

Federale expansiedrift en veiligheidsfetisjisme

Heeft de minister van binnenlandse zaken een geheime agenda?

Willem Debeuckelaere, Daniel Haché en Paul De Hert

Kabinetschef, adjunct-kabinetschef en onderzoeker bij de minister van binnenlandse zaken

In de literatuur en op het terrein wordt kritiek uitgeoefend op het veiligheidsbeleid van de federale regering. De minister van binnenlandse zaken zou zijn bevoegdheden overschrijden en een repressief veiligheidsmodel opleggen. Door te schieten op één persoon wordt de complexiteit van de verantwoordelijkheden achter de veiligheidsthematiek ontkend.

900 miljoen frank voor 12 steden en gemeenten in 1993; 1,4 miljard voor 29 steden en gemeenten in 1994; 1,5 miljard in 1995; 1,98 miljard in 1996 en 2,18 miljard in 1997: met de veiligheidscontracten krijgen de plaatselijke overheden een bom geld toegeschoven. In ruil voor dat geld vraagt de regering hen bepaalde initiatieven te nemen om de veiligheid van de burgers te verhogen. De eerste doelstelling is een betere politiewerking. Een meer zichtbare en aanspreekbare politie, een betere politionele dienstverlening en de verwezenlijking van de principes van community policing staan hierbij centraal. De tweede doelstelling is een geloofwaardig preventiebeleid ten aanzien van de kleine criminaliteit. Daarvoor worden projecten opgezet buiten de politiefesfeer, projecten in samenwerking met de politie en politieprojecten. De derde doelstelling is het bevorderen van de werkgelegenheid. In 1996 stonden de 29 contracten voor zowat tweeduizend banen (1147 voor de politionele initiatieven, 548 voor de preventie, 228 voor de drugsinitiatieven en 74 in het kader van de alternatieve straffen). Het initiatief van de PWA-stadswachten heeft deze doelstelling duidelijk in de verf gezet. Voordien werd ze vaak uit het oog verloren (zie verder).

De veiligheidscontracten

De idee achter de veiligheidscontracten is een overeenkomst tussen staat en gemeenten over een welbepaald object, namelijk 'veiligheid'. Ze dook op in 1992 tijdens de formatieronden van Wathélet. Niet lang daarna werd ze opgenomen in het regeerprogramma van de eerste regering-Dehaene. Model stonden de Franse 'contracts avec les villes'. De Franse regering wilde de steden een aantal programma-punten laten verwezenlijken, in ruil voor financiële toelagen. Omstreeks dezelfde periode (1991) sloot de Nederlandse minister van binnenlandse zaken contracten (bestuursconventanten) met een aantal burgemeesters, om het beheer van de respectieve politiekorpsen te verbeteren.

Vier verstandige inzichten schragen deze contractformule en de idee van partnerschap die erachter schuil gaat:

1. De lokale overheden zijn sedert de Franse revolutie juridisch hoofverantwoordelijk voor de veiligheid op hun grondgebied;
2. De lokale overheid heeft de middelen en de plaatselijke netwerken om de veiligheid rechtstreeks te verbeteren, maar heeft niet altijd de begrotingsruimte daarvoor;

3. De staat zit iets, hoewel niet veel, ruimer bij kas. Daarom, en omdat precies de staat van de burger de politieke verplichting heeft gekregen om te waken over de veiligheid, stelt die staat financiële middelen ter beschikking;

4. De staat heeft politiek noch organisatorisch de middelen om het veiligheidsbeleid ter plaatse uit te stippelen en uit te voeren. Daarom laat hij de lokale overheden de nodige beleidsvrijheid.

Op deze inzichten kan één en ander afgedongen worden. De oorzaken en gevolgen van de onveiligheidsproblematiek overstijgen ver het gemeentelijke niveau. Daarom moet de federale overheid méér zijn dan een louter subsidieorgaan. Van die federale overheid worden immers richtlijnen en een visie op het veiligheidsbeleid verwacht, ook al blijft de kern van het veiligheidsbeleid gesitueerd op het lokale vlak.

Ondanks deze nuance blijven de vier inzichten hierboven relevant. We vinden ze dan ook terug in het Belgisch federaal veiligheidsbeleid. Frankrijk daarentegen, met al zijn retoriek over lokale democratie, heeft deze principes nooit consequent toegepast. Het verkiest een federaal gestuurd veiligheidsbeleid dat aan de lokale overheden weinig ruimte laat.

Hiermee is een eerste mythe rond de veiligheidscontracten ontkracht: dat de Belgische regering een nationaal gestuurd veiligheidsbeleid zou beogen. Wel wil de regering komaf maken met de chaotische veiligheidsinitiatieven te lande, die het gevolg zijn van de te sterke lokale verankering van de veiligheidszorg en van een gebrek aan beleid in de naoorlogse periode [1]. Het streefdoel is een veiligheidsarsenaal dat én efficiënt én effectief is en steunt op een rechtvaardige verdeling van de veiligheidsinspanningen onder alle betrokken instanties. De weg die gevolgd wordt om dat te realiseren is de stapsgewijze harmonisering van het veiligheidsbeleid.

De veiligheidscontracten zijn één element in dit opzet. Daarnaast werden verschillende andere hervormingen op stapel gezet, voornamelijk in het domein van de politie. Een belangrijk initiatief is de vorming van de zgn. interpolitiezones, die een samenwerking beogen tussen de onderscheiden politiediensten van verschillende gemeenten. Via deze zonewerking wordt van de

gemeenten en de betrokken politiediensten een betere inzet van personeel en middelen verwacht én een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid. In de nabije toekomst wordt bovendien werk gemaakt van de professionalisering van de burgemeesters en korpsoversten op het vlak van de zorg voor veiligheid. Het wetsontwerp inzake de modernisering van de gemeentepolitie, goedgekeurd door de ministerraad in mei 1997, objectiveert (depolitiseert) de aanstelling van korpsoversten en responsabiliseert zowel de korpschef als de burgemeester, die verantwoordelijk blijft voor het lokaal veiligheidsbeleid. Tevens wordt de mogelijkheid gecreëerd voor de gemeenten om hun politiediensten te laten samenwerken en onder de leiding te brengen van één hoofdcommissaris.

Al deze maatregelen beperken de gemeentelijke autonomie. Wij willen er echter op wijzen dat het al bij al onschuldige beperkingen zijn. Frankrijk onttrok in 1995 het gros van de veiligheidsverantwoordelijkheid aan de burgemeesters en wees ze toe aan de departementale prefecten. Nederland heeft plannen om zowel de greep van de staat als die van de provincies op het politiewezen te vergroten ten nadele van de bevoegdheden van de burgervaders.

De samenlevingscontracten

Sinds 1992 hebben de veiligheidscontracten met de steden een hele evolutie doorgemaakt. Het aantal subsidieerbare veiligheidsinitiatieven werd elk jaar langer en steeds meer ministers sprongen op de kar, wat in de hand gewerkt werd door de soepele financieringsformule voor de contracten. Vanaf 1994 gebruikte niet alleen de minister van binnenlandse zaken de contractformule, maar ook de minister van justitie en die van sociale zaken. Naast de pure veiligheidscontracten werden zo contracten aangeboden voor drugspreventie, voor de begeleiding van de alternatieve strafrechtelijke maatregelen ter vervanging van de hechtenis en voor de oprichting van medisch-sociale centra in de grote steden. Al deze contracten, die tot stand kwamen volgens verschillende onderhandelings- en uitvoeringsregels, werden in 1996 samengebracht in één enkel contract dat de naam 'veiligheids- en sa-

menlevingscontract' meekreeg. Een jaar later, in 1997, werd de laatste stap gezet: de stap naar het concept 'samenlevingscontract'.

We komen verderop meer in detail terug op de inhoud van deze evolutie, die door Nederlandse en Franse initiatieven beïnvloed is (zie raster). Wel willen wij hier nog onderstrepen dat de hele evolutie van veiligheidscontracten naar samenlevingscontracten geen gelegenheidsinitiatief was, dat uitgedacht is op een blauwe maandag. Ze is deel van een doelbewuste, lang voorbereide politiek. De stap van veiligheidscontracten naar samenlevingscontracten werd al aangekondigd in het regeerakkoord-Dehaene II van 28 juni 1995, waarin de regering ondermeer een krachtig beleid van stedelijke vernieuwing in het vooruitzicht stelt. De 'contracten voor de stedelijke centra' passen in haar - naar onze mening nog steeds relevante - sociaal-democratisch geïnspireerde verzorgingsstaatanalyse, die stelt dat aan criminaliteit en onveiligheid sociale factoren voorafgaan.

Te politieel ingevuld?

De idee van de samenlevingscontracten berust op het inzicht dat onveiligheidsgevoelens meer dan één oorzaak hebben. De ongerustheid over stijgende criminaliteit is slechts één factor. Zij gaat bijna altijd gepaard met angst voor andere risico's die de veiligheid bedreigen: milieu-ongevallen, verkeersongelukken, verloedering van stadsdelen, brandgevaar, rampen. Achter het veiligheidsthema gaat m.a.w. een veelheid aan fenomenen met zeer verschillende oorzaken schuil.

In al het overheidsoptreden dat onder de vlag van de samenlevingscontracten gebeurt vinden we twee accenten terug. Om te beginnen spitsen alle overheden die betrokken zijn bij de contracten zich toe op de aantasting van het publieke domein. Onderwerp van de samenlevingscontracten zijn openbare orde en veiligheid en risico's die door heel veel mensen gelopen worden; niet zozeer fraude of heimelijke bedreiging van de interne veiligheid. De samenlevingscontracten zijn dus in de eerste plaats gericht op datgene wat zichtbaar is in de samenleving. De andere rode draad in de samenlevingscontracten is de klemtoon die gelegd wordt op de nood-

De inspiratie voor de samenlevingscontracten

In 1989 integreerde Frankrijk zijn veiligheidspolitiek in een stedelijke vernieuwingspolitiek en gaf zo aan dat de oplossing voor de onveiligheidsproblematiek niet in een loutere preventiepolitiek schuilt, maar in één die het opneemt tegen de sociale uitsluiting. De mosterd werd evenwel uit het document *Integrale Veiligheidsrapportage* (uitgegeven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1993, 104 blz.) gehaald. In dit document van de hand van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ten slotte van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, pogen al deze beleidsinstanties een integraal veiligheidsbeleid op punt te stellen.

zaak aan preventie bij de bestrijding van onveiligheid, veeleer dan het opdrijven van het repressief arsenaal. Die klemtoon op preventie verklaart waarom vooral de gemeenten en regionale besturen verantwoordelijkheid zullen dragen bij de uitvoering van de samenlevingscontracten.

Cruciaal voor een goed begrip van de samenlevingscontracten is de volgende passus uit het regeerprogramma van 1995: "de federale overheid (zal) (...) aan de steden samenlevingscontracten voorstellen die verder bouwen op het principe van de veiligheidscontracten, met name dat een geïntegreerd en doeltreffend veiligheidsbeleid een gedecentraliseerde aanpak veronderstelt in akkoord met de plaatselijke overheden. Het zijn contracten tussen de federale overheid en de steden waarin de lokale overheden de gelegenheid krijgen zich te engageren tot het nemen van structurele maatregelen in het kader van vernieuwing van de stadswijken en inzonderheid de preventie en repressie van de criminaliteit en waarbij gebruik wordt gemaakt van creatieve methoden om zowel de dadergroep, slachtoffers als de situatie te beïnvloeden". Uit deze passus blijkt dat de aangeboden contracten voortaan naast de component 'veiligheid' een ruimere component 'samenlevingsproblematiek' bevatten. Door die verruiming kunnen steden, al naargelang van de projecten die zij op touw wensen te zetten, meerdere hoofdstukken in het samenlevingscontract inlassen (zie raster op de volgende bladzijde 33). Bovendien kunnen, af-

De samenlevingscontracten inhoudelijk

De samenlevingscontracten kunnen vijf hoofdstukken bevatten:

- een hoofdstuk betreffende de politiematregelen (dat overeenstemt met het huidige politionele luik van de veiligheidscontracten);
- een hoofdstuk betreffende de preventiematregelen (dat overeenstemt met het huidige preventieluik van de veiligheidscontracten);
- een hoofdstuk betreffende de criminaliteitspreventie en de opvang van drugsverslaafden (dat overeenstemt met het drugsluik van de veiligheids- en de preventiecontracten, met de contracten inzake drugspreventie en met de initiatieven betreffende de oprichting van medisch-sociale opvangcentra);
- een hoofdstuk betreffende de begeleiding van alternatieve strafrechtelijke maatregelen (dat overeenstemt met de huidige contracten voor de begeleiding van alternatieve sancties, die zijn afgesloten met de minister van justitie, die in dat domein de enige verantwoordelijke op federaal niveau blijft);
- een sociaal hoofdstuk dat specifiek handelt over de problematiek van de vernieuwing van de stadswijken.

hankelijk van de beoogde maatregelen, voortaan ook andere federale ministers dan die van volksgezondheid, binnenlandse zaken of justitie (delen van) samenlevingscontracten afsluiten.

Opvallend in de nieuwe contracten is dat de staat zijn rol van geldschietter verlaat en een reeks maatregelen voorstelt specifiek voor het bevorderen van een buurtbeleid in de verpauperde steden. De voorgestelde maatregelen hebben ondermeer betrekking op de oprichting van de zogenaamde plaatselijke justitieantennes, op armoedebestrijding (verbetering van eerstelijnsrechtshulp in de wijken, aanwijzen van plaatselijke bemiddelaars om personen met zware schulden te begeleiden), op de verbetering van de leefomstandigheden in de wijk (inzetten van stadswachten voor de netheid van de wijken), op de verhoging van het aantal wijkagenten en de heropening van politieantennes in achtergestelde wijken.

Sommige critici doen behoorlijk cynisch over dit actieplan. Zij vinden het een instrument voor een middeleeuwse betutteling van de gemeenten door het centrale gezag. Ons lijkt vooral van belang dat het om een niet-exhaustieve catalogus van voorstellen gaat, die bovendien betrekking heeft op slechts een tiende van de totale subsidiepot. Slechts weinigen op de federale ministeries hebben de ambitie om zich te wagen

aan lokaal buurtbeleid.

Een andere, interessante kritiek is dat de samenlevingscontracten op een te 'politionele' manier worden ingevuld. Zoals ze nu is opgevat en uitgebouwd, zou de stadsvernieuwing te politioneel zijn en te weinig bestuurlijk-preventief. Ze uitvoeren, menen de critici, is de deur openzetten voor de door binnenlandse zaken gewenste veiligheidsstaat. In de geciteerde passus uit het regeerakkoord ligt inderdaad de klemtoon op de veiligheidscomponent. Debet aan die passus is evenwel de beperkte bevoegdheid van de federale overheid inzake stedelijke vernieuwing, waardoor de sociale component van het stedelijke beleid hoofdzakelijk aan de gemeenschappen en de gewesten moet worden overgelaten. De bewuste passus wordt in het regeerakkoord dan ook voorafgegaan door een duidelijke omlijning van de eigen bevoegdheden die door de federale regering kunnen worden aangewend ("misdaadpreventie, repressie, migratie, ten dele volksgezondheid en drugsbeleid"). We komen op deze kritiek nog terug.

Het veiligheidsconcept als bevoegdheidsleutel

Weer anderen beweren dat de minister van binnenlandse zaken ernaar hunkert om op allerlei terreinen zijn bevoegdheden te overschrijden. Bij deze kritiek stellen wij ons twee vragen. Ten eerste: is het in het algemeen een erge zaak als een minister zijn bevoegdheden overschrijdt? Ten tweede: heeft de minister dat in concreto ook op heimelijke wijze geprobeerd? Beginnen we met de eerste vraag. Hoe erg is bevoegdheidsoverschrijding en hoe vermijdbaar is ze in ons huidig bestel? Als we het veiligheidsvraagstuk verlaten en ons op het terrein van de justitie begeven, dan wordt al snel duidelijk dat alle bewindvoerders voortdurend op elkaars terrein zitten. Het verwijt van bevoegdheidsoverlapping kan quasi altijd bovengedaald worden. Het werk van Vlaams welzijnsminister Luc Martens wordt voortdurend bemoeilijkt, omdat hij op domeinen als echtscheidingsbemiddeling, slachtofferhulp, bijzondere jeugdzorg, adoptie telkens rekening moet houden met de bevoegdheden van de federale minister van justitie. Ook vroeger, in het unitaire België, waren steeds opvallende ver-

Bevoegheidsfetisjisme of werkafspraken?

Het veiligheidsthema dwingt de verantwoordelijken tot nieuwe werkafspraken en partnerschappen. Dat is zo in Frankrijk, waar de circulaire inzake onveiligheid en geweld op scholen door vier ministers werd ondertekend en waar het interministerieel comité inzake de strijd tegen geweld op scholen niet minder dan zestien ministers telt. Dat is ook zo in Nederland, waar de 'Integrale Veiligheidsrapportage' in 1993 door vijf ministeries werd ondertekend. In de inleidende, door de vijf verantwoordelijke ministers ondertekende 'Aanbevelingsbrief' van dit document, treffen we de volgende interessante passus aan: "Dit stuk is geen traditionele beleidsnota. Het gaat vooral om een oproep tot een sterkere, daadwerkelijk integrale en ontokerde aanpak. Van enige verandering in bestaande verantwoordelijkheden is geen sprake. Daarom tekenen vijf ministers, ieder op grond van eigen verantwoordelijkheid; hun onderscheiden taken op dit gebied worden duidelijk bij kennisneming van de verschillende aspecten van de veiligheidszorg (...). De minister van Binnenlandse Zaken is evenwel voor deze rapportage eerst verantwoordelijke, omdat de rapportage primair op het openbaar bestuur georiënteerd is en het bestuur in de brede veiligheidszorg ontegenzeggelijk een spilfunctie vervult".

schuivingen van bevoegdheden aan te wijzen, niet in het minst omdat nooit honderd procent duidelijk was wie bevoegd was voor wat. Omdat aan vele problemen een component 'justitie' kleeft, leidde dat in de praktijk tot een enorme uitbreiding van de bevoegdheden van de minister van justitie. Dit had als negatief resultaat een te repressieve aanpak van problemen, zoals armoede. Geleidelijk aan werden dergelijke bevoegdheden herverdeeld.

Het veiligheidsconcept is een relatief nieuw concept in die zin dat de Grondwet erover zwijgt. Nergens kent zij expressis verbis een veiligheidsbevoegdheid toe aan deze of gene politiek verantwoordelijke. De minister van binnenlandse zaken heeft er zich als het ware sponstaan over ontfermd. Vrij snel echter heeft hij de niet-politionele component 'afgestaan' aan het in 1995 opgerichte staatssecretariaat voor de veiligheid, o.l.v. Jan Peeters. En daarbij bleef het niet, getuige de aparte veiligheidscontracten van de ministers van justitie en volksgezondheid in 1994 en de opening naar andere ministers in de samenlevingscontracten.

Ook in Frankrijk en Nederland is voor het veiligheidsbeleid interministeriële samenwerking

aan de orde (zie raster). In België zijn werkafspraken in de federale regering evenwel onvoldoende: bij de effectuering van de veiligheidsbevoegdheid zijn er raakpunten met de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden, met name het justitieel algemeen welzijnswerk, de zorg voor migranten en vluchtelingen, het jeugdwerk, de drugsproblematiek. Op Vlaams niveau zijn bijgevolg de ministers van welzijn, onderwijs en gezondheidsbeleid betrokken partij. Met de samenlevingscontracten is die betrokkenheid van de Vlaamse overheid absoluut.

Dit brengt ons bij de tweede vraag. Speelt de minister heimelijk solo? De participatie van andere federale ministers is reeds aan bod gekomen. Ook met de gewesten en gemeenschappen wordt serieus rekening gehouden. Om die reden werd in het federaal regeerakkoord duidelijk gesteld dat de federale overheid binnen haar bevoegdheden ("misdaadpreventie, repressie, migratie, ten dele volksgezondheid en drugsbeleid") zou blijven en dat zou samengewerkt worden met en respect zou opgebracht worden voor de bevoegdheden van de diverse politieke overheden. De aanwijzing in 1995 van een aparte minister voor stedelijk beleid op Vlaams niveau (en niet op federaal niveau), heeft alle mogelijke twijfel over die intenties weggenomen.

Het federale regeerakkoord specificeerde ook dat er contact opgenomen zou worden met de gemeenschappen en de gewesten en dat de regering het initiatief zou nemen tot oprichting van een interministeriële conferentie inzake stedelijke vernieuwing. Door de oprichting bij Vlaams decreet van het Sociaal Impulsfonds (SIF), gericht op stedelijke vernieuwing, is harmonisering van de Vlaamse en federale initiatieven onvermijdelijk geworden. Momenteel is er een discussie aan de gang of de minister van binnenlandse zaken - die op federaal vlak belast is met de algemene coördinatie van de samenlevingscontracten - dan wel een minister uit de Vlaamse regering het voortouw moet nemen in deze overlegprocedure. Beide partijen hebben overtuigende argumenten, maar volstaat dit om één van de partijen, in casu de minister van binnenlandse zaken, van bevoegdheidsaanmatiging te beschuldigen?

De houding van de gewesten

Reeds in het verleden werden de veiligheidscontracten in het Waalse Gewest en in Brussel mee ondertekend en gefinancierd door de Waalse regering en door het Brussels hoofdstedelijk gewest. De Vlaamse gemeenschap heeft altijd geopteerd voor een eigen aanpak en gelden ter beschikking te stellen aan de gemeenten via het gemeentefonds. Een tweetal overwegingen schijnen hierbij gespeeld te hebben. Primo, de wens om de gemeenten een zo groot mogelijke vrijheid te geven bij de besteding van de gelden, wat klaarblijkelijk in haar ogen niet mogelijk was via de veiligheidscontracten. Secundo, de wens om een eigen instrumentarium uit te bouwen waarvan meer resultaat werd verwacht (bv. centra voor geestelijke gezondheidszorg, eigen diensten voor slachtofferhulp, eigen initiatieven voor integratie van migranten).

Het Sociaal Impulsfonds werd door de Vlaamse overheid opgericht om de steden en gemeenten financieel bij te staan bij het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit. De achtergestelde buurten krijgen daarbij grote aandacht. Voor 1997 bedraagt het Sociaal Impulsfonds ruim 4,4 miljard. In 1997, 1998 en 1999 komt dar telkens één miljard bij.

Veiligheidsfetisjisme

Sommige critici hekelen het veiligheidsfetisjisme achter de samenlevingscontracten. Zij zien in de evolutie van veiligheidscontracten naar samenlevingscontracten een poging om vanuit politionele hoek het hele sociale veld te herverkavelen. Ons lijkt echter dat er genoeg waarborgen bestaan om het niet zover te laten komen: er is immers de waakzaamheid van de betrokken partijen, de vrijheid van de lokale contractanten bij de uitvoering van de contracten, en de principiële consensus over de hoofdverantwoordelijkheid van de lokale overheden inzake het veiligheidsbeleid. Daarnaast werd van meet af aan veel geld uitgetrokken voor een onafhankelijke en wetenschappelijke controle op en toetsing van de uitvoering van de contracten. De eerste resultaten van die controle bevatten een genuanceerd positief oordeel, naast een aantal fundamentele kanttekeningen. Voor kort werd bovendien nog een ander initiatief genomen: de ontwikkeling van een gestandaardiseerde en permanent uitgevoerde 'veiligheidsmonitor'. De veiligheidsmonitor levert gegevens over (on)veiligheid, criminaliteit en politiewerking die rechtstreeks (telefonisch) bij de burger bekomen worden, in plaats van bij politie en justitie.

Men verwijt de federale overheid ook al eens een gebrekkige ondersteuning van de lokale initiatieven. Precies daarvoor werd in 1993 het Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid opgericht. Frequent contacten met de preventiewerkers en het geven van specifieke opleidingen zijn een prioriteit van deze dienst of zouden dat moeten zijn. Alleszins is er onloochenbaar een bepaalde onvrede over de praktische omzetting van de contracten. Een open en eerlijke discussie op basis van onafhankelijk evaluatiemateriaal - dat nodig blijft - moet zorgen voor een permanente ondersteuning en bijsturing.

De doelstellingen van de veiligheidscontracten zijn ambitieus. Slechts weinig steden waren bereid ze van de ene dag op de andere over te nemen. Het ging immers om een herziening van de werking van de politiediensten. De politie wordt verzocht de comfortabele bureaus te verlaten en meer ten dienste te staan van de burger. Van de steden wordt gevraagd na te denken in termen van een totaalbeleid inzake preventie en veiligheid. Ze moeten daarbij prioriteiten aanwijzen en projecten vastleggen. Ook moeten ze regelmatig overleg organiseren met alle werkelijke of potentiële partners om dit totaalbeeld te verantwoorden. Via de opgerichte preventieraden kunnen deze partners, waaronder de verenigingen en OCMW's, erover waken dat de veiligheids- en samenlevingsinitiatieven op lokaal vlak niet ontsporen in de richting van een repressieve veiligheidslogica. Een nieuwe omzendbrief is in de maak om deze preventieraden met meer slagkracht te laten werken.

Een verborgen agenda?

De agenda van de minister van binnenlandse zaken is vrij transparant. Een grotere inzet van de lokale instanties, een permanente evaluatie van de veiligheidsinspanningen (professionalisering) en de openbaarheid van de veiligheidsinitiatieven staan in drukletters op elke pagina. Los van steriele discussies over centralisatie versus decentralisatie van het politie- en veiligheidswezen, wil de minister een federale impuls geven om het beleid in beweging te brengen en een aanpak te vinden die in fundamentele discussies standhoudt. De veiligheidsprogramma's

en ook de samenlevingscontracten zijn niet meer dan een impulsprogramma: een programma om de steden te ondersteunen bij de ontwikkeling van een eigen veiligheids- en preventiebeleid. Het opzet is de mogelijkheden en draagkracht van de steden verder uit te breiden en te ontwikkelen, voorbij de initiatieven in de samenlevingscontracten.

Of de beslissing om het veiligheidsbeleid in lokale handen te houden de beste garantie vormt tegen de logica van de veiligheidsstaat, valt af te wachten. Wij hebben al eerder gewaarschuwd voor het risico dat niet de ministers, maar de burgemeesters de weg kunnen vrijmaken voor de zgn. veiligheidsstaat. In tijden waarin het moraliserend discours elk overheidswantrouwen schijnt te neutraliseren, bestaat de verleiding om de lokale overheden een zekere bevoegdheid toe te schrijven op het vlak van de publieke moraal. Op dit punt is een waakzame rol weggelegd voor de centrale overheid. Niet de lokale burgemeester, maar de nationale wetgever moet via strafbepalingen of via een nationaal vergunningensysteem annex controlestelsel duidelijk maken welke handelingen *moreel verwerpelijk zijn en/of schade toebrengen aan de menselijke waardigheid*.

Dat gebeurde bijvoorbeeld in 1995 met een omzendbrief waarin een aantal gemeentelijke experimenten met burgerwachten werden teruggefloten. In de toekomst moet nagegaan worden hoe de gemeenten gebruik maken van de mogelijkheid om PWA-ers aan te trekken voor de functie van zgn. stadswachters. In 1996 werd het licht op groen gezet voor dit initiatief en de eerste stadswachters werden in Brugge en Oostende ingeschakeld medio 1996. Luidens de samenlevingscontracten en de richtlijnen van de betrokken ministeries (binnenlandse zaken en arbeid) kunnen de stadswachters ingeschakeld worden voor fietsdiefstalpreventie, autodiefstalpreventie (parkingwachters), het aanpakken van omgevingsfactoren van veiligheid in verkrotte wijken, verkeersveiligheid in de schoolomgeving, veiligheid in het openbaar vervoer, toezicht in de hoogbouw wijken, etc. Het PWA-staatsuut maakt het erg voordelig op deze personen een beroep te doen. Het laat zich dan ook raden

dat dit initiatief veel navolging zal kennen. Daarmee wordt aan de hoger besproken tewerkstellingsdoelstelling achter de samenlevingscontracten tegemoetgekomen. Gary Marx stelt dat initiatieven als stadswachters qua opportuniteit en legitimiteit minder een juridische kwestie vormen, dan wel een morele en culturele. Wij sluiten ons daarbij aan. Het is voorspelbaar dat het beroep op deze stadswachters groter zal zijn in Vlaanderen dan in Wallonië, waar de weerstand tegen dergelijke tussenschakels tussen politie en burger groter is. De federale overheid kan alleen maar toekijken hoe de lokale instanties van deze figuur gebruik maken. Maar als bijvoorbeeld zou blijken dat van de stadswachters gebruik wordt gemaakt om het verbod op burgerwachten te omzeilen (aan een voordelige prijs), of om een bepaalde onvrije morele orde op te leggen, dan moet de federale overheid ingrijpen.

Wij willen besluiten met twee vaststellingen die we aan Jean-Jacques Gleizal ontlene. Ten eerste: ingaan op het vraagstuk van de veiligheid is niet ipso facto een reductie van de sociale problematiek. Het kan een strategische actie zijn die perspectieven opent om de samenleving te helpen op *ernstige pijnpunten*. Ten tweede: het veiligheidsthema leidt onvermijdelijk tot dialoog en tot overeenkomsten tussen overheidsinstanties onderling en tussen overheidsinstanties en privé-actoren. "Tous les travaux sur la sécurité (...) le montrent: la sécurité ne peut aujourd'hui être traitée que par de nouvelles pratiques sociales qui reposent sur le dialogue, le contrat et doivent conduire à de la coproduction".

Noot

[1] Hierover de bijdragen van De Troch, Eeckhout en Stevens in de bundel "Veiligheidscontracten en de politie".

Bibliografie

Beleidsnota van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor het begrotingsjaar 1997. Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 727/13, 23-24.

Van Haelewyn, J., *De preventiecontracten voor 1997*, Pretekst, 1997, april, 22.

Van Outrive, L. en Van Elchingen, S. (eds.), *Veiligheidscontracten en politie*. Brussel, Acco, 1997, 120 pp.

De convenanten. Beheer op afstand, in: *Algemeen Politieblad*, 1 febr. 1997.

- Jacquier, Cl., 'La pluspart des pays européens n'ont pas de politique de la ville', in: *Le Monde*, 1995, s.d.
- De Hert, P., De franse politie in het jaar 2000, in: *Politeia*, 1994, nr. 4, 12-16.
- De Hert, P. en Hache, D., Over de kleur van veiligheid, in: *Samenleving en Politiek*, 1996, nr. 10, 8.
- Van Herreweghe, V., Gisteren: de middeleeuwen. Vandaag: de veiligheids- en samenlevingscontracten 1997, in: *V.J.V.*, 1996, december, 4-5.
- Vink, F., Op weg naar provinciaal beheer?, in: *Algemeen Politieblad*, 18 maart 1995, 10-11; X, Meer centrale sturing politie, in: *NJB.*, 7 februari 1997, 273; X, Rubriek Politie, in: *Delikt en Delinkwent*, 1997, 4, 381 ev.
- Regeringsverklaring en krachtlijnen voor het federaal regeringsprogramma*, Brussel, Federale Voorlichtingdienst, 1995, 40-41.
- Bauman, Z., The strangers of consumer era: from the welfare state to prison, in: *Tijdschrift voor criminologie*, 1995, 3, 210-218.
- Kellens, G., Justices de proximité, in: *R.D.P.*, 1996, dec. 1253-1258.
- Hebberecht, P., Van preventiecontract tot veiligheids- en samenlevingscontract ... of de logica van een veiligheidsstaat, in: *Panopticon*, 1997, 101-110.
- 'Justitie leidt voortdurend tot conflicten tussen federale overheid en deelstaten', in: *De Standaard*, 23 mei 1997.
- Clement, P., Het ministerie van justitie, 1830-1914', in: *V.J.V.*, 1996, december, 10-14, met verw.
- Van den Broeck, T. en Eliaerts, C., A tale of two cities. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie, in: *Panopticon*, 1997, te verschijnen.
- 'De Hert, P. en Hache, D., l.c., 13-15. Met de aan SLAMA ontleende term 'veiligheidsstaat' wordt een samenleving geduid waarin burgers in toenemende mate als onverantwoordelijken worden gezien en waarbij de grenzen van het te bestrijden kwaad worden opgetrokken tot allerlei dagelijkse ongenoemens (wat de nood aan overheid als behoeder van de veiligheid alleen maar doet toenemen) (cf. Van Der Doelen, F., Rechtshandhaving op een driesprong, in: *Just.Verk.*, 1995, nr. 9, 119; Boutellier, J. en Van Stokkom, B., Consumptie van veiligheid; van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat, in: *Just.Verk.*, 1995, nr. 5, 96-111.
- Marx, G., Undercover in Comparative Perspective: Some Implications for Knowledge and Social Research, in: *Undercover. Police surveillance in comparative perspective*, Fijnaut, C. en Marx, G. (ed), Den Haag, Kluwer Law International, 1995, 326 ev.
- Gleizal, J.-J., Chronique de police, in: *Rev.Sc.Crim.*, 1996, okt.-dec., 952.