

Laat vertrokken en toch op tijd? Lokaal veiligheidsbeleid in Antwerpen, een voorlopige stand van zaken¹

Peter Marks & Arie van Sluis

In Nederland wordt sinds 1993 actief gewerkt aan integraal veiligheidsbeleid. In België is dit onderwerp pas sinds een paar jaar op de agenda. De schijnbare achterstand wordt in korte tijd ingelopen, zo lijkt het. Antwerpen heeft binnen België een voortrekkersrol als het gaat om lokaal veiligheidsbeleid. Antwerpen is bezig een inhaalslag te maken als het gaat om de aanpak van onveiligheid. Dit artikel gaat in op de ontwikkeling, vormgeving en inhoud van het Antwerps veiligheidsbeleid. Geanalyseerd wordt hoe de voorlopige stand van zaken van het Antwerps integrale veiligheidsbeleid is, ook in het licht van Nederlandse ontwikkelingen en wat verschillen en overeenkomsten zijn.

1 Inleiding

Veiligheid staat de laatste jaren hoog op de politieke agenda. Dat is in Nederland het geval, maar ook in België. Veiligheid is in beide landen ook het onderwerp om stemmen te winnen. Dat bleek weer eens uit de uitslag van de recente raadsverkiezingen in Antwerpen. In vergelijking met Nederland en het Verenigd Koninkrijk staat het integrale, lokale veiligheidsbeleid in België nog in de kinderschoenen of, in de pioniersfase zoals Bruggeman (2006) het noemt. Volgens hem vraagt integraal veiligheidsbeleid om horizontaal besturen, een kunst die gemeentebesturen in België nog niet echt beheersen. De vigerende aanpak is meestal topdown en de regierol van de gemeente komt niet goed uit de verf. De meeste lokale politiekorpsen belijden integrale veiligheid met de mond, maar geven er (nog) geen handen en voeten aan. Veiligheid wordt nog niet integraal benaderd en de gemeenteraad staat doorgaans op forse afstand.

Hoewel België een relatieve achterstand lijkt te hebben ten opzichte van Nederland, zijn enkele steden in snel tempo bezig aan een inhaalmanoeuvre. Antwerpen is daarvan een goed voorbeeld. Recent heeft deze stad nieuwe wegen ingeslagen. Voor andere steden in België is Antwerpen een maatgevend voorbeeld van succesvolle implementatie van nieuwe arrangementen voor de aanpak van veiligheidsproblemen.

1 De auteurs danken Patrick Bajet, Willy Bruggeman en Tom Meeuws voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit artikel. Tevens bedanken zij de redactieleden van het *Tijdschrift voor Veiligheid* voor hun constructieve commentaar op een eerdere versie van dit artikel en Wilma Oostlander voor haar aandeel in de eindredactie van dit artikel.

In dit artikel beschrijven en analyseren wij de ontwikkeling die het Antwerpse veiligheidsbeleid heeft doorgemaakt, waarbij de volgende vraag centraal staat: *Welke betekenis heeft het begrip integrale veiligheid in het Antwerpse veiligheidsbeleid, welke veranderingen hebben zich in dit beleid voorgedaan en welke verschillen en overeenkomsten zijn er met lokaal veiligheidsbeleid in Nederland?* In het artikel beperken wij ons tot een analyse van de beleidsdynamiek aangezien er vooralsnog geen systematische evaluaties van opbrengsten en effecten van dit beleid hebben plaatsgevonden. Wel is het mogelijk een voorlopige balans op te maken, onder andere door op een aantal punten een vergelijking te maken met de Nederlandse situatie. Voor dit artikel hebben wij gebruikgemaakt van beleidsdocumenten en hebben wij gesproken met enkele sleutelfiguren in het Antwerpse veiligheidsbeleid.

De opbouw is als volgt: eerst schetsen wij het kader dat wij gebruiken voor onze analyse (paragraaf 2). Daarna beschrijven wij de politiek-bestuurlijke en ambtelijke context waarin veiligheidsbeleid wordt ontwikkeld. Ook gaan we in op de rol van de politie (paragraaf 3). Vervolgens gaan we in op de structuur, de inhoud en de ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid, alsook op de betekenis van het federale en gewestelijke beleid (paragraaf 4). Aansluitend analyseren we waar het beleid staat, hoe het zich verhoudt tot Nederlandse ontwikkelingen en waar verschillen en overeenkomsten schuilen (paragraaf 4). We sluiten af met enkele conclusies (paragraaf 5).

2 Bouwstenen integrale veiligheid

Volgens de Belgische overheid is integrale veiligheid ‘het concept om criminaliteit, overlast en verkeersveiligheid in al hun aspecten in een zo breed mogelijke context te benaderen. De kerngedachte hierbij is de permanente aandacht voor zowel preventie, repressie als de opvolging van daders en slachtoffers.’ (Kadernota IV 2004, 6) Een geïntegreerde aanpak is een logische voortzetting van een integrale benadering, waarbij alle initiatieven, projecten en instrumenten zo veel mogelijk op elkaar zijn afgestemd en gecoördineerd verlopen. De geïntegreerde aanpak wordt getypeerd door met alle betrokken actoren te komen tot een gezamenlijke probleemoplossing (Kadernota IV 2004, 6).

Integrale veiligheid is geen eenduidig begrip. De betekenis die de Belgische overheid geeft aan integrale veiligheid lijkt op die welke de Nederlandse overheid hanteerde in de jaren negentig van de vorige eeuw. Volgens Cachet en Ringeling (2004) heeft het begrip sindsdien enkele verschuivingen laten zien; van een brede planmatige (integrale) benadering naar meer aandacht voor (projectmatige) uitvoering. In latere jaren ging het echter ook om concrete resultaten (resultaatgerichtheid) en om de mogelijkheden van de lokale overheid voor regie over het lokale veiligheidsbeleid en om nieuwe instrumenten, zoals bijvoorbeeld programmatische sturing (zie bijvoorbeeld Van de Bunt 2006).

Ondanks verschuivingen in betekenis van integrale veiligheid en uiteenlopende meningen over de reikwijdte en de invulling van het begrip, is er een stabiele ‘harde beleidskern’ te onderscheiden, een gemeenschappelijke onderliggende

beleidsvisie, gebaseerd op enkele vaste bouwstenen.² Deze heeft betrekking op de overtuiging dat de overheid het niet alleen kan en moet doen in de bestrijding van onveiligheid, maar samenwerking moet entameren tussen publieke en private actoren. In de beleidsvisie speelt integraliteit een belangrijke rol. Daarnaast gaat het ook om aan elkaar verwante opvattingen over de noodzaak tot samenhang in aanpak (zowel nationaal als lokaal), over sturingscapaciteit (met name de versterking en vernieuwing van regie door de lokale overheid) en over de inzet van een mix van beleidsinstrumenten en met meer ruimte voor lokaal maatwerk. Ook de rol van de politie – één van de centrale actoren – is een belangrijk onderdeel van deze gemeenschappelijke beleidsfilosofie. In onze analyse zullen wij ons vooral richten op deze ‘harde beleidskern’.

3 Politiek-bestuurlijke en ambtelijke context

In 2000 was het Vlaams Blok de grootste winnaar bij de gemeenteraadsverkiezingen in Antwerpen. Ondanks deze overwinning kwam het toenmalige Vlaams Blok niet in het gemeentebestuur. Belgische politieke partijen besloten in 1989 een ‘cordon sanitaire’ tegen het Vlaams Blok op te werpen. Dit hield in dat men geen bestuursakkoorden of politieke afspraken met het Vlaams Blok zou maken. Na de verkiezingen is het dagelijks bestuur van de gemeente tot stand gekomen zonder inbreng van het Vlaams Blok. Deze partij werd een zeer kritisch volger van het stadsbestuur en richtte haar pijlen daarbij vooral op veiligheidproblemen. Dit vond veel weerklank bij de Antwerpse burgers. Behalve door politisering werd het veiligheidsbeleid ook getriggerd door bezorgde burgers die zich onveilig voelden; in 2004 voelden 13,7% van de Antwerpse respondenten zich vaak tot altijd onveilig³ (Stad in cijfers 2006, 16-19).

De uitslag van de verkiezingen van 8 oktober 2006 gaf enkele grote verschuivingen weer in de politieke voorkeuren van de Antwerpse burgers. Het Vlaams Belang weet nog steeds eenderde van de Antwerpse bevolking aan zich te binden, maar van de partijen uit het college heeft in het bijzonder de partij van burgemeester Patrick Janssens (SPa) een enorme winst geboekt en gaat in 2007 tien zetels meer bezetten, namelijk 22 in totaal. De overige partijen hebben daardoor iets moeten inleveren. De charismatische burgemeester Patrick Janssens die van veiligheid een aandachtspunt maakt, verstevigde zijn positie. De verschillen tussen gekozen burgemeesters (zoals in Antwerpen) en benoemde burgemeesters (zoals in Rotterdam en Amsterdam) zijn in dit opzicht relatief. Burgemeesters van grote

- 2 Sabatier (1993) spreekt over ‘policy belief systems’, gelaagde beleidsopvattingen met een bepaalde structuur. Naast de ‘normatieve kern’ is er een beleidskern ‘of basic strategies and policy positions for achieving deep core beliefs in the policy area’ (p. 397). Daarnaast maken meer secundaire aspecten zoals opvattingen over instrumenten en middelen deel uit van een ‘policy belief system’.
- 3 Ter vergelijking: in Rotterdam gaf ‘slechts’ zeven procent van de Rotterdammers aan zich vaak onveilig te voelen.

steden profileren zich met succes als de gezichtbepalende factor van de lokale veiligheid en weten zich zo verzekerd van steun van grote groepen burgers.

3.1 Schepen en Projecteenschap voor Integrale Veiligheid

De burgemeester is, volgens art. 133 van de Nieuwe Gemeentewet (NGW 1989), 'in het bijzonder belast met de uitvoering van de politiewetten, de politiedecreten, de politieordonnanties, de politieverordeningen en de politiebepalende besluiten. Hij kan echter onder zijn verantwoordelijkheid zijn bevoegdheid geheel of ten dele overdragen aan een van de schepenen. Dat is ook gebeurd. Er is een horizontaal georiënteerde projectgroep Integrale Veiligheid onder directe leiding van de schepenen voor integrale veiligheid in nauw overleg met de burgemeester' (Stadsplan Veilig 2004, 19).

De projecteenschap Integrale Veiligheid voert de regie over de verschillende actieprogramma's uit het Stadsplan Veilig; het Antwerpse integrale veiligheidsbeleid. Zij houdt zich bezig met buurtregie, doelgroepregie, de uitwerking in actieplannen van stadsbrede programma's. Zij heeft het mandaat voor de regie over de uitvoering van de door het college goedgekeurde actieplannen. Tussen deze eenheid en betrokken bedrijfseenheden worden dienstverleningsovereenkomsten gesloten.

De projecteenschap voert het Stadsplan uit met vier operationele cellen, bijgestaan door één strategische cel en voldoende logistieke ondersteuning. Kort samengevat komen de afdelingen op het volgende neer: De afdeling *buurtregie* houdt zich voornamelijk bezig met overlast- en leefbaarheidsproblemen in de tweede lijn. Het gaat om problemen waar niemand zich eigenaar van voelt. De afdeling is primair betrokken bij het vergroten van het oplossend vermogen van direct verantwoordelijke diensten. De afdeling *doelgroepregie* is een soort tegenpool van het gebiedsgericht werken, aangezien het hier gaat om het aanpakken van specifieke doelgroepen. De afdeling *algemeen bestuurlijke politie* heeft veel contacten met politie en justitie. De projecteenschap Integrale Veiligheid is klant van politie, maar heeft wel een deel van de processenverbalen die nu niet meer naar het parket gaan, van de politie overgenomen. Deze eenheid is daarmee het paraplu van het lokale veiligheidsbeleid geworden. De vierde afdeling *openbare orde* wordt nog steeds uitgebreid, maar heeft vooral veel operationele toezichtsdiensten in zich (bijvoorbeeld Milieu en Bouwtoezicht). Uit een audit kwam naar voren dat een hoop toezichtstaken in de stad gecentraliseerd moesten worden.

3.2 Politie

In 1998 is in de Wet Geïntegreerde Politie (WGP) aangenomen die de politiestructuur terugbracht tot twee niveaus, namelijk de federale en lokale politie die beide autonoom zijn en afhangen van verschillende overheden. De federale politie valt onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken op bestuurlijk niveau en onder het gezag van de minister van Justitie voor de uitvoering van gerechtelijke

taken. De federale politie vervult gespecialiseerde en bovenlokale opdrachten, maar ondersteunt ook de lokale politie (Cachet e.a. 2002). De lokale politiekorpsen moeten enerzijds zorg dragen voor de basispolitiezorg op lokaal niveau en anderzijds moeten zij instaan voor het invullen van bepaalde opdrachten van federale aard. Voor de lokale politiezorg is 'community policing' het uitgangspunt. De Belgische overheid ziet dit als een 'externe oriëntering (maatschappelijke inbedding en dienstverlenende opstelling, gericht op de behoeften en verwachtingen van de bevolking), probleemoplossend werken (in tegenstelling tot symptoombestrijding), intern en extern partnerschap, verantwoording (aan de externe partners, waaronder de bevolking) en (intern en extern) empowerment (wat respectievelijk duidt op inspraak en discretionaire bevoegdheid voor lagere kaders en op stimuleren van sociale zelfredzaamheid bij de bevolking)' (Vandevoorde 2005, 356).

Wijkwerking is hiervoor het belangrijkste instrument. Dit bestaat uit kwartierwerking, preventie, zichtbaar aanwezig zijn op straat volgens ZAC (zichtbaar, aanspreekbaar en contacteerbaar), gerichte operaties rond lokale problemen en opvolging van niet-dringende vragen om interventie (de Blauwe Lijn) (Stad Antwerpen 2005, 8).

Het grondgebied van groot Antwerpen is opgesplitst in zes politieafdelingen, te weten Noord, Oost, West, Zuid, City en Centrum. Deze afdelingen zijn vervolgens weer opgesplitst in totaal achttien politieteams. Uiteindelijk zijn de burgemeester en schepen voor integrale veiligheid verantwoordelijk voor de uitvoering van de bestuurlijke politietaken binnen de gemeente Antwerpen.

4 Het Antwerpse veiligheidsbeleid: ambities en uitgangspunten

Het stadsbestuur streeft volgens het stadsprogramma Leefbare Stad (2003-2007) naar een leefbare en dynamische stad. Naast stedelijk wonen, gezondheid, samenlevingsopbouw staan veiligheid en het openbaar domein hoog op de agenda. De stad Antwerpen wil een veilige leefomgeving waarin de fysieke, psychische en materiële integriteit van elke burger gewaarborgd is (Stad Antwerpen 2003, 41). De bestrijding van onveiligheid moet sporen met bovenlokaal niveau (Europees, federaal, Vlaams en provinciaal), maar gaat uit van de behoeften op buurtniveau (verticale inbedding). Ook beoogt de stad horizontale indeling, dat wil zeggen, overleg en partnerschap met burgers, verenigingsleven, openbare sector en private sector.

4.1 Een nieuwe beleidsvisie

Een gedragen visie wordt nodig geacht door het stadsbestuur, evenals een vertaling naar heldere operationele doelen en krachtige acties en maatregelen. Uitvoering moet geschraagd worden door een gedegen visie. Voorheen werd de oplossing gezocht in een allesomvattend integraal beleid. Vanaf 2004 wordt een nieuwe koers gevaren in Antwerpen. Er wordt gekozen voor kernbeleid – niet alles zo breed en volledig mogelijk, want dat wordt onbestemd en waaiert te ver uit – maar

focussen op een aantal inhoudelijke thema's samen met strategisch veiligheidspartners (Stadsplan Veilig 2004, 16).

Voor het veiligheidsbeleid waren meer sturingscapaciteit en coördinatievermogen nodig (Stadsplan Veilig 2004, 2). Aan de stadskant dient de regie van het denken plaats te maken voor de regie van het doen. Het gaat om de definitie van kernpunten van stedelijk veiligheidsbeleid en prioriteiten die iedereen onderschrijft. Voor de uitvoering en de rolverdeling tussen veiligheidspartners worden de volgende uitgangspunten vastgelegd (Stadsplan Veilig 2004, 18-19):

- Essentieel is taken en verantwoordelijkheden van elk van de partners te onderscheiden en vast te leggen. Binnen gemeenschappelijk vastgelegde doelstellingen heeft ieder zijn eigen methodiek. Het gaat niet om mooie woorden als integraal en geïntegreerd werken, partnership en coördinatiebereidheid, maar om werken vanuit ieders eigen kerntaken.
- Informatie-uitwisseling tussen partners en een betere registratie van inspanningen zijn noodzakelijk. Nu wordt onvoldoende gemonitord.
- Een wijkgerichte politie is essentieel.
- Het stadsbestuur moet sturen, niet roeien. De regie van de stad moet worden versterkt. Het bestuurlijk deel van het kernbeleid Veilig komt tot stand in de projecteenheid Integrale Veiligheid onder rechtstreeks gezag van de schepen voor integrale veiligheid, in nauw overleg met burgemeester.

4.2 Tweesporenbeleid: hotspots en hotshots

In het Stadsplan Veilig wordt gekozen voor een dubbelspoor: een gebiedsgerichte aanpak van hotspots binnen de afdeling buurtregie van het projectbureau Integrale Veiligheid, en een doelgroepgerichte aanpak van hotshots binnen de afdeling doelgroepregie.

Hotspots. In het Stadsplan zijn tien buurten als hotspots aangewezen. In deze wijken zijn buurtregisseurs aangesteld om de leefbaarheid te vergroten in die wijken. Uiteindelijk zijn er op basis van de overlastanalyses dertien buurten waar het project buurtregie actief is (www.antwerpen.be 2006a). De buurtregisseurs proberen de leefbaarheid in de wijk te vergroten in samenspraak met de lokale verenigingen en officiële instanties. De buurtregisseurs brengen alle mogelijke diensten, projecten, buurtverenigingen en initiatieven samen (toezichtnetwerk en projectgroep). Op deze manier zorgen ze voor voldoende uitwisseling van informatie en afstemming tussen alle betrokkenen. Bovendien wordt er zodoende gecoördineerd en geïntegreerd gewerkt. Concreet richten ze zich op sociale en fysieke overlast, samenlevingsproblemen, onveiligheid en onveiligheidsgevoelens. Dit uit zich in acties op vier domeinen: proper, veilig, hersteld en gezellig. Deze straataanpak wordt gekozen voor plekken met een ontoelaatbare druk op de leefbaarheid. De buurtregisseurs werken met een eenvoudig model, de zogenaamde VeiligMix. De VeiligMix is een afstemmingsinstrument om systematisch verbetervoorstellen te signaleren op het vlak van overlastbestrijding en leefbaarheid. In het model wordt getoetst of voor verschillende thema's voldoende instrumenten aanwezig zijn om de doelstellingen te bereiken. De VeiligMix wordt

permanent bijgewerkt en besproken met alle partijen tijdens de toezichtsvergaderingen. Er kan dan bijstelling plaatsvinden als bijvoorbeeld blijkt dat er een tekort aan mensen of regelgeving is bij toezicht en handhaving. Relevante informatie uit de VeiligMix kan eveneens ter sprake komen in hogere echelons, bijvoorbeeld in de zonale veiligheidsraad (Stadsplan Veilig 2004, 21-24).

In het verlengde van de voltijdse buurtregie liggen de temporele Buurt aan de Beurttacties. Ook hier wordt gewerkt aan propere, veilige, herstelde en gezellige buurten. Verscheidene actoren, zoals stadsdiensten, politie en bewoners, gaan gezamenlijk aan de slag om de buurt te verfraaien. Gedurende deze actieweek wordt speciale aandacht besteed aan de verkeersveiligheid en allerlei vormen van overlast, worden er kapotte dingen op en rond de straat hersteld en wordt de buurt properder gemaakt. Tegelijk organiseren verschillende organisaties uit de buurt gezellige initiatieven. Het idee is dat door de gezamenlijke aanpak de buurt ook na de actie proper, veilig, hersteld en gezellig blijft. Het Buurt aan de Beurteam strijkt in 2006 neer in zestien buurten (www.antwerpen.be 2006b).

Naast de genoemde buurtacties behoort ook het omstreden project X-stra! onder de hotspotsaanpak. Bij de actie X-stra! worden huisbezoeken afgelegd, waarbij gecontroleerd wordt hoe de leefomstandigheden zijn en wordt gepolst of alles in orde is op het vlak van werk, wonen, welzijn en integratie. De huis-aan-huiscontroles hebben naast een sociaal karakter ook een repressief karakter, zoals het onmiddellijk repatriëren van elf personen zonder geldige verblijfsvergunning, ondanks dat dit uit het project is gehaald door de schepen (De Tijd 2005a; Het Nieuwsblad 2006). Dit laatste heeft veel stof doen opwaaien met betrekking tot privacy en geheimhouding (De Tijd 2005b).

Hotshots. Daders en risicogroepen worden met behulp van doelgroepregie aangepakt. Er is een nadrukkelijke dader- en cliëntregie, dossieropbouw en casemanagement. Jonge veelplegers, jonge meelopers, Balkankinderen,⁴ verslaafde veel- en vaakplegers, risicogezinnen en vuilhufters⁵ zijn de benoemde doelgroepen (Stadsplan Veilig 2004, 25-27). Als afstemmingsinstrument wordt gebruikgemaakt van de Veilig Traject Terminal (VTT), hier worden door veiligheidspartners signalen over crimineel gedrag van een doelgroep ter sprake gebracht. Op basis van een persoonsgerichte aanpak wordt een VTT-traject opgesteld, dat via een centraal beheerd casemanagement gevolgd kan worden. Met VTT worden strafrechtelijke en pedagogische interventies op elkaar afgestemd. Het stelt hoge eisen aan de samenwerking tussen verschillende diensten en is bedoeld om schotten te slechten. Iedere besproken jongere komt in een traject met een contract waarin maatregelen en acties worden vastgelegd (Stadsplan Veilig 2004, 27-29).

Het stedelijk veiligheidsbeleid van Antwerpen wordt hoofdzakelijk gefinancierd uit twee bovenlokale fondsen: het Federaal Grootstedelijk Beleid (FGSB)

4 Balkankinderen zijn Antwerpse kinderen die afkomstig zijn uit de Balkanregio. Zij vormen een grote groep kinderen en jongeren die op straat proberen te overleven door middel van bedelen, bloemenverkoop, prostitutie of diefstal (Stadsplan Veilig 2004, 26).

5 Vuilhufters is een term ontleend aan de verkeershufters van GroenLinks in Nederland en is de verzamelnaam voor sluikestorters en straatbevuilers.

draagt 47 procent bij en 35 procent komt uit het federale Veiligheids- en preventiecontract (VPC). Slechts een fractie van de projecteenheid Integrale Veiligheid wordt gefinancierd uit stadsmiddelen. Van het stedelijk budget voor veiligheid wordt het grootste deel besteed aan de politie. De stad noteert 136 miljoen euro, hetgeen overeenkomt met 78 procent van het totaalbudget van de lokale politie (Stadsplan Veilig 2004, 35-36).

4.3 Strategisch politiebeleid

Het Zonale Veiligheidsplan 2005-2008 is het strategische plan voor de politiezone Antwerpen voor vier jaar. Het plan is opgesteld door de Zonale Veiligheidsraad, die met thematische werkgroepen van relevante partners het veiligheidsbeleid heeft uitgewerkt. Getracht wordt meer dan voorheen een duidelijke richting te geven aan veiligheid en veiligheidsbeleid (Stad Antwerpen 2005, 2). In dit opzicht komen de ambities van het stadsbestuur en de politie overeen; er moet meer en beter gestuurd worden. De actoren van het Zonaal Veiligheidsplan 2005-2008 zetten zich in voor een geïntegreerde en integrale werking met aandacht voor overleg, partnerschap, samenwerking en coördinatie. Aangezien de politie de problemen rond onveiligheid niet alleen kan oplossen, gaat ze relaties aan met andere partijen via gebiedsgebonden politiezorg (vgl. Terpstra en Kouwenhoven 2004, 42). De stad Antwerpen heeft met de politie een bestuursakkoord gesloten, waarbij 21 politieprojecten zijn benoemd.

4.4 Federaal en gewestelijk beleid

Zeer recent zijn in België op federaal en gewestelijk niveau concrete initiatieven ondernomen om lokaal veiligheidsbeleid te stimuleren. Daarvoor was integrale veiligheid wel een kwestie dat de aandacht had van 'Brussel', maar er was vooral 'politieke drukte, geen bestuurlijke'. De gemeenten wilden er niet aan. De federale kadernota Integrale Veiligheid uit 2004 is bedoeld om de in het regeerakkoord gestelde prioriteiten te presenteren als raamwerk voor integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid. De kadernota vormt de basis voor zowel een overkoepelend, federaal veiligheidsbeleid als voor het opstellen van jaarlijkse gedetailleerde operationele plannen. Het dient ook om vorm te geven aan de verantwoordelijkheid van de federale overheid voor lokale veiligheid (Kadernota IV 2004, 4). Lokaal veiligheidsbeleid wordt gestimuleerd als basis voor het beleid van alle andere partners van de keten. Dit beleid dient te passen binnen de uitgangspunten van de kadernota. Gemeenten die samen in een politiezone zitten, moeten hun veiligheidsbeleid op elkaar afstemmen. Daarnaast dienen zowel de beleidscycli van federaal en lokaal veiligheidsbeleid als de gerechtelijke beleidscyclus en de politieke beleidscyclus te worden afgestemd.

Expliciete beleidsprioriteiten en permanente aandachtspunten voor veiligheidsbeleid zijn: terrorisme, een aantal vormen van georganiseerde criminaliteit, grote sociale, economische en financiële fraude (witteboordencriminaliteit),

buurtcriminaliteit, verkeer en overlast. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor: misdrijven tegen personen (intrafamiliaal geweld, ouderontvoering, kindermishandeling en seksueel geweld), misdrijven die voedselveiligheid in gevaar brengen en racisme en xenofobie (Kadernota IV 2004, 8).

5 Analyse

Hoe zijn de ontwikkelingen in het Antwerpse veiligheidsbeleid te duiden en hoe verhouden deze zich tot ontwikkelingen in het lokale veiligheidsbeleid in Nederland?

5.1 Meer en andere ambities; omslagen in beleidsvisie en beleid

In het derde zonaal veiligheidsplan wordt gewezen op belangrijke aanpassingen in het beleid, wat geleid heeft tot dit veiligheidsplan (Stad Antwerpen 2005, 7). Voordien pretendeerde beleid een allesomvattend plan te zijn. Er was een streven alle facetten in samenhang aan te pakken, met veel ambities waarbij alles en iedereen moet samenwerken.

Aan goede praktijken was geen gebrek, maar het beleid was versnipperd en het ontbrak aan duidelijke coördinatie. Het begrip integraal werd te breed ingevuld, wat getuigde van 'te veel maakbaarheidambities' (Stadsplan Veilig 2004, 2). Er was een waaier aan losse projecten, gefinancierd door verschillende beleidsniveaus en uitgevoerd door verschillende stadsdiensten en derde partijen (Stadsplan Veilig 2004, 32). Beleid was vooral veel conceptteksten, waarbij van daadwerkelijke implementatie geen sprake was.

Het stadsplan veilig is een bestuurlijk annex bij het zonale veiligheidsplan. Het heeft een eigen bestuurlijke visie op veiligheid, dat 'scharniert' om de prioriteiten van de partners van de zonale Veiligheidsraad. Hiermee wordt het engagement van de stad met die prioriteiten vastgelegd. In deze beleidsaanpak is een omslag gerealiseerd. Het nieuwe beleid is realistischer, minder pretentius, meer concreet en gespecificeerd. Zo moet iedereen aan zijn eigen kerntaken werken en niet altijd alles overleggen. Er heeft een omslag plaatsgevonden in intenties en sturingsfilosofie. Ten eerste, is het beleid specifieker dan voorheen en kent het betere targets. Daarnaast is het minder beleidsgericht, maar meer gericht op uitvoering en het is van allesomvattend en pretentius naar concreet. Dat is een logische ontwikkeling in beleid: het veiligheidsbeleid wordt volwassen.

Antwerpen heeft zich laten inspireren door Nederlandse voorbeelden. Zo zijn de huisbezoeken gekopieerd van Rotterdam. Een beleidswens is ook nog straffer investeren in handhaving in lijn met het Nederlandse beleid. Gelet op de comotie die het Stadsplan Veilig oproep en de discussies over aantasting van de privacy en het overboord zetten van rechtsregels stuit het harde, openlijke repressieve discours dat in Nederland tegenwoordig opgeld doet in België nog op grote weerstanden. De institutionele context, die op onderdelen verschilt met die van Nederland, speelt hierin ook een rol. Bij de mensen over de vloer komen wordt als

een belangrijk instrument gezien. Probleem is echter dat op het gebied van sociale fraudebestrijding het beleid in België te weinig gedecentraliseerd is. Zo is de controle op steunfraude federaal georganiseerd. Bovendien staan de huisbezoeken in de schijnwerpers van de privacycommissie en de media.

Ook de huisvestingsmap verschilt. Er is weinig sociale huisvesting in Antwerpen en er zijn dus minder sturingsinstrumenten. Ook geldt dat bijstand in Belgische gemeenten alleen via het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) kan worden uitgekeerd. Ofwel, gemeenten keren geen werkloosheidssteun uit en kunnen en willen via deze weg daarom ook geen invloed uitoefenen aangezien ze daar geen belang bij hebben.

5.2 Nationaal en lokaal beleid; wie leidt en wie volgt?

Een verdere vergelijking met Nederland dringt zich op. In Nederland dateert het eerste integrale veiligheidsplan uit 1993. Daarna volgde een soort programma, meer gericht op uitvoering van maatregelen. De sturing ontwikkelde zich van meer faciliterend naar meer verplichtend; van alleen middelen ter beschikking stellen naar ook eisen stellen. In grote gemeenten was al lokaal veiligheidsbeleid aangezien daar al sprake was van een bepaalde urgentie, omdat de druk op het lokaal bestuur was toegenomen. In 1993 stapten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht naar het rijk met het verzoek om een landelijk initiatief te starten voor aanpak van veiligheidsproblematiek. Vervolgens werden de vier gemeenten uitgenodigd om met voorstellen te komen. Nationale initiatieven bouwen op deze voorstellen voort. De nationale overheid sloot aan op lopende projecten in grote gemeenten. In een latere fase werd strakker gestuurd en ontstonden er nationale beleidsplannen.

In België is een overeenkomstige ontwikkeling te bespeuren, zij het dat het allemaal later gebeurt dan in Nederland, maar ook hier komen er nationale initiatieven die een kopie zijn of aansluiten bij steden, i.c. Antwerpen of Mechelen. Er is een nationale kadernota als nieuw instrument die tien jaar later tot stand komt dan in Nederland. Ook later dan in Nederland wordt in België een nationaal veiligheidsplan voor de politie ontwikkeld.

Er is dus duidelijk beleidsontwikkeling op nationaal niveau in België en er zijn pogingen nationaal te sturen en iets te betekenen voor de gemeenten. Er wordt gestuurd met geld en vervolgens ook met beleidskaders en prioriteiten. Men maakt dus een inhaalslag met grote stappen. Op papier is er op federaal niveau afstemming tussen politieprioriteiten en integraal veiligheidsbeleid.

5.3 Versterking van de stedelijke regie

Een ander kenmerk van het veiligheidsbeleid is dat de stedelijke regie versterkt lijkt te zijn. In Antwerpen bestaat een streven naar meer sturing en een nadrukkelijker regierol van het gemeentebestuur, ofwel het idee van de sterke overheid. In dit opzicht is er een parallel met Nederlandse ontwikkelingen. Antwerpen

kende al een lange traditie van preventie waarbij veelal gedacht moet worden aan hulpverleningsprojecten in de private sfeer met vrijwilligers. De stad had hier echter geen regie over waarbij het ook nog eens ontbrak aan de zogenaamde 'stok achter de deur'. Rotterdam is een voorbeeld als het gaat om de ambtelijke organisatie rond veiligheid. Ook in Antwerpen is gekozen voor een strakke stedelijke regie vanuit de bedrijfseenheid Integrale Veiligheid. Deze was opgericht om ambtelijke verkokering te doorbreken en voor stevige ambtelijke ondersteuning voor de implementatie van het veiligheidsbeleid. Deze filosofie lijkt sterk op die van het voormalige Programmabureau Veilig in Rotterdam. Als laatste is er ook inspiratie opgedaan in het Verenigd Koninkrijk; enerzijds met community policing en anderzijds is het doelgroepenbeleid gemodelleerd naar Engels voorbeeld.

De parallel met het Nederlandse sturingsmodel van een sterkere overheid gaat niet op met betrekking tot bedrijfsmatigheid. De focus op bedrijfsmatigheid en het leunen op New Public Management ontbreekt in Antwerpen. Er bestaat weerstand tegen prestatiesturing. Mede daarom kan men zich niet goed identificeren met de Rotterdamse aanpak, vanwege de angst voor perverse effecten, die de beoogde werking en resultaten van prestatiesturing aantasten (vgl. Van Sluis en Van Thiel 2003, 23). Er is wel steeds meer aandacht voor resultaten van beleid in het Antwerpse veiligheidsbeleid. In Nederland ligt prestatiesturing op de loer in lokale veiligheid: het voorbeeld van de prestatiesturing bij de politie gaat doorwerken naar een lokaal veiligheidsbeleid. In België is van deze ontwikkeling (nog) geen sprake.

5.4 Meer centraal én meer ruimte voor lokaal maatwerk

Gemeenten krijgen geld om aandacht te besteden aan specifieke nationale prioriteiten terwijl tegelijkertijd ruimte wordt geboden voor eigen lokale problemen en de afstemming op lokale prioriteiten. Via het Federale Grote Stedenbeleid wordt met geld gestuurd op andere prioriteiten, zoals de Beurt aan de Buurtacties. Op deze wijze kan maatwerk worden geleverd met een zekere mate van vrijheid. Er is dus een mix van centraal en decentraal.

In navolging van zowel het Verenigd Koninkrijk als Nederland is men buurtgericht gaan werken in Antwerpen. Toch zijn de sturing van de decentrale aanpak en de doorzettingsmacht veel kleiner dan bijvoorbeeld in Rotterdam. De Rotterdamse stadsmarinier is een coördinator met een dwingend karakter om urgente wijkproblemen aan te pakken en op te lossen. Als afspraken niet gehaald gaan worden vanwege bijvoorbeeld stagnerende samenwerking heeft de stadsmarinier doorzettingsmacht om medewerking van de partners af te dwingen (Marks, Van Sluis & Baaij 2006; Nandoe 2006). De buurtregisseur is geen stadsmarinier zoals in Rotterdam, maar eerder een opbouwwerker die het van overtuigen en overredingskracht moet hebben. De buurtregisseur heeft weinig bevoegdheden en weinig doorzettingsmacht waardoor hij meer overeenkomt in functie met een Amsterdamse buurtregisseur dan een Rotterdamse stadsmarinier.

5.5 Invloed op het politiebeleid (wie betaalt, bepaalt)

De samenwerking van partners met de politie is op papier sterk; er is een duidelijke verbinding van gebiedsgebonden werken met buurtregie en dergelijke. Ook de politie is buurtgewijs georganiseerd en heeft community policing geadopteerd. Het idee van geïntegreerd werken slaagt in België wellicht beter dan in Nederland, vanwege de directe aansturing van de politie door gemeenten. De prominente rol van de politie heeft wellicht ook te maken met het feit dat de gemeente 78% van de financiën voor de politie voor haar rekening neemt. Dit zorgt voor een vrij grote invloed van de gemeente op het politiebeleid, dit in tegenstelling tot Nederland. Het feit dat de gemeente Antwerpen en de politiezone elkaar precies overlappen, zorgt ook voor een betere afstemming, terwijl het bij gemeenten die met meer in één politiezone zitten moeilijker ligt. De vraag rijst wel in hoeverre de achttien politieteams en de dertien buurtregisseurs op elkaar zijn afgestemd qua werk en qua geografisch werkgebied. In beginsel heeft het bestuur van Antwerpen meer greep op de politie dan besturen van Nederlandse gemeenten.

De omslag die bij de politie heeft plaatsgevonden wordt zichtbaar in de zonale beleidsplannen. Het gaat meer en meer om community policing, wat perfect past bij het buurtgericht werken. Maar tegelijkertijd is er discussie over de kerntaken van de politie. Onder de vorige korpschef hanteerde de politie in Antwerpen een brede taakopvatting, tot en met de sociaal preventieve sfeer. Sinds er een nieuwe korpschef is aangetreden, is het beleid bijgesteld; de politie richt zich op haar kerntaken. De wijkpolitie wordt opnieuw opgebouwd, maar de politie is geen hulpverlener meer. In dit opzicht is een breuk met het verleden gerealiseerd. De bestuurlijke en politieke afstemming moet daarom soms opnieuw van de grond komen. Een vergelijkbare situatie heeft zich in Nederland voorgedaan (zie bijvoorbeeld Van Sluis e.a. 2006).

6 Conclusies

Het is op dit moment niet goed mogelijk een definitieve balans op te maken van het Antwerpse veiligheidsbeleid. Veel is in ontwikkeling, maar veel staat nog in de kinderschoenen. Het ontbreekt vooralsnog ook aan systematische evaluaties van de opbrengsten en effecten.

Politisering van veiligheid is in Antwerpen een belangrijke trigger geweest voor de ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid. De intensivering van inspanningen op het gebied van een integrale aanpak hebben mede als achtergrond het streven om het Vlaams Belang de wind uit de zeilen te nemen. Dat lijkt voor een deel te zijn gelukt. Deze beleidsdynamiek lijkt op die in Rotterdam met de opkomst van Pim Fortuyn en Leefbaar Rotterdam, zij het dat de tegenstellingen in Antwerpen veel groter zijn.

Uit onze analyse bleek dat Antwerpen ontegenzeggelijk inspiratie heeft geput uit Nederlandse voorbeelden. De differentiatie aan instrumenten en middelen die in het Antwerpse worden ingezet, lijkt in veel opzichten op de mix van instrumenten die in Nederlandse grote steden kenmerkend is voor de veiligheidsaanpak:

een combinatie van gebiedsgerichte en persoonsgerichte aanpak, van centrale en decentrale projecten en van preventie in combinatie met een repressieve aanpak en een streven naar samenhang.

In de aanpak van onveiligheid is een duidelijke omslag zichtbaar: van hoog-gestemde ambities over integraliteit op papier en 'een waaier aan losse projecten' in de praktijk tot minder allesomvattend, maar realistischer beleid met concrete targets in combinatie met een versterking van de stedelijke regie. Ook de samenwerking met de politie is herijkt.

De sturing van bovenaf, federaal en gewestelijk, is versterkt. In dit opzicht wordt een inhaalslag gemaakt, vergelijkbaar met Nederland, zij het jaren later.

In veel opzichten spiegelt het Antwerpse veiligheidsbeleid zich aan Amsterdam, meer dan aan Rotterdam. De Antwerpse burgemeester Patrick Janssens onderschrijft het credo 'De boel bij elkaar houden' een uitspraak van burgemeester Cohen van Amsterdam. Dat is belangrijker dan de harde, op cijfermatige gerichte performance die zo typisch is in de Rotterdamse aanpak, zo liet de burgemeester in de Volkskrant optekenen (Dirks 2006).

Alles bij elkaar lijkt er sprake te zijn van een typisch Antwerpse 'veiligheidsmix'. Als er sprake was een achterstand in België wat betreft de ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid, wordt deze nu ingelopen, als we de casus Antwerpen als maatgevend voorbeeld nemen. Er zijn overeenkomsten en parallele ontwikkelingen, naast enkele belangrijke verschillen. Antwerpen heeft de krenten uit de pap gehaald. Echter, goed beleid kan verkeerd worden uitgevoerd en slecht beleid kan goed worden uitgevoerd. Er zijn verschillen en overeenkomsten in termen van sturing, sturingsfilosofie en sturingsinstrumenten. Buurtregie is belangrijk met ruimte voor maatwerk. Op papier is het goed op elkaar afgestemd. Er zijn verschillen in dynamiek, in tijd, aanvang en ontwikkelingsgang. Er lijkt een tijdsverschil van tien jaar, maar in België kunnen ze sneller inhaalslagen maken. Hier gaat voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk wellicht de wet van de remmende voorsprong op.

Literatuur

- Bruggeman, W. (2006) 'Hoe lokaal kan een veiligheidsbeleid zijn? Lokale integrale veiligheid: nakende realiteit of een natte droom?' *Panopticon* 2, 1-4.
- Bunt, H, van de (2006) 'Het Rotterdamse veiligheidsbeleid onder de loep', *Panopticon* 2, 58-67.
- Cachet, A. & A.B. Ringeling (2004) 'Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam'. In: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 635-662.
- Cachet, A., R.M. Noppe, A.B. Ringeling, L. Schaap & A. van Sluis (2002) *Buitenlandse burgemeesters bekeken II. Openbare orde, veiligheid en politie*. Centre for Local Democracy: Rotterdam.
- De Tijd (2005a) '103 illegalen betrapt bij huis-aan-huiscontroles. Elf personen gepatrieerd door x-stra!'. *De Tijd* 23 december 2005.
- De Tijd (2005b) 'Antwerps stadsbestuur start huis-aan-huiscontroles. Actiegroep Basta! Protesteert'. *De Tijd* 4 november 2005.

- Dirks, B. (2006) 'Stamhoofd van Antwerpen'. *de Volkskrant* 17 juni 2006.
- Gemeente Antwerpen (2006) *Het districtsbestuur*, www.antwerpen.be/eCache/BTH/19/838.cmVjPTM4Nzc.html, bezocht op 20 juli 2006.
- Het Nieuwsblad (2006) 'Wijkagent voor wie huisbezoek weigert. ANTWERPEN Stad koppelt repressief element aan omstreken X-stra'. *Het Nieuwsblad* 15 mei 2006.
- Kadernota IV (2004) *Kadernota Integrale Veiligheid*. De Algemene Directie voor Veiligheids- en Preventiebeleid.
- Marks, P., A. van Sluis & N. Baaij (2006) 'Afspraak is afspraak? Leren omgaan met prestatiegestuurde aanpak van veiligheid'. *Bestuurskunde* 3, 91-101.
- Nandoe, M. (2006) *Daar komen de stadsmariniers*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam: Rotterdam.
- NGW (1989) *Erratum Nieuwe Gemeentewet*.
- Sabatier, P.A (1993) 'Policy Change over a Decade or more'. In: P.A. Sabatier & H.C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. San Francisco/Oxford: Westview, 13-38.
- Sluis, A. van & S. van Thiel (2003) 'Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiebesturing bij de Nederlandse politie'. *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg* 2(4), 18-31.
- Sluis, A. van e.a. (2006) *Cijfers en stakeholders. Prestatiebesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Reeks Politie en Wetenschap, nr. 32a, Den Haag: Elsevier Overheid.
- Stad Antwerpen (2003) *Stadsprogramma Leefbare Stad 2003-2007*. Antwerpen.
- Stad Antwerpen (2005) *Lokale politie Antwerpen. Zonaal veiligheidsplan 2005-2008. Kennisneming. Concretisering beleidsrichtlijn*. Antwerpen.
- Stad in cijfers (2006) *Stad in cijfers. Veiligheid*. Antwerpen: Databank Sociale Planning.
- Stadsplan Veilig (2004) *Stadsplan Veilig*. Antwerpen: Projecteenheid Veilig.
- Terpstra, J.B. & R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Enschede/Zeist: IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente/Kerckebosch.
- Vandevoorde, N. (2005) 'Community policing in identiteitscrisis?' *Tijdschrift voor Criminologie* 47(4), 355-364.
- www.antwerpen.be (2006a) *Buurtregie*, www.antwerpen.be/eCache/BTH/600.cmVjPTQyMjg.html, bezocht op 27 juli 2006.
- www.antwerpen.be (2006b) *Buurt aan de Beurt*, www.antwerpen.be/eCache/BTH/600.cmVjPTQ5MzE.html, bezocht op 27 juli 2006.

Dr. P.K. Marks en dr. A. van Sluis zijn beiden werkzaam als universitair docent bij de opleiding bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Kamer M8-39, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam, tel. (010) 408 21 39, e-mail: marks@fsw.eur.nl.