshervorming gedecentraliseerd. Men zei 'dat moet de Vlaamse Regering maar doen'. Maar Tobback heeft dat toen helemaal terug opgevuld. Hij had toen al plannen om de politie in grote mate te hervormen, waarbij de gewesten een grotere rol gingen spelen. Het was pas later dat men gezegd heeft 'we moeten dat toch federaal houden'. Want ook over de provincies of de steden had Binnenlandse Zaken niets meer te zeggen. Het beheer en het bestuur daarvan ging naar de regio's. Wij hebben die impasse proberen te veranderen en toch een veiligheidsbeleid op poten gezet, met aandacht voor zowel veiligheid als openbare

¹⁸ Waarbij er onder de centrale staatsinstellingen 'ondergeschikte' besturen werkzaam waren zoals de provincies en de gemeenten.

¹⁹ In 1970 werd in de grondwet het bestaan van 4 taalgebieden, van 3 cultuurgemeenschappen en van 3 gewesten ingevoerd.

²⁰ Voor het Vlaamse en het Waalse Gewest kwam de gewestvorming pas tot uitvoering door de tweede staats-hervorming in 1980.

²¹ Voor Vlaanderen werden de Vlaamse gemeenschap en het Vlaams gewest samengevoegd tot één overkoepelend bestuursorgaan, wat de complexiteit van regelgeving en bevoegdheidsverdeling kan faciliteren. In Wallonië echter, blijven de competenties van de *Région Wallonne* en '*La Communauté Française*' opgesplitst en dus ook verdeeld. *La Région Wallonne* heeft de bevoegdheden voor wat betreft het Duitstalig grondgebied overgeheveld naar het Duitstalig gemeenschapsniveau.

orde, de bevoegdheden die we nog over hadden, en daar kadert de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in. Er was een grote nood. We mogen niet onderschatten dat overlastgegevens, problemen van kleine criminaliteit, drugproblemen, inbraken en dergelijke meer zich in die periode op een sterkere manier profileerden'. (Kabinetschef Binnenlandse Zaken)

Het 'penal welfarism' werd opgedeeld in afzonderlijke bevoegdheidsdomeinen, enerzijds het repressieve (penal) en anderzijds het 'welfarism'. Hiermee werd de kiem gelegd voor een 'dualisering van het veiligheidsbeleid'. Het citaat uit de openingsrede van 1988 toont dit aan:

'Er bestond na de staatshervorming een dichotomie die de dwang en hulp tegenover elkaar stelde. Enerzijds de controle, de identificatie, de bewaking, en anderzijds de bijstand, de steun en het antwoord op een oproep. Moet Binnenlandse Zaken, een nationaal departement, zich omwille van communautaire bevoegdheden plots afzijdig houden van de sector van hulp die uiteraard preventief is en die men het 'open milieu' noemt, zoals juridische hulp aan de dader bijvoorbeeld, of van de ganse sector van maatschappelijke hulp die gekenmerkt wordt door de evolutie van het recht op sociale hulp en door het beeld van de arrondissementscomités van de bescherming of hulp voor de jongeren? Kan Binnenlandse Zaken onverschillig blijven voor die ganse sector, waarin het leven in de wijken wriemelt? Het is daar juist dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken ootmoedig moet luisteren naar de hartslag van het leven'²².

Uit een vertrouwelijk beleidsdocument uit 2001 vonden we volgende passage die verwees naar het gebrek aan geïntegreerd beleid.

'In België stelt zich steeds en overal een probleem van samenwerking, coördinatie en van bevoegdheidsafbakening. Gelet op de Noord-Zuid tegenstelling is een éénstemmige federale veiligheidafstemming onmogelijk. Hier komt men tot de veiligheidparadox. Integriteit van de mens veronderstelt dat men hoog genoeg moet klimmen op de veiligheidsladder, tot op een echelon waar voldoende veiligheidscomponenten in voldoende mate aanwezig zijn. Hoe hoger men in dit veiligheidsechelon klimt, hoe meer instanties er bevoegd zijn, hoe minder eenheid van visie, hoe meer territoriumstrijd, hoe minder actie. Er zijn heel veel instanties bevoegd om criminaliteit te vermijden of te beteugelen: gemeenten (lokale politie), gewest en gemeenschappen voor delen van het preventieve beleid en de federale staat (repressieve beleid). De vraag is niet zozeer wie er voor dat vermijden of beteugelen of voor dat helen bevoegd is, of wie er voor de politie bevoegd is, maar vaak welke overheid er in geïnteresseerd is. Ieder is bevoegd voor een deelgebied, weinigen zijn geïnteresseerd in gecoördineerde gebalde acties'²³.

Preventief werken op de oorzaken van criminaliteit was dus alleen maar mogelijk vanuit de regionale overheden, Binnenlandse Zaken opzadelend met het repressieve luik. Aan overleg en coördinatie tussen de diverse bevoegdheidsdomeinen ontbrak het. We illustreren dit met een voorbeeld uit de jeugdsector. Zo worden de criminele jongeren opgesloten in Everberg, een instelling waarvan het gebouw met federaal geld wordt gefinancierd, maar de zorg in de instelling wordt toevertrouwd aan de

²² Openingsrede prof. Kellens voor de Minister van Binnenlandse Zaken J. Michel (1988) bij de oprichting van de zgn. Hoge Raad ter voorkoming van misdadigheid.

²³ Vertrouwelijk document, 2001.

gemeenschap. Jongeren die minder zware feiten plegen, gaan weer naar instellingen van de gemeenschappen, de zgn. private instellingen. De beide niveaus zijn totaal niet op elkaar afgestemd. Het ontbreekt België aan een ‘uniform bevoegdheidspakket’, waarbij één zelfde probleemzone of doelgroep binnen één bevoegdheidsniveau (federaal of regionaal) kan worden aangepakt. Volgend citaat illustreert dit:

‘Daarom moet er een homogeen bevoegdheidspakket tot stand komen. Men moet kunnen zeggen met eenheid van bevel: ‘dit is iets dat door justitie of door Binnenlandse Zaken wordt waargenomen’, bijvoorbeeld de opvolging van een minderjarige. Dan zal er ook voor gezorgd worden dat dit gebeurt. Als je dat niet op die manier doet, maar het ene loskoppelt van het andere... dat is om moeilijkheden vragen. Dat gaat niet. Het ene niveau spreekt al bijzonder moeilijk met het andere. Ik prijs de Nederlanders vaak gelukkig, want zij hebben dit soort problemen niet. Dat is ook een reden waarom ze onze maatschappij niet begrijpen. Wij hebben ze echter zelf zo gecompliceerd gemaakt, het zijn niet de Nederlanders die dat gedaan hebben. Ik begrijp dus dat ze ons niet begrijpen’ (Minister van Justitie).

Men kon wel proberen om op vrijwillige basis met diverse partners samen te werken, maar dit werd structureel bemoeilijkt door de verschillende bevoegdheidsstructuren. De versnippering maakte een coherent overheidsantwoord onmogelijk. Want wie betaalt, bepaalt uiteindelijk. Zo had Binnenlandse Zaken geen zeggenschap meer over veiligheidsissues in de steden, terwijl juist de stedelijke problematiek volgens de bevoorrechte getuigen leidde tot de ruk naar rechts. Na de staatshervorming van 1988 zou de Minister van Binnenlandse Zaken zich niet langer mogen bemoeien met de stedelijke criminaliteit en onveiligheidsgevoelens, terwijl zich daar, o.a. volgens de Veiligheidsmonitor (1993), de meeste problemen situeerden. Volgende getuigenis uit die periode is sprekend:

‘In de Belgische situatie is het heel complex want de staatshervorming en het communautair aspect speelt daar een grote rol. Uiteraard was kleine criminaliteit en overlast in de steden een groot probleem voor iedere beleidsmaker. Vermits de Vlaamse Regering geen bevoegdheden had over veiligheid en openbare orde, werden alle strategische nota’s die ook de veiligheid in de steden moesten bevorderen opgetrokken naar de termen ‘leefbaarheid’, ‘sociale cohesie’ en ‘welzijnszorg’. Iedereen was uitermate waakzaam om zijn bevoegdheden niet te buiten te gaan. Elke verwijzing naar ‘veiligheid’ werd uit de Vlaamse regeringsnota’s en de strategische beleidsplannen geschrapt. Het federale niveau was bevoegd voor het repressieve beleid inzake openbare orde en veiligheid, en moest van al de rest afblijven. De regio’s waren bevoegd voor welzijn, onderwijs, kansarmoede en stedenbeleid. Toch beoogden ze hetzelfde doel, federaal en regionaal: de steden weer leefbaar maken, de criminaliteit doen dalen, het onveiligheidsgevoel verminderen, de stadsvlucht tegengaan en de duurzaamheid bewaren. De staatshervorming heeft de concrete realisering hiervan in beleidsprogramma’s alleen veel moeilijker gemaakt’. (Expert Vlaamse Overheid)

We sluiten af met een vermelding van de zgn. Lambermont-akkoorden uit 2001. Deze akkoorden gingen nog een stap verder en maakten de gewesten bevoegd voor de ondergeschikte besturen²⁴. Voortaan zijn de gewesten bevoegd door de provinciale

²⁴ De wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gemeenschappen en de gewesten wijzigde art. 6, par. 1, VIII, 1° van de bijzondere wet van 8 aug. 1980 tot hervorming van de instellingen.

en gemeentelijke instellingen (en hun financiering) en niet langer de Minister van Binnenlandse Zaken. Deze akkoorden zetten de tendens naar decentralisering voort die in 1988 werd ingezet. De grote uitzondering hierop zijn de ‘materies van politie’²⁵, die onder bevoegdheid bleven van de federale overheid, in het bijzonder de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie.

3.3. Communicerende vaten

Deze grote constitutionele wijzigingen deden de problematiek van verloedering, stadsvlucht, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens in de grote steden niet verdwijnen: integendeel. De politieke en justitiële afhandeling in de zaak Dutroux en andere schandalen mondden in 1996 uit in de ‘Witte Mars’, een massale betoging op 20 oktober 1996. Driehonderdduizend mensen liepen sereen en in het wit gehuld door de straten van Brussel. Een minister van Justitie herinnert zich dat nog levendig, zoals volgend citaat getuigt:

‘Op dat ogenblik leefde binnen de maatschappij toch wel heel erg het veiligheidsthema en het justitiethema. Deze twee thema’s waren toen ‘hot’. Ze zijn dat nog steeds, maar in die periode meer. Het was zelfs zo bijzonder hot dat na de gruwelijke feiten van Neufchateau, de dag voor de parlementaire onderzoekscommissie op de vermoorde en vermiste kinderen startte, we de ‘Witte mars’ kenden. Vooraleer je enkele honderdduizenden mensen op de been krijgt op een zondag hier in Brussel om hun ongenoegen over de gang van zaken te manifesteren, dan moet er toch wel iets zijn dat maatschappelijk relevant is. Dat is voor mij niet de ‘vox populi’ of het populisme. Dit is een gevoel van machteloosheid dat bij een groot deel van de bevolking aanwezig was. Dat gevoel van machteloosheid heb ik niet alleen gezien in de ogen en in de monden van die enkele honderdduizenden betogers, ik heb dat ook constant in die periode gehoord in elk maatschappelijk contact dat ik had. De mensen waren ongerust. Als minister van justitie, als politicus of als advocaat, in elke hoedanigheid hoorde ik voortdurend de kritiek op politie en Justitie. Dat was iets dat leefde onder de mensen. De parlementaire onderzoekscommissie naar de vermoorde kinderen werd toen gebruikt als een politieke bliksemafleider. Men had deze bliksemafleider nodig. De politiek koos voor openbare debatten in de parlementaire onderzoekscommissie die in reële tijd werden uitgezonden op TV. Uiteindelijk is dat een soort katalysator geweest voor het ongenoegen en de woede die bij de burgers leefde. In grote mate heeft de werkzaamheid van die commissie ertoe bijgedragen dat men terug tot de orde van de dag is kunnen komen.’ (Minister van Justitie)

In datzelfde jaar ambieerden zowel de Vlaamse als de federale overheid één gezamenlijk doel: de steden terug leefbaar maken en de criminaliteit terugdringen. Ieder probeerde echter braaf achter zijn eigen hekje te blijven. Het kopje werd nooit op het schoteltje gezet, maar bleef er naast staan. In een geïntegreerde werking moet het kopje op het schoteltje staan. Met andere woorden: de aanpak van de oorzaken van criminaliteit moet samengaan met de beteugeling ervan. Uit documentanalyse bleek dat de Vlaamse overheid, uiteraard ook begaan met criminaliteitsproblemen, aanvankelijk niet achter

²⁵ Dit omvat de definitie van de administratieve politie (art. 135 par. 2), de organisatie van politie geregeld door de Wet op de geïntegreerde politie op 2 niveaus en de Wet op het politieambt, de bepalingen Nieuwe Gemeentewet m.b.t. politie, art. 119 Nieuwe Gemeentewet (bevoegdheid om politieverordeningen te maken), art. 119 bis (administratieve boetes) en bevoegdheden burgemeester (133, 134, 134 ter en 1345 quater Nieuwe Gemeentewet), en de brandweer.

het hekje bleef. Criminaliteit – nochtans geen bevoegdheid van Vlaanderen – was een speerpunt in het eerste strategisch plan ‘stedelijk beleid’ (1996)²⁶. Ongeveer dezelfde doelstellingen als deze die de Minister van Binnenlandse Zaken L. Tobback voorzag in zijn beleid stonden voorop.

‘Het moet opnieuw goed en veilig leven zijn in Vlaanderen. Verval en verpaupering tasten het maatschappelijk weefsel aan, vormen de voedingsbodem voor sociale uitsluiting, armoede, stijgende criminaliteit, afkeer van de democratie. Men moet beletten dat er geografisch gescheiden werelden of maatschappelijk uitgesloten ruimten ontstaan’²⁷.

Vlaanderen wenste zich niet af te houden van problemen van veiligheid, omdat de staats-hervorming die aan het federale niveau had toegekend, zoals volgend citaat aantoont:

‘In onze begeleidende strategische nota hebben we een viertal strategische doelstellingen geformuleerd: de maatschappelijke positie van de wijkbewoners, een evenwichtige kwaliteitszorg van de woonkern, en de aantrekkelijkheid en het samenleven in de achtergestelde wijk bevorderen. Dit gaat dan over de netheid van het private en openbaar domein, de subjectieve en objectieve onveiligheid, multifunctionaliteit van de wijk, harmonische leefbaarheid, afwisseling, vermindering van leegstand, eliminatie van verkonte woningen, verhogen van de gebruikswaarde, vermindering van de criminaliteit, hogere belevingswaarde van de straten, enz.’ (Expert Vlaamse Overheid)

De administratie stedenbeleid goot dit in projecten, met als titels ‘Verhoging van de leefbaarheid’, ‘Ontwikkeling van sociale cohesie’ en ‘Op weg naar de vitale stad’. Binnenlandse Zaken, alhoewel gedegradeerd tot een ‘oude mannetjeskabinet’, zette in op beleidsdomeinen die eigenlijk aan de gemeenschappen toebehoorden. Het gaat dan om woon-en omgevingskwaliteiten, de kwaliteit van de sociale omgeving (homogeniteit van de inkomens, status, contactmogelijkheden en de kenmerken van de fysieke omgeving (netheid, verkeersdrukte, lawaaihinder, ...), probleempunten die naar voren kwamen als storend uit de eerste federale Veiligheidsmonitor van 1998²⁸. De federale beleidsmaker wenste echter ook buiten het hekje van de haar toegewezen repressie te treden. De resultaten van de diepte-interviews toonden aan dat de socialisten vanuit een ideologische keuze wensten te werken aan veel voorkomende vormen van criminaliteit. Ze geloofden in de maakbaarheid van de samenleving en de mogelijkheid mensen op te voeden (Devroe, 2012). De keuze in die periode werd resoluut gemaakt voor een preventief beleid gericht op de oorzaken van criminaliteit. Dit betekende dat er meer moest gebeuren dan symptoombestrijding, met name de uitbouw van een sociaal preventief beleid. Het departement Binnenlandse Zaken kon dit echter niet hardop zeggen zonder aan bevoegdheidsoverschrijding te doen. Het is hier dat de burgemeesters van de grote steden (in die periode allen behorend tot de socialistische partij) hun intrede deden als ‘entrepreneurs’ van het federale socialistische gedachtegoed. Door

²⁶ Strategisch plan voor Vlaanderen, doelstellingenrapport: stedelijke problematiek, bepaling van de missie, de strategische doelstellingen en de kritische succesfactoren, Administratie Planning en Statistiek, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1996, 51 p. Dit plan werd door de minister van stedenbeleid L. Peeters (SP) in de Vlaamse regering ingediend en goedgekeurd.

²⁷ Het sociaal impulsfonds, een instrument voor het stedelijk beleid, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, D/1996/3241/208, p. 3.

²⁸ De Veiligheidsmonitor werd in 1997 ontworpen binnen de wetenschappelijke ploeg van het Steunpunt (de Afdeling Politiebeleidsondersteuning van de toenmalige Algemene Politieonderdienst) en voor de eerste maal afgenomen in 1997. In 1998 werd deze oefening herhaald.

de Belgische staatsstructuur, waarbij de burgemeester in het parlement zetelt, kon het preventieve gedachtengoed worden uitgedragen. De Minister van Binnenlandse Zaken bood m.a.w. de kansen, faciliteerde het preventiebeleid (door financiering van de steden) en de steden die wensten konden er op ingaan.

Ook hier werd het belang van de staatshervorming scherp aanvoeld. In plaats van dat er met kennis van zaken en een open onbevangen houding over problemen werd gesproken en naar een oplossing toe gedacht, waren schermutselingen over bevoegdheidsoverschrijdingen veel meer aan de orde. De versnippering en fragmentering van bevoegdheden werd een groter probleem dan de onveiligheid zelf. Het integraal veiligheidsbeleid moest dan, als toverwoord, deze versnippering weer pogen samen te lijmen. Sommige bevoorrechte getuigen gaven aan dat er wel pogingen werden ondernomen om echt te discussiëren en met een constructieve houding problemen aan te pakken, over de grenzen van de staatshervorming heen. Zo kwam men soms tot actieplannen of concrete projectvoorstellen. Vanaf het ogenblik dat de begroting moest worden opgemaakt, waren de partners echter strikt gebonden aan hun eigen bevoegdheden en was fragmentatie weer een feit.

Vanaf 2000 echter waren de overheden nog meer waakzaam hun bevoegdheden niet te buiten te gaan. Ook al werd de term ‘integrale benadering’ door de regering gelanceerd vanaf 1999²⁹, ze kreeg – in tegenstelling tot Nederland – slechts een concrete invulling in de genoemde Kadernota. Pas in deze regeringsverklaring stelt de (federale) regering voor structureel samen te werken met de gemeenschappen in het kader van integrale veiligheid, iets dat overigens nooit echt van de grond kwam.

4. Het knooppunt van actie: de burgemeester als centrale bestuurder

Het centrale bestuursniveau, met bureaucratisch aangestuurde machtsmechanismen, verloor zijn positie ten voordele van een decentralisatie naar lagere bestuursniveaus. Zeker bij de aanpak van overlast won het bestuursniveau van de *stad* aan belang. De integrale aanpak manifesteert zich immers op gemeentelijk niveau, waar de burgemeester de eindverantwoordelijkheid draagt voor de totstandkoming en implementatie van het veiligheidsbeleid (Prins & Cachet, 2011). Op dit niveau komen in België de financieringsstromen vanuit het federale en regionale niveau samen. Het is aan de burgemeester om, vanuit zijn regierol, de verschillende geldstromen en doelstellingen op elkaar af te stemmen en één geïntegreerde begroting op te maken die de diverse subsidiestromen integreert. Belgische burgemeesters zijn, net als hun Franse tegenhangers³⁰, reeds decennia lang bevoegd voor de openbare orde, openbare rust, veiligheid en publieke gezondheid. Sinds de Franse revolutie kon de burgemeester tegen allerhande vormen van hinderlijk gedrag in de publieke ruimte politieverordeningen opstellen en

²⁹ Het regeerakkoord van juli 1999 besteedde, volledig in lijn met de maatschappelijke en politieke aandacht voor de veiligheidsthematiek, een hoofdstuk aan ‘een veilige samenleving’ waarin het uitwerken van een veiligheidsplan werd vooropgesteld ‘dat volgens het concept van een integrale veiligheidszorg zal werken’ (Regeerakkoord, 1999, p. 30).

³⁰ In Frankrijk is het zo geregeld dat aan de préfet de handhaving van de openbare orde in het departement is opgedragen, inclusief de daarin gelegen gemeenten. De Franse burgemeester (maire) komt de openbare orde in zijn gemeenten toe, voor zover die niet aan de préfet is voorbehouden (art. 131-2 Code des Communes). De préfet is leidend in de praktijk. De burgemeester is in Frankrijk lid van het Openbaar ministerie (Karsten, Cachet & Schaap, 2009). Voor Frankrijk: art. 131-2 Code des Communes.

er politiestraffen aan koppelen³¹. De vaststelling van de inbreuken en de uitvoering van 'bestuurlijke maatregelen burgemeester' verliep met behulp van de zgn. 'administratieve' politie. De Gemeentewet van 30 april 1836 zette de gemeentelijke bevoegdheidsstructuren verder op poten. Dankzij deze wet kregen de gemeenten ruime bevoegdheden en kon alles wat van gemeentelijk belang is geregeld worden via de gemeenteraad³². Dit sluit aan bij de Belgische keuze voor een hoge mate van gemeentelijke autonomie (Ponsaers & Devroe, 2013) in de grondwet vastgelegd³³. De staatshervorming van 1988 breidde de bevoegdheden voor de burgemeester nog verder uit³⁴. Pas in 1988 werden er bepalingen voor wat een 'goede politie' moet zijn in de nieuwe gemeentewet geïntroduceerd (De Vos & Veny, 2005). De burgemeester kreeg hier algemene uitvoeringsbevoegdheid³⁵ over en werd daardoor de verantwoordelijke overheid van de bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente³⁶. We zouden kunnen stellen dat de Belgische burgemeester hieraan zijn 'daadkracht' in een integraal veiligheidsbeleid ontleent. Ook al is dat wettelijk niet vastgelegd, de gemeente blijft de constitutioneel verankerde autoriteit voor de regie op het integraal veiligheidsbeleid. Bevoegdheid om zelf sancties op te leggen wegens inbreuken op gemeentelijke verordeningen bestond toen nog niet. Dit werd tien jaar later wettelijk voorzien in 1999³⁷. De staatshervorming had niet alleen belangrijke gevolgen voor de relatie van de burgemeester met andere partners, maar ook voor de investeringsstroom voor gemeenten. De vanaf 1988 gefederaliseerde financieringsstromen leidden tot een 'versnipperd middenveld' (Devroe, 2013b). Vanuit de diverse (herverdeelde) bevoegdheidsdomeinen (federaal, gemeenschap, gewestelijk) bleven inspanningen plaatsvinden voor de steden. De beleidsmaker streefde de inzet van een volledig instrumentarium na, dat begon met preventie en eindigde met repressie, dat steeds als sluitstuk moest worden bekeken. De regeringsnota van 1988 gaf die gedachte vorm: *'Het strafrechtelijk beleid vormt één van de bouwstenen van het geïntegreerd beleid inzake de criminaliteitsbestrijding. Het sociale en het welzijnsbeleid gaan aan een repressief optreden vooraf. Het strafrechtelijk beleid moet dus binnen de juiste context geplaatst worden.'*

Doordat de Minister van Justitie niet bevoegd is voor dat sociale en dat welzijnsbeleid is het eenvoudig om deze gedachte in een (federale) regeringsnota te bestendigen. Voor de uitvoering ervan heeft de federale regering echter geen tools om de regionale regeringen te responsabiliseren en aan te sporen. Het blijven in een federale nota dus eigenlijk vrij holle woorden. Wel werd, volgens de bevoorrechte getuigen, gepoogd om samenwerkingsakkoorden op te stellen, die een synergie tussen de partners moest faciliteren, maar in de praktijk was dit moeilijk te realiseren. Elke overheidsfinancierder moet immers binnen zijn eigen bevoegdheden blijven. Ook al waren de doelstellingen van de diverse bestuursorganen gelijkaardig: werken aan een meer veilige, leefbare en vitale stad, in de praktijk werd vooral getracht niet aan bevoegdheidsoverschrijving te

³¹ Art. 50 van het Decreet van 14 december 1789 *'relatif à la constitution des municipalités'*.

³² De gemeenteraad is het 'beraadslagend orgaan' van de gemeente, vertegenwoordigt de bevolking en beschikt over de volheid van bevoegdheden voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang.

³³ Art. 41 Grondwet.

³⁴ Waarbij de revolutionaire decreten van 1789 en 1790 in de Nieuwe Gemeentewet werden ingevoegd bij de wet van 27 mei 1989 (BS 30 mei 1989).

³⁵ Art. 33 Nieuwe Gemeentewet.

³⁶ Art. 133 lid 4, en Cassatie 3 maart 1999 'Op de burgemeester rust de persoonlijke verplichting om maatregelen te treffen wanneer hij kan inzien dat het minste uitstel van optreden gevaar of schade met zich kan brengen voor de inwoners van de gemeente'.

³⁷ Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, BS 10 juni 1999.

doen. De doelstellingen werden voor de verschillende bestuursniveaus zeer zorgvuldig geformuleerd, om niet beticht te worden van bevoegdheidsoverschrijding in een precair in evenwicht gebracht België. Omdat de steden eind jaren '80 in een deficit zaten, konden de steden zelf geen initiatieven bekostigen, zoals volgend citaat aangeeft:

'Iedereen begrijpt dat door de stadsvlucht de steden niets meer konden betalen. Wie uit de negatieve spiraal geraakte ging buiten de stad wonen en betaalde geen belastingen meer in de stad. Degenen die erin zaten die gingen op de stad teren, konden zelf geen middelen aanbrengen en dus moest de steun van ergens anders komen. De steden zaten helemaal in het rood. In Wallonië zat elke stad in een afbetalingsplan met het Waals Gewest. Na de gewestregeringen en na de staatshervorming in 1988 hadden de gewesten meer druk gezet op de steden. De steden konden geen initiatieven meer nemen in het kader van veiligheid en overlast, en gingen zeggen: 'federaal niveau, geef ons middelen'. (Minister van Binnenlandse Zaken).

Ondanks de kunstmatige opdeling die de staatshervorming voorzag, bleef het departement Binnenlandse Zaken niet echt achter het hekje zitten. De 'truc' om bevoegdheidsoverschrijding te ontduiken werd gevonden in *contracting* met de steden die daardoor actief werden bewogen naar de visie van Binnenlandse Zaken³⁸. Op de geschiedenis en de opvolging van deze contracten kunnen we nu niet nader ingaan. Dit werd uitvoerig beschreven in Willekens (2006 en 2008) en Devroe (2012). Volgend citaat geeft hier verheldering over:

'De socialistische Ministers van Binnenlandse Zaken hebben die veel voorkomende, vervelende, hinderlijke vormen van maatschappelijk asociaal gedrag om het nu zo maar eens te zeggen op de agenda gezet. Zij hebben ingezien dat, toen ze dat criminaliteit zijn beginnen noemen, het probleem geen oplossing kreeg, ook al omdat dat niet hun beleidsdomein was, maar bij Justitie zat waar ze geen greep op hadden. En dus wat ze toen en nu proberen te doen is hetzelfde, gedrag terug oppakken en het ergens anders neerzetten. Waarom zijn socialisten vandaag zo sterk betrokken op het lokale gemeentelijke beleid en zetten ze daar hun zware kanonnen in? Omdat ze daar meer impact hebben dan op Justitie en ook omdat ze ervan overtuigd zijn, en ik vind dat persoonlijk geen slecht uitgangspunt, maar daar kan je over discussiëren, dat een burgemeester zichzelf moet bewijzen. En dus dat een democratie zichzelf moet verdienen. Dus als Patrick Janssen een goed beleid voert inzake overlast in Antwerpen dan zal dat renderen. Socialisten geloven in het democratisch draagvlak, dat denk ik wel. Zij vinden dat zo vanzelfsprekend. Als zij zich nu terugplooiën op die stedelijke centra en zij nemen de bevoegdheid in handen om die problemen aan te pakken kunnen ze die ook reëel oppakken en kunnen ze er reëel ook democratisch op worden afgerekend. Dat is op zich een gezonde politieke reflex, waar eigenlijk niets verkeerd mee is. De vraag is of dat het werkt, dat is nog iets anders. Maar die politieke decentraliseringslogica daar kun je ze eigenlijk weinig verwijten over maken. Let op, de burgemeester had al heel lang ruime bevoegdheid in het kader van openbare orde. Hij kon sinds 1830 al een straatverbod opleggen en een samenscholingsverbod opleggen, of een uitgaansverbod ... dat bestaat al van in 1830 ... Als Filip De Winter burgemeester wordt in Antwerpen en die maakt gebruik van al zijn bevoegdheden op het vlak van openbare ordehandhaving die hij ontleent aan de wetgeving sinds 1830 dan zou dat nogal wat geven. Het is daarom dat het democratisch draagvlak van een burgemeester

³⁸ Het gaat dan om een financieringsstroom van de minister van Binnenlandse Zaken naar de gemeenten via de preventiecontracten.

die herkozen wordt essentieel is in de discussie. Laat De Winter dat maar eens 4 jaar doen, hij zal rap weg zijn'. (Kabinetschef Binnenlandse Zaken)

5. Enkele aanbevelingen vanuit het buitenland

Uit voorgaande zou kunnen afgeleid worden dat de staatshervorming het voeren van een integraal veiligheidsbeleid praktisch onmogelijk maakt. Uiteraard is dit niet het geval. We kennen mooie voorbeelden, zoals het bedrijf 'Samen Leven' in Antwerpen, waar concreet onder één dak wordt samengewerkt met vele partners om de stad Antwerpen veilig en leefbaar te houden (Meeuws, 2006). Wel stellen we – door de specifieke constitutionele structuur België eigen – grote verschillen vast tussen steden als het over integraal veiligheidsbeleid gaat. Dit is ook te wijten aan het feit dat de burgemeester in België – meer dan in Nederland – en politieke figuur blijft³⁹ en rekening moet houden met de kiezers⁴⁰. Ervaring, opleiding en kennis van besturen is bij burgemeesters uitermate divers (Devroe, 2013a). De provincies hebben geen sturende gezagsrol naar de burgemeester toe; de autonomie wordt uitermate streng bewaakt. Het is in België onmogelijk om, vanuit één sturende nationale overheid, regionale of lokale arrangementen van integraal veiligheidsbeleid in te richten. In Nederland kan dat wel. Een voorbeeld daarvan zijn de zgn. veiligheidshuizen.

In 2007 kondigde de Nederlandse regering aan dat in 2009 een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen moest gerealiseerd zijn⁴¹. Deze moesten een bijdrage leveren aan de kabinetsdoelstellingen namelijk criminaliteit laten dalen, de overlast met 25% reduceren en tenslotte de recidive fors terugdringen⁴². In elk Veiligheidshuis werken instanties (letterlijk in één gebouw) samen zoals Justitiepartners, lokaal bestuur, en zorg- en welzijnsinstanties (Mannak, Moors & Raab, 2012). Nederland telt er 45, waarbij de organisaties hun activiteiten op elkaar afstemmen, om preventie, repressie en (na)zorg van daders en slachtoffers effectief te integreren. Alhoewel de regierol voor Nederlandse burgemeesters niet wettelijk werd voorzien⁴³, kreeg de burgemeester – naast de 'Wet op de identificatieplicht'⁴⁴ – vier andere instrumenten die hem/haar

³⁹ Niet rechtstreeks verkozen maar steeds afkomstig uit de grootste politieke partij.

⁴⁰ In België is gaan stemmen, in tegenstelling tot in Nederland, verplicht.

⁴¹ *Kamerstukken II*, 2007/08, 28 684, nr. 199.

⁴² Deze werden vastgelegd in het project Veiligheid begint bij Voorkomen (2007-2010). Zie de VbbV-brief d.d. 6 november 2011: *Kamerstukken II* 2007/07, 28 684, nr. 119; de voortgangsrapportage van Veiligheid begint bij Voorkomen: *Kamerstukken II* 2008/09, 28 684, nr. 178; *Kamerstukken II* 2008/09, 28 684, nr. 253, alsmede de eindverantwoording van dit project: *Kamerstukken II* 2010/11, 5650922. Onder het kabinet Rutte I werd het landelijke programma 'Doorontwikkeling veiligheidshuizen' opgezet, dat nog tot medio 2013 operationeel is. Er zouden 25 veiligheidshuizen komen in de 25 veiligheidsregio's (onder regie van de 'zetel' gemeenten). Het is nog maar de vraag of deze structuur nog geldig is na de politiehervorming (1 januari 2013), die de vroegere 25 regionale politiekorpsen herstructureert naar één nationaal korps verdeeld over tien regio's (artikel 23 lid 2 Politiewet 2012).

⁴³ Het Wetsvoorstel 'Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid' nummer TK 32.459 (2) ingediend op 13 augustus 2010 bij de Eerste Kamer, werd bij brief van 1 juli 2013 door de Minister van Veiligheid en Justitie ingetrokken 'omdat inmiddels 90% van de gemeenten een integraal veiligheidsplan hebben ingesteld' (nummer 32.459 nr. 14), www.eerstekamer.nl (laatst geraadpleegd op 23/08/2013). Zie ook de verslaggeving van het gezamenlijk congres van CCV en SMVP 'Regie op veiligheid effectief?' van 12 oktober 2009 op <http://www.maatschappijveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2012/12/regie.pdf>

⁴⁴ In tegenstelling tot België, waar de identificatieplicht altijd heeft bestaan, werd begin 2005 in Nederland een algemene identificatieplicht ingevoerd, en dit vanaf 14 jaar. Lang was de invoering van een dergelijke plicht in Nederland onbespreekbaar vanwege de herinneringen aan de Tweede Wereldoorlog. Terrorismedreiging,

toelaten de steden veilig en leefbaar te houden. Zo vormde de nota 'Naar een veiliger samenleving' (2007)⁴⁵ de aanzet voor de invoering van de bestuurlijke boete (Van der Pal & Slangen, 2005). Deze Wet geeft gemeenten de mogelijkheid bestuurlijke boetes in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV)⁴⁶ uit te schrijven voor veel voorkomende en overlastgevende gedragingen (Mevis, 2004) en doet dus recht aan de gemeentelijke autonomie (Mein, 2005). Verder ontleent de Nederlandse burgemeester vooral daadkracht uit de wet 'maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag tegen personen of goederen'⁴⁷. Via deze wet kreeg hij/zij een bijkomend arsenaal aan handhavingsmiddelen aangereikt om ernstige overlast tegen te gaan. Artikel 172a van de gemeentewet groepeerde de 'lichte bevelsbevoegdheid' (het zgn. 'bevel van de burgemeester'). Zo kan de burgemeester personen die herhaaldelijk de openbare orde verstoren een gebiedsverbod⁴⁸, een groepsverbod⁴⁹ of een meldingsplicht opleggen. In het bestek van deze bijdrage gaan we hier nu niet verder op in. Het is een feit dat het in België onmogelijk zou zijn dat de federale wetgever dergelijke verregaande maatregelen voor de burgemeester zou voorzien, omdat de federale bevoegdheden ingeperkt werden in 1988. Zo is het niet aan de federale wetgever om preventieve maatregelen op lokaal vlak in te stellen, maar komt dit de regionale wetgever (en dan nog) en vooral de lokale besturen zelf toe (Nieuwe Gemeentewet).

Ook in Groot Brittannië zette de nationale wetgever het *lokale* aspect, met de komst van New Labour, extra in de verf. De conservatieven hadden altijd steun geweigerd aan een wetsvoorstel dat de verantwoordelijkheid voor de gemeenschapsveiligheid wettelijk naar de gemeente zou overdragen. Met de 'Crime and Disorder Act' (CDA) van New Labour kreeg de burgemeester plots de wettelijke verantwoordelijkheid de veiligheid op zijn grondgebied te garanderen. Het Morgan Report⁵⁰ argumenteerde dat de lokale autoriteit de meest geëigende plek was om 'community safety' te bevorderen. Dit moest niet gebeuren door de politie om te vorderen maar wel door partnerships

maar ook het argument dat het gezag op straat effectiever moest worden, gaf uiteindelijk de doorslag (Terpstra, 2010).

⁴⁵ *Naar een veiliger samenleving*, veiligheidsprogramma voor de periode 2002-2006 (Minister van Justitie & Minister van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, 2002), Den Haag, 2002, 108 p. Dit programma werd door het kabinet Balkenende II overgenomen. Volgens Terpstra (2009) gaat het hier om een nota geproduceerd door de nieuwe politieke beweging 'Lijst Pim Fortuyn' die 26 zetels in de Nederlandse Tweede Kamer behaalde en direct toetrad tot de regering. Deze nota bleef, ondanks de val van het kabinet, tot 2007 het kader van het nationaal veiligheidsbeleid rond veiligheid.

⁴⁶ Te vergelijken met de overtredingen politiereglement in België. De feiten waarvoor een boete kan worden opgelegd moeten krachtens artikel 154 van de Gemeentewet strafbaar zijn gesteld. Anders is het niet mogelijk om bij de handhaving van deze feiten te kiezen voor de bestuurlijke boete. Het gaat bij APV-feiten altijd om feiten met een geringe normatieve lading zonder gevaar zettend karakter waarvoor het gebruik van dwangmiddelen niet noodzakelijk is – Kamerstukken II 2004-2005, 30 101, nummer 3, p. 2.

⁴⁷ Wet van 7 juli 2010 'Maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen'.

⁴⁸ Dit betekent dat de persoon zich niet in het aangewezen gebied mag begeven, met uitzondering van een looproute indien noodzakelijk. Art. 172, derde lid (de lichte bevelsbevoegdheid) gemeentewet verleent de burgemeester reeds jaar en dag de bevoegdheid verblijfs- en gebiedsontzeggingen op te leggen, op basis van de APV, waarvan de duur en de omvang niet wettelijk afgebakend werd (Sackers, 2010, 15). Via het nieuwe artikel 172a wordt de duur afgebakend tot hoogstens drie maanden, en moet er een ernstige vrees zijn voor de verstoring van de openbare orde. Deze bevoegdheden kunnen in die zin dus ook preventief worden ingezet.

⁴⁹ Dit betekent dat de burgemeester, naast een verbod bepaalde plaatsen of objecten te betreden, kan gelasten dat de betrokkene zich niet zonder redelijk doel in een groep (bestaande uit meer dan drie personen) ophoudt.

⁵⁰ Morgan Report 'Safer communities: the local delivering of crime prevention through the partnership approach' (Home Office, 1991).

aan te gaan (Edwards & Hughes, 2002). De aanbevelingen van het Morgan rapport werden wettelijk verankerd. Sectie 17 van de CDA verplichtte gemeenten om ‘*Crime and Disorder Reduction Partnerships*’ (CDRP’s) aan te gaan, de Engelse variant van een gestructureerde samenwerking in een veiligheidshuis. De burgemeester moest zelf criminaliteit en overlast in zijn gemeente aanpakken en dus een volwaardige partner in criminaliteitsbeheersing worden. ‘*The central plank of this legislation is the formation of local Crime Reduction Partnerships in which local businesses, voluntary agencies, statutory agencies, and members of the local community can be engaged as full participants in the governance of their own security*’ (Johnston & Shearing, 2003, 11). Hieruit blijkt duidelijk de bijzondere aandacht voor het integraal veiligheidsbeleid en de gemeente als belangrijkste actor. De verantwoordelijkheid voor criminaliteits- en overlastreductie werd dus wettelijk van de centrale overheid naar de lokale autoriteiten gedelegeerd (Loveday, 2000).

Besluit

Deze bijdrage schetste de invloed van de staatshervorming op de integrale aanpak van criminaliteit en overlast in de steden. Vanaf 1988 was een strikte scheiding tussen welzijn en bestraffing in België een feit, wat een versnippering van bevoegdheden en een dualisering van het veiligheidsbeleid tot gevolg had. Diverse bevoegdheidsniveaus doorkruisten vanaf toen het veiligheidsvraagstuk. Het integraal veiligheidsbeleidsdebat werd reeds lang gekenmerkt door tegengestelde vertogen: die van decentralisering (of verschuiving naar lokale overheden en tenslotte burgers) en die van een her optredende overheid (centralisering) (Devroe, 2012). De staatshervorming heeft dit debat nog scherper gemaakt. Centralisering in de betekenis van wettelijke verankering van een aantal arrangementen van integraal veiligheidsbeleid is in België niet mogelijk. De sterke ‘*couleur locale*’ van de regionale overheden enerzijds en de aan partijpolitiek gebonden lokale besturen anderzijds verhinderen standaardisering in integraal veiligheidsbeleid. Allemaal samen gezellig in een veiligheidshuis hokken kan in België niet, wie zou dat betalen? Verplichte partnerships om de strijd tegen overlast en criminaliteit te bundelen kan ook niet, want wie betaalt, bepaalt. En in België zijn dat teveel verschillende overheden, elk met hun eigen bevoegdheidsbegrenzing en doelstellingen. De drie landstalen maken bilaterale samenwerking uiteraard niet eenvoudiger. De complexe staatskundige structuur van Brussel Hoofdstedelijk Gewest, met zestien gemeenten elk met hun eigen burgemeester, maken het plaatje compleet.

We reikten in deze bijdrage niet direct oplossingen aan voor de centrale probleemstelling, namelijk ‘het ontbreken van overkoepelend gezag op gemeentelijk vlak’. In de nabije toekomst zien we ook niet direct een oplossing in een wettelijke verankering van dat overkoepelend gezag. Regie bij wet verplichten zorgt er nog niet voor dat het overall werkt. Wel werden een aantal *best practices* vanuit Nederland en Groot-Brittannië beschreven, waar België misschien wat van kan leren. Deze bijdrage had echter vooral tot doel de structurele oorzaken voor het moeizame Belgische integraal veiligheidsbeleid te schetsen. Ten slotte zijn we de mening toegedaan dat de gemeentelijke autonomie in haar relatie tot veiligheid nog zo slecht niet is. Elke gemeente financiert namelijk een groot deel van de lokale politie zelf, die daardoor een nabijheidsfactor geniet van onschatbare waarde. De relatie met de burger is nog steeds één van de pijlers van Community Policing, die in België niet alleen in de politiescholen wordt onderwezen, maar ook in praktijk wordt gebracht. Nederlandse politiewetenschappers noemen de terugtrekkende beweging van het nieuwe nationale politiekorps een niet te verwaarlozen

probleem (Koopman, 2011; Terpstra & Gunther Moor, 2012). Als voordeel wordt dan weer de schaalvergroting (en dus bezuiniging) genoemd, de duidelijkheid en de eenheid van bevel⁵¹. Het gaat er in België misschien wat minder rationeel aan toe. Er wordt vanuit het federaal niveau geen gestructureerd verplicht integraal veiligheidsoverleg ingesteld. Het rammelt al eens onder de kerktoeren als de stem van de oppositie hard klinkt in de gemeenteraden. Maar uiteindelijk zorgt die ‘*couleur locale*’ in het voeren van een integraal veiligheidsbeleid ook voor de nodige flexibiliteit, creativiteit en verhoogt ze het democratisch gehalte. De burger wordt, uiteraard ook omwille van politiek eigenbelang, geconsulteerd en betrokken bij het integraal veiligheidsbeleid, ook al gebeurt dat laatste dan weer op een heel verschillende wijze in Vlaanderen en Wallonië.

Bibliografie

BECKER, H. (1963). *The outsiders, Sociology in the study of deviance*. New York: The Free Press.

BRANTS, K. (1986). Criminaliteit, politiek en criminele politiek; de Haagse receptie van een nieuwe heilsleer. *Tijdschrift voor Criminologie*, 28(5/6), 219-235.

COHEN, S. (1979). The punitive city: notes on the dispersal of social control. *Contemporary Crises*, 3(8), 339-363.

COHEN, A.K. (1955). *Delinquent Boys: The Culture of the Gang*. Glencoe, IL: Free Press.

COHEN, A. & SHORT, J. (1958). Research in Delinquent Subcultures. *Journal of Social Issues*, 20-37.

CRAWFORD, A. (1999). Questioning appeals to the community within crime prevention and control. *European Journal on criminal policy and research*, 7, 509-530.

CRAWFORD, A. (2002). The governance of crime and insecurity in an anxious age: the trans-European and the local. In A. CRAWFORD (Ed.), *Crime and insecurity, the governance of safety in Europe*. Cullompton: Willan publishing, 27-51.

CRAWFORD, A. (2006). The Local Governance of Crime. *British Journal of Criminology*, 38(3), 516-19.

CRAWFORD, A., LISTER, S., BLACKBURN, S. & BURNETT, J. (2005). *Plural policing: the mixes economy of visible patrols in England and Wales*. Bristol: The policy press.

DE HAAN, W.J.M. (1997). *Evaluatie integraal veiligheidsbeleid. Een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

DE HAAN, W.J.M. & VAN SWAANINGEN, R. (1995). Integrale veiligheid en justitiële moralisering: een reactie. *Justitiële Verkenningen*, 8, 89-92.

DEVOS, N. & VENY, L.M. (2005). Gemeentelijke bestuurlijke sancties... een nieuwe mogelijkheid tot bestraffing van jongeren bij openbare overlast. *Rechtskundig weekblad*, 13, 481-495.

DEVROE, E. (2012). *A swelling culture of control. De genese en de toepassing van de wet op de administratieve sancties in België*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

⁵¹ Inrichtingsplan nationale politie, minister van Justitie, 2012, 290 p.

- DEVROE, E. (2013a). Kiezen voor stadsrepublieken? Over administratieve afhandeling van overlast in de steden. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 12(2), 37-6.
- DEVROE, E. (2013b). Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands. *European Journal of Criminology*, 10(3), 314-325.
- DEVROE, E. (2013c). Overlastaanpak in de steden Antwerpen en Luik: pleidooi voor een inclusief beleid. *Handboek politiediensten*, 108(213), 3-284.
- DEVROE, E. & PONSAERS, P. (2013). Het historisch dunne vernis van de gemeentelijke autonomie. In E. DEVROE, P. PONSAERS, M. EASTON, L. CACHET & G. MEERSHOEK (Eds.), *Schaalveranderingen, Cahiers Politiestudies*, 26, 193-213.
- DEVROE, E. & REYNDERS, D. (2005). Het veiligheidsprobleem als een maatschappelijk proces: naar een geïntegreerd veiligheidsbeleid. In P. Ponsaers (ed.), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*, Kluwer, 81-108.
- DURKHEIM, E. (1893). *The division of labour in society*.
- EDWARDS, A. & HUGHES, G. (2002). Introduction: the community governance of crime control. In G. HUGHES & A. EDWARDS (Eds.), *Crime control and community: the new politics of public safety*. Cullompton, U.K.: Willan Publishing, 1-19.
- FRET, L. (2006). Over de overlast aan wantrouwen. Een rondetafelgesprek met CIs DEWAELE, LUDO FRET, DIRK GELDOLF, GEERT INSLEGERS, TOM MEEUWS, PAUL PATAER, KOEN PHILIPPETH, LUDO SERRIEN, JAN STEYAERT, JOZ VANDEN EYNDEN, KOEN VAN HEDDEGHEM, ANKIE VANDEKERCKHOVE en LODE WALGRAVE. *Alert*, 32(1), 26-44.
- GARLAND, D. (2001). *The culture of control, crime and social order in contemporary society*, Oxford: University Press.
- HOOGENBOOM, A.B. (2009). Dingen veranderen en blijven gelijk. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), 63-77.
- HUYSE, L. (1996). *De lange weg naar Neufchateau*. Leuven: Van Halewyck.
- JOHNSTON, L. & SHEARING, C. (2003). *Governing Security. Explorations in policing and justice*. London/New York: Routledge.
- KARSTEN, N., CACHET, L. & SCHAAP, L. (2009). Zorg dat het een prachtbaan blijft. *Tussen trends en toekomst, een verkenning naar de ontwikkelingen van de burgemeestersfunctie*, Paper politicologenetmaal 28-29 mei 2009, Berg en Dal, Workshop 7: Lokale politiek in Nederlandse en Vlaanderen, Tilburgse school voor Politiek en bestuur, Erasmus universiteit Rotterdam.
- KOOPMAN, J. (2011). Democratische controle op de Nationale Politie. *Openbaar Bestuur*, 6, 2-7.
- LOVEDAY, B. (2000). The Crime and Disorder Act 1998 and Policing. *The Police Journal*, 73(3), 210-230.
- MANNAK, R., MOORS, H. & RAAB, J. (2012). Zijn veiligheidshuizen effectief? *Tijdschrift voor Veiligheid*, 11(4), 34-50.
- MEERSCHAUT, K. & DE HERT, P. (2008). Een integraal veiligheidsbeleid op gewestelijk niveau. Het Brusselse Gewest naderbij bekeken. *Rechtsleer & Doctrine*, 542-576.

- MEEUWS, T. (2006). Gevleugeld lokaal integraal veiligheidsbeleid: niet kortwieken als tublieft. In E. DEVROE & A. DORMAELS (Eds.), *Lokaal integraal preventiebeleid: van programma naar schakel. Orde van de Dag*, 35, 31-34.
- MEIN, A.G. (2005). Bestuurlijke boete overlast in de publieke ruimte: de uitkomst voor lokaal veiligheidsbeleid? *Nieuwsbrief oktober 2005*, Prinses Margriet Plantsoen, 87-2595 BR Den Haag
- MERTON, R.K. (1968). *Social theory and social structure*. New York: the Free Press.
- MEVIS, P.A.M. (2004). Strafbeschikking openbaar ministerie, WAHV en kleine ergernissen. *Delikt en Delinquent*, 353-368.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1993). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- PONSAERS, P. & ENHUS, E. (2000). Vademecum veiligheidsplannen ten behoeve van het opstellen van het nationaal veiligheidsplan en de zonale veiligheidsplannen. *Vademecum Politiezones*. Brussel: Politeia.
- PRINS, R. & CACHET, L. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 43-58.
- TERPSTRA, J. & GUNTHER MOOR, L. (2012). Nationale politie. Kanttekeningen tegen de stroom. *Nederlands Juristenblad*, 7, 339-457.
- VALVERDE, M. (2010). Questions of security: a framework for research, *Theoretical criminology*, 15(1), 3-22.
- VAN LIMBERGEN, K. (1995). Het veiligheidsbeleid in België. *Wijsgerig perspectief*, 36(3), 69-74.
- VAN STEDEN, R. (2011). Redactioneel: Integraal lokaal veiligheidsbeleid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10, 39.
- VINK, F. (2004). Onveiligheid, hoog op de politieke agenda. *Algemeen Politieblad*, 143(5), 16-17.
- WILLEKENS, P. (2006). Beter één vogel in de hand dan tien in de lucht: integrale veiligheid. In E. DEVROE & A. DORMAELS (Eds.), *Lokaal integraal preventiebeleid, van programma naar schakel. Orde van de Dag*, 35, 9-16.
- WILLEKENS, P. (2008). Preventie: van project naar volwaardige schakel in de veiligheidsketen... Een proces van meer dan vijftien jaar. In K. VAN CAUWENBERGHE (Ed.), *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde*. Mechelen: Kluwer, 289-301.