

Criminaliteitspreventie en buurtbeheer

Het onderzoek dat RISO-Brussel in 1991 in samenwerking met de School voor Criminologie van de V.U.B. begon naar de preventie van kleine criminaliteit en onveiligheidsgevoelens werd verdergezet. De samenwerking tussen de School voor Criminologie die de nodige theoretische bagage leverde en de praktijkervaring van RISO-Brussel bleek een zinvolle combinatie. In 1992 werd onderzoek gedaan naar de mogelijkheden tot overleg en samenwerking rond dit thema. Daarbij stond het stimuleren van "netwerkvorming rond/inzake criminaliteitspreventie" centraal.

Dubbele motivering

De focus lag in dit onderzoeksopzet niet langer op het zoeken naar preventiestrategieën voor de aanpak van kleine criminaliteit. Reeds in de eerste onderzoeksopdracht werd gevraagd ook aandacht te besteden aan het opsporen van die factoren die kunnen bijdragen tot de *reductie van onveiligheidsgevoelens*.

Alhoewel de aanwezigheid van kleine criminaliteit een belangrijke factor is gebleken kon dit niet afdoende de aanwezige onveiligheidsgevoelens verklaren. Er moeten dus andere factoren zijn die mee(r) doorwegen. Afgaand op het eigen en ander onderzoek speelt de problematische leefbaarheid van de woonomgeving een doorslaggevende rol.

In een analyse die de reductie van onveiligheidsgevoelens beoogt, moet dus rekening gehouden worden met de woonomgeving: de „woonklimaat-problemen”, de fysieke en sociale kenmerken van de buurt.

Voldoende argumenten dus om de enge optie die aanvankelijk genomen werd (de reductie van kleine criminaliteit) aan de omstandigheden aan te passen: de verbetering van de „leefbaarheid” van de woonomgeving. Daardoor staat niet langer de aanpak van kleine criminaliteit centraal maar het werken aan een „soci-



De verloederding van het leefklimaat werkt onveiligheid in de hand

aal veilig leefklimaat”, d.w.z. „het ontbreken van kriminaliteit of woonklimaatproblemen en het ontbreken van angst daarvoor onder bewoners en passanten”. (1)

Een tweede reden die pleit voor een mindere benadering van de preventie van kleine criminaliteit is van bestuurlijke aard. In het eerste onderzoek werd reeds uitgebreid geïllustreerd hoe de overheid haar prioriteiten aan het verleggen is in bepaalde vormen van criminaliteitsbeheersing. Wat de beheersing van kleine criminaliteit betreft wordt duidelijk de link gelegd met het reduceren van onveiligheidsgevoelens. Prioriteit wordt gegeven aan een brede sociaal preventieve aanpak waarbij de verantwoordelijkheid niet langer (alleen) bij de politie en justitiële diensten ligt maar ook bij de samenleving in haar geheel en bij de burgers en de lokale overheden in het bijzonder.



Ergens in de hoofdstad van Europa

Aan deze visie zijn consequenties verbonden.

Dergelijke kijk impliceert een verruiming van de probleemvisie en een verruiming van het oplossingskader.

Wat het verruimen van de probleemvisie betreft is het werken aan de reductie van kleine criminaliteit op zich eng en zelfs verhullend omdat de gemiddelde burger (lees buurtbewoner) de wereld niet vanuit het wetboek bekijkt. In de dagdagelijkse werkelijkheid gaat het om een scala van gedragingen en gebeurtenissen die hij als belastend voor zijn leefklimaat ervaart. Bovendien gaat het om feiten die vaak niet eens strafbaar gesteld zijn of die geen hoge prioriteit hebben bij politionele, justitiële, bestuurlijke en maatschappelijke diensten: hinderlijk gedrag, vervuiling, verloedering, openbare dronkenschap, hondpoep, parkeer- en geluidsoverlast, en dergelijke.

In de visie van de burger is de grens tussen criminaliteit enerzijds en „overlast” anderzijds vaag en vaak niet relevant omdat ze de manifestatie zijn van hetzelfde probleem: „de buurt is niet meer in staat om bepaalde normen te handhaven”. (2)

In dit onderzoek werd daarom voor een brede definitie van criminaliteitspreventie geopteerd: preventie omvat formeel strafbare gedragingen maar ook de aanpak van daarmee samenhangende problemen als overlast en onveiligheid. Criminaliteitspreventie engageert zich met andere woorden tot die buurtcondities die een vrij directe relatie hebben tot criminaliteit en onveiligheidsgevoelens en maakt deel uit van het concept „buurtbeheer”.

De consequentie van deze visie is dat ook aandacht moet besteed worden aan het verruimen van het oplossingskader. In dit onderzoek gaan we er van uit dat het oplossen van problemen die betrekking hebben op een onveilige leefomgeving noopt tot overleg en/of samenwerking met diegenen die niet van oudsher met (de preventie van) criminaliteit bezig zijn. Om een dialoog over dergelijke „netwerkvorming” op gang te brengen werd een forum gezocht waarin de (potentiële) actoren/partners hun visie konden vertolken. Daarom werden hestuurlijke, politionele, justitiële, maatschappelijke en commerciële diensten en organisaties aangezocht om aan een studiedag over dit thema te participeren. Deze „peiling” moest toelaten de inhoudelijke en organisatorische voorwaarden, de knelpunten en de weerstanden rond overleg en/of samenwerking op een rijtje te zetten. In concreto werd de bereidheid afgetast om in het Brusselse te komen tot een „bovenlokaal” overleg of een meer structureel overleg dan wel samenwerkingsverband inzake criminaliteitspreventie. Deze studiedag was een middel om op een snelle wijze een stand van zaken op te maken, een aantal gegevens te verzamelen die moeten toelaten aan te geven waar de aanknopingspunten (niet) liggen om het proces van netwerkvorming te stimuleren. Eén van de meest essentiële vaststellingen is dat men geen behoefte heeft aan een extra overkoepelende overlegstructuur. Men vreest het bureaucratisch karakter van een dergelijk initiatief. Samenvattend kan de mening van de deelnemers als volgt vertolkt worden: ideologische, politieke, communautaire en bestuurlijk-organisatorische overwegingen maken van dergelijke initiatieven een loodzwaar en onwerkbaar instrument dat de lokale aanpak van problemen doorkruist. De meeste aanwezigen hebben in de eerste plaats nood aan informatie omtrent de prakti-

sche implicaties van de integratie van criminaliteitspreventie in hun werking.

De dialoog over de legitimiteit en de finaliteit van een dergelijk initiatief lijkt voorlopig op deze dilemma's te stranden. Alhoewel er heel wat principiële en meer technisch-pragmatische argumenten gebruikt zijn kunnen we ons niet van de indruk ontdoen dat de verdeeldheid over de probleemstelling te maken heeft met een gebrekkig referentiekader over wat criminaliteitspreventie kan inhouden. Criminaliteitspreventie is bovendien één van de meest controversiële thema's zelfs als (of misschien juist omdat) het in één adem genoemd worden met sociale wijkontwikkeling.

Verfijning van de onderzoekshypothese

Aanvankelijk werd, met de studiedag, gekozen om het proces van netwerkvorming op te bouwen „van hovenaf”: instellingen, diensten en beleidsverantwoordelijken spelen daarin een essentiële rol. Zij zijn als vertegenwoordigers van hun klanten de initiator of motor van een dergelijk proces.

In de tweede fase van het onderzoek werd, rekening houdend met de argumenten op de studiedag een andere strategie toegepast: daarin spelen bewoners een essentiële rol. In een dergelijk opzet wordt het proces van netwerkvorming „van onderaf” opgebouwd. Om zicht te krijgen op de slaag- en faalfactoren van deze strategie werd een pilootproject opgezet.

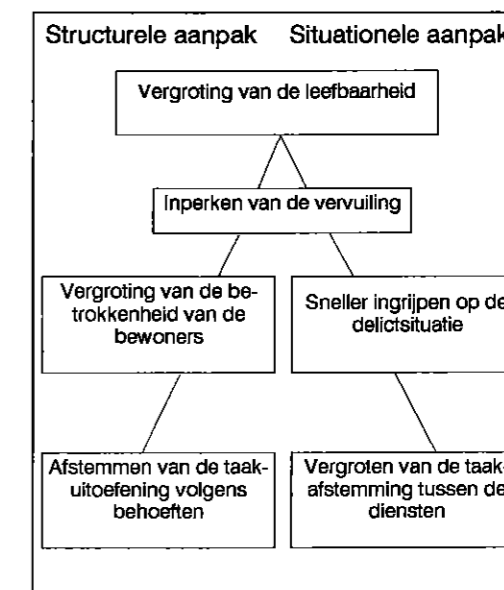
In een lopend opbouwproject van RISO-Brussel werd criminaliteitspreventie geïntegreerd. In overleg met twee opbouwwerkers werkzaam in het opbouwgebied Brussel Centrum-Begijnhofwijk werd een pilootproject gestart waarin linken gelegd worden tussen (on)veiligheid, kleine criminaliteit, overlast en leefbaarheid van de woonomgeving. Er van uitgaande dat een conglomeraat van problemen bepalend is voor de onleefbaarheid van de buurt maar deze niet voor alle buurtbewoners in dezelfde mate relevant zijn werden de bewoners van enkele straten rond een specifiek probleem gemobiliseerd; in casu vervuiling en verloedering door de permanente aanwezigheid van sluikebstorten.

Er vanuit gaande dat het samenbrengen van mensen rond specifieke probleemsituaties vlot-

ter verloopt naarmate men kan terugvallen op reeds gevormde interactiepatronen werd de buurt het rekruteringskader. De ruimtelijke of territoriale invalshoek en de (zelf)organisatie stond centraal.

Onderstaand schema illustreert de doelstellingen waaraan gewerkt wordt. We geven ook kort de onderzoekshypothesen die het referentiekader vormen vanwaaruit het project gestart is.

Leefbaarheid en sociale veiligheid van onderaf opgebouwd



De onderzoekshypothesen:

- * Criminaliteitspreventie is een tijdsintensief proces. Het verloopt niet lineair (fase na fase) maar cirkelair. Er moet regelmatig een stap terug gezet worden naar een vorige fase om structureel te werken;
- * Criminaliteitspreventie is een onderdeel van sociale wijkontwikkeling;
- * Situationele en structurele aanpak moeten hand in hand gaan;
- * De buurtbewoners zijn een actor bij de aanpak van sociale veiligheid in een wijk. Zij leggen de link tussen leefbaarheidsproblemen en kleine criminaliteit. Hun inzicht en engagement is onontbeerlijk bij het onwikkelen van een overleg rond het thema;

- * De buurt is een organisatiekader om vorm te geven aan criminaliteitspreventie;

Globaal gezien werden de eerste vier hypothesen bevestigd. De vijfde hypothese moet verfijnd worden. Bevestigd werd dat de buurt een organisatiestructuur is om vorm te geven aan criminaliteitspreventie; bewoners zijn voor een kleinschalige, thematische en geografisch beperkte aanpak van kleine criminaliteit mobiliseerbaar en bereid mee te denken. De vraag die zich gaandeweg stelde is of de problemen die zich op niveau van de buurt manifesteren ook op dat niveau op te lossen zijn.

De noodzakelijke verfijning heeft dus betrekking op de betekenis van de buurt voor de oplossingsgerichtheid. In de loop van het project werd namelijk duidelijk dat de buurt een te eng kader is om beleidsheslissingen te beïnvloeden. Deze vaststelling sluit aan bij de visie dat men, om beslissingen te forceren rond oplossingen van problemen die zich in de buurt manifesteren een buurtoverstijgend beslissingsniveau moet aanspreken. In de hypothesevorming moet met andere woorden een onderscheid gemaakt worden tussen de buurt als organisatiekader en de buurt als oplossingskader.

Het standpunt dat in dit onderzoek wordt genomen om vanuit een opbouwwerkinstelling aan criminaliteitspreventie te werken is niet louter pragmatisch (het onderzoek vindt immers in die context plaats). We zijn er vast van overtuigd dat het opbouwwerk in deze visie een essentiële bijdrage te leveren heeft.

In recente publikaties die het opbouwwerk inhoudelijk (her)definiëren en meer conceptueel onder te loep nemen worden de belangrijkste functies van het opbouwwerk opgesomd. (3) Opbouwwerk zo wordt gesteld heeft een „*ondersteuningsfunctie t.a.v. bewoners en gebruikers met het oog op participatie-bevordering*”. Het opbouwwerk heeft ook een „*ontwikkelingsfunctie*”: bij het zoeken van „*nieuwe maatschappelijke aanpakken en hoogwaardige oplossingen*” voor maatschappelijke problemen speelt het opbouwwerk de rol van „*creatief ontwikkelaar*”. Daarnaast is er de „*management functie*”: beheer en coördinatie zijn essentiële taken. Tenslotte wordt gesteld dat het opbouwwerk al sinds jaren concrete samenwerkingsverbanden tussen bevolkingsorganisaties en overheden beoogt.

In het licht van de link tussen (on)veiligheid en leefbaarheid van de woonomgeving (die niemand nog lijkt te betwisten) ligt het voor de hand dat deze know-how aangewend wordt om werkelijk integraal te gaan werken aan veiligheid (criminaliteitspreventie). De werkmodellen in Frankrijk en Nederland zijn daarbij richtinggevend. Ze tonen aan dat met deze parallellen constructief gewerkt kan worden. In het pilootproject (dat in dit onderzoek, na de studiedag, beschouwd wordt als een tweede toepassing van netwerkvorming) werd deze strategie gevolgd door te werken aan een gecoördineerd overleg tussen (en met) bewoners en (bestuurlijke) overheden aan problemen die overlast en onveiligheidsgevoelens veroorzaken.

We zijn er ons van bewust dat er andere visies bestaan over criminaliteitsbeheersing en preventie die tot andere (repressievere) strategische keuzes nopen. Dit is in dit concept niet het geval.

De wijze waarop in dit project netwerkvorming vorm krijgt, en waarbij deze netwerkvorming van onderaf opgebouwd wordt, weerspiegelt de visie die in dit onderzoek uitgedragen wordt: criminaliteitspreventie maakt deel uit van sociale wijkontwikkeling. Deze visie bepleit een verruiming van de verantwoordelijkheden voor veiligheidszorg naar actoren die traditioneel niet bij criminaliteitspreventie betrokken worden, het maatschappelijk middenveld en de buurtbewoners.

Katelijne Decanniere en Chris Naegels

Noten

(1) Criminaliteitspreventie op wijk- en buurniveau. Stafafdeling Informatievoorziening. Directie Criminaliteitspreventie. Ministerie van Justitie. 's Gravenhage, juni 1991, p. 13

(2) *ibid.* p. 8

(3) voor deze analyse werd beroep gedaan op het begrippenkader van Storme A. in: De buurt als werkingskader voor het opbouwwerk, RISO-Brussel, Buurtontwikkeling, themanummer 38, oktober/november 1991, p. 21-24