



KATHOLIEKE UNIVERSITEIT  
**LEUVEN**

## Studiedag CPS-LINC

# Strategische planning en integraal veiligheidsbeleid

Jeroen Maesschalck

[Jeroen.maesschalck@law.kuleuven.be](mailto:Jeroen.maesschalck@law.kuleuven.be)

**Linc**  
LEUVENS INSTITUUT  
VOOR CRIMINOLOGIE



## Overzicht: 3 stellingen

1. Het herdefiniëren van de problematiek van integrale veiligheid als een bestuurskundig probleem van coördinatie biedt een aantal voordelen
  - Ondersteuning bij de beschrijving van het probleem
  - Ondersteuning bij de zoektocht naar oplossingen
2. Succesvolle coördinatie is een evenwichtsoefening tussen verschillende benaderingen
3. Indien de politie één enge, coherente visie zou hebben, zou dit leiden tot
  - ongelukken en rampen; of
  - hypocrisie en cynisme op de werkvloer; of
  - hol taalgebruik en spraakverwarring

**Linc**  
LEUVENS INSTITUUT  
VOOR CRIMINOLOGIE

## Wat is het probleem waar integraal veiligheidsbeleid een antwoord op wil bieden?



- Contradicties
- Lacunes
- Overlapping en duplicering
- Gebrek aan synergieën door gebrek aan globale visie

## Wat zijn de oorzaken van het probleem?



- Onvermijdelijke beperkingen
  - Vb. behoefte aan specialisatie leidt tot fragmentatie
- Ongewenste beperkingen: geen optimale toepassing van coördinatiemechanismen
  - Vb. te weinig overleg
  - Vb. geen afstemming van de planningcycli
  - Vb. geen afstemming van informatiesystemen
  - Vb. geen bereidheid om samen te werken
- Gewenste beperkingen
  - Vb. Scheiding der machten
  - Vb. Verschillende doelstellingen
    - Vb. Straathoekwerker vs. politie
  - Vb. beperkingen op informatie-uitwisseling
- Soms worden de “gewenste beperkingen” retorisch ingeroepen om “ongewenste beperkingen” te verdoezelen



## Wat is de oplossing?

- Domeinspecifiek: “integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid”
  - Integraal: vanuit verschillende disciplines en invalshoeken
    - Vb. bestuurlijk en gerechtelijk
    - Vb. strafrechtelijke benadering en benadering vanuit samenlevingsopbouw
    - Vb. verschillende stappen in de keten (van proactie tot opvolging)
  - Geïntegreerd: door verschillende actoren
    - Tussen lokale korpsen onderling en tussen federale entiteiten onderling
    - Tussen lokale en federale politie
    - Tussen politie en andere justitiële actoren
    - Tussen politie en andere overheidsactoren (Internationaal, Europees, federaal regionaal, lokaal)
    - Tussen politie en private actoren (for profit & not for profit)
- Algemeen bestuurskundig: “coördinatie”
  - Een sterkere inhoudelijke coherentie
  - Creëren van synergieën en reduceren van
    - Redundantie
    - Lacunes
    - Contradicties

*Bron: Werk van prof. Koen Verhoest en prof. Geert Bouckaert, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven*



## Dimensies van coördinatie

- Welke dimensies?
  - Horizontaal
  - Vertikaal
- Welke ambitie?
  - Negatieve coördinatie
    - Elkaars projecten niet schaden of tegenwerken
  - Positieve coördinatie
    - Positief streven naar coherentie
- Welke graad van formalisatie?
  - Formeel
  - Informeel

## Welke strategieën in Belgische praktijk?



1. In officieel discours (en rapport) veel nadruk op formele instrumenten
2. In de praktijk ook veel informele instrumenten
3. Andere mogelijke instrumenten

## 1. Officieel discours: nadruk op formele instrumenten



- Top-down strategische planning
  - Vb. Nationaal en zonaal veiligheidsplan
- Gezamenlijke overlegorganen
  - Vb. zonale veiligheidsraad
- Coördinerende functies
  - Vb. DirCo
  - Vb. Coördinator integrale veiligheid
- Herorganisatie
  - Vb. grote en kleine politiehervorming
  - Vb. reorganisaties in kleine korpsen



## 2. In de praktijk: ook veel informele instrumenten

- Informeel overleg tussen beleidsmakers
- Informeel overleg en deal-making op de werkvloer
  - Weinig aandacht voor in rapport
  - Heel belangrijk in de praktijk
    - Biedt oplossingen (compenseert voor gebreken op hoger niveau)
    - Kan ook bron zijn van problemen
  - Coördinatie op de werkvloer kan gestimuleerd worden door
    - Ondersteuning en vertrouwen vanuit senior management voor samenwerking op de werkvloer
    - Creëren van gedeelde professionele cultuur, via vb.
      - gezamenlijke opleidingen
        - » Vb. Opleidingen door magistraten bij politie
        - » Vb. gemeenteambtenaren en politieambtenaren die samen opleiding volgen
      - Uitwisseling en rotatie
        - » Vb. stagiair-magistraten bij politie
        - » Vb. gemeenschappelijke opleiding lokale en federale politie
- Etc.



## 3. Andere mogelijke instrumenten

- Veel managementinstrumenten kunnen een belangrijke coördinerende rol spelen
  - Informatiemanagement
    - Vb. uitwisseling via gemeenschappelijke ICT-toepassingen
  - Financieel management
    - Vb. Samenwerking budgettair belonen
  - Personeelsmanagement
    - Vb. Samenwerking stimuleren in opleiding, evaluatie en promotie
  - Auditing en evaluatie
    - Moet zelf “cross-cutting” werken en zich niet enkel richten op individuele diensten

## Op zoek naar de beste strategie: twee voorbeelden



- Top-down hiërarchische planning
- Bottom-up informele coördinatie

## Op zoek naar de beste strategie: top-down hiërarchische planning?



- Nadruk op autoriteit, normen en standaarden
- Instrumenten: planning, regels en procedures, beslissingsstructuren
- Voordelen
  - Voorspelbaarheid, rechtszekerheid
  - Systematische, methodische aanpak
  - Snel veel middelen mobiliseren
  - Duidelijke verantwoordelijkheid
- Nadelen
  - Weinig flexibiliteit
  - Risico op grootse mislukkingen
  - Weinig innovatie en creativiteit
  - Ver van de realiteit, creëren van "virtuele realiteit", niet realistische plannen
  - Weinig oog en begrip voor agenten op "street-level" niveau



## Op zoek naar de beste strategie: bottom-up informele coördinatie?



- Nadruk op samenwerking, solidariteit en vertrouwen
- Instrumenten: stimuleren vrijwillige samenwerking, streven naar gedeelde waarden, empowerment van medewerkers om zelf samenwerking te organiseren
- Voordelen
  - Doorgaans flexibeler
  - Stimuleert vlotte samenwerking
  - Staat dicht bij de realiteit en bij het “street-level” niveau
- Nadelen
  - Kan tot besluiteloosheid leiden indien
    - Geen bereidheid tot samenwerking
      - Een zekere wederzijdse afhankelijkheid helpt
    - Fundamenteel verschillende opvatting
  - Risico voor gebrekkige objectiviteit, rechtszekerheid
  - Risico voor overschrijden van fundamentele formele grenzen
  - Verantwoordelijkheid soms moeilijk te bepalen

## Hoe verder?



- Slecht nieuws:
  - Er zijn tal van oplossingen en we moeten kiezen
  - Elke oplossing heeft zijn nadelen
- Goed nieuws:
  - De vele oplossingen kunnen georganiseerd worden in een aantal kerncategorieën
  - De nadelen van elke oplossing zijn voorspelbaar en al grotendeels gekend
  - De nadelen kunnen verzacht worden door te “balanceren”

## Vier manieren om aan beleid/management te doen

		Sociale inbedding	
		Laag	Hoog
Inperking door regels	Hoog	<p><b>De fatalistische stijl</b>                      Weinig samenwerking en weinig beslissingsruimte, cynische visie  <i>Exces:</i> lethargie</p>	<p><b>De hiërarchische stijl</b>                      Regelgebonden benaderingen, gebaseerd op een sterke sociale cohesie  <i>Exces:</i> te veel geloof in regels en centrale sturing</p>
	Laag	<p><b>De individualistische stijl</b>                      - Geatomiseerde benaderingen met nadruk op competitie                      - Individuen exploiteren opportuniteiten  <i>Exces:</i> contraproductief egoïsme</p>	<p><b>De egalitaristische stijl</b>                      Hoge graad van participatie, bottom-up strategievorming    <i>Exces:</i> besluiteloosheid, verantwoordelijkheid moeilijk te bepalen</p>

## Wat zijn de mogelijkheden?

- Resoluut kiezen voor één benadering
  - Na verloop van tijd manifesteren zich de ongewenste neveneffecten
  - tegenreactie
  - pendelbeweging naar tegenovergestelde benadering
- Kiezen voor combinatie, een “wankel evenwicht”



## Voorbeeld: informatie-uitwisseling



- Uiteraard *hiërarchie*
  - Duidelijk wetgevend en regelgevend kader
  - Rekening houden met deze problematiek in de veiligheidsplannen
- Maar ook *egalitarisme en individualisme*
  - niet de illusie creëren dat met regelgeving de volledige realiteit gevat is
  - Erkennen dat medewerkers de facto een zekere beslissingsmarge hebben en hen daarin een zeker vertrouwen geven
  - Medewerkers ondersteunen en begeleiden in het omgaan met die beslissingsmarge

## Waarom is systematisch wankel beleid te verkiezen?



- Waarom wankel?
  - Verschillende benaderingen compenseren voor elkaars excessen
- Waarom systematisch wankel?
  - Elke benadering moet een stem krijgen
  - Organiseer de tegenspraak



## Waarom is wankel beleid zo moeilijk?

- Op zich een evidentie
- Toch voortdurend met de voeten getreden
  - Modieuze concepten in beleid en management
  - Modieuze concepten in politiewereld
    - Vb. Gemeenschapsgerichte politiezorg
- Waarom?
  - Durkheim/Douglas/cultural theory:
    - “social relations shape cultural bias”
    - “Structuur” bepaalt “wereldbeeld”
- Adviseurs meer vatbaar dan “street-level bureaucrats” op de werkvloer?



## Conclusie 1: hoe verder inzake coördinatie?

- Gebruik maken van conceptuele kaders uit de bestuurskunde om
  - Probleem beter te beschrijven
  - Creatieve oplossingen te bedenken
- Veel meer aandacht voor informele coördinatie: hoe, waar wanneer, met welke effecten?
  - Meer aandacht in wetenschappelijk onderzoek
  - Meer aandacht in de praktijk: stimuleren van goede praktijken met oog voor de nadelen
- Niet focussen op 1 oplossing maar op een doordachte manier balanceren tussen verschillende oplossingen
  - Onderzoeksagenda: wat zijn succesvolle “settlements” in welke omstandigheden en hoe komen die tot stand?
- Voorzichtig met drastische reorganisaties
  - In plaats van grote reorganisaties, eerder denken aan compensatiemechanismen voor de bestaande organisatiestructuur

## Conclusie 2: hoe verder inzake visie op politie?



- Als het streefdoel één volmaakt coherente visie is dan krijgt men:
  - Ofwel een visie die zo breed is dat ze hol klinkt en tot spraakverwarring leidt
  - Ofwel een enge visie die onvermijdelijk excessen oproept
  - Ofwel een officiële visie die in de praktijk niet gevolgd wordt en dus leidt tot
    - Hypocrisie aan de top
    - Eenzaamheid en fatalisme aan de basis
- Beter alternatief:
  - Op zoek naar typologie met verschillende visies
  - Niet alleen de voordelen, maar ook de ongewenste effecten van elk type expliciteren
  - Aangeven welke mix men verkiest tussen de types
  - Zo wordt het een “wankele” maar “robuuste” visie