

28

Orde van de Dag is een uitgave van Wolters Kluwer, Motstraat 30, 2800 Mechelen, in samenwerking met de projectgroep «Criminaliteit & Samenleving».

Redactieadres

Orde van de Dag
Wolters Kluwer
Motstraat 30
2800 Mechelen

Alle discussieteksten zijn onderworpen aan een double-blind peer review.

Voor het beleidsplan, auteursrichtlijnen e.d.m. verwijzen wij u graag naar onze website www.ordevandedag.be.

Volledige themanummers en bijdragen kunnen online geraadpleegd en gedownload worden via **Jura**, **Jurisquare** en **Polinfo**.

Kernredactie

«Projectgroep Criminaliteit & Samenleving»: Kristel Beyens, Willy Bruggeman, Philippe De Baets, Sofie De Kimpe, Evelien De Pauw, Kristof De Pauw, Arne Dormaels, Marleen Easton, Jean-Claude Gunst, Wim Hardyns, Frederik Janssens, Noël Klima, Ludo Kools, Lieve Lagae, Stefaan Pleysier, Tom Van den Broeck, Gudrun Vande Walle, Jeffrey Vincent.

Hoofdredacteur

Marleen Easton

Verantwoordelijke uitgever

Hans Suijkerbuijk
Ragheno Business Park
Motstraat 30
B-2800 Mechelen

Klantenservice Wolters Kluwer

tel. 0800/30 144
fax: 0800/17 529
www.wolterskluwer.be
e-mail: info@wolterskluwer.be

Prijzen (inclusief BTW, verzend- en administratiekosten):
Jaargang (ringband inbegrepen): € 145,49

© 2015 Wolters Kluwer Belgium NV
Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave verspreid, openbaar gemaakt of op andere wijze verspreid worden, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISSN-nummer

1781-9210

Reageren?

Orde van de Dag wil een breed discussieforum over criminaliteit en samenleving bieden. Wilt u reageren op de teksten in dit nummer? In een volgende aflevering kan uw reactie verschijnen in de rubriek *Het debat aangevuld*.

Stuur uw bondige (maximaal 1 bladzijde A4) teksten voor 15 november 2015 naar: Marleen Easton, hoofdredacteur, p/a: Wolters Kluwer, Motstraat 30, 2800 Mechelen, of e-mail naar marleen.easton@ugent.be met vermelding van het artikel waarop u reageert. Anonieme reacties, en reacties met onvolledig of zonder adres, worden niet in aanmerking genomen.

Het debat geopend

Inleiding. Kosten van veiligheid – beperkingen, risico's en kansen door innovatie 2

Philippe De Baets
Noël Klima

Locomotieftekst

'It's the economy' of hoe financiële imperatieven het politie- en veiligheidsbeleid meer dan ooit bepalen 5

Willy Bruggeman
Philippe De Baets
Marleen Easton

Discussietekst

Veiligheid: een duaal economisch goed 19

Wally Struys

Determinanten van de bijdrage van de Vlaamse gemeenten aan de politiezones 31

Junior Burssens
Carine Smolders
Stijn Goeminne

'Une bonne justice n'a pas de prix...' een mythe? Besparingen als opportuniteit voor verandering 39

Lieve Lagae

Het is niet de economie die het politie- en veiligheidsbeleid bepaalt, maar de belastingbetalende burger 50

Marc Cools

'Economics of security' in het bedrijfsleven 58

Harald Haelterman

'Return on security investment (ROSI)': een 'business case' voor 'security' 67

Inge Vandijck

Georganiseerde criminaliteit in tijden van besparingen: naar een betere prioriteitenstelling? 78

Jelle Janssens

Eerder verschenen themanummers 85

Medewerkers Orde van de Dag 87

Inleiding. Kosten van veiligheid – beperkingen, risico's en kansen door innovatie

Philippe De Baets en Noël Klima¹

INHOUD

Bibliografie 4

De nasleep van de terreuraanslagen in Parijs onderstreepte nogmaals dat veiligheid een belangrijke *kostprijs* heeft, zowel in financieel als in maatschappelijk perspectief (Von Drehle, 2014). Hoewel de daders gevolgd werden door verschillende Europese inlichtingendiensten, 'they simply outlasted the resources and attention span of the French authorities' (Von Drehle, 2014). Het dreigingsniveau in België dat naar aanleiding van de bestorming van een woning door de federale politie in Verviers werd verhoogd, zwengelde eveneens het debat aan over de financiering van het veiligheidsapparaat in ruime zin. De schrijvende pers meldde immers dat de speciale politie-eenheden (basis)uitrusting hadden moeten lenen bij hun Franse collega's (Van Hecke, 2015). Minister van Binnenlandse Zaken Jan Jambon stelde in een interview dat de vorige regering *té ver* is gegaan in de besparingen op veiligheid (Cobbaert, 2015). Volgens begrotingsexpert Herman Matthijs (VUB en UGent) hebben de meeste inlichtingen- en veiligheidsdiensten de voorbije jaren vooral moeten *inleveren* (Pironet, 2015). Het College van de Hoven en Rechtbanken wees er bij zijn oprichting op dat de rechterlijke organisatie geen *failliete* overheidsdienst wenst over te nemen en dat Justitie niet over het budget beschikt om haar maatschappelijke taken te vervullen.² Deze actuele voorbeelden tonen aan dat het thema *economics of security* aan belang heeft gewonnen en ook in de nabije toekomst een prominente plaats zal blijven innemen.

In hun locomotieftekst merken **Willy Bruggeman**, **Philippe De Baets** en **Marleen Easton** op dat de gevolgen van de wereldwijde financieel-economische crisis zich nog steeds duidelijk laten voelen. Draconische bezuinigingsmaatregelen in het overheidsapparaat en de sociale zekerheid moeten inkomsten en uitgaven opnieuw in evenwicht brengen. Ook de veiligheidszorg ontsnapt niet aan deze logica, hoewel dit beleids-

domein bij uitstek als een kernopdracht van de overheid wordt beschouwd. Maar deze vorm van collectieve dienstverlening is aan *erosie* onderhevig door een middelenschaarste die paradoxaal genoeg ook kansen biedt. De financieel-economische crisis dwingt immers tot innovatie.

Het *financiële* argument weegt zwaarder bij het bepalen van beleidsprioriteiten in het veiligheidsdomein maar is uiteraard niet het enige valabele criterium bij het maken van politieke keuzes. In een opiniestuk merkt Marc Reynebeau (2015) terecht op dat de politieke hegemonie van de marktlogica de marges van het publieke debat versmalt. De verhouding tussen *kostprijs* en *maatschappelijke relevantie* is een eerste centrale vraag die zich aandient en die beantwoord moet worden. In de politieke zoektocht naar goedkopere alternatieven komt de private sector prominent in beeld, hoewel de beveiligingsbranche ook klappen heeft gekregen. Het soortelijk gewicht dat wordt toegekend, en budgettaire en economische imperatieven en de wijze waarop zij het veiligheidsbeleid in het algemeen en de politiezorg in het bijzonder vormgeven, is in deze optiek van cruciaal belang en geeft aanleiding tot een reeks van beleidsrelevante vragen. De *techniciteit* van de materie maakt de problematiek er niet eenvoudiger op en leidt er wellicht toe dat een breed maatschappelijk debat vooralsnog uitblijft. Toch raken dergelijke discussies de essentie van de rechtsstaat. Het door de huidige federale regering gelanceerde *kerntakende* debat vormt hierin alvast een eerste belangrijke aanzet.

In de eerste discussietekst stelt **Wally Struys** dat *economics of security* zowel op de externe als op de interne veiligheid slaat. Het gaat om twee complementaire domeinen die zowel gelijkenissen als verschillen vertonen. Beide beïnvloeden ze onrechtstreeks de economische aggregaten, omdat zij doeleinden zijn van de economische politiek, maar ook de publieke goederen. Struys beschouwt defensie als een zuiverder publiek goed dan politie. Er wordt gesteld dat beide slachtoffers zijn van de saneringspolitiek van de over-

1. **Philippe De Baets** is licentiaat in de criminologie en Master in European Criminology & Criminal Justice Systems met bijzondere interesse in de domeinen arbeidsinspectie, verzorgingsstaat en inlichtingendiensten. Hij werkt voor ABVV Oost-Vlaanderen. **Noël Klima** is doctor in de criminologie, Master in European Criminology and Criminal Justice Systems (UGent) en studeerde rechten aan de Universiteiten van Münster, Reims en Nijmegen. Hij is Attaché/Coördinator bij FOD

Binnenlandse Zaken en werkte daarvoor als Coördinator van het Secretariaat van het European Crime Prevention Network (EUCPN). Voorts is hij postdoctoraal medewerker bij het Instituut for International Research on Criminal Policy (IRCP) aan de Universiteit Gent.

2. Persbericht naar aanleiding van de oprichting van het College van de Hoven en Rechtbanken, de moeilijke financiële toestand van Justitie en de aangekondigde besparingen, Brussel, 1 december 2014.

heidsfinanciën, maar dat Defensie er het slechtst van af komt. Struys argumenteert dat Defensie sinds dertig jaar haar budget ziet verminderen waarbij de economische crises geen rol spelen. De economische kosten van een gewapende antiterroristische interventie wordt beschreven en geïllustreerd aan de hand van twee casestudies waarbij Struys de interventiekosten weergeeft: de antiterroristische interventie van de federale politie in Verviers en de operationele steun van Defensie aan de federale politie. Ten slotte trekt de auteur hieruit conclusies en hij velst een persoonlijk oordeel over het nut en de wenselijkheid van militaire steun aan de politie.

De tweede discussietekst, van **Junior Bursens, Carine Smolders** en **Stijn Goeminne**, gaat in op de regelmatig terugkerende discussie over de financiering van de politiezones. Doorgaans heeft het debat alleen betrekking op de federale component van de financiering. De auteurs stellen de vraag of de KUL-norm ook vandaag nog de meest geschikte verdeelsleutel is. Welke alternatieven zijn er voorhanden met betrekking tot de distributie van de federale middelen? Welke verdelings-effecten zou dat genereren? Volgens de auteurs is er opvallend minder animo over de gemeentelijke bijdrage aan de politiezones, terwijl deze middelen toch bijna twee derde van de totale middelen van de politiezones uitmaken. Verder constateren ze tussen gemeenten echter grote verschillen in de uitgaven voor het veiligheidsbeleid. Verwijzend naar buitenlandse literatuur wordt geconcludeerd dat ook andere locatie-karakteristieken, inwonerskenmerken en de plaatselijke criminaliteit de uitgavenniveaus mee bepalen. In deze bijdrage wordt de simultane impact van deze factoren berekend. De analyse wijst uit dat de verschillen tussen gemeenten verband houden met het inkomensniveau van de inwoners, de demografische samenstelling van de bevolking en de aanwezigheid van voetbalstadia waar eersteklassewedstrijden gespeeld worden. Ook wijst de analyse uit dat de nabijheid van de landsgrenzen niet bepalend is, maar wel het aantal geregistreerde delicten.

Lieve Lagae buigt zich in de derde bijdrage over de besparingen bij Justitie en ze richt haar aandacht op de rechterlijke orde. Lagae stelt dat de beleidskeuzes uit het verleden, zoals een (te) ruime lokale verankering en rechtspraak op maat van elk geding, niet langer met de principes van zuinig bestuur stroken. Verder toont de auteur aan dat een overheidsdienst die geen grip heeft op zijn input en output, die een beperkte controlebaarheid heeft op zijn uitgaven, die een personeelsbeleid voert zonder betrouwbare cijfergegevens en zonder inzicht in de reële werklust en die talmt om courante technische hulpmiddelen voluit in te zetten, eerst zijn management op punt moet stellen. Volgens Lagae wordt de op gang gebrachte transitie niet alleen gehinderd door de budgettaire krapte, maar ook door de verzelfstandigingsbeweging van hoven en rechtbanken. Ze constateert

dat er bij velen nog een afkeer van meet- en controle-systemen en van het afleggen van verantwoording heerst. De auteur stelt zich de vraag of de rechterlijke orde zou willen en kunnen meestappen in een *turnaround*. Lagae analyseert ook *push*-factoren zoals de verjonging van het korps, de budgettaire schaarste, de actuele oncontroleerbare werklust en de onaangepaste werkmiddelen om finaal tot de conclusie te komen dat niet meer middelen een uitweg bieden uit de impasse maar wel rationalisering en (cultuur)verandering.

Marc Cools constateert in zijn bijdrage dat er in België weinig bekend is over de kosten van veiligheid. Grondig onderzoek is nodig om de enorme uitdaging aan te gaan. De auteur hanteert de rechtseconomie als uitgangspunt voor een economische benadering van veiligheid. Het veiligheidsdiscours wordt gecontextualiseerd door de relatie tussen de burger en de overheid inzake fiscaliteit te onderzoeken. Cools eindigt zijn bijdrage met een overzicht van het parlementair kerntakendebat en de daaruit volgende regeringsinitiatieven.

Harald Haelterman focust in zijn bijdrage op het bedrijfsleven. Het eerste deel van de discussietekst handelt over de beweegredenen van ondernemingen om te investeren in beveiliging. Die omvatten volgens de auteur het voorkomen van verliezen, het inperken van het risico op reputatieschade, het voldoen aan wettelijke en contractuele verplichtingen en het garanderen van de continuïteit van de dienstverlening. In deel twee en drie gaat de aandacht respectievelijk uit naar de aanpak die bedrijven kiezen om criminele risico's beheersbaar te maken en naar de kosten die daarmee gepaard gaan. Behalve personeels- en overheadkosten passeren de financiële, de ethische, de esthetische en de gevolggkosten van geselecteerde preventiemaatregelen de revue. Vervolgens komt de impact van de financieel-economische crisis aan bod en bij wijze van afsluiter wordt stilgestaan bij de mate waarin de ontwikkelingen in de private sector raakvlakken vertonen met de evoluties bij de publieke diensten.

In haar bijdrage gaat **Inge Vandijck** dieper in op de knelpunten die van *security* vaak een noodzakelijk kwaad maken. *Return on security investment* (ROSI) wordt getoetst aan de hand van enkele concrete cases. De auteur stelt zich de vraag wat de zin en de onzin van publieke camerabewaking is. Volgens Vandijck zijn er heel wat valkuilen die de rendabiliteit van publieke camerabewaking onder druk zetten. Ze wijst erop dat meten een cruciale voorwaarde is om *return on security investment* en het *security optimum* te vinden. Behalve een herdefiniëring van het begrip *security* vereist *return on security investment* dat *security* risicogericht, integraal, geïntegreerd en economisch wordt benaderd.

In de laatste bijdrage gaat **Jelle Janssens** verder in op

de beeldvorming over georganiseerde criminaliteit. De auteur staat stil bij de kosten van georganiseerde misdaad en de gevolgen die dat heeft voor de aanpak van het fenomeen. Ook worden de mogelijke gevolgen van de financieel-economische crisis voor georganiseerde criminaliteit geëxploreerd. Janssens wijst op de noodzaak van het stellen van prioriteiten en het zinvol inzetten van de beschikbare middelen op basis van gedegen analyses. Aan de lezers wordt de schadelijkheidsbenadering als ‘derde weg’ voorgesteld.

Bibliografie

- Cobbaert, P. (2015, 21 juni). Nieuwe staats hervorming nodig. Vicepremier Jan Jambon (N-VA) over uitdagingen voor regering en partij. *De Zondag*, 8.
- Pironet, E. (2015, 21 jan.). Steeds minder geld voor veiligheid. *Knack*, 37.
- Reynebeau, M. (2015, 21-22 maart). Bent u burger, druk 1. *De Standaard*, 52.
- Van Hecke, N. (2015, 17 jan.). Speciale eenheden moesten Frans materiaal gebruiken. *De Standaard*, 5.
- Von Drehle, D. (2015, 26 jan.). The European front. *Time*, 16-23.

'It's the economy' of hoe financiële imperatieven het politie- en veiligheidsbeleid meer dan ooit bepalen

Willy Bruggeman, Philippe De Baets en Marleen Easton¹

INHOUD

Inleiding	5
1. 'Economics (of security)' als context	5
1.1. Verhouding tussen publieke en private beveiliging ter discussie	6
1.2. De crisis genereert bedreigingen maar ook kansen	7
1.3. Kostprijs als enig uitgangspunt?	8
2. 'Economics of policing' als een van de centrale uitdagingen	8
2.1. Een batterij aan vragen	9
2.2. Het financieringsvraagstuk op tafel	9
2.3. Verschillende vormen van financiering	10
2.4. Bezorgdheid voor de integratie van de federale en de lokale politie	11
2.5. Aandachtspunten in het federale regeerakkoord	12
2.6. KUL-norm ter discussie	13
2.7. Inzoomen op publiek-private samenwerking	14
2.8. Nood aan inzichten over 'What works?'	15
3. Conclusies	16
Referenties	16

Inleiding

Anno 2015 is de economische crisis aan de orde van de dag. De crisis is van invloed op alle domeinen van het maatschappelijke leven. Er zijn minder centen terwijl de maatschappelijke noden alleen maar zijn toegenomen. Ook het veiligheidsbeleid ontsnapt niet aan deze logica. Alle actoren in de gehele strafrechtketen staan onder zware druk. Besparingen dienen zich ongenadig aan. Deze crisis genereert kansen in termen van optimalisatie en efficiëntie maar helaas ook beperkingen. Vaak worden op het eerste zicht immers pragmatische beslissingen genomen onder druk van een economische, financiële, logica. Toch mogen de uitgangspunten die aan de basis liggen van deze be-

slissingen, niet uit het oog worden verloren (Standing, 2011; Jones, 2012; Verhaeghe, 2012; Huyse, 2014; Picketty, 2014). In dit themanummer bediscussieren we enkele van de hete hangijzers in dit debat.

In België is vooral het uitbesteden van politietaken aan de private sector opnieuw op de voorgrond getreden in het kader van het debat over het terugdringen van de overheidsuitgaven. De Belgische politiehervorming wordt immers beschouwd als duur (Bruggeman *et al.*, 2010). Kostenbesparing blijkt het leitmotiv om de commerciële veiligheidssector in te schakelen, zoals ook blijkt uit het wetsontwerp ter herziening van de wet op de private en de bijzondere veiligheid² en de beleidsnota³ van de federale minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, Jan Jambon (N-VA). Er wordt duidelijk gemikt op een grotere rol van de commerciële veiligheidssector, onder meer in de vorm van publiek-private samenwerking (PPS). Het is een van de aandachtspunten in dit themanummer waarbij we vanuit *economics of security* als bredere context specifiek inzoomen op *economics of policing*.

1. 'Economics (of security)' als context

De gevolgen van de wereldwijde financieel-economische crisis die in 2007 losbarstte, laten zich nog steeds duidelijk voelen. De overheidsuitgaven namen pijlsnel in omvang toe om de effecten van de recessie te milderen. De redding van de financiële sector en de economische ondersteuningsmaatregelen hadden tot gevolg dat vele (Europese) landen hun schuldgraad aanzienlijk zagen stijgen. Dat leidde tot grote financiële onevenwichten in de staatshuishoudingen van

1. **Willy Bruggeman** is doctor in de Criminologie. Van eind 1993 tot 2003 leidde hij mee Europepol in de functie van plaatsvervangend directeur. Hij is nu voorzitter van de Federale politieraad, en als bijzonder geassocieerd hoogleraar verbonden aan de leerstoel politiewetenschappen aan het Benelux Universitair Centrum. Hij maakt ook deel uit van de recentelijk ingerichte evaluatiegroep voor de Nederlandse politie. Hij werkt occasioneel als expert voor het Internationaal Strafhof in Den Haag.

Philippe De Baets is licentiaat in de criminologie en master in European Criminology & Criminal Justice Systems met bijzondere interesse in de domeinen arbeidsinspectie, verzorgingsstaat en inlichtingendiensten. Hij werkt voor ABVV Oost-Vlaanderen.

Marleen Easton is maatschappelijk werker en doctor in de sociologie. Ze is als hoofddocent en directeur van de onderzoeksgroep 'Governance & Policing Security' verbonden aan de opleiding Bestuurskunde & Publiek Management, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Gent. Zij is als

visiting professor verbonden aan de rechtsfaculteit van de Ruhr Universität Bochum. Zij is voorzitter van het Innovatiecentrum voor Veiligheid (vzw INNOS) en zetelt in de raad van bestuur van het Centre for Policing and Security (vzw CPS). Sinds 2008 is zij hoofdredactrice van het tijdschrift *Orde van de Dag*.

2. Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Doc 53, 3224/001, 4 december 2013. Het wetsontwerp beoogt een sanering in de sector van de private beveiliging en een uitbreiding van de bevoegdheden van bewakingsondernemingen.

3. Jambon, J. (2014, 24 nov.). *Beleidsverklaring Veiligheid, Politie en Binnenlandse Zaken*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Doc. 54 0020/025; www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?language=nl§ion=/pri-policy&story=policy.xml (geraadpleegd op 3 december 2014).

de betrokken landen. Voor België was dat bijzonder problematisch, omdat het land traditioneel al een zware schuldgraad torst (FOD Financiën, 2011). De crisis van het mondiale financieel-economische systeem veegde de resultaten van decennia bezuinigingsbeleid van de kaart (Vandenbroucke, 2010). De financieel-economische crisis verscherpte zonder enige twijfel de structurele uitdagingen waarvoor economie en samenleving zich in Vlaanderen, België en Europa geplaatst zien (SERV, 2009). De *fiscale* crisis van de staat wordt daarom waarschijnlijk de belangrijkste uitdaging in de nabije toekomst. Draconische bezuinigingsmaatregelen in de sociale zekerheid en het overheidsapparaat moeten inkomsten en uitgaven opnieuw in evenwicht brengen. Dit soberheidsbeleid wordt aangeduid met de term ‘fiscale consolidatie’ (ILO, 2014: 120). Het Verenigd Koninkrijk gaat hierin het verst (Taylor-Gooby, 2012). ‘La politique d’austérité’ is volgens de Franse gezaghebbende econoom Thomas Piketty (2014: 647, 686) de minst aangewezen weg, zowel in termen van effectiviteit als van sociale rechtvaardigheid – omdat vermogens die in het verleden werden opgebouwd, sneller groeien dan de productie en de lonen. Hierdoor komt de welvaartsverdeling in het gedrang.

De *naschokken* van de crisis zullen ook het politieke en het sociale beleid in de komende decennia gaan bepalen (Hemerijck, 2009: 19; Thompson, 2012: 80; Vandenbroucke, Diris en Verbist, 2013: 44). Op de Belgische arbeidsmarkt werden in de laatste tien jaar nooit minder arbeidsplaatsen gecreëerd dan tussen 2011 en 2013 (DynaM Analyse, oktober 2014). Massale werkloosheid en grotere inkomensongelijkheid leiden tot sociale onrust. Deze sociaaleconomische indicatoren worden vaak in verband gebracht met de aard, de ontwikkeling en de omvang van criminaliteit (Zouridis, Smits en Van Os, 2010; Marie, juli 2010) alsook met de overheidsreactie hierop (Lea en Young, 1993). Als gevolg van de economische crisis nemen bepaalde vormen van (vermogens)criminaliteit (zoals diefstallen of woninginbraken) toe, wat tot een hardere opstelling van de overheid leidt. Er is bovendien op nationaal niveau een duidelijk verband tussen beschikbare overheidsmiddelen en de uitgaven voor politie en justitie die weerspiegeld wordt in de hele keten van de strafrechtsbedeling (Farrell en Clark, 2004). Welvarende staten geven in verhouding meer uit aan politie en justitie per capita dan armere landen.

De sterkte van de nationale economie blijkt een belangrijke determinant in deze optiek en overstijgt hierdoor weliswaar interessante deelaspecten zoals de informatieveiligheid of de financiële kosten van de strijd tegen het terrorisme die vaak vereenzelvigd worden met de begrippen *economics of policing* en *economics*

of security. Spencer (1993) constateerde al eerder dat de uitgaven over het algemeen stegen en dat de verschillende stadia van de strafrechtsbedeling zich hierbij verhielden als communicerende vaten. Opvallend was wel dat de toename van de publieke uitgaven weinig of geen verband had met de uitkomsten of de resultaten van dit beleid. Termen als ‘kosteneffectiviteit’ en technieken zoals ‘kosten-batenanalyses’ werden al ruim een kwarteeuw geleden in het beleidsdomein van politie en justitie geïntroduceerd. Cohen (2000: 263) verwacht dat hun blijvende aanwezigheid nog aan belang zal winnen. Behalve de toenemende publieke vraag naar financieel verantwoord handelen door overheidsorganisaties en de beschikbaarheid van nieuwe gegevens en analysetechnieken om de kostprijs van criminaliteit te berekenen, oefent de financieel-economische crisis ook op dit vlak een grote druk uit. Een van de belangrijkste maar ook meest controversiële dimensies om de financiële kosten van criminaliteit in kaart te brengen, zijn de kosten-batenanalyses op het niveau van het strafrechtelijk beleid (Cohen, 2000: 270). Het soortelijk gewicht of de (relatieve) waarde die aan dergelijke analyses bij de beleidsvoering wordt toegekend, is in dit verband cruciaal.

1.1. Verhouding tussen publieke en private beveiliging ter discussie

De invloedrijke econoom Geert Noels (2013: 32) beschouwt veiligheidszorg als een *kernopdracht* van de overheid. Ook Huyse (2014) onderschrijft deze stelling maar wijst er aan de andere kant op dat de driehoeksverhouding tussen politiek, markt en bevolking uit balans is gebracht. Zo dreigt de hefboom van het *geweldsmonopolie* geleidelijk en sluipenderwijs in andere handen dan die van de overheid terecht te komen: er wordt naar vooral Angelsaksische voorbeelden verwezen die ook hier weerklank vinden, zoals de bewaking van gevangenen en de spectaculaire groei van de private beveiligingssector gedurende de voorbije decennia (Huyse, 2014: 68). Participeren in een collectieve dienstverlening zoals publieke veiligheidszorg die gefinancierd wordt met belastinginkomsten, vormt echter de essentie van het burgerschap in een samenleving en overstijgt het niveau van de loutere economische transactie (Reynebeau, 2014). Deze redenering kan ook doorgetrokken worden naar andere belendende percelen zoals het onderwijs en de zorg (Verhaeghe, 2012: 118).

Nu de gevolgen van de financiële crisis duidelijk merkbaar worden, kijken politieke beleidsvoerders reikhalzend uit naar de private sector voor goedkopere alternatieven. De recente beleidsnota⁴ van federaal minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken Jan Jambon bevat de intentie om deze discussie opnieuw

4. Beleidsverklaring federaal minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken Jan Jambon, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 24 november 2014, DOC 54 0020/0025, 17 p.

op tafel te leggen. Grote internationale spelers zoals Securitas⁵ zien zakelijke opportuniteiten als gevolg van het soberheidsbeleid. Een vraag die opduikt, is of de perceptie van een efficiënte markt enerzijds en een logge overheid anderzijds (Noels, 2013: 32) wel met de realiteit overeenstemt. De Waard en Van Steden (2012: 12) merkten op dat de private beveiligingssector aanzienlijk minder overheadkosten heeft of genereert en dat de kosten voor administratief personeel bijvoorbeeld aanmerkelijk lager liggen. De ‘uitbestedingsrevolutie’ in Engeland (Loveday, 2012) ligt in dezelfde lijn. Zo’n 25 % van de Britse politieambtenaren verricht administratieve *back-office*-opdrachten en moet in de recente hervormingen terug de straat op. De administratieve en ondersteunende taken worden overgenomen door de private sector. In Engeland werd dit uitbestedingsbeleid in belangrijke mate gestuurd door de noodzaak om te bezuinigen (Loveday, 2012: 55; zie ook Taylor-Gooby, 2012). Ook het Europees Instituut voor Criminaliteitspreventie signaleert⁶ dat de private sector in veel Europese landen sterk is uitgebreid (Farrell en Clark, 2004: 24). De eurocrisis en de aanhoudende zwakke economische groei hadden aan de andere kant duidelijk ook negatieve gevolgen voor mondiaal opererende beveiligingsconcerns zoals G4S⁷ en Securitas AB.⁸

Toch is deze ontwikkeling geen eenrichtingsverkeer omdat ook in harde economische sectoren *insourcing*⁹ een nieuwe trend lijkt te worden. Het opnieuw intern ontwikkelen van goederen en diensten die voorheen door externe bedrijven werden uitgevoerd, wordt gedictieerd door financiële imperatieven, flexibiliteit, rentabiliteit en het beschermen van de eigen know-how. Ook het terugdringen van verborgen kosten of *hidden costs* blijkt een belangrijke verklarende factor, zoals General Electric (GE) ondervonden heeft (Fishman, 2012). Beide bewegingen blijken zich dus tegelijkertijd voor te doen. Bovendien ondervindt ook de commerciële beveiligingssector nog steeds de gevolgen van de financieel-economische crisis. In 2011 situeerde de omzetgroei zich onder het niveau van de inflatie (BVBO, 2013: 4). Wanneer het waardetransport buiten beschouwing wordt gelaten, bevindt de globale nettowinst zich nog steeds onder het peil van 2008.

In crisistijden focussen bedrijven zich op hun kernac-

tiviteiten en wordt gesnoeid in ondersteunende diensten. Deze vaststelling hoeft geen verwondering te wekken aangezien de vraag vanuit de privésector naar zakelijke dienstverlening zoals bewaking gekenmerkt wordt door een *cyclisch* karakter, bepaald door de conjunctuur (ECORYS *et al.*, 2009: 21). Ook de commerciële beveiligingssector ontsnapt dus niet aan de algemene bezuinigingstrend bij publieke diensten en private ondernemingen. In Nederland is dat duidelijk merkbaar voor particuliere beveiligers die als publieke handhavers in het kader van BOA’s¹⁰ worden ingezet. Het aantal uren waarvoor zij worden ingezet, loopt terug en er is ook een aanzienlijke toename van het aantal contracten van beperkte duur (Terpstra, 2012: 45). Het is dus nog maar de vraag of en in welke mate de private beveiligingsondernemingen het vermeende capaciteitstekort (Van Dijk en De Waard, 2001: 34) van de publieke sector kunnen ondervangen.

“Omdat ook de commerciële beveiligingssector niet ontsnapt aan de algemene bezuinigingstrend rijst de vraag of en in welke mate die het capaciteitstekort zal kunnen ondervangen.”

1.2. De crisis genereert bedreigingen maar ook kansen

De langetermijneffecten van de financieel-economische crisis op (de financiering van) het veiligheidsbeleid blijken *divers* van aard. De crisis biedt zowel kansen als bedreigingen. Verwacht wordt dat vermogenscriminaliteit en fraude zullen toenemen, terwijl de bezuinigingen in de publieke sector betekenen dat de politie sneller met maatschappelijke problemen geconfronteerd zal worden. De mazen in het sociale vangnet worden immers breder¹¹ en de publieke dienstverlening op lokaal en federaal niveau wordt afgebouwd.¹²

Aan de andere kant zullen deze saneringen de politie dwingen tot innovatie en samenwerking met partners. Minder effectieve werkmethode dienen ter discussie

5. Securitas AB, *Annual Report 2013*, 10-11.

6. *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, Fifth Edition, 2014, 24.

7. G4S, *Annual Report and Accounts 2013*, 31.

8. Securitas AB, *Annual Report 2013*, 15.

9. De Gentse vestiging van de Zweedse autobouwer Volvo Cars maakte eind 2013 bekend de activiteiten van twee toeleveranciers (DSV en Johnson Controls) over te nemen en te integreren in het eigen bedrijf, zie De Greef, J. (2013, 13 dec.). Volvo Cars neemt activiteiten toeleveranciers over. VRT; <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/oostvlaanderen/1.1804331> (geraadpleegd op 26 november 2014).

10. Met BOA's wordt bedoeld: buitengewone opsporingsambtenaren die in beginsel in dienst zijn van een overheidsbestuur maar wier taken kunnen worden uitbesteed aan particuliere ondernemingen om bijvoorbeeld de overlast in gemeenten te bestrijden.

11. Ongeveer 15 % van de Belgische bevolking leeft in monetaire armoede, zie: www.armoedebestrijding.be/cijfers_aantal_armen.htm (geraadpleegd op 25 januari 2015).

12. Het Federaal Planbureau (FPB) wijst in haar prognoses op het *netto-jobverlies* die de bezuinigingen zullen meebrengen in overheidsadministraties en -diensten, zie: Federaal Planbureau/Instituut voor de Nationale Rekeningen (2014, sept.), *Economische vooruitzichten 2014-2015*. Brussel: FPB/INR. Om die reden liggen de ramingen van het Planbureau aanzienlijk *lager* dan die van de Nationale Bank (NBB) en in het verlengde van de eerder gemaakte constatering door de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (HRW) in zijn verslag 2014. Dat veroorzaakte nogal wat deining in de federale Kamer tijdens het plenaire debat op 4 februari 2015.

te worden gesteld. *More for less* wordt het nieuwe adagium. De kosten voor de veiligheidszorg zijn immers enorm: in Nederland bijvoorbeeld wordt geschat dat in 2012 ruim 13 miljard EUR is uitgegeven aan preventie en bestrijding van criminaliteit, verloedering en overlast, wat neerkomt op 780 EUR per persoon (CBS Rapport, november 2013). Interessant maar controversieel is de constatering van Helsloot¹³ dat het veiligheidsbeleid heeft bijgedragen aan de *verdubbeling* van onze levensduur in de laatste anderhalve eeuw. De vooruitgang in de medische verzorging, de hygiëne en de welvaartsstijging (Deleeck, 2001: 143) speelden hierin eveneens een belangrijke rol.

Financiële schaarste kan ook aanleiding zijn om het respect voor mensenrechten te stimuleren (Solorzane, 2014) door het strenger hanteren van principes zoals redelijkheid, rechtvaardigheid en prioriteitstelling gebaseerd op een democratische dialoog. Beleidsmatig duikt dan de vraag op wat 'worthwhile' is om in te investeren.¹⁴ Soms beslist men puur op grond van bepaalde feiten en politieke overwegingen. Soms worden politieke beslissingen genomen op basis van financiële criteria. Tot nog toe tastte de overheid steeds dieper in de buidel om de veiligheid van haar burgers te vergroten. Het meeste geld gaat naar preventie, tenuitvoerlegging en opsporing. De uitgaven voor handhaving en opsporing zijn hierbij het minst gestegen (Moolenaar, 2010).

1.3. Kostprijs als enig uitgangspunt?

De hachelijke economische situatie is de reden waarom het argument van de kostprijs *zwaarder* begint te wegen in het bepalen van nationale veiligheidsprioriteiten. Een radio-interview met federaal minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken Jambon was in dit verband illustratief.¹⁵ Het maatschappelijk debat blijft vooralsnog uit, maar een en ander zorgt voor nieuwe uitdagingen voor de veiligheidspraktijk. Er liggen nu ook kansen voor het grijpen, concludeert het Trendsignalement 2012 van het Nederlandse Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (OCV) (Dubbed, 2012). Een onzekere economische situatie roept van oudsher vragen op, over de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) en de criminaliteitsstatistiek (objectieve veiligheid). Wat betreft de subjectieve veiligheid kan verwacht worden dat maatschappelijke onzekerheid over de financiële toekomst negatief uitpakt voor de veiligheidsbeleving. Hierover heerst echter geen algemene consensus. Een

negatieve situatie roept ook zorgen op over de objectieve veiligheid. Toch biedt de recessie volgens het Trendsignalement 2012¹⁶ ook kansen. Naarmate volgens het scenario het budget voor veiligheid krimpt, neemt het belang van een gezamenlijke inzet van overheid, bedrijven en burgers toe. De economische situatie kan een positieve stimulans geven aan publiek-private samenwerking in de lokale veiligheidszorg. Politiekorpsen gebruiken sociale media, zoals Twitter, om burgers te betrekken bij opsporing en preventie. Vooral in Nederland zetten gemeenten buitengewone opsporingsambtenaren in (BOA's), huren ze particuliere beveiliging of ze zoeken aansluiting bij regionale samenwerkingsverbanden.

Een aantal prangende vragen komt naar voren en heeft verdere uitklaring. In de eerste plaats is er de verhouding tussen *financiële kosten* en *maatschappelijke relevantie*: ofwel worden de politieke prioriteiten bepaald afhankelijk van de maatschappelijke noden en wordt het vereiste budget hiervoor uitgetrokken, ofwel wordt het beleid bepaald afhankelijk van de beschikbare financiële ruimte. Ook verdient het belang die budgettaire en economische *imperatieven* hebben voor het veiligheidsbeleid in het algemeen en de politiezorg in het bijzonder, in kaart te worden gebracht en moet worden nagegaan hoe dergelijke parameters worden gehanteerd en wat het soortelijk gewicht is van kosten-batenanalyses en andere instrumenten die mee politieke prioriteiten gaan bepalen. Het gaat over de relatie tussen beleid, middelen en prioriteiten en de vraag welke keuzes daarbij worden gemaakt. Deze twee basisvragen staan ter discussie in dit themanummer. Het zijn centrale vragen in het debat over *economics of security* dat de context vormt voor het debat over *economics of policing*.

2. 'Economics of policing' als een van de centrale uitdagingen

Dat *economics of policing* een hele uitdaging aan sich betekent zal niemand ontkennen. Tijdens een Canadese topconferentie in 2013 werd de uitdaging als volgt omschreven: 'Addressing the economics of policing is about sustaining policing response while improving policing efficiency and effectiveness. It is about keeping people safe and getting at the root causes of crime through innovation and reform, while controlling costs and responding to public calls for

13. Prof.dr. Ira Helsloot is sinds 2011 als hoogleraar Besturen van Veiligheid verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij promoveerde oorspronkelijk als wiskundige maar verricht sinds 1994 onderzoek naar rampenbestrijding, crisisbeheersing en fysieke veiligheid.

14. Het sociaaleconomische en politieke kader kan beter worden vergeleken met een tanker, die slechts traag van koers kan veranderen. Vaak komen wijzigingen tot stand als gevolg van 'piecemeal social engineering' en niet (meer) als gevolg van grote pactsen of contracten (zie debat tussen De

Grauwe en Vandenbroucke hierover, zie Lippens, J. (2014, 12 nov.). Het pijnlijke pensioendeбат: dubbelinterview met Paul De Grauwe en Frank Vandenbroucke. *Knack*, 40-47. Ook in het veiligheidsbeleid is dat niet anders. Een stapsgewijze benadering verdient wellicht daarom meer aandacht dan de evaluatie van ambitieuze plannen.

15. www.radio1.be/programmas/de-ochtend/we-moeten-ons-beperken-tot-de-kerntaken-van-de-politie (geraadpleegd op 26 november 2014).

16. www.hetccv-trends.nl.

smarter government spending' (Summit on the Economics of Policing – Summit Report).¹⁷

De vraag bij de politie naar meer middelen en geld blijft groot. Capaciteit voor het uitvoeren van politietaken lijkt altijd onvoldoende te zijn, want politiemensen blijven de indruk hebben dat ze overvraagd zijn (Ponsaers, 2007; Federale politieraad, 2009). Volgens Cyrille Fijnaut bevindt België zich nochtans niet in een slechte positie op Europees vlak (*De Morgen*, 13 april 2012). België situeert zich in de middenmoot wat politiedichtheid betreft – tussen 300 en 399 operationele politiemensen per 100 000 inwoners (Assi *et al.*, 2010). Ook in Nederland, dat net een fundamentele hervorming is gestart, luidt (alweer) een discussie met de eis voor meer financiële middelen. Ook daar ontbreekt echter de koppeling tussen beleid, middelen en prestaties. De Rekenkamer constateert er dat de Tweede Kamer niet kan controleren in hoeverre de landelijke beleidsdoelstellingen voor de politie beslag leggen op de beschikbare middelen (*NRC-handelsblad*, 14 november 2014). Ondertussen wordt overal gezocht naar alternatieven voor de steeds schaarser wordende politiemiddelen, zoals cocreatie met burgers en bedrijven (Van Bochove *et al.*, 2013).

2.1. Een batterij aan vragen

De hiervoor geschetste *economics of security* als context genereert een batterij aan vragen over *economics of policing* die we met dit themanummer op tafel willen gooien.

- Hoeveel van het bnp wenst de maatschappij aan politie te besteden?
- Welke soort politie en hoeveel politiemensen willen men?
- Wat is, in financiële termen, de bijdrage van de politie aan een veilige samenleving?
- Is er een financieringsformule mogelijk voor het realiseren van een minimale en van een maximale politiezoorg?
- Wat is een gelijkwaardige bijdrage voor elke belastingbetaler: een globale bijdrage, een bijdrage gereleateerd aan woon- en/of werkplaats?
- Wat is de verdeelsleutel voor distributie (KUL-norm¹⁸+ intern politiediensten) en voor attributie (waaraan wordt geld besteed: hr, logistiek, innovatie...) + hoe kan financiering gekoppeld worden aan resultaatverbintenissen?
- Hoe kan de interne verdeling van de financiële middelen bij de politie geoptimaliseerd worden?
- Hoe kan de econometrie van politiebureaus (spreiding over de verantwoordelijkheidszone, grootte afhankelijk van de functionaliteiten...) beter georganiseerd worden?

- Hoe kan een verantwoord verdelingsmechanisme voor de federale dotatie verzekerd worden?
- Hoe wordt een evenwaardige bijdrage (federaal + lokaal) van elke belastingplichtige gegarandeerd (betaling voor lokale politie waar je slaapt en niet voor waar je verblijft/werkt...)?
- Is het mogelijk om de financiering te linken aan het veiligheidsbeeld en -beleid?
- Hoe kunnen ad-hocbeslissingen door de jaren heen (*cf.* 400 agenten meer voor spoorwegpolitie maar geen structurele beslissingen over kostprijs) vermeden worden?
- Is een meer projectmatige financiering mogelijk?
- Hoe verhouden de financiering van de federale en van de lokale politie zich tot elkaar?
- In welke mate bieden outsourcing en samenwerking met de private sector oplossingen? Is meer samenwerking met bedrijven en burgers een aantvaardbare optie?
- Wat is de impact van de individuele bezoldiging op de werking en het budget van de politie en hoe kunnen we af van de zogenaamde 'graaicultuur' bij de politie (*De Standaard*, 9 november 2010)? In hoeverre legt de economische logica van de individuele politiemans/-vrouw een hypotheek op het goed functioneren van de politie en zijn er mogelijkheden om te komen tot een functiebezoldiging?
- Kan het aankoopbeleid van de publieke politie (federaal/lokaal, en impact Europese regelgeving) geoptimaliseerd worden?
- Wie zijn de toezichthouders en wat zijn hun respectieve verantwoordelijkheden? (minister van Financiën en lokale financierders, Rekenhof, VVSG, Gemeentekrediet/Belfius...) in deze discussie?

Sommige van deze vragen komen aan bod bij de hiernavolgende beschouwingen in verband met de laatste ontwikkelingen bij de publieke politie; andere blijven totaal onbeantwoord, wat de roep om een grondige en allesomvattende benadering van *economics of policing* alleen maar onderschrijft. In wat volgt bekijken we achtereenvolgens het financieringsvraagstuk, de verschillende vormen van financiering, de integratie van de federale en de lokale politie, het federale regeerakkoord, de KUL-norm, de publiek-private samenwerking en 'What Works?'

2.2. Het financieringsvraagstuk op tafel

De politiehervorming (wet 7 december 1998) heeft op federaal en lokaal niveau geleid tot grondige wijzigingen in de financiering van de politie. Tot voor deze hervorming werden de drie samen te voegen diensten (rijkswacht, gemeentepolitie en gerechtelijke politie) afzonderlijk en op een verschillende basis gefinancierd. Er moest dus gezocht worden naar een aan-

17. De Canadese Minister voor Publieke Veiligheid was de gastheer voor een top over *economics of policing* voor zijn ministeriële collega's op andere beleidsniveaus in Ottawa, Canada op 16 en 17 januari 2013.

18. Zijnde de norm, uitgewerkt in samenwerking met de KULeuven, om de verdeelsleutel van de financiële ondersteuning aan de lokale politie vanuit de federale overheid te structureren.

vaardbaar (federaal en gemeentelijk) financieringsmechanisme voor de federale politie, voor de lokale politie en voor de wisselwerking tussen beide componenten. Behalve de basistoelage zijn er nog een aantal andere federale toelagen, namelijk de toelage voor de ordehandhaving, de zogenaamde bijkomende toelage, de sociale toelage, het burgerlijk deel van de oude veiligheidscontracten, het Eurotoppenfonds, het verkeersveiligheidsfonds, de rekrutering en meer recentelijk een Salduztoelage.

De recente staatshervorming versterkt verder de impact van de regionale overheden op de lokale politiewerking. Deze overheden blijven echter afwezig in het financieringsdebat van de politie. Budgettaire besparingen van het federale niveau leiden tot de afbouw van de steunverlening door de federale politie en het moeilijk bereikte evenwicht in opdrachten en taakverdeling tussen de federale en de lokale politie (Col 2/2002). Bovendien is er een schrijnend gebrek aan samenhang tussen de beleidsmatige en de financiële aansturing. Omdat de politiehervorming gerealiseerd moest worden zonder al te veel spanningen bij het personeel (en de vakbondsorganisaties), werd royaal omgesprongen met het cumuleren van verschillen in wedde- en vergoedingssystemen. Dat gaf mee gestalte aan de zogenaamde ‘graacultuur’ bij het politiepersoneel.

De financiering van de politie is onder andere op basis van deze argumenten dringend aan herziening toe. De financiële basisvoorzieningen en -mechanismen beantwoorden niet meer aan de eisen van een moderne en geïntegreerde inrichting en werking. Een cruciale vraag die daarbij opduikt, is gerelateerd aan de budgetdistributie en -attributie, met name: hoe wordt het budget bij de politie verdeeld en waaraan wordt het besteed? Ook hier is ongetwijfeld een grondige evaluatie en bijsturing mogelijk. Elke soort politiezorg dat men wil realiseren, heeft immers een andere kostprijs. Zo zal de keuze voor *zero tolerance* bij het beveiligen van een luchthaven bijvoorbeeld heel wat geld kosten in termen van mankracht. De keuze voor *community policing* is dan weer veel moeilijker uit te drukken in kostprijs en in termen van opbrengsten. De binding tussen operationele, strategische en financiële planning bij de federale politie is er voorlopig niet. Er is meestal geen systeem dat het mogelijk maakt om (in alle mogelijke diversiteit) te registreren waar het geld aan wordt besteed. De vraag duikt dan ook op of het systeem van gerelateerde kostenplaatsen moet worden ingericht.

Ook het invoeren van een analytische boekhouding, zoals in enkele lokale korpsen¹⁹, staat bij de federale

politie nog in zijn kinderschoenen.²⁰ Nochtans is het in de fase van de beleidsuitvoering noodzakelijk de voortgang van een project, de werking en de gestelde doelen te kunnen bewaken. Een typisch follow-upaspect is onder andere de budgetbewaking, anders is er geen koppeling tussen de beleidsuitvoering en de financiën. Dat kan dus alleen door het integreren van de beleidscyclus en de financiële cyclus, wat de budgettaire onderhandelingspositie van de federale politie zou kunnen versterken.

Een groot probleem is ook dat een capaciteitsmeting die naam waardig voorlopig ontbreekt. Bovendien mag in de huidige financiële context verwacht worden dat een bijsturing steeds binnen een gesloten enveloppe zal moeten gebeuren, wat impliceert dat een hogere financiering bij de ene component of zone, uitmond in een lagere financiering van andere component of zone. Bovendien wordt alles regelmatig doorkruist door ad-hoc- en politiek gedreven beslissingen (cf. 400 agenten meer voor spoorwegpolitie maar geen structurele beslissingen over duurzame budgettering). Ondertussen wordt de politie ook steeds meer geconfronteerd met extra uitgaven voortvloeiend uit Europese²¹, nationale en regionale regelgeving. In dit verband wordt de roep voor een financiële implementa-tietoets voor het invoeren van nieuwe wet- en regelgeving steeds groter.

Cruciaal is dat de financiering van de politie tot vandaag nooit werd benaderd in het raam van een globale *economics of security*-benadering. De roep naar een duurzame financiering van de federale en de lokale politie is dan ook alom aanwezig. Het blijft vooral wachten op een wettelijk verankerd financieringsmechanisme (algemeen, federale politie en lokale politie) dat steunt op actuele en objectieve gegevens en dat tegelijkertijd voldoende transparant is om ook beleidsmatig te worden aangewend.

2.3. Verschillende vormen van financiering

Er ontstaan ook mechanismen van onderlinge financiering in de politiestructuur, waarbij componenten van de politie onderling bepaalde prestaties verrekenen. Tussen politiediensten (lokaal, federaal, scholen) wordt steeds meer een interactief vergoedingssysteem opgezet. Stilaan is dat uitgegroeid tot een systeem dat de goede werking en de basisprincipes van de geïntegreerde politie verengt tot een financieel geïnspireerd beslissingsmechanisme, dat niet of nauwelijks nog beantwoordt aan het verlenen van een goede politiezorg aan de burger.

Steeds meer wordt ook gepleit voor andere vormen

19. Sint-Pieters-Leeuw, AMOW-GET, Fameen-Ardenne-Kaïla, Geel, Damme-Knokke-Heist.

20. Zie Ponsaers en Enhus, *Vademecum veiligheidsplannen*.

21. Bij internationale opdrachten (Europees opsporingsbevel, *joint investiga-*

tion teams) bijvoorbeeld wordt het principe gehanteerd dat de uitvoerende lidstaat zelf betaalt, wat de druk verhoogt op landen die veel opdrachten krijgen. Ook het uitlenen van technische middelen aan andere landen, zoals bij terreurbestrijding of rampen, verdient aandacht.

van financiering van de politie zoals het invoeren van betaalpolitie bij evenementen. De Nederlandse minister Remkes pleitte voor het doorberekenen van politiekosten bij evenementen. Het geld dat daarmee verdiend wordt, kan de politie dan benutten voor extra capaciteit of het betalen van overuren. Doorberekenen kan ook een nieuwe zakelijkheid teweegbrengen: de (betalende) klant specificereert en de politie raakt gewend aan het leveren van 'producten'. Tegelijk duikt hier het risico op dat de klant steeds meer van de politie kan/gaat eisen en duikt de vraag op hoe en wie dat alles overziet en controleert.

De nadelen wegen mogelijk veel zwaarder dan de voordelen. Men moet niet willen dat mensen of instanties met geld extra politiediensten kunnen 'kopen'. Beter is dat de gemeenten en andere overheden strakker zijn in het verlenen van vergunningen. Iedereen moet op de politie een beroep kunnen doen. De dikte van de portemonnee mag daarbij nooit leidend zijn (Eringa, 2005). De federale politieraad vindt het idee om organisatoren van evenementen de politiekosten te laten betalen, niet aan te bevelen. De hoofdreden is dat zij dan in voorkomend geval de politie-inzet kunnen afkopen en dat dit de ongelijkheid in de politiezorg zou stimuleren. Het is dan meer aangewezen om via een soort 'vermakelijkheidstaks' te zorgen dat de federale en lokale overheden kunnen instaan voor de bijkomende overheidskosten, voor de inzet van politie- en andere diensten. Het kan vermeld worden dat juist nu de overheid in Boom dit systeem wil toepassen voor de organisatie van Tomorrowland (*De Standaard*, 20 december 2014).

Bovendien kampt de federale politie²² al jaren met een structureel onevenwicht, in het bijzonder tussen de personeels-, de werkings- en de investeringsmiddelen (Bruggeman *et al.*, 2010). Aangezien er op de hoge personeelskosten (80 tot 95 % van het budget) amper bespaard kan worden, gaan besparingen ten koste van de werkings- en vooral de investeringsmogelijkheden. Hierdoor komt de goede werking van de federale politie en de kwaliteit van haar dienst- en steunverlening aan de lokale politie en de overheden op termijn in het gedrang. Ook de huidige regering brengt opnieuw de federale dotatie zwaar naar beneden. Het Rekenhof²³ vraagt ook aandacht voor het feit dat met artikel 85 van de wet van 28 december 2011 de pensioenleeftijd in de overheidssector gewijzigd werd. Voor de

personeelsleden van het operationele kader van de geïntegreerde politie bleven echter de uitzonderingsregels van toepassing die zijn bepaald in de artikelen 5 en 10 van de wet van 30 maart 2011. Als gevolg van een arrest van het Grondwettelijk Hof kunnen de personeelsleden van het operationele kader van de geïntegreerde politie zich vanaf 11 juli 2014 niet langer steunen op deze uitzonderingsregels. Hierdoor wordt de planning van de pensionering van personeelsleden grondig verstoord.

Wat de lokale politie betreft, bepaalt de wet op de geïntegreerde politie²⁴ dat de gemeenten en de federale staat bijdrageplichtig zijn voor de functioneringsbudgetten van de politiezones.²⁵ De dotatie aan de politiezones bestaat uit de federale basisdotatie²⁶, een aanvullende dotatie en de Saldusdotatie. Zones die menen zich in een objectieve probleemsituatie te bevinden, kunnen zo'n aanvullende dotatie (die bedroeg in 2005 52 miljoen EUR) vragen²⁷ door een gemotiveerd dossier in te dienen. De Raad van State vernietigde in 2009 deels de toekenningsbesluiten voor de jaren 2002 tot en met 2009 die op basis van dit artikel werden toegekend. De regering besliste voor de begroting 2015 om op de dotaties aan de politiezones een besparing in te voeren van 2 % (14,5 miljoen EUR). Het Rekenhof wijst er sinds 2011 op dat er een aangepaste reglementaire tekst moet worden opmaakt en dat er in kredieten moet worden voorzien.²⁸

2.4. Bezorgdheid voor de integratie van de federale en de lokale politie

In het evaluatierapport na tien jaar politiehervorming werd al gewaarschuwd voor het feit dat, om budgettaire redenen, de federale politie niet stiefmoederlijk mag blijven behandeld worden en dat de dotatie aan de lokale politie ook niet teruggeschroefd mag worden. Dat zou het politiebestel ontwrichten. Ook hier werd al bevestigd dat er dringend een wettelijk verankerd financieringsmechanisme moet komen voor de lokale politie (Bruggeman *et al.*, 2010). Deze waarschuwing werd ook door de Federale Politieraad en de visiegroep 'Politie 2025'²⁹ ondersteund.

De financiering van de politie is voor de federale politieraad immers al geruime tijd een punt van bezorgdheid, zowel op federaal, maar nu ook steeds meer op lokaal niveau. Op 25 juli 2014 heeft de Federale

22. De federale politie is voor het hele Belgische grondgebied belast met gespecialiseerde en bovenlokale opdrachten van bestuurlijk en gerechtelijk politie. Voorts heeft ze een aantal ondersteunende opdrachten voor de lokale politiediensten en de politieoverheden.
23. Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015, Rekenhof, 21 november 2014.
24. Wet op de geïntegreerde politie, 7 december 1998, art. 41.
25. Verder is het van belang te wijzen op het KB van 17 september 2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren (BS 12 oktober 2001) en op de ministeriële omzendbrief PLP 10 van 9 oktober 2001 inzake de organisatie en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een minimale gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking.

26. KB van 2 augustus 2002, art. 3. Het bedrag van de federale dotatie wordt geregeld door art. 2 tot 4.
27. KB van 2 augustus 2002, art. 7.
28. Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015, Rekenhof, 21 november 2014.
29. De werkgroep 2025 onder leiding van prof.dr. Willy Bruggeman, de voorzitter van de Federale Politieraad, stelde op maandag 30 juni 2014 het werkdocument 'Een visie voor de politie in 2025' voor. De opdracht van de werkgroep bestond erin een van de aanbevelingen van het *Evaluatierapport 10 jaar politiehervorming* over een langetermijnvisie voor de politie concreet vorm te geven. Deze toekomstvisie is het product van een stuurgroep aangeduid door de minister. Het betreft 'een visie' en niet 'de visie' voor de politie om te evolueren naar een 'meer' netwerkend politiemodel. Visietekst te downloaden via www.polsupport.be/FILE/DGS/DSI/police2025n.pdf.

Politieraad trouwens de beide formateurs aangeschreven om hen attent te maken op deze groeiende bezorgdheid. De opeenvolgende beperkingen van het federale budget zijn van die aard dat niet alleen de werking van de federale politie wordt geschaad, maar ook dat de werking van de lokale politie wordt ondermijnd als gevolg van een verminderde steun die zij ontvangt vanuit de federale politie.

“ *De opeenvolgende beperkingen van het federale budget schaden niet alleen de werking van de federale politie, maar ondermijnen ook de werking van de lokale politie als gevolg van verminderde steun vanuit de federale politie.* ”

Zo beklemtoont deze raad op 16 oktober 2014 in een antwoord aan de Vaste Commissie van de Lokale Politie (VCLP) dat het door hen naar voren geschoven principe ‘wie (federaal, gewesten, provincies, gemeenten) bepaalt, betaalt’ zijn beperkingen heeft. Enerzijds kan dit principe ook omgedraaid worden: ‘wie betaalt, bepaalt’. Anderzijds meent de Federale Politieraad dat de federale ministers (Binnenlandse Zaken en Justitie) én de burgemeesters moeten instaan voor het laten goedkeuren van de financiering van de onderdelen van de geïntegreerde politie op twee niveaus. Andere ministers (ook van de gewestregeringen) moeten zich tot deze autoriteiten wenden om de inzet van de politie te bepleiten en zo nodig bijkomend te financieren. Het Rekenhof is echter de mening toegedaan dat³⁰ de Koning in een in Ministerraad overlegd besluit, deze opdrachten zou moeten bepalen, alsook de voorwaarden en de nadere regels voor het vragen van een vergoeding³¹ voor opdrachten die ze levert aan derden vast te leggen.

2.5. Aandachtspunten in het federale regeerakkoord

Belangrijk om aan te stippen is dat het federale regeerakkoord van 9 oktober 2014 enkele clausules bevat met repercussies voor de hiervoor omschreven *economics of policing*. Er wordt gewezen op de nood aan meer efficiency, vaak geformuleerd in termen van een budgettaire neutrale uitkomst. Er zal gewerkt worden aan de evaluatie en de actualisering van de optimalisatiebeweging binnen de federale politie. Het is de bedoeling menselijke en budgettaire middelen vrij te maken voor de versterking van de operationele capaciteit. Concrete verbeteringen zullen aangebracht worden

aan het dagelijkse beheer van de politiediensten. Dat impliceert een inspanning op het vlak van de administratieve vereenvoudiging en de strijd tegen de bureaucratie (p. 95).

De minister van Binnenlandse zaken wordt bovendien belast met enerzijds de opmaak van een precieze inventaris van de opdrachten toevertrouwd aan de federale en de lokale politiediensten en anderzijds met de bepaling van de kerntaken die door de politiediensten verzorgd moeten worden. Er zal gewerkt worden aan nieuwe en vereenvoudigde wetgeving waarbij bepaalde taken die niet tot de kerntaken van politie behoren, kunnen worden uitgevoerd door private veiligheidsdiensten, rekening houdend met het kerntaken-debat van de politiediensten (p. 92).

Het aantal toelagen en vergoedingen zal worden vereenvoudigd en binnen gesloten enveloppe evolueren tot een moderne en functionele bezoldigingsregeling, waarbij voornamelijk de mate van verantwoordelijkheid een van de bepalende elementen is (p. 93). Met het oog op een betere dienstverlening aan de burger zal de regering de lokale politiezones ondersteunen en aanmoedigen bij meer onderlinge synergie (interzonale samenwerkings- of associatieverbanden, cohabitatie) of samensmeltingsinitiatieven en schaalvergroting (p. 94).

Het KB betreffende het vaststellen van de modaliteiten van de verdeling van het Verkeersveiligheidsfonds op basis van de plaats van de vaststelling van de inbreuk zal genomen worden conform art. 7, § 1, tweede alinea van de wet van 6 december 2005 betreffende de opmaak en de financiering van actieplannen inzake verkeersveiligheid (p. 96). De materiële, technische en menselijke capaciteiten van de diensten die belast zijn met IT-ontwikkeling en IT-ondersteuning van de politiediensten zullen aan een audit worden onderworpen om de mogelijkheden te beoordelen om de operationele en ondersteuningssystemen te uniformiseren, de haalbaarheid ervan, de termijn en de kosten voor de ontwikkeling en het verbeteren van de omkadering van de externalisering ervan (p. 95). Hierbij wordt eveneens nagedacht op welke manier de politie aanspraak kan maken op het gebruik van verbeurd verklaard materiaal of eventueel het resultaat van de verkoop met het oog op een efficiëntere werking van de politiediensten (p. 82). De regering zorgt voor een optimale benutting van de mogelijkheden die de EU biedt, zowel wat betreft de deelname aan fora als wat betreft het benutten van Europese subsidies en fondsen (p. 96).

Het regeerakkoord gaat enkele van de cruciale hiervoor geformuleerde vragen niet uit de weg en zet alvast het debat over publiek-private samenwerking op

30. Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015, Rekenhof, 21 november 2014.

31. Op basis van art. 114, § 4bis van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van de geïntegreerde politie.

de agenda. Alvorens we daarop ingaan, bekijken we iets meer in detail de discussie over de KUL-norm. Hoe zat dat ook alweer?

2.6. KUL-norm ter discussie

De zogenaamde KUL-norm is zeer omstrede en heeft voor een aantal zones erg onrechtvaardige gevolgen (Eeckhout, 2012). Deze financieringsnorm stond regelmatig ter discussie, maar er is nog steeds geen beslissing in de maak, hoewel de vorige regeringen dat altijd als speerpunt voor hun programma hadden aangekondigd. Wel werden er pogingen ondernomen om de berekeningen te optimaliseren, maar dat leidde niet tot besluitvorming (Pauwels, Noppe en Verhage, 2012).³²

Wat is nu het probleem? De federale politietoelage is voor ongeveer 70 % de voornaamste bron van financiering, gebaseerd op een theoretisch politieel effectief dat aan elke zone werd toegekend in het kader van de zogenaamde KUL-norm.³³ De berekening voor de financiële steun was gebaseerd op ‘aanvaardbare meerkosten’, dat wil zeggen dat de zogenaamde basiskosten zeer zwaar werden beïnvloed door de bij de hervorming van de politie in elke zone aanwezige personeelsleden (vooral ex-rijkswachters).³⁴ De extra middelen moesten en moeten nog steeds door de gemeenten die deel uitmaken van de politiezone, aangezuiverd worden (Bruggeman *et al.*, 2010) door middel van gemeentelijke dotaties, maar ook de gemeentefinanciën staan nu onder steeds zwaardere druk.

De regressieanalyse, de basis voor de KUL-norm, werd nooit gevalideerd (behalve beslissing van de Minister-raad van 30 april 2000).

Het uitgangspunt hierbij was in 1998 de reële politieaanwezigheid op het terrein, zonder dat werd nagegaan of deze aanwezigheid overeenstemde met de verwachte invulling van de basispolitiefuncties door de lokale politie. Bovendien werd een theoretisch effectief beoogd. En, deze norm werd ook nooit aangepast aan de realiteit die sinds de ontwikkeling van het toekenningsmechanisme van de federale basisdotatie meestal is geëvolueerd.

Een ministeriële omzendbrief (PLP 39) houdt de onderrichtingen in voor het opstellen van de politiebegroting op jaarbasis. Een KB van 7 april 2005 geeft de

nadere regels weer inzake de berekening van de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van meergemeentepolitiezones (BS 20 april 2005). Dit KB biedt de mogelijkheid om in wederzijds akkoord te beslissen over het aandeel van elke gemeente in de globale toelage. Indien de gemeenten er niet in slagen om tot een dergelijk akkoord te komen, wordt een verdeelsleutel (60/20/20) toegepast, rekening houdend met vastgestelde factoren (KUL-norm en fiscaal vermogen van de gemeenten). Dit KB, dat al herhaaldelijk werd gewijzigd als gevolg van vernietigingen door de Raad van State, blijft een bron van spanning tussen gemeenten van eenzelfde zone en lag vaak aan de basis van een sterke stijging van de gemeentelijke toelagen in bepaalde zones.³⁵

De verschillen tussen de clusters van de gemeenten doen ook vermoeden dat de politiezones steeds meer elk op hun manier hun politiedienstverlening verzorgen. Deze toestand wordt steeds ernstiger omdat bij gebrek aan politieke moed veel gemeentebesturen het controversiële systeem van de lineaire besparingen en de zogenaamde kaasschaafmethode hanteren (Eeckhout, 2012). Pauwels ziet als oplossing dat de capaciteitsmeting in de toekomst verfijnd zou worden en dat een omgevingsanalyse een belangrijk uitgangspunt zou vormen voor de bepaling van de nieuwe ‘minimale’ normen. Hij vindt het verantwoord om een duidelijk onderscheid te maken tussen de afzonderlijke omgevingspecifieke analyses en de totaal verwachte capaciteit die men bereikt wanneer de voorspelde waarden voor de diverse basisfuncties opgeteld worden (Pauwels, Noppe en Verhage, 2012).

Buiten deze studies is er echter geen oplossing in zicht. Wellicht wegen de gemeenten die ‘overbedeeld’ zijn, te zwaar op de politieke besluitvorming om een federale oplossing bespreekbaar te maken. En toch, voor de vorming van de Nationale Politie in Nederland werd het budget verdeelsysteem van de politie succesvol herijkt en verrijkt om het algemene politiebudget van circa 3,5 miljard EUR op een eerlijke wijze te verdelen tussen de toenmalige 25 regiokorpsen. Het budget werd er per werksoort verdeeld op basis van objectieve omgevingsfactoren (Hols, Morée en Rozenberg, 2010). Dit voorbeeld maakt duidelijk dat een oplossing gevonden kan worden, maar het feit dat de huidige regeringsverklaring niets zegt over de te herziene KUL-norm laat vermoeden dat de politieke

32. De initiële KUL-studie is gebaseerd op dertien parameters, waarvan er maar tien actualiseerbaar zijn. De studie van het consortium Saint-Louis, Hogeschool Gent en UGent (budget, boekhouding en financiering van de politiezones) uit 2008 somt een aantal parameters op per opgelegde basisfunctionaliteit in de politiewerking. De studie van de UGent uit 2011 omschrijft de minimale politiecapaciteit nodig voor de verwezenlijking van de basispolitiezorg, waarin eveneens een aantal parameters/variabelen worden opgesomd per basisfunctionaliteit.

33. De Kamer, Bulletin B040, Schriftelijke vraag en antwoord nr. 0437, Zitting periode 52, 2008.

34. KB 15 december 2013, houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage ter financiering van de lokale politie voor het jaar 2013, BS

31 december 2013. Deze bedragen zijn sinds 2001 in overeenstemming gebracht met de rechtspraak van de Raad van State (arresten 198.868, 198.867, 198.868 van 14 december 2009 en 196.373 van 24 september 2009).

KB 15 december 2013 houdende de toekenning van een bijkomende federale toelage voor de indexering van de financiering van de lokale politie voor het jaar 2012, BS 31 december 2013.

KB 15 december 2013 houdende de toekenning van een federale financiële tussenkomst in de kosten die inherent zijn aan de uitvoering van de wet Salduz voor de lokale politie gedurende het jaar 2013, BS 31 december 2013

35. De volgende verdeelsleutel wordt gebruikt om de inbreng van elke gemeente te bepalen: KUL-norm (60 %), belastbaar inkomen (20 %) en kadastraal inkomen (20 %).

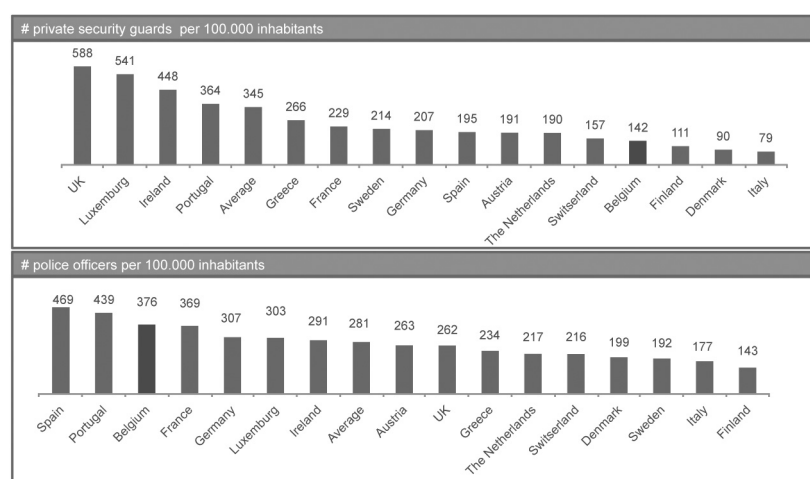
moed ontbreekt om de budgettering van de lokale politie fundamenteel aan te pakken.

2.7. Inzoomen op publiek-private samenwerking

De *privatisering* van (bepaalde aspecten van) de politiefunctie (Cools, 2004) is geen recent fenomeen, wel integendeel. Het is inherent aan de ontwikkeling van het politiebestedel en kwam in een stroomversnelling door bepaalde maatschappelijke tendensen (zoals het ontstaan van grootschalig privébezit). De term *commercialisering*³⁶ omschrijft dit proces wellicht meer accuraat aangezien vooral commerciële ondernemingen bepaalde opdrachten in de plaats van overheidsambtenaren uitvoeren. Toch wordt ook de *responsabilisering* van de burgers in de veiligheidszorg (in

navolging van Nederland) beschouwd als deel uitmakend van de privatisering van de politiefunctie, zie onder meer Elffers (2012). De Nederlandse figuur van buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) vormt hiervan een duidelijk voorbeeld.

De hierna volgende figuren³⁷ geven de evolutie weer van de ontwikkeling van de private politie in vergelijking met de sterkte van de publieke politiediensten in Europa (uitgedrukt in aantallen per 100 000 inwoners). Samen met Spanje (469), Portugal (439) en Frankrijk (369) is België (376) koploper in het aantal publieke politieambtenaren per 100 000 inwoners. Wat de private politie betreft, hinkt België (142) met Zwitserland (157) achterop in Europa met Finland (111), Denemarken (90) en Italië (79).



Bron: The socio-economic added value of private security services in Europe – fourth white paper, Madrid, 14 March 2013 – CoESS.

Consultants van de Freedomia Group berekenden dat de wereldwijde vraag naar diensten van private beveiligingsondernemingen tussen 2011 en 2016 met iets meer dan 7 % per jaar zou stijgen, hoewel deze prognose wat naar beneden werd bijgesteld voor 2018 (Freedomia Group, november 2014). De marktwerking laat soms duidelijk te wensen over. In het Verenigd Koninkrijk bleek dat Serco en G4S het Ministry of Justice jarenlang systematisch te veel aanrekenden³⁸ voor de monitoring van veroordeelden via elektronisch toezicht (Meikle, 2013; Travis, 2013b). Het contract werd daarom op een interimbasis toegewezen aan een andere dienstverlener, namelijk Capita en de Serious Fraud Office (SFO) voert een strafrechtelijk onderzoek (Travis, 2013a).

Ook in de Belgische strafrechtsketen werden nieuwe marktsegmenten al aangeboden: voor het eerst werd de uitbating van een Forensisch Psychiatrisch Cen-

trum (FPC) toegewezen aan een consortium van de Franse multinational Sodexo en de Nederlandse zorggroep Parnassia (Bogaerts en Goris, 2014). Hierdoor werd de exploitatie van de zorg voor geïnterneerden toegewezen aan de commerciële sector. Ook hier is de achilleshiel een geloofwaardige kwaliteitscontrole door de overheid.

Het proces van uitbesteding (*outsourcing*) en commercialisering bevat tal van *gradaties*. Dat varieert van het inzetten van stewards op het (tijdelijk geprivatiseerde) openbaar domein of consortiumbewaking op industrieterreinen tot het toewijzen van taken die tot voor kort als onaantastbaar politiewerk werden beschouwd, zoals transport van verdachten of zelfs opsporingswerk (Eeckhout, 2012). Het hoeft geen betoog dat de Confederation of European Security Services (CoESS) in hun vierde *Witboek* (2013: 15-18) nog meer te ontwikkelen marktsegmenten ziet op grond van het

36. Een concept dat ook gehanteerd wordt in de discussies op de Summit on the Economics of Policing in Ottawa, Canada, januari 2013.

37. Bron: presentatie Frederik Van Bever (Securitas) op studiedag 'Innovatie, Technologie en Veiligheid', georganiseerd door Universiteit Gent in samenwerking met vzw INNOS en vzw CPS op 20 januari 2015 bij Barco in Kuurne.

38. Volgens een audit van PriceWaterhouseCoopers (PWC) begon dat al bij de start van de contracten, afgesloten in 2005. Er werd gefactureerd voor veroordeelden die overleden waren, in het buitenland verbleven of al teruggekeerd waren naar de gevangenis.

kerntakendebat. Het gaat over marktsegmenten die in continentaal Europa (hoofdzakelijk naar Angelsaksisch voorbeeld) nog kunnen worden ontwikkeld, zoals het beheer van gevangenen, elektronisch toezicht, huisarrest, voorhechtenis, ondersteunende diensten (zoals catering), bewaking in asielcentra; beveiliging in relatie tot de veroudering van de bevolking, gezondheidszorg en onderwijs (bewaking en toezicht, geweldspreventie door ontrading); de bewaking van gerechtsgebouwen, het transport van gevangenen, minderjarigen, illegale vreemdelingen en geesteszieken, het afhandelen van verkeersovertredingen en dergelijke; de beveiliging van kritische infrastructuur met betrekking tot energie, transport, water...; militaire infrastructuur (het potentiële takenpakket varieert van de bewaking van bases tot de actieve militaire inzet in conflictgebieden) tot gemeenschapswachten en overlastbestrijding. Dat is de invloed van *economics of security* op de gehele strafrechtsketen. Het vraagt om een debat aangezien de ontwikkeling van deze activiteiten de essentie van de rechtsstaat raken en de percepties van burger en overheid inzake veiligheid ingrijpend zullen beïnvloeden.

In tal van landen³⁹ is zo reeds een pluriform handhavings- en toezichtscomplex tot stand gekomen (Terpstra en Van Stokkom, 2013; Devroe *et al.*, 2014) hoewel zij grondig van elkaar verschillen op het vlak van politiebesteding, overheidsbeleid, juridische randvoorwaarden, historische, politieke en culturele constellatie, maatschappelijke positie van de politie en de verhouding tussen lokale en centrale overheden. De functie van nieuwe toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte ontstaat in al deze landen omdat de (reguliere) politie niet of onvoldoende tegemoetkomt aan de verwachting dat zij zichtbaar op straat aanwezig is en daar toezicht houdt en handhavend optreedt. Capaciteitsproblemen, financiële overwegingen (Crawford, 2002: 52-53) of het idee dat de politie zich dient te concentreren op criminaliteitsbestrijding, dragen hiertoe bij. Het fundamentele debat wordt echter niet gevoerd. Veeleer is er sprake van sluipende besluitvorming die op een bepaald ogenblik onomkeerbaar zal blijken, tenzij de kostprijs te exorbitant wordt (Eeckhout, 2012).

Een aantal belangrijke vragen rijzen hierbij. Op welke maatschappelijke domeinen is de impact van de commerciële veiligheidssector het grootst en hoe kan dat worden gekwantificeerd? Hoe berekent de sector en bij uitbreiding de beveiligingsbedrijven dat zelf? Vormen kosten-batenanalyses steeds de basis van beslissingen genomen door het management en met welke *return on security investment* wordt rekening gehouden? Wordt hierbij in enigerlei mate rekening gehouden met de maatschappelijke kosten of worden alleen het perspectief en de belangen van de eigen organisa-

tie (en de daaruit voortvloeiende winstmarges) gehanteerd? In welke mate worden beveiligingsrisico's niet alleen als louter kosten beschouwd maar ook als baten, conform vigerende internationale kwaliteitsnormen inzake risicobeheer zoals ISO 31000? De vraag blijft of we eigenlijk wel over voldoende informatie beschikken om bewust keuzes te maken die zich voordoen naar aanleiding van de economische crisis. Weten we wat er werkt en wat er minder goed werkt? Is er in het verleden voldoende geëvalueerd om daarover uitspraken te doen? Wint pragmatiek het op deze manier van het maken van onderbouwde keuzes?

2.8. Nood aan inzichten over 'What works?'

Het ramen van de kosten waartoe criminaliteit leidt voor individu, samenleving en overheid is *essentieel* wanneer geprobeerd wordt om bijvoorbeeld de maatschappelijke impact van programma's op het vlak van criminaliteitspreventie of in de drughulpverlening in economische zin te evalueren. Toch is dat veel minder vanzelfsprekend dan op het eerste gezicht lijkt. De beschikbaarheid van voldoende kwantitatief en kwalitatief bronnenmateriaal bepaalt immers in hoge mate de ontwikkeling en de implementatie van een meer omvattend statistisch arsenaal (McCollister *et al.*, 2010: 5). Het gebrek aan uniformiteit van de verschillende data leidt vaak tot aartsmoeilijke oefeningen die af te rekenen hebben met tal van dilemma's. Het in kaart brengen en kwantificeren van niet-materiële kosten zoals psychisch leed blijkt een belangrijk struikelblok in dit verband.

Bovendien vertalen grotere investeringen zich niet meteen in betere resultaten. Zo besteedt het Verenigd Koninkrijk een groter aandeel van het bnp aan veiligheid en criminaliteitsbestrijding dan de meeste andere EU- of OESO-landen. Het land blijft echter kampen met hoge criminaliteitscijfers waarbij vooral het aandeel van de geweldsdelicten in negatieve zin opvalt (Chambers *et al.*, 2009).

In dit opzicht is ook de evaluatie van de inspanningen belangrijk. Financiële limieten zouden hierin als een stuwende kracht kunnen functioneren. Op de cruciale vraag 'What Works?' valt ook geen eenduidig antwoord te formuleren. Sommige doelgerichte strategieën zoals het *Street Crime Initiative* in Engeland en Wales wisten het aantal overvallen terug te dringen (Marie, juli 2010). De mogelijke effecten van het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid vallen daarentegen slechts *indirect* waar te nemen en blijken daardoor moeilijk(er) meetbaar. Het gebrek aan uniforme evaluatie van (semi)publieke en overheidsorganisaties is opvallend.

39. Het onderzoek waarvan sprake vond plaats in vijf Europese landen: Nederland, Engeland en Wales, Oostenrijk, België en Canada.

3. Conclusies

Met dit themanummer wensen wij het bredere maatschappelijke debat over de implicaties van de economische crisis toe te spitsen op het veiligheidsdomein. Uit het voorgaande is gebleken dat de gehele strafrechtssketen onder druk is komen te staan en dat diverse uitdagingen zich aandienen waarover een debat is vereist. Het debat over *economics of policing* kan dan ook niet los worden gezien van het bredere debat over *economics of security*. *Policing* maakt immers integraal deel uit van de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingssketen, die an sich onder druk staat door de huidige economische crisis. In dit themanummer ligt de focus dus vooral op de politie.

We komen bovendien tot de constatering dat we weinig weten over hoeveel onze veiligheid precies kost en hoe de financiële middelen het best verdeeld worden. Er in België noch een *economics of security*, noch een *economics of policing*; daarvoor ontbreekt het aan inzichten en duidelijke indicatoren. Het is als sturen zonder stuurbord waardoor het follow-upproces moeilijk wordt en de uitkomst onzeker. Beleidsmakers op het veiligheidsdomein staan hier voor een enorme uitdaging. Een uitdaging die gedeeld wordt met de leidinggevendenden binnen politie en justitie.

De zoektocht naar wie welke taken op zich kan/moet/mag nemen, is bovendien belangrijk. De vraag rijst of de overheid haar geweldsmonopolie sluipenderwijs uit handen geeft door de ‘vermarkting’ van publieke diensten, zonder grondig voorafgaand maatschappelijk debat. Het is bovendien een ethische kwestie. Kunnen en mogen privébedrijven winst maken in het domein van politie en justitie of primeren hun maatschappelijke opdrachten? Wie houdt de regie in handen en is er voldoende toezicht op het terrein?

“ De vraag rijst of de overheid haar geweldsmonopolie sluipenderwijs uit handen geeft door de ‘vermarkting’ van publieke diensten, zonder grondig voorafgaand maatschappelijk debat.

Vast staat dat er ook zonder ‘stuurbord’ en op basis van onzekere (subjectieve) berekeningen (politieke) besparingen worden uitgevoerd. De noodzaak rijst echter om de keuzes die daarbij gemaakt worden, te

bediscussiëren. Ze raken immers aan de kern van onze Belgische rechtsstaat.

Dat alles is zeker relevant, juist nu de regering een fundamenteel kerntakendebat heeft gestart.⁴⁰ Ook de inzet van militairen als antwoord op een toegenomen terreurdreiging en de bijbehorende discussie over de kosten van deze inzet (inclusief de individuele vergoedingen) illustreren de noodzaak van een fundamenteel debat inzake de politie(zorg) die men wil en de financiële implicaties die daaraan verbonden zijn, zowel wat betreft het budgetvolume als de duurzaamheid ervan.

Referenties

- Aos, S., Phipps, P., Barnoski, R. en Lieb, R. (2001). *The comparative costs and benefits of programs to reduce crime*. Washington State Institute for Public Policy.
- Assi, M., Aromaa, K., Aubusson De Cavarlay, B., Barclay, G., Gruszczynska, B., Hofer, H., Von Hys, V., Jehle, J.-M., Killias, M., Smit, P. en Tavares, C. (2010). *European Sourcebook of crime and criminal justice statistics*. Den Haag: WODC.
- Beroepsvereniging voor Bewakingsondernemingen (2013). *Cijfers en informatie 2010/2011*. Wemmel: BVBO-APEG.
- Boardman, A.E., Greenberg, D.H. en Vining, A.R. (2001). *Cost-benefit analysis: concepts and practice*. New Jersey: Prentice Hall.
- Bogaerts, N. en Goris, P. (2014). Vlaanderen weet valkuilen van schaalvergroting in zorg en welzijn wél te omzeilen. In *Sociale Vraagstukken*, 27 september; www.socialevraagstukken.nl/site/2014/09/27/vlaanderen-weet-valkuilen-van-schaalvergroting-in-zorg-wel-te-omzeilen (geraadpleegd op 7 december 2014).
- Brand, S. en Price, R. (2000). *The economic and social costs of crime*. Home Office Research Series Study 217. Londen: UK Home Office.
- Bruggeman, W., Devroe, E. en Easton, M. (red.). *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*. Reeks Panopticon Libri, nr. 4.
- Chambers, M., Ullmann, B. en Waller, I. (2009). In Lockhart, G. (red.), *Less Crime, Lower Costs Implementing effective early crime reduction programmes in England & Wales*; www.policyexchange.org.uk/images/publications/less%20crime%20lower%20costs%20-%20may%2009.pdf (geraadpleegd op 7 december 2014).
- Chisholm, J. (2000). Benefit-Cost Analysis and Crime Prevention. *Trends and Issues*, 147.
- Cools, M., Confederation of European Security Services (COESS)/APROSER (2013, 14 maart). *The socio-economic added value of private security services in Europe*. Fourth White Paper, Madrid.
- Cohen, M.A. (2000). Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice. In National Institute of Justice (red.). *Measurement and Analysis of Crime and Justice*. Washington DC: Department of Justice, volume 4.
- Cohen, M.A., Rust, R., Steen, S. en Tidd, S. (2004). Willingness-to-Pay for Crime Control Programs. *Criminology*, 42

40. Zie regeringsverklaring en beleidsnota van de minister van Binnenlandse zaken.

- (1): 86-106; <http://onlinelibrary.wiley.com/store/10.1111/j.1745-9125.2004.tb00514.x/asset/j.1745-9125.2004.tb00514.x.pdf?v=1&t=h9rk6ac0&s=b681b33f4d4476eb6454028d73ce26458b87fb28> (geraadpleegd op 25 januari 2015).
- Crawford, A., The politics of community safety and crime prevention in England and Wales (p. 51-94). In Hebberecht, P. en Duprez, D. (2002), *The prevention and security policies in Europe*. Brussel: VUB Press.
- De Clerck, H. (2012). *Kerntakendebat. Visie van de bewakingssector (BVBO)*. Hoorzitting Commissie Binnenlandse Zaken, De Kamer, 30 mei.
- Deleeck, H. (2001). *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Leuven: Acco.
- Deschamps, L. (2010). De nieuwe DEXIA-indeling van de Vlaamse gemeenten aan u voorgesteld. *Panopticon*, 3: 96-98.
- Devroe, E., Ponsaers, P., Bruggeman, W., De Pauw, E. en Easton, M. (2014). Policing in Europese metropolen. The-manummer *Orde van de Dag*, 68.
- De Waard, J. en Van Steden, R. (2012). De opmars van de private veiligheidszorg. Een nationaal en internationaal perspectief. *Justitiële Verkenningen*, 38 (8): 9-23.
- Donato, R. en Shanahan, M. (1999). *The economics of implementing intensive in-prison sex-offender treatment programs*; www.hawaii.edu/hivandaids/Economics%20of%20imple (geraadpleegd op 25 januari 2015).
- Donato, R., Shanahan, M. en Higgins, R. (1999). *A cost-benefit analysis of child sex-offender treatment programs for male offenders in correctional services*; www.criminologyresearchcouncil.gov.au/reports/23-96-7.pdf (geraadpleegd op 25 januari 2015).
- Dubbeld, L. (2012). Beter door bezuinigingen. *Secondant*, 2: 20-25.
- Dubourg, R. en Thorns, J. (2004). *Conceptual and Empirical Developments in the Measurements of the Costs of Crime in England and Wales*. Presentation at the European Seminar on Costs and the Distribution of Costs of Crime and Disorder and Crime Prevention. Helsinki.
- ECORYS, Décision Etudes en Conseil, TNO (2009, 15 nov.). *Study on the competitiveness of the EU-security industry*. Within the Framework Contract for Sectoral Competitiveness Studies ENTR/06/054, Final Report. Brussel.
- Eeckhout, S. (2012). Snoeien voor dummies... De veiligheidszorg in de lokale politiezones onder besparingsdruk. *Orde van de dag*, 60: 45-49.
- Eringa, P. (2005). Politie is niet te koop. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 6: 44.
- Farrell, G. en Clark, K. (2004). *What does the world spend on criminal justice?* HEUNI Paper nr. 20, Helsinki.
- Federaal Planbureau/Instituut voor de Nationale Rekeningen (2014, sept.). *Economische vooruitzichten 2014-2015*. Brussel: FPB/INR.
- Federale Overheidsdienst Financiën (2011). Het Stabiliteitsprogramma van België (2011-2014). *Documentatieblad FOD Financiën*, 71: 1.
- Fishman, C. (2012, dec.). The insourcing boom. *The Atlantic*; www.theatlantic.com/magazine/print/2012/12/the-insourcing-boom/309166 (geraadpleegd op 25 januari 2015).
- Freedonia Group Inc. (2014, nov.). *World security services, study # 3201*. Cleveland.
- Haelterman, H. (2012). *Situational crime prevention in the international supply chain: the cost of alternative measures*. Ph D (UGent).
- Haelterman, H., Callens, M. en Vander Beken, T. (2012). Controlling Access to Pick-up and Delivery Vans: the Cost of Alternative Measures. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 18 (2): 163-182.
- Haelterman, H. (2011). Re-thinking the cost of supply chain security. *Crime, Law and Social Change*, 56 (4): 289-405.
- Helsloot, J. (2012, okt.). Veiligheid als (bij-)product. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 36-39.
- Hemerijck, A. (2009). The institutional legacy of the crisis of global capitalism (p. 13-52). In Hemerijck, A., Knapen, B. en Van Doorne, E. (red.), *Aftershocks: economic crisis and institutional choice*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2014, 30 juni). *Verslag 2014*. Brussel: HRW.
- Hols, M., Morée, R. en Rozenberg, P. (2010). Het budgetverdeelstelsel. Nederlandse politie herijkt en verrijkt. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 5: 30-37.
- Huyse, L. (2014). *De democratie voorbij*. Leuven: Uitgeverij Van Halewyck.
- International Labour Organization (2014). *Building economic recovery, inclusive development and social justice* (World Social Protection Report 2014/15). Genève: International Labour Office.
- Jones, O. (2012). *Chavs. The demonization of the working class*. Londen/New York: Verso.
- Karoly, L., Kilburn, R., Caulkins, J. en Cannon, J. (2001). *Assessing costs and benefits of early childhood intervention programs*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Lea, J. en Young, J. (1993). *What is to be done about law and order? Crisis in the nineties*. Londen: Pluto Press.
- Loveday, B. (2012). De privatisering van politietaken in Engeland en Wales. *Justitiële Verkenningen*, 38 (8): 51-65.
- Lynch, T.D. (1979). *Public budgeting in America*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Marie, O. (July 2010). Reducing crime: more police, more prisons or more pay? CEP Policy Analysis nr. 12.
- Masse, L.N. en Barnett, W.S. (s.d.). *A benefit cost analysis of the Abecedarian early childhood intervention*; <http://nieer.org/resources/research/AbecedarianStudy.pdf> (geraadpleegd op 25 januari 2015).
- McCollister, K.E., French, M.T. en Fang, H. (2010). *The cost of crime to society: new crime-specific estimates for policy and program evaluation*; www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2835847 (geraadpleegd op 25 januari 2015).
- Mayhew, P. (2003). Counting the Costs of Crime in Australia. *Trends and Issues*, 247.
- Meikle, J. (2013, 12 dec.). G4S and Serco hand over offender tagging contracts over fraud claims. *The Guardian*.
- Miller, T.R., Cohen, M.A. en Rossman, S.B. (1993). *Victim costs of violent crime and resulting injuries*; www.npaihb.org/images/epicenter_docs/injuryprevention/Motor/VictimCostsOfViolentCrimeAndResultingInjuries.pdf (geraadpleegd op 25 januari 2015).
- Miller, T.R., Cohen, M.A. en Wiersema, B. (1996). *Victim costs and consequences: a new look*. National Institute of Justice Research Report; <https://www.ncjrs.gov/pdffiles/victimcost.pdf> (geraadpleegd op 25 januari 2015).
- Mishan, E.J. (1971). *Cost-benefit analysis: an informal introduction*. George Allen Unwin Ltd.
- Moolenaar, D. (2010). Wat de overheid over heeft voor onze veiligheid. *Secondant*, 3/4: 8-15
- Nas, T.F. (1996). *Cost-benefit analysis: theory and application*. California: Sage Publications.
- Noels, G. (2013). *Econoshock, Hoe zes economische schok-*

- ken uw leven fundamenteel zullen veranderen. Antwerpen: Houtekiet, geactualiseerde editie.
- Pauwels, L., Noppe, J. en Verhage, A. (2012). Politiesterkte en omgevingsindicatoren. *Panopticon*, 33 (6): 506-529.
- Pearce, D.W. (1983). *Cost-benefit analysis*. Houndsmill: MacMillan.
- Piketty, T. (2014). *Kapitaal in de 21ste eeuw*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Ponsaers, P. (2007). *Nawoord basisfunctionaliteiten als kerntaken van de lokale politie*. Commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal niveau. Brussel: Politeia, 90-96.
- Ponsaers, P. en Enhus, E. (2000). *Vademecum veiligheidsplannen ten behoeve van het opstellen van het nationaal veiligheidsplan en de zonale veiligheidsplannen*, in: Vademecum, politiezones, Uitgeverij Politeia, 2000, addendum 2, p. 1-108.
- Reh, F.J. (s.d.). *Cost benefit analysis About.com Guide*; <http://management.about.com/cs/money/a/CostBenefit.htm> (geraadpleegd op 25 januari 2015).
- Reynebeau, M. (2014, 25 juni). Tobben in de Delhaize. *De Standaard*.
- Rune, E. en Amundsen, A.H. (2000). *Improving road safety in Sweden. An analysis of the potential for improving safety, the cost-effectiveness and cost-benefit ratios of road safety measures*. Oslo: Institute of Transport Economics.
- Sansfaçon, D. (2004, april). *Handle with care: cost-benefit studies and crime prevention*. Paper prepared for the European Seminar on Costs and the Distribution of Costs of Crime and Disorder and Crime Prevention. Helsinki.
- Solorzano, G. (2014). *An analytical inquiry into the adjudication of the welfare aspects of human rights*. Antwerpen: Intersentia, School of human rights research, 65.
- Standing, G. (2011). *The precariat. The new dangerous class*. Londen: Bloomsbury Academic.
- Spencer, J. (1993). Criminal Justice Expenditure: A Global Perspective. *Howard Journal of Criminal Justice*, 32 (1): 1-11.
- Struyven, L., Bulté, S. en Coomans, S. (2014, okt.). *De tweede dip van de crisis op de Belgische arbeidsmarkt ondermijnt de jobcreatie als nooit tevoren*. Dyna-M.
- Taylor-Gooby, P. (2012, feb.). Root and branch restructuring to achieve major cuts in the social policy programme of the 2010 UK coalition government. *Social Policy en Administration*, 46 (1): 61-82.
- Terpstra, J. en Van Stokkom, B. (2013). *Who patrols the streets?* Nijmegen: Radboud university.
- Terpstra, J. (2012). Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten. *Justitiële Verkenningen*, 38 (8): 35-50.
- Thompson, J.B. (2012). The metamorphosis of a crisis (p. 59-81). In Castells, M., Caraça, J. en Cardoso, G., *Aftermath: the cultures of the economic crisis*. MacMillan: Oxford University Press.
- Travis, A. (2013a, 4 nov.). Serious Fraud Office launches inquiry into G4S and Serco overcharging claims. *The Guardian*.
- Travis, A. (2013b, 19 dec.). Offender tagging: Serco to repay more than £68m in overcharging. *The Guardian*.
- Van Bochhove, M., van der Hoeven, L. en Staffelen, E. (2012). Co-creatie met burgers en bedrijven. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 7: 30-33.
- Vandenbroucke, F. (2010). *Strategische keuzes voor het sociale beleid*. Lezing voor de medewerkers van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) op een seminarie over de onderzoekskeuzes van het centrum, Oostende, 26 januari.
- Vandenbroucke, F., Diris, R. en Verbist, G. (2013, april). *Excessive social imbalances and the performance of welfare states in the EU*. KU Leuven: EUROFORUM.
- Vandersmissen, M. (2014, 15 okt.). Consument neemt steeds meer taken over van bedrijven. *Knack*, 44 (42): 54-57.
- Van Dijk, F. en De Waard, J. (2001). De markt voor private opsporing. Vraag en aanbod. *Justitiële Verkenningen*, 27 (4): 25-41.
- Verhaeghe, P. (2012). *Identiteit*. Amsterdam: De Bezige Bij, derde druk.
- Walker, J. (1997, aug.). Estimates of the costs of crime in Australia. *Trends and Issues*, 72.
- Welsh, B.C. en Farrington, D.P. (1999a). Value for money? A review of the costs and benefits of situational crime prevention. *The British Journal of Criminology*, 39 (3): 345-368.
- Welsh, B.C. en Farrington, D.P. (1999b). Monetary costs and benefits of crime prevention programs (p. 25). In Tonry, M. (red.), *Crime and justice: a review of research*. Chicago: University of Toronto Press.
- Welsh, B.C. en Farrington, D.P. (2000a). Correctional intervention programs and cost-benefit analysis. *Criminal Justice and Behavior*, 27 (1): 115-133.
- Welsh, B.C. en Farrington, D.P. (2000b). *Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review*. Home Office Research Study Nr. 252. Londen: Home Office.
- Wolcher, L.E. (2007). *Senseless kindness: the politics of cost benefit analysis*. In Charles I. Stone Professor of Law, University of Washington School of Law; <http://depts.washington.edu/econlaw/pdf/Wolcher.pdf> (geraadpleegd op 25 januari 2015).
- Spencer, J. (1993). Criminal justice expenditure: a global perspective. *Howard Journal of Criminal Justice*, 32 (1): 1-11.
- Welsh, B.C., Farrington, D.P. en Sherman, L.W. (red.) (2001). *Costs and benefits of preventing crime*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Zouridis, S., Smidts, M. en Van Os, P. (2010). Hoe houdbaar is de Nederlandse politie? *Tijdschrift voor de Politie*, 72 (6): 24-29.

Veiligheid: een duaal economisch goed

Wally Struys¹

INHOUD

Inleiding	19
1. De economische aspecten van de veiligheid	19
2. Veiligheid, een doeleinde van de economische politiek?	20
3. Defensie en politie als publieke veiligheidsgoederen	21
3.1. Zuivere en onzuivere publieke goederen	21
3.2. Defensie en politie als publieke veiligheidsgoederen	22
4. Evolutie van de veiligheidsuitgaven	22
4.1. De beperkingen van de saneringspolitiek	22
4.2. De uitgaven voor externe en interne veiligheid	23
4.3. Het recente externe veiligheidsbeleid	24
5. De last van een antiterroristische interventie vanuit een defensie-economisch perspectief	25
5.1. De kostencategorieën	25
5.2. De kosten van een gewapende interventie	26
6. Casestudies	26
6.1. De kosten van de antiterroristische interventie van de federale politie in Verviers	26
6.2. De kosten van de inzet van Defensie bij de verhoogde terreurdreiging in 2015	27
6.3. Operatie Vigipirate à la belge?	28
6.4. De beveiliging van internationale sportevenementen	28
7. <i>Ergo similis, sed dissimilis</i>	29
Referenties	30

Inleiding

“Security is a process, not a product” (Bruce Schneier)

Schneiers citaat lijkt op het eerste gezicht in tegenspraak met de titel; een economisch goed (‘product’) is inderdaad per definitie geroepen om een behoefte te bevredigen. Een duurzaam goed wordt echter nooit geconsumeerd in één keer. Men kan dus wel degelijk spreken over een consumptieproces op lange termijn van het duurzaam goed ‘veiligheid’. ‘Economics of security’ vormt de leidraad van dit nummer; in deze context kan veiligheid inderdaad beschouwd worden als de basisvrijheid van een land, omdat zij overeenkomt met de bescherming van de grondwettelijke en individuele vrijheden. Wanneer men hierop alludeert, denkt men voornamelijk aan de politie als hun bewa-

ker. Is het inderdaad niet zo dat er in de regering-Michel een ‘minister van *Veiligheid* en Binnenlandse Zaken’ werd aangeduid?

Nochtans is de verdediging van waarden en vrijheden niet alleen de verantwoordelijkheid van de politie. Naast de interne veiligheid bestaat er ook nog een externe. De Belgische minister van Defensie zou dus evengoed het epitheton van minister van Veiligheid kunnen krijgen!² Veiligheid komt inderdaad globaal overeen met de verdediging tegen potentiële of reële dreigingen die van verschillende aard kunnen zijn ten gevolge van het plegen van strafbare en criminele feiten van politieke, diplomatieke, economische, financiële of sociale aard en van verschillende oorsprong, uit binnen- en buitenland.

In dit artikel wordt de externe en interne veiligheidsproblematiek eerst geplaatst in het kader van de economische politiek en dan van de theorie van de publieke goederen. Veiligheid wordt dan in perspectief gezet, eerst in verhouding tot wat de samenleving ervoor wil betalen, en dan met betrekking tot de financiële last van een antiterroristische interventie die wordt geïllustreerd door drie casestudies.

1. De economische aspecten van de veiligheid

Defensie-economisten bestuderen al lang alle economische aspecten van oorlog en vrede onder de term ‘economics of security’. Sinds ‘9/11’ wordt ook steeds meer het accent gelegd op terrorisme en georganiseerde misdaad, samen met het geassocieerde beleid (o.a. Brück, Brzoska en Drakos, 2011; Heller, 2011; Struys, 2015).³ Veiligheid heeft dus geen eenduidige betekenis. Het doel van deze bijdrage is de tweeslachtige aard van veiligheid ook vanuit een defensie-economisch perspectief te benaderen en er de overeenkomsten en verschillen van te analyseren.

1. Wally Struys is Ph.D. Economische Wetenschappen (ULB) en master Sociale en Militaire Wetenschappen (KMS). Hij heeft gediend in cavalerie-eenheden en in de ordonnance in het Belgisch leger van 1966 tot 1969. Daarna was hij achtereenvolgend repetitor, militair docent, burgerdocent, hoogleraar en gewoon hoogleraar aan de KMS. Hij was ook hoogleraar en faculteitsvoorzitter aan het IESLC (Institut d’Enseignement Supérieur Lucien Cooremans – Haute École Francisco Ferrer) (1978-1998) en in het KHID (Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie). Hij was *visiting professor* in de universiteiten van Montpellier I, Budapest en Ljubljana, expert bij de NATO en de EU-Commissie. Wally Struys was een aantal keren faculteitsvoorzitter in de KMS en deken van de professoren in de KMS. Zijn onderzoeksdomein is de defensie-economie. Hij is professor emeritus sinds 2008, maar blijft titularis van de cursus Defensie-economie.

2. Nog andere departementen zouden uiteraard aangehaald kunnen worden! Ik beperk mij hier echter tot Defensie en politie die, uit hoofde van hun functie, niet alleen een ontradende rol kunnen vervullen, maar die ook een actie-instrument op het terrein kunnen worden (*boots on the ground*) en geweld gebruiken, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Justitie, die eveneens ontradend optreedt, maar zonder gebruik van fysieke coërcitie.

3. Zie ook de titels van de artikels verschenen in het tijdschrift *Defence and Peace Economics*, www.tandfonline.com/loi/gdpe20?#.VUTS8OmJiUk.

“*Het doel van deze bijdrage is de tweeslachtige aard van veiligheid ook vanuit een defensie-economisch perspectief te benaderen en er de overeenkomsten en verschillen van te analyseren.*

Principieel zijn politie en defensie als veiligheidsvormen complementair; het verleden heeft echter aangetoond dat ze meestal *de facto* verschillen in België omdat zij nooit of zelden gezamenlijk nagestreefd werden, althans sinds de Tweede Wereldoorlog. Vergeet echter niet dat de ontminningsdienst van het leger regelmatig tussenkomt bij het onschadelijk maken van springtuigen of verdachte pakjes, in het kader van de hulp aan de natie.

Tot en met 31 december 1991 was overigens bepaald dat de voorganger van de federale politie – de rijkswacht – militaire opdrachten kon uitvoeren in oorlogstijd. Bij de demilitarisering van de rijkswacht op 1 januari 1992 werd hieraan een einde gemaakt, zodat behalve de voor de hand liggende scheiding van de opdrachten, de korpsen en hun organisatie, politie en leger ook duidelijk afzonderlijke opdrachten kregen.

De enige uitzondering⁴ vindt men in de periode 1984-1985, toen de CCC (Cellules Communistes Combattantes), een kleine, maar goed georganiseerde extreem-linkse actiegroep, zich in strijd verklaarde tegen het imperialisme en de NATO en een beroep deed op guerrillatechnieken tegen drie doelstellingen: de NATO-installaties, de politieke partijen en de beleidsinstellingen, en de defensie-industrie. Zij pleegden in 1984 en 1985 verschillende bomaanslagen, waarbij twee brandweerlieden omkwamen en enkele tientallen mensen gewond raakten. De potentiële objectieven waren zo talrijk en de dreiging zo prangend dat de hulp van legereenheden ter bescherming werd ingeroepen.

Zijn we nu, met het beeld van soldaten op straat sinds januari 2015, ‘terug naar normaal’? Moeten we nu spreken over een vervaging van de opdrachten van politie en defensie?

2. Veiligheid, een doeleinde van de economische politiek?

Defensie-economie, als discipline van de Economische Wetenschap, kan niet los gezien worden van de publieke economie, en neemt dus in de politieke, economische en sociale omgeving van het land een bijzondere plaats in. In het kader van een modern beleid koppelt zij meestal de doeleinden van de economische politiek aan haar beslissingsproces. Zo kunnen twee grote categorieën onderscheiden worden als na te streven doelstellingen van de economische politiek: de *zuiver economische doeleinden* (tewerkstelling, prijzenstabiliteit, economische groei enz.), eng verbonden met het economisch welzijn, en de *collectieve doeleinden*: het gaat hier voornamelijk om de twee samenstellende delen van de veiligheid, voornamelijk externe en interne veiligheid, maar ook opvoeding, gezondheidszorg, bescherming van het milieu, transport enzovoort, met andere woorden sociale welzijnsdoelstellingen en andere collectieve doeleinden, die de inzet van belangrijke middelen vereisen, en waarvan het verband met het economisch welzijn eerder indirect is.

Vooralsinds het einde van de Koude Oorlog wordt het concept ‘defensie’ ruimer geïnterpreteerd en is het een volwaardig onderdeel geworden van het begrip ‘veiligheid’, vaak gedefinieerd als het ontbreken van een duidelijke conflictdreiging zoals die van de Koude Oorlog. Vandaag hebben we daarentegen te maken met nieuwe risico’s die voortkomen uit onderdrukkingen, regionale onstabiele, het in elkaar storten van de politieke orde en uit de economische inzinkingen in verschillende regio’s. Dat kan nog veel andere aspecten omvatten, variërend van de veiligheid van de natie staat tot de bescherming van de volksgezondheid, de sociale zekerheid enzovoort.

Indien er op individueel niveau vaak sprake is van een verplaatsing van de publieke naar de particuliere sector wat betreft de bescherming van de persoon (micro-veiligheid), wordt de externe (macro-)veiligheid eigenlijk als een mondiaal publiek goed beschouwd. Defensie-economie bekleedt dan ook een bijzondere plaats in de analyse van het politieke, economische en sociale leven van een land, omdat het zich met alle aspecten van de externe veiligheid bezighoudt. In een democratie wordt ze uiteraard uitgeoefend in het kader van de globale gemeenschap met als doel het behoud van zowel de individuele als de collectieve vrijheden in een land of een groep landen.

4. De aanwezigheid van militairen tijdens de algemene stakingen van de winter 1960-1961 greep plaats in een andere context.

“ Defensie-economie bekleedt een bijzondere plaats in de analyse van het politieke, economische en sociale leven van een land, omdat het zich met alle aspecten van veiligheid bezighoudt.

Een harmonieuze ontwikkeling van politieke, sociale en economische relaties is slechts mogelijk in een veilige omgeving. Het verzekeren van de externe veiligheid draagt indirect bij tot de economische en sociale gezondheid van de natie, zonder te spreken over de handhaving van de rechtsstaat: ‘...defence is not just about expeditionary operations, but also economic stimulus, intergenerational solidarity and strategic insurance...’ (Mattelaer, 2014: 1).

Hetzelfde geldt uiteraard voor de interne veiligheid. Dit doel kan op analoge wijze beschouwd worden als defensie: de interne veiligheid wordt eveneens geacht een indirect positief effect te hebben op de zuiver economische resultaten, doordat de sociale en economische gedragingen en alle interacties van het individu in de maatschappij zich inderdaad beter kunnen ontwikkelen in een atmosfeer van positieve vrede – volgens de definitie van Galtung⁵ –, rust en veiligheid. Het doeleinde van de interne veiligheid is dan ook van het allergrootste belang voor het handhaven van een zo groot mogelijke graad van vertrouwen. Vandaar het grote belang om beide te beschouwen als volwaardige doelstellingen van de economische politiek, gezien hun grote complementariteit: macro-economische, micro-economische en meso-economische doelstellingen, economische welvaart, interne en externe veiligheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Zelfs op Europees vlak, waar voor Defensie geen enkele rol was weggelegd na de mislukking van het CED (Communauté Européenne de Défense) in 1954⁶, werd bij het ontstaan van de Europese Unie (verdrag van Maastricht, 1992) formeel een zogenaamde tweede pijler gewijd aan het GBVB (Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid) dat buitenlandse materies én defensie moest behandelen.

3. Defensie en politie als publieke veiligheidsgoederen

3.1. Zuivere en onzuivere publieke goederen

Als men een publiek goed zonder nuances beschouwt, voornamelijk vanuit het extreme ideologische standpunt waarbij overheidstussenkomsten op de vrije markt volledig uit den boze zijn, kan men zo’n goed bestempelen als een mislukking van de markteconomie. Men kan echter verschillende soorten goederen onderscheiden: degene waarvan de consumptie individueel gebeurt, en degene waarvan de consumptie op een collectieve manier wordt georganiseerd. Vertrekende hiervan kunnen publieke goederen op basis van twee criteria gedefinieerd worden. Een zuiver publiek goed vertoont een aantal welbepaalde eigenschappen, die het mogelijk maken ze te onderscheiden van privégoederen of van andere, onzuivere publieke goederen:

- de *non-rivaliteit*: een zuiver publiek goed brengt geen enkele rivaliteit teweeg, in tegenstelling met een privégoed, waarvan de consumptie concurrentie doet ontstaan tussen verbruikers. Elke consumptie van een publiek goed kan niet alleen dezelfde kwantiteit van de aangeboden dienst genieten, maar zelfs van de volledige hoeveelheid;
- de *non-exclusiviteit*: het is onmogelijk en/of onwenselijk om individuen van het genot van een zuiver publiek goed uit te sluiten. Eenmaal geproduceerd, blijft een publiek goed ter beschikking van allen, in tegenstelling tot een privégoed dat, eenmaal geconsumeerd, niet meer gebruikt kan worden door een andere consument.

Men kan uit deze twee eigenschappen afleiden dat een publiek goed moet worden geleverd door een autoriteit, hetzij direct, hetzij indirect, via hiertoe aangepaste marktmechanismen. Het argument van de marginale kosten bevestigt dat: men moet geen supplementaire kosten dragen wanneer een bijkomend individu consument wordt van dit goed. Sommige auteurs gaan zo ver de afwezigheid – of een onvoldoende aanbod – van een publiek goed een ‘publiek slecht’ (*public bad*) te noemen!

Wanneer een van de hiervoor vermelde criteria niet volledig gerespecteerd wordt, is er sprake van onzuivere publieke goederen.

5. Volgens Johan Galtung (1969) verwijst een *positieve vrede* naar een situatie van duurzame geweldloosheid en sociale rechtvaardigheid. Een *negatieve vrede* daarentegen komt overeen met het vermijden of het beëindigen van gewapend geweld. Uiteraard kunnen beide idealiter samen optreden.

6. Het Plan Pléven, dat op 24 oktober 1950 werd voorgesteld in de Franse Assemblée Nationale, voorzag in de creatie van een Europees eenheidsleger onder de autoriteit van een Europese minister van Defensie. Dit plan mondde uit, op 27 mei 1952, in het verdrag van Parijs houdende oprichting van het CED, een *supranationale* organisatie. België, Italië, Luxemburg, Nederland en Duitsland keurden het verdrag goed. Ondanks de steun van de

Verenigde Staten en de actie van de grote verdedigers van het CED, Schuman en Pléven, respectievelijk Franse ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, werd een hevige anti-CED-campagne gevoerd in Frankrijk, nog versterkt werd door de debacle in Indochina. Uiteindelijk greep de stemming plaats in een passioneel nationalistisch klimaat; op 30 augustus 1954 werd in de Assemblée Nationale het project verworpen onder de impuls van de gaullisten en de communisten, op de tonen van de *Marseillaise*! De CED was dood voor ze geboren werd, wat – tot nog toe – het einde betekende van alle integratiepogingen van de Europese defensie.

3.2. Defensie en politie als publieke veiligheidsgoederen

Tijdens de Koude oorlog werd defensie dikwijls bestempeld als een zuiver publiek goed. Ze vertoonde inderdaad alle juiste kenmerken: ze was inderdaad essentieel voor de gemeenschap, ze was non-exclusief want iedereen 'consumeerde' dezelfde hoeveelheid defensie. Dat geldt echter slechts wanneer defensie een afschrikkende rol vervult. Wanneer een potentiële tegenstander effectief afgeschrikt wordt, geniet elke burger defensie, zelfs zij die dat niet wensen. De criteria van ondeelbaarheid, van niet-uitsluiting en van niet-rivaliteit werden dus wel degelijk gerespecteerd tijdens de Koude Oorlog! Ondanks de naam gegeven aan deze periode leefden wij in vrede, en defensie speelde dan ook volledig haar rol van zuiver publiek goed.

In oorlogstijd, voornamelijk wanneer de afschrikking heeft gefaald, gaat het er anders aan toe. Defensie wordt dan een actie-instrument op het terrein en een onzuiver publiek goed. Afhankelijk van strategische of tactische keuzes worden bepaalde delen van het grondgebied en dus van de bevolking beter verdedigd dan andere. Elk manoeuvreplan leidt inderdaad tot een differentiëren van de inspanningen. In deze omstandigheden kenmerkt defensie zich door een partiële exclusiviteit en door een gedeeltelijke rivaliteit! Zij is een onzuiver publiek goed geworden... (Struys, 2015: I.16).

Vandaag heeft defensie grondige veranderingen ondergaan en bevindt ze zich in een totaal andere context. Er is geen sprake meer van de tegenstelling van twee grote blokken die gedomineerd worden door twee grote mogendheden. De 'klassieke' dreiging van de Koude Oorlog is verdwenen om plaats te ruimen voor vele diffuse risico's waarvan de aard verschillende vormen aanneemt. Eenmaal de troepen echter het nationaal grondgebied verlaten hebben om tussen te komen in het kader van *peace keeping*-, *peace restoring*- en *peace enforcing*-opdrachten, of zelfs van humanitaire tussenkomsten, is het zeer duidelijk dat defensie een onzuiver publiek goed is.

“ De 'klassieke' dreiging van de Koude Oorlog tussen twee grote machtsblokken is verdwenen om plaats te ruimen voor vele diffuse risico's waarvan de aard verschillende vormen aanneemt.

Een gevolg van het abstracte karakter van het publieke goed 'defensie' is dan ook dat zijn acties weinig bekend zijn en slecht of verkeerd beoordeeld. Wanneer de middelen van het leger ingezet worden op het terrein, wordt defensie heel wat minder abstract, en heeft het publiek de neiging zich minder dogmatisch en antimilitaristisch op te stellen, zoals professor Manigart aantoonde op basis van een enquête in 2000 over het vertrouwen in het leger bij de bevolking van de EU (Dumoulin *et al.*: 343). Bij gebrek aan concrete tussenkomsten in het binnenland ligt dat anders: Defensie kan alleen op buitenlandse operatietonen haar waarde tonen. Een ver-van-mijn-bedshow dus...

Net als Defensie levert de politie ook een bijdrage aan de veiligheid en is ze dus niet direct betrokken bij het welzijn en de economische ontwikkeling.

In eerste instantie dient onderstreept te worden dat de interne veiligheid heel wat meer concreet is voor de burger dan de externe, en dat de activiteiten van de politie dus goed bekend zijn. Epidermale reacties tegen het politiewerk zijn dus zeldzamer dan tegen het leger (Struys, 1974-2003). In tegenstelling tot Defensie evolueert de politie echter nooit 'in vreedstijd' en is ze dus nooit een zuiver publiek goed: rekening houdend met het 'aanbod' (het beschikbare personeel en de andere middelen) en met de 'vraag' (alle opdrachten voortvloeiend uit de heersende criminaliteit), is dit publieke goed dus duidelijk exclusief! In de praktijk onttrekt een politie-interventie bij een individuele burger wel degelijk andere 'consumenten' aan door de politie verstrekte veiligheidsvoorzieningen. Tijdens de Olympische Spelen in Londen werden politieversterkingen vanuit het hele land gemobiliseerd, wat potentieel aanleiding gaf tot een lagere graad van veiligheid in de kleinere steden waar de politiemacht tijdens die periode werd gereduceerd!

Elke financiële inspanning ten gunste van de interne veiligheid kan dus gemakkelijk getoetst worden aan een concrete tegenprestatie. Zo werd het optreden van de Belgische politie- en inlichtingendiensten in Verviers terecht zeer geapprecieerd, zowel door de beleidsmakers als door het publiek.⁷

4. Evolutie van de veiligheidsuitgaven

4.1. De beperkingen van de saneringspolitiek

Toen de regering-Verhofstadt II aftrad in december 2007 was de ratio tussen de Belgische overheidsschuld en het bbp sterk aan het dalen naar 85 %, dankzij opeenvolgende besparings- en stabiliteitspro-

7. Verenigde Commissies voor de Justitie, voor de Landsverdediging en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, 21 januari 2015.

gramma's, na een maximum van bijna 130 % vijftwintig jaar geleden.

In 2007 werd echter een klassieke, conjuncturele crisis in de Verenigde Staten gevolgd en versterkt door het schandaal van de *subprimes*. De economische crisis werd een financiële crisis en waaide over naar de rest van de wereld met een veel grotere amplitude dan verwacht, met bovendien nog een beurscrisis als hoogtepunt. De OCDE stelt vast dat er in 2013 en 2014 weliswaar vooruitgang werd geboekt om het overheidstekort en de overheidsschuld te verminderen, maar dat de stijging van de pensioenuitgaven voor het grootste deel het behaalde voordeel had geannuleerd. De OCDE beveelt dan ook een extra saneringsinspanning aan om de levensvatbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen (OCDE, 2015: 20-21).

De saneringspolitiek is dus opnieuw opgeflakkerd. De overheidsuitgaven in het algemeen lijden zwaar onder de besparingen. Sommigen liggen meer in het vizier dan anderen en onderstrepen dat de eigen doeleinden niet meer bereikt kunnen worden. Meer bepaald in de veiligheidssectoren, defensie en politie, stelt men zich existentiële vragen, omdat zowel de externe als de interne dreiging een niveau heeft bereikt waar de beschikbare middelen (effectieven, materieel en budget-

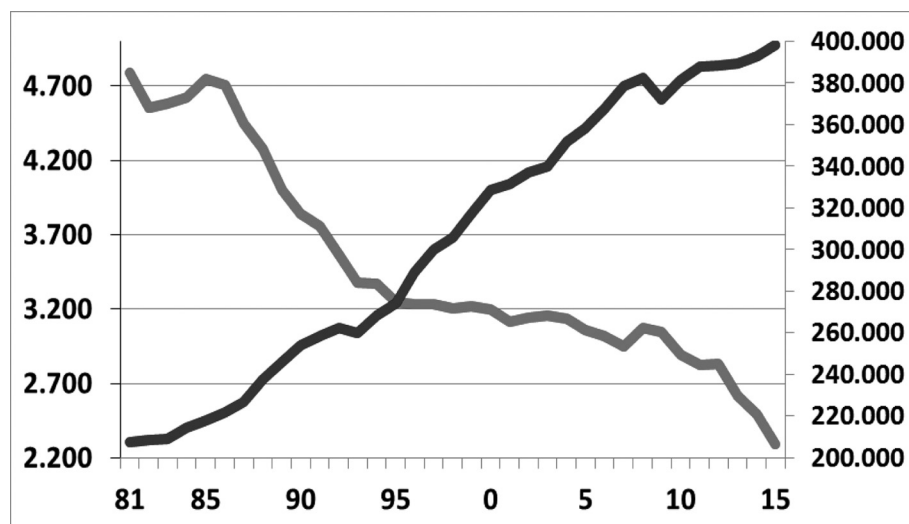
ten) onvoldoende zijn en opnieuw zouden moeten stijgen.

Wat het personeelsbestand betreft, heeft het afslanken van de overheid, gestart onder de regering-Leterme, geleid tot een vermindering van het aantal federale ambtenaren met 11,1 %⁸, van ruim 150 000 ambtenaren begin 2009 tot 133 600 in 2014. De reductie was echter niet lineair: het bestand van de federale administratie verminderde met 9,4 %, terwijl de aderlating in de bijzondere korpsen groter was: -13,2 %. Hierbij werd Defensie het zwaarst getroffen (-21,8 %), terwijl ook de politie haar effectieven zag verminderen (-4,5 %). Het bestand bij Justitie steeg echter met 1,5 %.

4.2. De uitgaven voor externe en interne veiligheid

Voorals het defensiebudget heeft geleden onder de saneringen. Het is echter totaal verkeerd te beweren dat dit slechts het geval is sinds de crisissen van de eenentwintigste eeuw.^{9,10,11}

De data van Struys (RMB, 2014), geactualiseerd met de laatste beschikbare cijfers, tonen inderdaad aan dat de koopkracht van het defensiebudget



Figuur 1. Evolutie van de koopkrachten van het budget van Defensie en van het BBP

sinds het begin van de jaren tachtig spectaculair verminderd is. Wanneer men dan de evolutie van de koopkracht van het bbp daartegenover stelt (rechterordinaat), is het duidelijk dat Defensie niet alleen inlevert bij laagconjunctuur, maar ook bij hoogconjunctuur! In feite zijn de curven van het defensiebudget en het bbp praktisch spiegelbeelden!

In reële termen is het defensiebudget gedaald met 2,3 miljard EUR tussen 1981 en 2014, of een verlies van 47,9 %, terwijl het bbp steeg met 185,5 miljard EUR, of een groei van 89,4 %! Defensie is dus sinds dertig jaar zeer stiefmoederlijk behandeld geweest.

Het is eveneens interessant om na te gaan hoe de an-

8. *Vandaag.be*, 4 maart 2015 (Belga), geraadpleegd op 14 maart 2015.

9. Cf. o.a. Leon Panetta (US Defensie-minister): 'The economic reality of the financial, banking, stock market and especially of the sovereign credit crises will be for a few more years a constraint rendering impossible the sheltering of defence budgets' (Brussel, juni 2012).

10. 'De waarde van de Belgische Defensie', Defensiestaf, Brussel, 2014, p. 15.

11. Keller, 2012: 1.

“Defensie levert niet alleen in bij laagconjunctuur, maar ook bij hoogconjunctuur! Defensie is sinds dertig jaar zeer stiefmoederlijk behandeld geweest.”

dere overheidsuitgaven geëvolueerd zijn. Het is echter onmogelijk vergelijkbare uitgaven op te tekenen van de verschillende ministeries, rekening houdend enerzijds met het aantal regeringen in België en dus het aantal overheidsinstellingen, en anderzijds met de veranderingen in de departementale verantwoordelijkheden en de fluctuerende verdeling van de bevoegdheden tussen – en zelfs binnen! – de verschillende machtsniveaus.

Om het hoofd te bieden aan dit probleem, kunnen wij een beroep doen op de COFOG-statistieken (Classification of the Functions of Government)¹² van het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Zij komen overeen met een functionele indeling van de door de overheidsdiensten uitgevoerde taken volgens hun maatschappelijk doel. Desbetreffende uitgaven hergroeperen dus de bestedingen van de overheid per ‘functie’, ongeacht de departementale organisatie en begroting waarvan zij afhangen. Het voordeel van deze classificatie is dat zij constant is in de tijd. Deze statistieken, beschikbaar vanaf het jaar 1995, zijn dus de meest pertinente om de tien functionele categorieën overheidsuitgaven te evalueren en onderling te vergelijken.

Struys (CRAIG, 2014) gebruikt deze data voor de eerste keer om de financiële evolutie van Defensie te vergelijken met die van de andere overheidsdiensten. De functie ‘defensie’ wordt als volgt opgedeeld: *Military defence, Civil defence, Foreign military aid, R&D Defence, Defence n.e.c.* Het meest relevante criterium, de evolutie van de uitgaven in kettingeuro’s¹³, beschouwd over de periode 1995-2013, maakt het mogelijk om de volgende objectieve conclusies te trekken. De globale koopkracht van de overheidsdiensten stijgt met 45,44 %, en die van openbare orde en veiligheid met 82,92 %. De functie defensie verliest 14,05 %. Slechts één andere functie vertoont ook een vermindering van haar uitgaven: het algemeen bestuur (-12,82 %). Maar dit verlies wordt gedragen door een heel wat ruimer budget (15,53 % van de overheidsuitgaven) dan dat van de functie defensie (1,71 %)! Het

algemeen bestuur beschikte dus over een belangrijke manoeuvreerruimte.

De statistieken tonen dus aan dat Defensie wel degelijk het zwaarst beproefd werd door de besparingen, zelfs in hoogconjunctuur! In feite ondergaat het budget van Defensie een indexsprong sinds... 1985! Als men bovendien nog aanstipt dat men het loon van het personeel (70 %!) binnen dit budget wél indexeert, wordt het onevenwicht en de onstabiele duidelijk. Bovendien heeft Defensie, in tegenstelling tot andere privé- of overheidsbedrijven in faillissementsgevaar, nooit een herkapitalisering kunnen genieten...

De functie politie maakt deel uit van de globale functie ‘Public order and safety’: *Police services, Fire-protection services, Law courts, Prisons, R&D Public order and safety, Public order and safety n.e.c.* De plaats van politie in deze functie is echter verhoudingswijs kleiner dan die van de militaire defensie in de functie defensie. Het specifieke budget van de federale politie moet dus apart beschouwd worden. Wij beschikken slechts over de evolutie van de beschikbare en vergelijkbare tijdreeksen, tussen 2007 en 2014.¹⁴ Over deze periode is de koopkracht van het budget van de federale politie gestegen met 2,91 %.

Hoewel ook interne veiligheid beschouwd werd in het Regeerakkoord als een van de topprioriteiten, zal de toekomst van de financiering er evenwel niet veel rooskleuriger uitzien dan bij Defensie. De federale begroting heeft inderdaad in een vermindering van 2 % gepland voor de federale dotaties aan de politiezones, wat overeenkomt met een besparing van ongeveer 14,5 miljoen EUR.

4.3. Het recente externe veiligheidsbeleid

De recente uiteenlopende ontwikkelingen, verklaringen en beleidsbeslissingen betreffende defensie zijn zeer tekenend. Niet later dan op 4 en 5 september 2014, tijdens de top van Newport (Wales), verklaarden alle staatshoofden van de NAVO-landen, de Belgische premier Di Rupo inclusief, dat zij de defensie-uitgaven niet verder zouden verminderen, maar integendeel zouden doen stijgen in reële termen samen met het bbp tot de 2 %-norm binnen tien jaar, en over dezelfde periode hun kapitaaluitgaven zouden optrekken naar 20 % van hun jaarlijkse defensie-uitgaven.¹⁵

De indruk dat de terugval van het Belgisch defensiebudget zou worden gestopt, werd overigens bevestigd

12. <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>.

13. De vroegere techniek van de *constante prijzen* op basis van een referentiejaar werd vervangen door die van de kettingeuro’s, eveneens berekend met behulp van prijsindexen, maar die een jaarlijkse actualisatie van de prijsstructuur mogelijk maken. De introductie van kettingindices verbetert de accuraatheid van de meting van de evolutie van een economisch aggregaat en leidt tot een verbetering van de internationale vergelijkingen.

14. Berekening gemaakt op basis van de statistieken van de Coördinatie en steundirectie van de Federale politie.

15. Verklaring van de top van Wales, gepubliceerd door de staats- en regeringshoofden die deelnamen aan de vergadering van de Noord-Atlantische Raad in Wales op 4 en 5 september 2014, p. 2-3.

door het Regeerakkoord, waaruit de volgende uittreksels een bevestiging brengen: ‘Op budgettair vlak kan worden vastgesteld dat het budget van Defensie een grote inspanning heeft geleverd in de sanering van onze overheidsfinanciën in de afgelopen jaren [...] De regering zal aan het leger terug de middelen geven om haar taken naar behoren te vervullen [...] Er dient vermeden te worden dat in de toekomst de Belgische deelname aan buitenlandse operaties met onze partners in gevaar zou komen bij gebrek aan investeringen omdat de veiligheid van onze militairen niet gewaarborgd zou zijn [...] De regering houdt vast aan een inzetbaar, efficiënt, gerationaliseerd, modern, goed getraind en jong leger’.

Bij het voorstellen van de budgettaire notificaties aan het parlement sloeg het positieve humeur echter totaal om: het bleek uiteindelijk dat Defensie 1,579 miljard EUR zal verliezen in de loop van de legislatuur! Erger nog, de kapitaaluitgaven zullen tot een minimum worden beperkt!¹⁶ De middelen die in 2015 uitgetrokken waren voor aankopen, beperken zich tot 200 000 EUR, daar waar Defensie 214,4 miljoen EUR vroeg. Premier Michel temperde wel even door aan te stippen dat de interdepartementale provisie van 300 miljoen EUR aangesproken zou kunnen worden, indien nodig, door politie, Justitie en Defensie.

Tot overmaat van ramp werden de economische vooruitzichten op 5 december 2014 door de Nationale Bank van België aanzienlijk verlaagd. Defensie zal ongetwijfeld niet kunnen ontkomen aan verdere bezuinigingen tijdens de begrotingscontroles van 2015¹⁷ en later. Ook vicepremier Reynders heeft duidelijk de toon gezet op 22 december 2014 bij de presentatie van zijn voorstellen voor een *tax shift*.¹⁸

Ook premier Charles Michel bevestigde dat tijdens zijn ontmoeting met de NAVO-secretaris-generaal op 9 januari 2015, en merkte op dat België de doelstelling van een sluitende begroting in 2018 als een topprioriteit beschouwt, in overeenstemming met de aanbevelingen van de EU. Meer bezuinigingen zullen dan ook aan alle federale departementen worden opgelegd. Hij drong erop aan dat het zowel op technisch als op politiek vlak onmogelijk was om te slagen in een dergelijke ambitieuze actie zonder een eerlijke en vergelijkbare inspanning op te leggen aan alle ministeries, met inbegrip van Defensie.

Na de aanslag in Verviers ten slotte, werd terloops aangehaald door de regering dat de interdepartementale provisie gebruikt zou kunnen worden voor politie en Justitie. Defensie werd toen nog niet genoemd.

Het resultaat van de besparingen bij Defensie gedurende decennia is dan ook gemakkelijk voorspelbaar: ‘L’armée sera incapable d’assumer ses responsabilités – Le Pr. Wally Struys (École royale militaire) constate le fossé entre les intentions du gouvernement et les budgets annoncés’ – (Lallemand, 2014).

Ook tijdens het Colloquium (2015) over de toekomst van Defensie hamerden experts op het gebied van defensiepolitiek, zoals Biscop, Dumoulin, Henrotin en Mattelaer, erop dat de nochtans algemeen gewaardeerde bijdragen van Belgische militairen op het terrein hoe langer hoe moeilijker vol te houden zijn. Ondanks expertise en beschikbare eenheden heeft België voor de allereerste keer geweigerd in 2014 deel te nemen aan een EU-operatie in de Centraal-Afrikaanse Republiek, omdat er simpelweg geen geld meer voor was... Sommigen gaan zelfs zover zich af te vragen of het leger niet op weg is zich te transformeren in een... gendarmerie (Biscop, 2015)!

5. De last van een antiterroristische interventie vanuit een defensie-economisch perspectief

5.1. De kostencategorieën

Wanneer men alle economische kosten van een interventie in rekening wil brengen, volstaat het niet louter de operationele uitgaven te beschouwen. Drie kosten-niveaus komen in aanmerking: vaste, variabele, directe, indirecte en geïnduceerde.

Vaste en variabele kosten komen respectievelijk overeen met het bestaan zelf van Defensie en met de activiteiten op het terrein. Ze zijn afhankelijk van de duur, de intensiteit en de aard van de operaties, de geëngageerde effectieven, de hoeveelheid en de kwaliteit van de aangewende uitrusting, de gebruikte munitie, de aard en het belang van de vernietigingen, de verliezen en de herstelkosten.

Directe en indirecte kosten worden bepaald door een gewapende actie, maar hebben er ofwel een direct, ofwel een indirect verband mee. De uitgaven die voortvloeien uit de directe kosten zijn duidelijk; indirect dient echter ook rekening gehouden te worden met wat vóór en na de operatie gebeurt, zoals humanitaire interventies, indirecte economische schade en wederopbouw.

Andere, zogenaamde *geïnduceerde kosten* hebben een vaag verband met de operaties, en hebben meer be-

16. ‘Des économies tout azimut à la Défense, confirme le patron de l’armée aux syndicats’, *Dépêche BELGA* 111756 DEC 14.

17. Zelfs indien Defensie, zoals politie en Justitie, een tegemoetkoming van 100 miljoen EUR werd beloofd vanuit de departementale provisie.

18. Il faudra faire des choix en Justice, en Police, en Défense. C’est indispensable. *Le Soir*, 22 december 2014, p. 4.

trekking op de kwalitatieve en menselijke reacties, zoals onrust bij de bevolking en gebrek aan vertrouwen in de ondernemingen en bij de consumenten.

Bij het bestuderen van de basisopties moet een keuze gemaakt worden van de *mix* 'middelen nodig voor een antiterroristische interventie – andere middelen', bij volledig gebruik van alle beschikbare productiefactoren. Dankzij een economische analyse van de verdelingscriteria kan een model bepaald worden dat de verschillende mogelijke combinaties weergeeft van deze twee middelencategorieën. De beleidsmakers kunnen dan een keuze maken van de gewenste combinatie, rekening houdend met hun prioriteiten en de *opportunity costs* om bijvoorbeeld een economische output 'op te offeren' ten voordele van een antiterroristische actie en haar gevolgen.

Drie soorten kosten worden dan waargenomen in het land of de streek waar een terreuractie zich afspeelt:

- de *interventie-uitgaven*, of de directe meting van de opgeofferde productiefactoren bij andere aanwendingen;
- het *economisch capaciteitsverlies*, dat rekening houdt met vernielingen waardoor het aantal beschikbare productiefactoren daalt;
- de *desorganisatie* tijdens de interventieperiode; het gaat hier om de desorganisatie en de verspillingen ten gevolge van de paniek of het efficiëntieverlies van de economische activiteiten als gevolg van de gewapende acties.

5.2. De kosten van een gewapende interventie

Wanneer men de economische last van het terrorisme beschouwt, alludeert men meestal op de kosten. Het past echter niet zich in de eerste plaats toe te spitsen op de 'materiële' economische kosten. Een meer holistische en dus ook humanistische benadering focust in de eerste plaats op de verliezen in mensenlevens en het directe en indirecte leed (gewonden, vluchtelingen, menselijke ellende enz.). In deze bijdrage beperken wij ons echter tot de economische kosten *stricto sensu*.

“Een meer holistische en dus ook humanistische benadering focust in de eerste plaats op de verliezen in mensenlevens en het directe en indirecte leed.”

Defensie hanteert een gedetailleerde boekhoudkundige methode die het mogelijk maakt alle kosten in rekening te brengen, samengebundeld in drie grote categorieën: personeel, werking, transport. Hun precieze

budgettaire imputatie maakt zowel prognoses als een accurate eindevaluatie mogelijk. Hier onderscheidt men vier kostencategorieën.

- *De brutokosten* betreffen de totale kostprijs van een operatie en omvatten alle personeel, functionerings- en eventuele kapitaalsuitgaven.
- *De bijdragen van derden* zijn kosten die ten laste genomen worden door anderen.
- *De interne compensaties* worden betaald door Defensie vanuit het reguliere functioneringsbudget. Het gaat hier om de uitgaven waarin *sowieso* reeds voorzien was in gebudgetteerde activiteiten, met inbegrip van het gebruik van de bestaande stocks aan uitrusting.
- *De nettokosten* zijn gelijk aan de brutokosten min de 'bijdragen van derden' en de 'interne compensaties'. Deze nettokosten zijn dus *a priori* niet budgettair gedekt en vereisen extra financiering via een politieke beslissing.

6. Casestudies

6.1. De kosten van de antiterroristische interventie van de federale politie in Verviers

Na een lange en diepe industriële crisis wordt Verviers beschouwd als een broeinest van islamitische radicalisering. Op 15 en 16 januari 2015 heeft de federale politie er een grootschalige gewapende antiterroristische operatie gevoerd; twee islamisten kwamen om en een derde werd gearresteerd. Volgens het parket stonden ze op het punt aanslagen op grote schaal te plegen. Deze operatie werd gevolgd door 12 huiszoekingen en 15 arrestaties in verschillende andere steden.

In het kader van deze bijdrage is het interessant om de kosten van een dergelijke interventie in kaart te brengen; dat ligt echter niet zo voor de hand. Inderdaad, bij de federale politie stellen de boekhoudkundige en registratiesystemen ons momenteel niet in staat om exhaustieve kostencijfers te berekenen. Ook basiskostencijfers, zoals gemiddelde of standaardkosten, zijn niet bekend in alle domeinen. Indirecte kosten en kapitaaluitgaven kunnen slechts verzameld worden na een omslachtige procedure; bijvoorbeeld de transportkosten, vooral de registratie van het gebruik van de voertuigen, zijn niet gebruiksvriendelijk, omdat alles nog opgetekend wordt via een papieren rittenblad. De enige kosten die relatief goed in kaart te brengen zijn, zijn de personeelskosten, op basis van de gepresterde uren, waarvan zeer betrouwbare gemiddelden en standaarden bestaan. Het gaat echter wel degelijk over het grootste kostenaandeel.

Vergeet niet dat er behalve de zuivere politiekosten ook nog andere, relatief hoge kosten in rekening moeten worden gebracht: alle kosten van een operatie of

van een strafonderzoek worden inderdaad niet geïmputeerd op de politiebegroting, maar op Justitie. Het betreft dan voornamelijk kosten voor telefoon- en internetonderzoek, vertalers, tolken en experts, alsook van de parketten en onderzoeksgerechten.

Tabel 1 geeft de voorlopig bekende directe personeelskosten weer van de belangrijkste eenheden die betrokken waren bij de operatie in Verviers. Het betreft hier niet alleen de kosten van de spectaculaire tussenkomst zelf, maar ook van het volledige strafonderzoek tot 20 maart.¹⁹ Bij de betrokken kosten wordt eveneens rekening gehouden met de speciale vergoedingen (onderzoek, personeel in *stand by* en nacht- en weekenduren).

In deze kosten zijn *niet* inbegrepen: de vaste kosten, de variabele kosten verbonden aan het optreden van andere politiediensten met een secundaire of beperkte rol, en de indirecte kosten.

Tabel 1. Personeelskosten van de antiterreuractie in Verviers (15-16 januari 2015).

<i>in EUR</i>	<i>Uren</i>	<i>Kosten</i>
Manuren	22 984	773 463
Weekend uren	1 927	48 624
Nachturen	5 192	36 719
Terugroepbaar	137	374
Onderzoekvergoeding		20 619
Kostentotaal		879 799

Bron: Federale Gerechtelijke Politie (Coördinatie en steundirectie) en Dienst Budget van de Federale Politie.

6.2. De kosten van de inzet van Defensie bij de verhoogde terreurdreiging in 2015

Verscheidene landen werden de laatste jaren expliciet bedreigd door islamistische extremisten en jihadisten. ook België is hieraan niet ontsnapt, als gevolg van de militaire tussenkomsten in Afghanistan, Libië en meer recentelijk in Irak, in de vorm van luchtaanvallen tegen IS. Na de aanslagen in Toulouse, Brussel, Parijs en Verviers werd de terroristische dreiging echter meer serieus genomen.

Op 17 januari 2015 gaf de Ministerraad de goedkeuring voor een onmiddellijke operationele inzet van 300 militairen voor bepaalde bewakingsopdrachten, gedurende een initiële periode van één maand, in steun van de geïntegreerde politie (Protocolakkoord, 2015). Het ging hier niet om een ‘klassiek’ dossier voor de Ministerraad maar wel om een protocolakkoord, dat de uitvoeringsmodaliteiten voor de steun van het ministerie van Defensie aan de FOD Binnenlandse Zaken regelde.

Dit akkoord omvatte het ter beschikking stellen door

Defensie van materieel en infrastructuur, van gespecialiseerde ploegen en van gewapend of ongewapend personeel, na een beslissing van de Ministerraad en na advies van de Nationale Veiligheidsraad op basis van de evaluatie van het OCAD (Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse) overgemaakt aan het Crisiscentrum van de FOD Binnenlandse Zaken, maar slechts vanaf een verhoogd algemeen dreigingsniveau (niveau 3). Dat is in voege getreden op 15 januari, na de grootschalige antiterreuractie in Verviers. Het werd driemaal met twee weken verlengd: op vrijdag 23 januari, op maandag 9 februari en op maandag 23 februari. Deze inzet van het leger voor specifieke bewakingsopdrachten bij terreuralarm en wanneer er een imminente dreiging heerst, gebeurde in het kader van het Twaalfpuntenplan tegen terreur van de regering.

In tegenstelling tot de operatie Vigipirate in Frankrijk ging het om een statische bescherming en bewakingsmissies, evenals de protectie van gebouwen en personeel. De militairen mogen zich echter legitiem verdedigen of de politie op de hoogte brengen in geval van verdachte activiteiten. Zij handelen altijd in aanvulling en onder het bevel van de federale politie, zodat die meer beschikbaar is voor het uitvoeren van andere taken. Omdat de steun van Defensie specifiek werd verleend aan de geïntegreerde politie, moeten de steden en gemeenten niet tegemoetkomen in de kosten.

Behalve de operationele inzet van het personeel werden ook hier toelagen toegekend (weekend en langdurige prestaties). De factuur werd overgemaakt aan de FOD Binnenlandse Zaken op basis van de variabele kosten (*cf.* tabel 2). Die omvatten de premies tijdens de ontplooiing, met inbegrip van een extra vergoeding bepaald door een risico geraamd op 2 (op een maximumschaal van 5).

Wat de premies betreft, dient er rekening mee gehouden te worden dat de militairen geen politiefunctie uitoefenen en dat hun lasten niet vergelijkbaar zijn. Een ingezette militair is aan de andere kant de klok rond beschikbaar, zonder recuperatie. De premie is dus niet louter een gevarenpremie, maar omvat ook een vergoeding voor het lastig werk en de vereiste beschikbaarheid.

Aan het einde van de eerste overeengekomen periode (9 maart 2015), na afloop van een vergadering van de Nationale Veiligheidsraad, en na een nieuwe evaluatie van OCAD, meldde premier Charles Michel dat het dreigingsniveau in België werd verlaagd van niveau 3 (ernstig) naar niveau 2 (gemiddeld), maar ‘met een bijzondere waakzaamheid’.²⁰ Voor specifieke instellingen en bepaalde plaatsen bleef het niveau echter op 3. Een paar dagen later, op 13 maart, besliste het kernkabinet de militaire steun te verlagen van 300 naar 210

19. Omdat nog afsluitende onderzoeksdaden moeten worden gesteld, zal deze kostprijs nog verder oplopen.

20. L’OCAM diminue la menace au niveau 2 avec une vigilance particulière, BELGA, 9 maart 2015.

militairen²¹, die de wacht zouden blijven houden bij synagogen, ambassades, het justitiepaleis van Brussel en andere internationale instellingen. De justitiepaleizen van Hoei, Verviers en Luik vielen niet meer onder de bewaking door militairen.

Het protocolakkoord werd licht aangepast en blijft als

juridische basis dienen, terwijl de Ministerraad de situatie maandelijks evalueert, na advies van het College voor Inlichting en Veiligheid zodat het dreigingsniveau, het personeelsbestand en het aantal ter beschikking gestelde voertuigen regelmatig wordt aangepast.

Tabel 2. Kosten van de operationele steun van Defensie aan de Politie (in EUR) (17 januari – 31 juli 2015)

Periode	Categorie	Bruto kosten	FOD Binnenlandse Zaken	Netto kosten
17/01 - 15/03	Personeel (maximum 300)	2.305.902	2.305.902	
	Werkingskosten	516.062	375.608	140.454
	Totaal	2.821.964	2.681.510	140.454
16/03 - 30/06	Personeel (maximum 230)	3.032.960	2.994.655	38.305
	Werkingskosten	680.638	492.078	188.560
	Totaal	3.672.147	3.486.733	185.414
01/07 - 31/07 (ramingen)	Personeel (maximum 180)	833.973	740.866	93.107
	Werkingskosten	176.920	121.539	55.381
	Totaal	1.010.893	862.405	148.488
Algemeen totaal		12.229.495	11.379.786	849.709

Tabel 2 toont aan dat de nettokosten ten laste van Defensie (brutokosten min tussenkomsten van de FOD Veiligheid en Binnenlandse Zaken) tot einde juli 849 709 EUR bedragen. Tot en met juni gaat het om definitieve bedragen. Voor de maand juli worden hier ramingen weergegeven. Noteer dat, in tegenstelling met de eerste periode, vanaf 16 maart een gedeelte van de personeelskosten gedragen wordt door Defensie. In de politieke goedkeuringen werd inderdaad een “plafond” voor het ingezet personeel vastgelegd, dat de FOD Binnenlandse Zaken bereid is om terug te betalen. Tijdens de eerste periode werd dat plafond nooit bereikt, terwijl het overschreden werd nadien, rekening houdend met de situatie op het terrein.

6.3. Operatie Vigipirate à la belge?

Sommigen hebben, weliswaar voorzichtig, de mogelijkheid geopperd in België een plan Vigipirate in te voeren. In Frankrijk is het plan Vigipirate ontstaan met de opkomst van grote terroristische dreigingen. De eigenlijke oorsprong gaat terug tot 1978, bij de eerste terreuraanslagen, maar werd oorspronkelijk beperkt tot een gecentraliseerd waarschuwingsapparaat en tot waakzaamheidsmaatregelen.

In 1995 werd het eigenlijke regeringsplan Vigipirate opgericht, waarin de principes werden vastgelegd van de overheidsactie in het kader van de strijd tegen het terrorisme. Het definieert twee algemene niveaus van waakzaamheid, twaalf actiegebieden, honderd permanente maatregelen en ongeveer tweehonderd aanvullende maatregelen. Bepaalde maatregelen impliceren automatisch de inzet van het leger dat dan een af-

schrikkende rol speelt in permanent contact met de politionele autoriteiten. 700 tot 1 100 militairen van de landcomponent worden ingezet, van wie bijna de helft in het Île-de-France.

Zou een dergelijk regeringsplan Vigipirate à la belge, met permanente aanwezigheid van soldaten in het straatbeeld, aanvaard worden in geval van hoge terroristische dreiging? Dat lijkt hoogst twijfelachtig, gezien de uiteenlopende politieke en sociale reacties bij de recente tussenkomst van het leger. In de schoot van eenzelfde vakbond werd overigens totaal verschillend gereageerd: de vakbond VSOA-Defensie staat er gunstig tegenover, terwijl VSOA-Politie fel is gekant tegen deze door de regering-Michel overwogen maatregel.

Aan de andere kant is er ook het ambivalente standpunt van een socialistische militaire vakbond: CGSP Défense is principieel gekant tegen de aanwezigheid van militairen in het straatbeeld, terwijl ACOD Defensie niet tegen de militaire steun aan de politie *in se* is, maar vindt dat deze missie haaks staat op de besparingen van de defensiebegroting.

6.4. De beveiliging van internationale sportevenementen

Vergeet niet dat de inzet van het leger aan de zijde van de politie geen primeur is. Recentelijk hebben belangrijke mondiale sportgebeurtenissen eveneens aanleiding gegeven tot een nauwe, maar dure samenwerking in de beveiliging van gevoelige sites; ook privébeveiligingsondernemingen namen hieraan soms deel.

21. De voorziene capaciteit van 300 militairen werd echter nooit volledig ingezet; hooguit ging het om 240 à 250 soldaten.

“ De inzet van het leger aan de zijde van de politie is geen primeur. Recentelijk gaven mondiale sportgebeurtenissen aanleiding tot een nauwe, maar dure samenwerking in de beveiliging ervan.

Tijdens de Olympische Spelen van 2012 in Londen voorzag het beveiligingsprogramma Olympic Security London niet alleen in de effectieven van de politie (12 000 over heel het land) maar ook in de inzet van 13 500 militairen²², verspreid over 150 Olympische sites. Divers militair materiaal werd eveneens ingezet: drie E-3D Sentry-surveillancevliegtuigen, twee amfibieaanvalsschepen, een helikoptercarrier, een amfibieondersteuningsplatform, vier Typhoon-gevechtsvliegtuigen, drie Puma-helikopters en zes lasergeleide Rapier-raketten en Star Streak-raketsystemen. Het kostenplaatje beliep 350 miljoen EUR.

De Winterspelen van 2014 in Sotchi spanden de kroon met de inzet van onder andere 40 000 politiemensen en soldaten, 5 000 camera's, een groot aantal drones, satellietbewaking, luchtverdedigings- en onderwaterdetectiesystemen, terwijl alle communicatie werd geïntercepteerd door de FSB, de Federale Veiligheidsdienst van Rusland. Dat alles kostte 1,4 miljard EUR (terwijl bv. de Winterspelen van Vancouver in 2010 maar 566 miljoen EUR kostten).

Tijdens de *Copa do Mundo* in Brazilië in 2014 zorgden 150 000 openbare veiligheidsprofessionals en militairen voor de WK-beveiliging, samen met 20 000 privébeveiligingspersoneelsleden. Bovendien werden 3 000 camera's geïnstalleerd in Rio de Janeiro alleen al, maar ook drones, gelaatsherkenningbrillen, anti-bomrobots, met steun van een honderdtal specialisten uit de inlichtingendiensten van veertig landen. Globaal werd één lid van de ordediensten ingezet per groep van 50 mensen tijdens de wedstrijden, en één voor elke groep van 80 mensen bij het publiek bekijken van de evenementen in het hele land. Totale prijs: 900 miljoen EUR.

7. *Ergo similis, sed dissimilis*

Politie (interne veiligheid) en Defensie (externe veiligheid) lijken dus op elkaar: ze spelen een economische rol en zijn, op het terrein, een onzuiver publiek goed. Overigens zijn de personeelskosten er meestal

het hoofdaandeel van hun interventielast.²³ Nochtans zijn hun taken, vanuit het standpunt van een defensie-economist, fundamenteel verschillend. Het leger is geroepen om 'macro'-tussenkomsten te verrichten, terwijl de politie op 'micro'-niveau evolueert (*cf. supra*).

Aangezien de opdrachten verschillen, is mijns inziens de plaats van de militairen op straat niet aangewezen, behalve welbepaalde uitzonderingen, zoals de protectie van strategische installaties (energievoorzieningen, kerncentrales, pijpleidingen, strategische industrieterreinen enz.). Elke operationele steun van Defensie aan de politie zou zich dus hiertoe moeten beperken; zij zijn weliswaar complementair, maar hoeven niet samen op te treden. Overigens had de recente rol van de militairen in het straatbeeld minder te maken met bewakingsopdrachten dan met een psychologische ondersteuning van de burgers, met *confidence building*, of zelfs met zuiver politieke doeleinden.

Paradoxaal genoeg kan, volgens een recent empirisch onderzoek (Buts en Du Bois, 2014), het externe veiligheidsbeleid zelf de maatschappij en haar economische en sociale interacties sterk beïnvloeden, en als dusdanig ook een potentiële bron van interne onveiligheid worden! Jihadisten, zoals in Tunis waar op 18 maart 2015 een terroristische aanslag in het Bardo Museum twintig doden heeft gekost en op 26 juni 2015 in El Kantaoui 38 toeristen werden afgeslacht, rechtvaardigen zich inderdaad dikwijls door te verwijzen naar de militaire interventies tegen Al Qaeda, IS, Al Nostra, Boko Haram enzovoort, of door de veroordelingen tot zware gevangenisstraffen van hun medestanders die aanslagen pleegden in Europa, de Verenigde Staten of Rusland.

De veiligheidsinstrumenten kunnen preventief optreden (politie meer dan Defensie), maar ook ontradend (Defensie meer dan politie). Politie zorgt voor de nabije bescherming van het individu binnen de gemeenschap, in al zijn sociale, economische en politieke activiteiten. Dat stelt het 'micro'-aspect voor. Defensie is complementair in haar 'macro'-aspecten, met name wanneer zij optreedt over de grenzen heen in haar tussenkomsten ter handhaving of oplegging van de vrede of in haar humanitaire opdrachten.

“ Investeren in veiligheid is duur, maar wat indien we er niet in zouden investeren...

22. Een cijfer hoger dan dat van de Britse troepen in Afghanistan!

23. Bij Defensie niet, wanneer ze tussenkomt in een 'shooting war', zoals de opdracht in Libië in 2011.

Investeren in veiligheid is duur, maar wat indien we er niet in zouden investeren...

Referenties

- Biscop, S. (2015, 22 jan.). Nog even en het Belgisch leger is een gendarmerie. *De Morgen*.
- Brück, T., Brzoska, M. en Drakos, K. (2011). The Economics of Security: a European perspective. *Defence and Peace Economics*, 22 (2): 99-104.
- Buts, C. and Du Bois, C. (2014). A note on military support and terrorism: quick affair or longer term relationship? *Defence and Peace Economics* (geraadpleegd op 25 maart 2015).
- Coelmont, J. (2015). Geen leger, is onbetaalbaar. *Security Policy Brief*, 61 (feb.). Egmont Institute for International Relations.
- Dumoulin, A., Manigart, P. en Struys, W. (2003). *La Belgique et la Politique européenne de sécurité et de défense – Une approche politique, sociologique et économique*. Brussel: Bruylant.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6 (3): 167-191.
- Heller, R. (2011). Notions of (in)security within the EU. How European policy-makers view the sources and costs of terrorism and organised crime. *Defence and Peace Economics*, 22 (2): 193-216.
- Keller, P. (2012). Defending Europe. *Policy Briefs*, Globsec Bratislava, joint publication of the Centre for European Studies and the Konrad Adenauer Stiftung, 12-14 april.
- Lallemand, A. (2014, 29 okt.). L'armée sera incapable d'assumer ses responsabilités. *Le Soir*.
- Mattelaer, A. (2014). Strategic Insurance: The Future of the Belgian Armed Forces. *Policy brief*, 2014/04: 1. Institute for European Studies, VUB.
- Nationale Bank van België. *Verslag 2014* (geraadpleegd op 12 februari 2015).
- OCDE, Études économiques de l'OCDE (2015, 4 feb.). *Belgique 2015*. Parijs: OCDE Publishing; http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2015-fr.
- Struys, W. (1974-2003). *Cursus Economische politiek*. Koninklijke Militaire School. De indeling van de doeleinden van de Economische politiek is gebaseerd op Kirschen, E.S. et al., 'Economic Policy in Our Time: General Theory', North-Holland Publishing Company, 1964.
- Struys, W. (1989). Défense et Économie: Mythes et Réalités. *Sécurité et Stratégie*, 26.
- Struys, W. (2014; 19 nov.). La Belgique est un peu plus le passager clandestin de l'OTAN. *L'Écho*.
- Struys, W. (2014, 27 feb.). Les contraintes du financement de la Défense – Les quatre quadratures du cercle. *Les Cahiers du CRAIG* (Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance), Collection 'Débats', 1 (1); www.centre-craig.org/page/debats-1-les-contraintes-du-financement-de-la-defense-les-quatre-quadratures-du-cercle.html (geraadpleegd op 17 maart 2015).
- Struys, W. (2014). Le budget de la défense: Apocalypse now? *Revue Militaire Belge (RMB)*, 9: 95-105.
- Struys, W. (2015). *Cursus Defensie-Economie*. Koninklijke Militaire School.
- Zandee, D. (2014). De nexus externe-interne veiligheid. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 12 (5): 32-33.
- 'Belgische Defensie van de toekomst: Horizon 2030 -Evolutie naar een gemiddelde defensie-inspanning van de Europese NAVO-lidstaten of ongewijzigd budgettair beleid', VRT, deredactie.be/polopoly_fs/1.2289419!file/defensie_plan.pdf (geraadpleegd op 6 maart 2015).
- 'De waarde van de Belgische Defensie', Defensiestaf, Brussel, 2014, p. 15.
- 'Protocolakkoord betreffende de steun van defensie aan de geïntegreerde politie voor bewakingsopdrachten', 2015A03330.004, Ministerraad, 17 januari 2015.
- 'De Belgische Defensie in de toekomst', Hoorzittingen Commissie voor Landsverdediging, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 54 0975/001, Kamer, 2de zitting van de 54e zittingsperiode 2014, 19 maart 2015.
- 'De toekomst van Defensie: horizon 2030', verzamelde papers van het gelijknamig Colloquium, 25 februari 2015, www.irsd.be/website/images/images/Activites/visite/150225_wise_pen.pdf (geraadpleegd op 2 maart 2015).

Determinanten van de bijdrage van de Vlaamse gemeenten aan de politiezones

Junior BursSENS, Carine Smolders en Stijn Goeminne¹

INHOUD

Inleiding	31
1. Het belang van de dotatie aan de politiezones voor de lokale financiën	32
2. Inzichten uit de academische literatuur	33
3. Het methodologisch opzet van de studie	34
4. Resultaten	36
5. Conclusie	37
Referenties	37
Bijlage	38

Inleiding

Met de regelmaat van de klok wordt de discussie over de financiering van de politiezones nieuw leven ingeblazen. Doorgaans heeft het debat betrekking op de federale component van de financiering. Is de KUL-norm ook vandaag nog de meest geschikte verdeelsleutel?² Welke alternatieven zijn voorhanden voor de distributie van de federale middelen en welke verdelingseffecten zou dat genereren? Ook de locomotieftekst werpt dit soort vragen op (cf. 2.1. Een batterij aan vragen en 2.6. KUL-norm ter discussie).

Er is opvallend minder animo over de gemeentelijke bijdrage aan de politiezones, terwijl deze middelen toch bijna twee derde van de totale middelen van de politiezones uitmaken. Van de 215 EUR die in 2013 per inwoner ter beschikking stond voor de werking van de Vlaamse politiezones, was gemiddeld 138 EUR afkomstig van de gemeenten die deel uitmaken van de zone (Dessoy *et al.*, 2013b). Vanuit het standpunt van de lokale besturen vormen de dotaties voor de politiezones duidelijk een belangrijke uitgavenpost. De toelage voor politie was in 2013 goed voor 9 % van de totale exploitatie-uitgaven en vergelijkbaar met de do-

tatie aan het OCMW. In budgettaire precare tijden is het belangrijk de door de politiezones veroorzaakte druk op het gemeentelijke budget goed te bewaken.

Tussen gemeenten constateren we echter grote verschillen in de bestedingen voor het veiligheidsbeleid. Zo bedroeg de toelage minder dan 78 EUR per inwoner in de gemeenten Ham, Laarne, Lille, Oud-Turnhout en Sint-Lievens-Houtem versus meer dan 413 EUR in Antwerpen, Gent, Oostende, Asse en Knokke-Heist. Deze cijfers doen vermoeden dat de variantie in de toelage per capita verband houdt met de verstedelijkingsgraad. Buitenlandse literatuur wijst uit dat ook andere locatiekarakteristieken, inwonerskenmerken en de plaatselijke criminaliteit de uitgaavniveaus mee bepalen. Voor de Vlaamse gemeenten is een analyse die deze factoren mee in kaart brengt, nog niet voorhanden.

In deze bijdrage wordt de simultane impact van deze factoren berekend. Concreet analyseren we de rekeningcijfers 2013 voor 264 gemeenten.³ In tegenstelling tot de jaarlijkse analyse van Belfius (Dessoy *et al.*, 2013b), die gebaseerd is op begrotingscijfers, betreft het hier de reële uitgaven. De variantie in de uitgaven per capita wordt verklaard aan de hand van een regressieanalyse. De analyse wijst uit dat de verschillen tussen gemeenten verband houden met het inkomensniveau van de inwoners, met de demografische samenstelling van de bevolking en met de aanwezigheid van voetbalstadia waar eersteklassewedstrijden gespeeld worden. De locatie dicht bij de landsgrenzen is niet bepalend, maar het aantal geregistreerde delicten wel.

Deze bijdrage vat aan met een korte toelichting over de financiën van de Vlaamse lokale besturen en de mogelijke uitdagingen waar ze voor staan. Sectie 2 bevat een overzicht van de relevante buitenlandse

1. **Junior BursSENS** is als assistent verbonden aan de faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit Gent. Hij bereidt een proefschrift voor over de impact van de lokale veiligheidsproblematiek op de fiscale capaciteit van gemeenten.
Carine Smolders is als hoogleraar verbonden aan de faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit Gent. Ze doceert publieke financiën en beheer van financiële instellingen in de opleidingen Handelswetenschappen en Bestuurskunde en Publiek Management. Sinds 2007 is ze aangesteld als de coördinator van het Steunpunt Fiscaliteit en Begroting. Ze publiceerde tal van bijdragen en onderzoeksrapporten rond lokale fiscaliteit, gewestbelastingen en *housing economics*.
Stijn Goeminne is als docent verbonden aan de faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit Gent. Hij doceert economie, publieke financiën en financieel management in de opleidingen Handelswetenschappen en Bestuurskunde en Publiek Management. Hij promoveerde op een prof-

schrift rond de politieke en institutionele determinanten van de lokale financiën. Hij is de auteur van diverse bijdragen over de financiën van de lokale besturen.

2. De KUL-norm is een capaciteitsberekening voor de lokale politie, op basis van een regressiemodel van een aantal lokale parameters, die gebruikt wordt om de federale dotatie voor de politiezone te bepalen. De voorliggende analyse heeft als oogmerk de gemeentelijke uitgaven voor politie aan zich te verklaren en wordt daarom onafhankelijk benaderd. Voor de KUL-norm verwijzen we naar het KB van 2 april 2004 houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeentepolitiezone, *BS 28 april 2004*.
3. De analyse is beperkt tot 264 van de 308 gemeenten omdat op het ogenblik van de analyse alleen voor deze gemeenten de rekeningcijfers opgenomen waren in het financieel overzicht zoals ter beschikking gesteld door de Administratie Binnenlands Bestuur.

academische literatuur. Sectie 3 bevat de methodologie. Sectie 4 bespreekt de resultaten van de regressie-analyse. Tot slot formuleren we een aantal conclusies.

1. Het belang van de dotatie aan de politiezones voor de lokale financiën

De financiën van de lokale besturen worden sinds de invoering van BBC⁴ gesplitst in een onderdeel exploitatie ('werking', voorheen 'gewone dienst') en een onderdeel investeringen (voorheen 'buitengewone dienst') en de daarmee gepaard gaande financieringsstromen. De bijdrage van de gemeente aan de politiezone wordt beschouwd als een dotatie die bij de exploitatie wordt ondergebracht. Om het belang van deze dotatie te situeren, geven we kort toelichting bij

de gebudgetteerde exploitatie-uitgaven en -ontvangsten van de Vlaamse lokale besturen.⁵

De Vlaamse lokale besturen begrootten per inwoner gemiddeld 1 371 EUR aan werkingsuitgaven in 2013. Deze uitgaven hielden in sterke mate verband met personeelskosten (528 EUR; 38 %). De werkingssubsidies die gemeenten uitkeerden, vormen de tweede grote groep van uitgaven (395 EUR; 29 %). De werkingsuitgaven (bv. brandstof voor de voertuigen, kantoorbenodigdheden) bedroegen 282 EUR (21 %). Het restant betrof de financiële uitgaven (intresten en kapitaalaflossing van schulden) (166 EUR; 12 %). De toelage aan de politiezone was in 2013 goed voor 9 % van de totale exploitatie-uitgaven en vergelijkbaar met de dotatie aan het OCMW (127 EUR; 9 %). Concreet bedroeg ze gemiddeld 128 EUR per inwoner.

Tabel 1. Exploitatie-uitgaven 2013, begrotingscijfers. Bron: Dessoy et al. (2013a).

Exploitatie-uitgaven	EUR/inw.	Aandeel
Personeelskosten	528	38,51 %
Werkingsuitgaven	282	20,57 %
Financiële uitgaven	166	12,11 %
Werkingsubsidies	395	28,81 %
Dotatie OCMW	127	9,26 %
Dotatie politie	128	9,34 %
Overige	140	10,21 %
Totale exploitatie-uitgaven	1371	100 %

De uitgaven worden gefinancierd door de exploitatie-ontvangsten. Per hoofd genereerden de Vlaamse lokale besturen in 2013 gemiddeld 1 319 EUR exploitatieontvangsten. Een belangrijk deel van de middelen resulteerde uit de toelagen (448 EUR; 34 %), waarbij het Gemeentefonds⁶ de belangrijkste bron vormt. De toelagen vormen als dusdanig de basisfinanciering van de lokale besturen door de toezichthoudende overheid. Daarbovenop kunnen de lokale besturen extra middelen ontvangen via het heffen van belastingen. Dat garandeert een gemeente beleidsautonomie: hoe meer (minder) beleid of extra dienstverlening ze wil verstrekken, hoe hoger (lager) ze de belastingen moeten (kunnen) zetten. De lokale besturen puurden in 2013 iets meer dan de helft van hun werkingsmiddelen uit de fiscaliteit (703 EUR; 53 %). De belangrijkste fiscale ontvangsten vloeiden voort uit de heffing van de opcentiemen op de onroerende voorheffing (310 EUR; 24 %) en de aanvullende personenbelasting (281 EUR; 21 %). Inkomsten uit de werking (bv. inkomsten uit de bibliotheek, retributies voor het ver-

strekken van documenten) (104 EUR; 8 %) en beperkte financiële opbrengsten uit de dividenden (66 EUR; 5 %) vulden deze inkomstenbronnen aan.

De eerstkomende jaren zullen de financiën van de Vlaamse lokale besturen verder onder druk komen te staan. Wat de inkomstenzijde betreft, gaat Belfius in zijn prognoses uit van een jaarlijkse groei van 3,5 % van de middelen uit het Gemeentefonds en 1,5 % wat de eigen belastinginkomsten betreft. Dessoy *et al.* (2014) maken uit de meerjarenplannen (voor de periode 2014-2019) op dat de Vlaamse lokale besturen de exploitatie-uitgaven evenwel strak in de hand willen houden met het oog op het streven naar een gunstig gemeentelijk exploitatiesaldo. Globaal is op grond van de meerjarenplannen af te leiden dat de gemeenten de exploitatie-uitgaven slechts met 1,2 % per jaar willen laten stijgen. Het is echter belangrijk dat de dotatie aan de politiezones verwacht wordt sterker te stijgen. Concreet wordt een gemiddelde jaarlijkse groei voert van 3,1 % geconstateerd. Deze stijging houdt verband

4. B.VI.Reg. 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, BS 7 oktober 2010.

5. Het cijfermateriaal in deze sectie is behoudens andere vermeldingen afkomstig uit Dessoy *et al.* (2013a). De resultaten van deze studie zijn gebaseerd op de budgetten (begrotingen) van 99 van de 119 pilotgemeenten die in 2013 reeds volgens BBC rapporteerden. BBC is verplicht voor alle Vlaamse lokale besturen vanaf 2014. Aangezien in dit artikel de lokale uitgaven voor de politiezones in 2013 worden verklaard, geven we hier de bevindingen voor 2013 weer. Cijfers zijn uitgedrukt als het gemiddelde per

inwoner. Afrondingen kunnen ertoe leiden dat totalen niet volledig gelijk zijn aan de som van de individuele waarden. Bovendien komen cijfers uitgedrukt 'gemiddeld per politiezone' niet overeen met cijfers uitgedrukt 'gemiddeld per gemeente' doordat zones samengesteld kunnen zijn uit verschillende gemeenten.

6. Het Gemeentefonds is een herverdelende onbestemde dotatie van de Vlaamse regering die gemeenten compenseert voor de kosten die voortvloeien uit de eventuele centrumfunctie van de gemeente, die de bestuurskracht van kleinere gemeenten ondersteunt en de landelijkheid en open ruimte valoriseert.

met de toenemende pensioenlasten van het groten-deels vastbenoemde korps van politieagenten.

De gemeentelijke dotaties zijn erg belangrijk voor de politiezones (Dessoy *et al.*, 2013b). Die gemeentelijke bijdragen vormen meer dan 60 % van de werkingsmiddelen van de politiezones. De overige middelen zijn hoofdzakelijk terug te brengen tot de federale bijdrage en (in heel beperkte mate) tot de werkingsopbrengsten. De gemeentedotatie(s) moet(en) de zone in staat stellen een begrotingsevenwicht te bereiken voor het eigen dienstjaar, iets waartoe de zone wettelijk verplicht is. De gemeentedotaties vormen als dusdanig het sluitstuk van de politiebegroting. In de meergemeentezones is de bijdrage tot de financiering van de zone van elke individuele gemeente het resultaat van intergemeentelijk overleg. Bij gebrek aan een akkoord worden de lasten verdeeld op grond van een vaste verdeelsleutel, gebaseerd op de KUL-norm en het fiscaal vermogen van de gemeenten.

“ De gemeentelijke dotaties vormen meer dan 60 % van de werkingsmiddelen van de politiezones. Ze vormen als dusdanig het sluitstuk van de politiebegroting.

2. Inzichten uit de academische literatuur

Reeds decennialang is er een traditie om de totale uitgaven van lokale besturen te verklaren (bv. Bradford *et al.*, 1969). Ook voor Vlaamse lokale besturen zijn de uitgaven voor lokale besturen in hun globaliteit bestudeerd (Heyndels en Smolders, 1994; Bastiaens *et al.*, 2001), waarbij specifieke types van uitgaven, zoals investeringsuitgaven (Goeminne en Smolders, 2014) of uitgaven voor cultuur (Werck *et al.*, 2008), bijzondere aandacht genoten. Wat de lokale uitgaven voor politie betreft, is er heel wat minder evidentie beschikbaar. Voor de Vlaamse gemeenten is er nog geen studie voorhanden waarin de (werkings)uitgaven van de lokale besturen voor de politiezorg verklaard worden.

In de beschikbare literatuur wordt het gemeentelijk belang van de uitgaven voor politiediensten op twee manieren geoperationaliseerd. Enerzijds wordt het jaarlijks procentueel aandeel van de uitgaven voor politie in de totale gemeente-uitgaven als afhankelijke variabele gebruikt (Deller en Maher, 2006; Zhao *et al.*, 2010). Anderzijds worden de per capita uitgaven voor politie verklaard (Guillamón *et al.*, 2013; Ruddell en Thomas, s.d.). Het hanteren van procentuele aandelen heeft het nadeel dat wijzigingen in het beschikbare

budget van een gemeente ook de onderlinge verhoudingen van de uitgaven kunnen doen wijzigen, terwijl de uitgaven op zich niet noodzakelijk veranderd zijn (Deller en Maher, 2006). In voorliggend onderzoek wordt daarom de voorkeur gegeven aan de per capita dotatie van de gemeenten aan de politiezones.

Wat de determinanten van de uitgaven voor veiligheid betreft, vinden we in de literatuur aanwijzingen dat rekening moet worden gehouden met de criminaliteitsgraad (Zhao *et al.*, 2010), de demografische samenstelling van de bevolking (Ajilore en Smith, 2011), het inkomensniveau van de ingezetenen (Guillamón *et al.*, 2013), specifieke locaties (Pauwels *et al.*, 2012), bijzondere lokale voorzieningen en de bestuurlijke context (Sharp, 2014).

Wat het verband betreft tussen de criminaliteitsgraad en de lokale uitgaven constateren we dat het type van gepleegde feiten belangrijk is. Zhao *et al.* (2010) concluderen dat de globale criminaliteitscijfers geen significant verband vertonen met de gemeentelijke uitgavenniveaus. Ajilore en Smith (2011) komen tot dezelfde vaststelling op basis van een crosssectieonderzoek voor 3 122 *counties* in de Verenigde Staten. Wanneer de globale criminaliteitscijfers echter vervangen worden door deze die alleen betrekking hebben op gewelddadige criminaliteit, dan blijkt dit gegeven wel de uitgaven van de besturen te verhogen.

De studies met betrekking tot de determinanten van de gemeentelijke uitgaven voor veiligheid wijzen verder uit dat demografische kenmerken van de bevolking in rekening moeten worden gebracht. Ajilore en Smith (2011) controleren concreet voor het aandeel van de ouderen en jongeren in de bevolking. Borge *et al.* (2014) verklaren de samenhang met de leeftjidsverdeling van de bevolking op grond van het feit dat de gemeenten de geleverde diensten afstemmen op de verschillende leeftijdscategorieën.

Zhao *et al.* (2010) en Guillamón *et al.* (2013) controleren verder voor verschillen in het gemiddeld inkomensniveau tussen de gemeenten. Gemeenten met meer vermogende inwoners trekken mogelijk meer eigendomsriminaliteit aan en de lokale besturen zullen daar mogelijk hun veiligheidsbeleid op afstemmen. Verder is het gemiddeld inkomen ook een indicator van de fiscale capaciteit van gemeenten. Gemeenten met rijkere inwoners hebben meer middelen per capita ter beschikking voor onder meer het veiligheidsbeleid. Het inkomensniveau van de bevolking geeft wisselende resultaten in de geciteerde studies. Zhao *et al.* (2010) vond geen significant verband, terwijl de indicator voor inkomen bij Guillamón *et al.* (2013) net een heel sterk effect had op de uitgaven voor politiezorg.

Zowel Guillamón *et al.* (2013) als Zhao *et al.* (2010) integreren een indicator van de werkloosheid in de

gemeente in de analyse. Guillamón *et al.* (2013) verwachten een positief verband tussen de werkloosheid en de uitgaven voor veiligheid. Werkloosheid zou vooral samenhangen met de eigendomsriminaliteit (grotendeels bestaande uit diefstallen), maar niet met geweldsmisdrijven of met rijden onder invloed (Aaltonen *et al.*, 2013). Op grond van de analyses van Guillamón *et al.* (2013) en Zhao *et al.* (2010) blijkt evenwel dat de werkloosheidsniveaus geen verband vertonen met de uitgaven voor politiediensten.

Inzake specifieke locatieparameters verdient het aanbeveling rekening te houden met de aanwezigheid van grenzen, wegens de spill-overeffecten van criminaliteit die zich daar kunnen voordoen (Pauwels *et al.*, 2012). Geys en Osterloh (2013) wijzen er in dit verband op dat het onvoldoende is om alleen rekening te houden met referentiegemeenten binnen landsgrenzen, maar dat er eveneens grenseffecten kunnen optreden in gemeenten over de grens. Minimaal dient dat geverifieerd te worden door gebruik te maken van een dummyvariabele voor de grensgemeenten.

Tevens zou de aanwezigheid van specifieke infrastructuur een verklaring voor de verschillen in uitgaven voor veiligheid kunnen bieden. Wanneer een gemeente een voetbalploeg in de hoogste klassen van de competitie heeft, zal dat een invloed uitoefenen op de vereiste politiecapaciteit (Pauwels *et al.*, 2012). Voor het voetbalseizoen 2011-2012 werden in eerste klasse 20 597 manschappen van de federale en lokale politie ingezet met een totale kostprijs van 4 986 910 EUR. Deze kosten worden gedragen door de respectieve politiediensten.⁷

“Wanneer politieke/institutionele variabelen in onderzoek naar lokale politie-uitgaven worden opgenomen, blijkt dat kleine coalities meer uitgeven aan politie.”

Ten slotte pleit Sharp (2014) voor de inclusie van politieke/institutionele variabelen in het onderzoek naar lokale politie-uitgaven. Guillamón *et al.* (2013) hielden in dit verband rekening met het aantal coalitiepartners. Uit hun analyse met betrekking tot 322 Spaanse gemeenten blijkt dat kleine coalities meer uitgeven aan politie. In de context van de Vlaamse politiezones is het de politieraad en het politiecollege die beslissen over het budgettaire en financieel beheer

van de zone. De coalitiecontext speelt hier in de vorm van de een- of meergemeentezones, waarbij er al dan niet een compromis tussen de betrokken gemeenten moet worden gezocht. Daarbovenop dienen de budgetten in meergemeentezones eerst goedgekeurd te worden door de betrokken gemeenteraden (art. 40 en 208 WGP), waarbinnen eveneens het coalitiegegeven kan spelen.

3. Het methodologisch opzet van de studie

In deze studie wordt onderzocht wat de variantie in de uitgaven per capita van de Vlaamse gemeenten kan verklaren. Specifiek worden de rekeningen⁸ geconsulteerd van 264 gemeenten met betrekking tot het boekjaar 2013. Het betreft de meest recente data over de effectieve uitgaven van gemeenten voor veiligheid. De data werden geëxtraheerd uit het zogenaamde financiële profiel van de gemeenten dat eind 2014 ter beschikking werd gesteld door de Vlaamse overheid.⁹ De data worden geanalyseerd met behulp van lineaire regressie. Deze methode maakt het mogelijk de omvang van het individuele effect, *ceteris paribus*, voor iedere indicator te kwantificeren, waardoor men het belang van de betreffende indicatoren in de verklaring van de gemeente-uitgaven voor politie kan aantonen. De selectie aan indicatoren wordt gemaakt op basis van de relevante indicatoren volgens de literatuur.

Concreet wordt volgende specificatie geschat:

$WUITGP = f(\text{sociodemografie, fiscale capaciteit, locatietekenen, criminaliteit, overige})$

waarbij de te verklaren variabele WUITGP gedefinieerd wordt als de toegestane werkingssubsidies aan de politiezone per gemeente, uitgedrukt per hoofd van de bevolking.

Zoals uit de studies van Borge *et al.* (2014) en Ajilore en Smith (2011) blijkt, hangen de uitgaven samen met de demografische opbouw van de lokale bevolking. We introduceren twee indicatoren van de leeftijdsverdeling van de inwoners. De variabele %MIN20j betreft het aandeel van de bevolking jonger dan 20 jaar in de gemeente, terwijl %PLUS64j het aandeel van het leeftijdscohort ouder dan 64 jaar weergeeft. Beide hebben betrekking op de toestand in 2013. Er is een grote consensus in deze literatuur over de samenhang van de demografische variabelen met de uitgaven van lokale besturen, met name doordat de dienstverlening afgestemd wordt op leeftijdscategorieën (Borge *et al.*, 2014). Voor politie-uitgaven in het bijzonder werd dat

7. *Vr. en Antw. Senaat 2010-14*, 23 januari 2013, 7913 (Vr. nr. 5 I. FAES).

8. Rekeningcijfers worden geprefereerd boven begrotingsgegevens omdat deze laatste slechts geprojecteerde uitgaven betreffen die mogelijk kunnen afwijken van de effectief gedane uitgaven.

9. Zie hiervoor: <http://binnenland.vlaanderen.be/beleids-en-beheercyclus/financiële-profielen>.

reeds aangetoond door Ajilore en Smith (2011). We verwachten dus een positief teken voor beide variabelen.

Net als bij Guillamón *et al.* (2013) en Zhao *et al.* (2010) wordt een indicator van de werkloosheid in de gemeente in de analyse geïntegreerd. Gemeenten met een hoger werkloosheidsniveau (%WERKL) worden geacht meer uit geven aan veiligheid, gezien het verband tussen werkloosheid en het plegen van misdrijven (Aaltonen *et al.*, 2013). Hierdoor verwachten we positieve tekens voor deze variabelen.

De vraag naar politiediensten wordt verder gerelateerd aan het inkomensniveau van de bevolking. Gemeenten met een hoger gemiddeld inkomen per capita (GINKCAP) worden verwacht meer criminaliteit aan te trekken (Zhoa *et al.*, 2010). De inwoners hebben mogelijk ook een voorkeur voor een hoger uitgavenniveau voor veiligheidsaspecten. Aan de andere kant zullen gemeenten met een bevolking met hogere inkomens over meer middelen beschikken om de politieuitgaven te financieren. De inkomensmassa speelt dus ook een rol als determinant van de financieringscapaciteit van lokale besturen. De inkomens vormen namelijk de grondslag van de aanvullende personenbelasting (APB), die 21 % van de inkomsten van de gemeenten genereert. Om daarmee rekening te kunnen houden, wordt er in deze schatting voor geopteerd om het gemiddeld inkomen per inwoner uit 2011 op te nemen. Het zijn immers de inkomsten uit 2011, die aangegeven worden in 2012, die de APB-ontvangsten van Vlaamse lokale besturen van 2013 beïnvloeden. We verwachten een positieve samenhang te vinden tussen GINKCAP en de uitgaven voor politiezorg.

Een derde groep van variabelen heeft volgens Pauwels *et al.*, (2012) en Geys en Osterloh (2013) betrekking op locatiekarakteristieken. Specifiek werd hier de ligging van een gemeente aan de grens met Nederland (DGRENSNL), aan de grens met Frankrijk (DGRENSFR) of aan de taalgrens (DGRENSW) verwacht betekenisvol te zijn. Elke variabele is geconstrueerd als een dummyvariabele die een waarde 1 krijgt indien een gemeente een grensgemeente is, 0 indien het geen grensgemeente betreft. Grensgebieden werden geassocieerd met hogere niveaus van criminaliteit en daardoor locaties met hogere uitgaven voor veiligheid, waardoor een positief teken kan worden verwacht.

Omdat gemeenten deel uitmaken van al dan niet geformaliseerde netwerken op sociaaleconomisch en ruimtelijk gebied, wordt ook gecontroleerd voor een aantal typegemeenten, zoals geclusterd door Belfius. Concreet groeperen Dessoy *et al.* (2007) de Vlaamse gemeenten in zes socio-economische clusters volgens hun meest dominante kenmerken. De verstedelijkingsgraad, de aanwezigheid van economische of toeristische activiteiten en de centrumfunctie vormen belang-

rijke factoren bij deze clustering. De oorspronkelijke typologie dateert van 1997 en werd geactualiseerd in 2007. Specifiek worden dummyvariabelen toegevoegd voor ieder type gemeente. De landelijke gemeenten fungeren als referentiecategorie; ze kenmerken zich door een erg lage morfologische en functionele verstedelijking. Landelijke gemeenten worden verwacht verhoudingsgewijs lage uitgaven aan politie te hebben, waardoor de toegevoegde dummyvariabelen globaal genomen een positief teken zouden moeten vertonen ten opzichte van deze referentiecategorie. Alleen voor de volgende drie types van gemeenten verwachten we een positief teken: centrumgemeenten (DCENTRG) die gekenmerkt worden door een grote aantrekkingskracht door hun uitrustingsgraad, de gemeenten met een sterke economische activiteit (DECONACTG) die gekenmerkt worden door de aanwezige industrie en daarbij horende hogere inkomsten, en de gemeenten met een voornamelijk toeristische functie (DТОE-RISTG). Dit laatste type gemeenten omvat de facto alleen kustgemeenten. De toeristenstromen worden verwacht te resulteren in hogere uitgaven voor politie. Twee types gemeenten zouden, naargelang de overheersende karakteristieken, een negatief verband kunnen vertonen: agglomeratiegemeenten (DAGGLOMG) met een (semi)stedelijk karakter, maar zonder centrumfunctie, en de cluster van de woongemeenten. In dit laatste geval betreft het gemeenten met hoge inkomsten, maar met een lage centrumfunctie, de woongemeenten (DWOONG).

Aanvullend wordt een dummyvariabele opgenomen die de aanwezigheid van een voetbalstadion indiceert waar eersteklassewedstrijden plaatshebben (VOETBAL) (Pauwels *et al.*, 2012). We verwachten dat de aanwezigheid zal resulteren in hogere uitgaven, wat zich zal uiten in een positief teken voor de coëfficiënt van deze variabele.

Wat de criminaliteit betreft worden drie types criminale feiten per 1 000 inwoners (eigendomsdelicten; diefstallen; aanrandingen en lichamelijk geweld) gebundeld tot één variabele: somCRIMI. De variabele meet de toestand in 2012. We verwachten dat de toestand inzake onveiligheid de uitgaven van de politiezone in het daarop volgende jaar mee zal bepalen. Hogere niveaus van delicten worden verwacht te resulteren in hogere uitgaven voor politiezorg. Methodologisch heeft het gebruik van met een jaar vertraagde criminaliteitscijfers eveneens het voordeel dat het endogeniteitsprobleem, waarbij politieactiviteit en criminaliteitscijfers elkaar bepalen, vermeden wordt. De criminaliteitscijfers voor 2012 kunnen immers de uitgaven voor 2013 voorspellen, terwijl deze uitgaven onmogelijk de criminaliteit van het jaar ervoor kunnen bepalen.

Ten slotte wordt ook gecontroleerd voor het aantal gemeenten in een politiezone (AGPZONE) en de financiële toestand van de gemeente (% Δ SALDOCAP). Wat

dit laatste aspect betreft, werd de procentuele wijziging van het saldo in de jaren voorafgaand aan het boekjaar (2011-2012) meegenomen. We verwachten dat een overschot aan middelen meer ruimte zou hebben gegeven aan het bestuur om te investeren in haar veiligheidsbeleid.

Formeel wordt het volgende model geschat met storingsterm ε , waarbij het subscript i staat voor de respectieve gemeenten en de β voor de coëfficiënt van de variabele:

$$\begin{aligned} \text{WUITGP}_i = & \beta_1 + \beta_2 \text{GINKCAP}_i + \beta_3 \% \text{WERKL}_i + \\ & \beta_4 \% \Delta \text{SALDOCAP}_i + \beta_5 \% \text{MIN20}_i + \beta_6 \% \text{PLUS64}_i + \\ & \beta_7 \text{DVOETBAL}_i + \beta_8 \text{DGRENSNL}_i + \beta_9 \text{DGRENSFR}_i + \\ & \beta_{10} \text{DGRENSW}_i + \beta_{11} \text{DCENTRG}_i + \beta_{12} \text{DAGGLOMG}_i + \\ & \beta_{13} \text{DECONACTG}_i + \beta_{14} \text{DTERISTG}_i + \beta_{15} \text{DWOONG}_i \\ & + \beta_{16} \text{AGPZONE}_i + \beta_{17} \text{SOMCRIMI}_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

De beschrijvende statistieken van de variabelen zijn opgenomen in tabel I in appendix.

4. Resultaten

De resultaten van de uitgevoerde regressieanalyse zijn weergegeven in tabel 2. De determinatiecoëfficiënt (R^2) van 0,66 duidt aan dat het model 66 % verklaart van de variantie in de uitgaven voor veiligheid per capita van de 264 gemeenten in de analyse.¹⁰ De F-test met een waarde van 19,54 en $p < 0,0001$ verwerpt de nulhypothese dat de variabelen in het model geen effect zouden hebben en wijst daardoor uit dat het model statistisch betekenisvol is. Voor de beschrijvende statistieken van de gebruikte data verwijzen we naar de tabel in de bijlage.

Alle variabelen vertonen de verwachte tekens. De p-waarden geven de procentuele kans weer dat eenzelfde coëfficiënt verkregen zou worden indien er in de populatie geen effect zou zijn. Hoe lager deze waarde, hoe lager de kans dat het resultaat op toeval berust. De gestandaardiseerde bèta's (Gestand. β) stellen ons in staat het onderlinge belang van de onafhankelijke variabelen te duiden. Ze wijzen uit dat de gepleegde feiten in het voorafgaande jaar het meest bijdragen aan de verklaring van de uitgaven voor veiligheid van de lokale besturen. In tweede instantie blijkt de toeristische activiteit van groot belang.

Gemeenten met inwoners met een hoger inkomen (GINKCAP) geven significant meer uit aan veiligheid.

Indien het gemiddelde inkomen per capita stijgt met 1 000 EUR, dan correspondeert dat met een stijging van de uitgaven voor veiligheid per capita van 7 EUR.

Inzake de sociodemografische kenmerken constateren we dat de aanwezigheid van zowel jonge (%MIN20) als oudere inwoners (%PLUS64) de uitgaven de hoogte in drijft. Het aandeel van de werkloze bevolking is niet significant, wat in overeenstemming is met de studies van Guillamón *et al.* (2013) en Zhao *et al.* (2010).

Inzake de locatiekarakteristieken concluderen we dat de nabijheid van een landsgrens (DGRNESNL en DGRENSFR) of een taalgrens (DGRENSW) geen impact heeft op het beleid van gemeenten inzake veiligheid. Wel zien we dat centrumgemeenten (DCENTRUMG) gemiddeld 29,05 EUR per capita meer uitgeven dan de landelijke gemeenten voor veiligheid. Toeristische gemeenten (DTERISTG) geven zelfs gemiddeld 134,23 EUR per hoofd van de bevolking meer uit dan de referentiecategorie. Dat wijst erop dat de specificiteit van een gemeente wel degelijk belangrijk is voor het veiligheidsbeleid. Tevens blijkt de aanwezigheid van specifieke voorzieningen een rol te spelen. Gemeenten die een voetbalstadion huisvesten waar voetbalwedstrijden uit eerste klasse worden gespeeld, besteden gemiddeld 72,52 EUR meer aan veiligheid dan gemeenten zonder een dergelijke infrastructuur.

“Centrumgemeenten, toeristische gemeenten en gemeenten die een voetbalstadion huisvesten waar eersteklassevoetbalwedstrijden worden gespeeld, besteden gemiddeld meer aan veiligheid.”

Zoals verwacht geven gemeenten die met meer met delicten (SOMCRIMI) geconfronteerd worden, ook gemiddeld meer uit aan veiligheid.

We vermelden ten slotte nog dat de variabelen die de financiële toestand van de gemeenten (% Δ SALDOCAP) en het aantal gemeenten in de politiezone (AGPZONE) meten geen significante betekenis hebben (p -waarde $> 0,10$) en dus niet verklarend zijn voor de lokale uitgaven voor politie.

10. De VIF-testen en Kolmogorov-Smirnov-testen wijzen uit dat de analyse geen inbreuk maakt ten aanzien van de assumpties inzake multicolineariteit en de verdeling van de residu's.

Tabel 2. Regressieresultaten.

Omschrijving	Variabele	β	Gestand. β	t-waarde	Sig.
Intercept	(Constant)	-303,05		-3,39	0,00
Gemiddelde inkomen per capita	GINKCAP	7,04	0,18	3,03	0,00
Werkloosheidsniveau (%)	%WERKCL	1 061,83	0,08	1,53	0,13
Procentuele wijziging van het gemeentesaldo	% Δ SALDOCAP	0,05	0,06	1,49	0,14
Aandeel bevolking jonger dan 20	%MIN20j	777,02	0,20	3,56	0,00
Aandeel bevolking ouder dan 64	%PLUS64j	458,57	0,16	2,53	0,01
Aanwezigheid voetbalstadion eerste klasse	DVOETBAL	72,52	0,21	4,52	0,00
Grenzend aan Nederland	DGRENSNL	9,39	0,04	1,05	0,30
Grenzend aan Frankrijk	DGRENSFR	-2,64	-0,01	-0,17	0,87
Grenzend aan Waals of Brussels Gewest	DGRENSW	-3,93	-0,02	-0,41	0,68
Centrumgemeente	DCENTRG	29,05	0,14	2,57	0,01
Agglomeratiegemeente	DAGGLOMG	1,25	0,01	0,13	0,90
Gemeente met sterke economische activiteit	DECONACTG	6,06	0,03	0,67	0,50
Toeristische gemeente	DTOERISTG	134,23	0,31	5,40	0,00
Woongemeente	DWOONG	-12,96	-0,08	-1,22	0,22
Aantal gemeenten in de politiezone	AGPZONE	-1,96	-0,05	-1,18	0,24
Aantal misdrijven per 1 000 inwoners	somCRIMI	1,75	0,41	6,64	0,00
	R ²	0,66	F	19,54 (p < 0,0001)	
	Adj. R ²	0,63	N	264	

5. Conclusie

De dotatie van de Vlaamse gemeenten aan de politiezones is een belangrijke besteding voor de lokale besturen. Bijna één euro op de tien van de exploitatie-uitgaven is bestemd voor veiligheid. Gegeven de financieel moeilijke tijden die de gemeenten nog in het verschiep hebben, is het belangrijk om een goed beeld te hebben van waar deze uitgaven voor veiligheid mee samenhangen.

Om hierin meer inzicht te verkrijgen, werd een lineaire regressie opgezet met de meest recente rekening data (2013) voor 264 gemeenten. Gemiddeld gaven de gemeenten in de steekproef 154,29 EUR uit aan de politiezorg per hoofd van de bevolking, maar de verschillen tussen gemeenten blijken aanzienlijk. Ze worden bepaald door inkomensverschillen tussen de inwoners van verschillende gemeenten, maar ook door de leeftijdssamenstelling van de gemeente. Gemeenten met een groter aandeel jongeren (-20 jarigen) en een groter aandeel ouderen (65 jaar en ouder) besteden significant meer middelen per inwoner aan veiligheid. Het is plausibel dat dit gerelateerd is aan de grotere behoefte aan veiligheid van deze cohorten, maar wellicht houdt deze bevinding ook verband met de specifieke preferenties van specifieke leeftijdsgroepen. Ook de aanwezigheid van specifieke faciliteiten, zoals voetbalstadions, verklaren de variantie in uitgaven voor politie. De grootste bijdrage qua verklaringskracht gaat evenwel uit van de gepleegde criminele feiten en van de toeristische aantrekkingskracht van gemeenten.

“De grootste bijdrage qua verklaringskracht voor de variantie in uitgaven voor politie gaat uit van de gepleegde criminele feiten en van de toeristische aantrekkingskracht van gemeenten.

De studie is gebaseerd op data voor het jaar 2013, wat de resultaten zo actueel mogelijk maakt. De crossectionele aard van de analyse heeft echter ook beperkingen. Zo laat het methodisch opzet niet toe om na te gaan of deze conclusies veralgemeend kunnen worden in de tijd. Dat vergt evenwel een paneldatastudie en data met betrekking tot een voldoende lange periode, die momenteel nog niet kon worden samengesteld. Tevens zou het interessant zijn om conform de literatuur tegelijkertijd te controleren voor politieke en institutionele factoren, zoals de samenstelling van het bestuur. Deze studie gaat niet dieper in op de relatie tussen de gemeentelijke uitgaven voor politie en de federale dotatie die de politiezone ontvangt, maar hoopt door de verschaft inzichten bij te dragen aan toekomstig onderzoek naar deze vraag.

Referenties

Aaltonen, M., Macdonald, J. M., Martikainen, P. en Kivivouri, J. (2013). Examining the Generality of the Unemployment–Crime Association. *Criminology*, 51 (3): 561-594; <http://doi.org/10.1111/1745-9125.12012>.

- Ajilore, O. en Smith, J. (2011). Ethnic fragmentation and police spending. *Applied Economics Letters*, 18 (4): 329-332.
- Bastiaens, E., Borger, B.D. en Vanneste, J. (2001). Expenditure and taxation effects of local public debt and unconditional grants: evidence from Flemish municipalities. *Brussels Economic Review*, 17 (3): 71-89.
- Borge, L.-E., Brueckner, J.K. en Rattsø, J. (2014). Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway. *Journal of Urban Economics*, 80: 153-163; <http://doi.org/10.1016/j.jue.2014.01.003>.
- Bradford, D.F., Malt, R.A. en Oates, W.E. (1969). The rising cost of local public services: some evidence and reflections. *National Tax Journal*, 22 (2): 185-202.
- Deller, S.C. en Maher, C.S. (2006). A Model of Asymmetries in the Flypaper Effect. *Publius*, 36: 213-229; <http://doi.org/10.1093/publius/pjj005>.
- Dessoay, A., Erauw, A.-L. en Lafontaine, P. (2013a). *Gemeenten* (p. 52). Brussel: Research Belfius Bank; <https://www.belfius.be/publicsocial/NL/Expertise/Studies/LokaleFinancien/GemeentenProvincies/Finances/Archives/index.aspx>.
- Dessoay, A., Erauw, A.-L. en Lafontaine, P. (2013b). *OCMW's en politiezones* (p. 57). Brussel: Research Belfius Bank; <https://www.belfius.be/publicsocial/NL/Expertise/Studies/LokaleFinancien/OCMWPolitiezones/Archief/index.aspx>.
- Dessoay, A., Erauw, A.-L. en Lafontaine, P. (2014). *Gemeenten* (p. 52). Brussel: Research Belfius Bank; <https://www.belfius.be/publicsocial/NL/Expertise/Studies/LokaleFinancien/GemeentenProvincies/Finances/index.aspx>.
- Dessoay, A., Erauw, A.-L. en Rombouts, W. (2007). *Socialeconomische typologie van de gemeenten* (p. 64). Brussel: Research Belfius Bank; <https://www.belfius.be/publicsocial/NL/Expertise/Studies/LokaleFinancien/GemeentenProvincies/Typology/index.aspx>.
- Geys, B. en Osterloh, S. (2013). Borders as Boundaries to Fiscal Policy Interactions? An Empirical Analysis of Politicians' Opinions on Rivals in the Competition for Firms. *Journal of Regional Science*, 53 (4): 583-606; <http://doi.org/10.1111/jors.12029>.
- Goeminne, S. en Smolders, C. (2014). Politics and Public Infrastructure Investments in Local Governments: Empirical Evidence from Flemish Municipalities (1996–2009). *Local Government Studies*, 40 (2): 182-202; <http://doi.org/10.1080/03003930.2013.790813>.
- Guillamón, M.D., Bastida, F. en Benito, B. (2013). The electoral budget cycle on municipal police expenditure. *European Journal of Law and Economics*, 36 (3), 447-469; <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1007/s10657-011-9271-6>.
- Heyndels, B. en Smolders, C. (1994). Fiscal Illusion at the Local level – Empirical evidence for the Flemish Municipalities. *Public Choice*, 80: 325-338.
- Pauwels, L., Noppe, J. en Verhage, A. (2012). Politiesterkte en omgevingsindicatoren: methodologische lessen uit een verkennende omgevingsanalyse naar basisfunctionaliteiten. *Panopticon*, 33 (6): 506-529.
- Ruddell, R. en Thomas, M.O. (s.d.). Determinants of Police Strength in Canadian Cities: Assessing the Impact of Minority Threat. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice/La Revue Canadienne de Criminologie et de Justice Pénale*, 57 (1): 1-38; <http://doi.org/10.3138/CJCCJ.2012.E17>.
- Sharp, E. B. (2014). Back to Basics: Two Issue Areas for the Future Urban Politics Agenda. *Journal of Urban Affairs*, 36 (s2): 555-566; <http://doi.org/10.1111/juaf.12145>.
- Werck, K., Heyndels, B. en Geys, B. (2007). The impact of 'central places' on spatial spending patterns: evidence from Flemish local government cultural expenditures. *Journal of Cultural Economics*, 32 (1), 35-58; <http://doi.org/10.1007/s10824-007-9056-5>.
- Zhao, J., Ren, L. en Lovrich, N.P. (2010). Budgetary support for police services in U.S. municipalities: Comparing political culture, socioeconomic characteristics and incrementalism as rival explanations for budget share allocation to police. *Journal of Criminal Justice*, 38 (3): 266-275; <http://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2010.03.003>.

Bijlage

Tabel 3. Beschrijvende statistieken.

VARIABELE	GEMIDDELDE	ST.AFW.
WUITGP	154,29	70,58
GINKCAP	16,86	1,80
%WERKL	0,02	0,01
%ΔSALDOCAP	-7,46	75,38
%MIN20j	0,22	0,02
%PLUS64j	0,19	0,02
DVOETBAL	0,04	0,20
DGRENSNL	0,12	0,32
DGRENSFR	0,04	0,19
DGRENSW	0,09	0,29
DCENTRG	0,14	0,35
DAGGLOMG	0,13	0,33
DECONACTG	0,13	0,34
DTOERISTG	0,03	0,16
DWOONG	0,27	0,44
AGPZONE	3,55	1,90
somCRIMI	35,25	16,50

‘Une bonne justice n’a pas de prix...’ een mythe? Besparingen als opportuniteit voor verandering

Lieve Lagae¹

INHOUD

Inleiding: noodzaak tot besparing	39
1. Het budget van Justitie in Europees perspectief	39
2. Justitie zit op haar tandvlees	41
3. De budgetten van de rechterlijke orde exploderen	42
4. Besparen op personeel: een taboe?	42
5. Het beheersen van de gerechtskosten (2010 tot 2015)	43
6. Toepassing bij de rechterlijke orde van de besparingsstrategieën van de federale overheid	44
7. De besparingsstrategieën toegepast op Justitie	45
8. De reality check	46
9. De veranderingsbegeleiding	47
10. Besluit	47
Referenties	48
Interne beleidsdocumenten	48
Regelgeving, wetsontwerpen en wetsvoorstellen	49
Internetbronnen	49

Inleiding: noodzaak tot besparing

Om de begroting 2015 in evenwicht te brengen, moet de federale overheid een kloof van ruim 1,2 miljard EUR (Van Schoubroeck, 2015) dichten, terwijl de federale departementen al vijf jaar aan het bezuinigen zijn.² Ook de rechterlijke orde ontsnapt hier niet aan. Terwijl dit themanummer van *Orde van de Dag* vooral focust op de effecten van de crisis op het veiligheidsbeleid, nemen we in dit artikel de hoven en de rechtbanken onder de loep. Brengt de vermindering van het Justitiebudget in 2015 de goede werking van de rechterlijke macht in gevaar? Of kunnen we de besparingen positief duiden als opportuniteitsraam om een *turnaround* van deze instelling te bewerkstelligen? Of schuilt hier toch het gevaar dat men onder het mom van besparing een sokkel van onze democratische rechtsstaat afbreekt?

In dit artikel willen we evalueren of Justitie een realistisch plan heeft om de uitdaging van een afslanking aan te gaan en zichzelf opnieuw uit te vinden. Is het

zelfbestuur in deze context een voorwaarde, een hindernis of eerder het sluitstuk van een succesvolle transitie?

We geven eerst een overzicht van de budgettaire situatie van Justitie, vergelijken ze met andere Europese landen en staan stil bij enkele oorzaken van het deficit. We presenteren een aantal besparingsstrategieën van de federale overheid en staan stil bij een succesverhaal: de besparingen die gerealiseerd konden worden bij de gerechtskosten³ in strafzaken. Ten slotte gaan we in op het besparingsplan van minister van Justitie Geens en schatten we de haalbaarheid van zijn plannen in (Geens, 2015).

1. Het budget van Justitie in Europees perspectief

De rechterlijke organisatie ontvangt 54 % van het totale budget van 1,7 miljard EUR van de federale overheidsdienst Justitie⁴ of 887 miljoen EUR. Hier moet men 150 miljoen EUR huisvestingskosten bijtellen voor het 350-tal gerechtsgebouwen, in totaal dus 1,037 miljard EUR. De gevangnissen zijn de op een na belangrijkste uitgavenpost, goed voor een derde. De justitiehuisen staan vanaf 2015 op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. De personeelskosten nemen drie vierde van het budget in beslag. Inzake werkingskosten zijn de gerechtskosten (71 miljoen EUR) en de gerechtelijke bijstand (72 miljoen EUR) de belangrijkste posten.⁵

Zoals de andere departementen moet Justitie in 2015 4 % inleveren op personeel en 20 % op werking. Tijdens de begrotingscontrole van 30 maart kreeg Justitie meer speelruimte toebedeeld; het ritme van de besparingen mocht wat trager.⁶ Minister Geens had de Ministerraad overtuigd dat de gevraagde besparingen er zouden komen als gevolg van zijn hervormingsplan.

1. **Lieve Lagae** is licentiate in de sociologie (KULeuven) en master in Public Management (AMS). Zij is adviseur HRM en organisatieontwikkeling bij de Adviesraad van de magistratuur. Voorheen werkte zij als adviseur HRM en organisatieontwikkeling bij het hof van beroep te Antwerpen, en eerder ook als consultant in privé- en overheidsbedrijven met specialisatie in veranderingsbegeleiding, organisatieontwikkeling, *people*-management en humanresourcesmanagement.

2. Na herberekening blijkt de kloof groter te zijn: de regering zoekt in juli 2015 bijkomend 978 miljoen euro om de begroting van dit jaar op het afgesproken niveau te brengen. De Standaard 19 juli 2015, Belga.

3. De programmawet (II) van 27 december 2006 geeft een definitie van wat onder gerechtskosten moet worden verstaan: ‘Gerechtskosten zijn kosten veroorzaakt door elke strafrechtspleging in de fase van het opsporingsonderzoek, het gerechtelijk onderzoek en de uitspraak.’

4. www.begroting.be/NL/budgetOnline/BVM%20CB%202015.pdf.

5. www.koengeens.be/news/2015/01/27/nieuwjaarstoespraak-orde-van-vlaamse-balies.

6. www.koengeens.be/news/2015/03/30/een-tevreden-minister-van-justitie-na-de-begrotingscontrole.

In vergelijkend perspectief geeft België in verhouding tot andere Europese landen niet veel uit aan justitie, zeker nu geknipt werd in het budget. In 2015 bedraagt het slechts 4,4 % van de federale primaire uitgaven of nog geen 0,5 % van het bruto binnenlands product (bbp) (Geens, 2015: 13). Met dit laatste cijfer zit België aan de staart van de 47 landen die tot continentaal Europa behoren (gemiddeld 2,2 %) (CEPEJ, 2012). We moeten dit slechte cijfer echter relativiseren: hoe hoger het bbp, hoe minder middelen er in verhouding naar Justitie hoeven te gaan. Het aandeel van Justitie in het staatsbudget is in die zin een betere maat voor internationale vergelijking. Hiervoor hoort België tot de sub-top. Het rapport van de Europese Commissie voor de Efficiëntie van Justitie, een dienst van de Raad van Europa (CEPEJ, 2012) waarschuwt de lezer dat de verschillende landen verschillende parameters gebruiken⁷; men moet dus voorzichtig zijn met conclusies. Het rapport behelst 546 pagina's vergelijkende statistieken; samen geven ze de relatieve efficiëntie en effectiviteit van het rechtsgebeuren van de Europese landen weer. De lectuur van het CEPEJ-rapport is confronterend voor België; het legt de vinger op de wonde.

België staat op de derde plaats voor het aantal rechtbanken: 2,6 per 100 000 inwoners, op de zesde plaats voor het aantal vredegerichten/politierechtbanken, op de achtste plaats voor de laagste kostprijs voor het aanspannen van een civiel proces. België hangt aan de staart voor digitale communicatie tussen rechtbank en partijen, en op de op zeven na laatste plaats voor de digitalisering van administratieve werkprocessen en managementinformatiesystemen. Inzake monitoring van achterstand en doorlooptijden, inzake performantie- en kwaliteitsmeting behoren we tot de groep van landen die deze informatie niet systematisch bijhoudt. België stelt geen performantiedoelstellingen aan rechtbanken en er is ook geen autoriteit die erop toekijkt. België beschikt over een bovengemiddeld aantal rechters per 100 000 inwoners (CEPEJ, 2012). Hiertegenover staat dat Belgen sneller naar de rechtbank trekken, frequenter beroep aantekenen en vaker gebruikmaken van rechtsmiddelen die de vlotte afhandeling van de rechtszaak remmen (Geens, 2015: 13). De rechtspleging gebeurt ambachtelijker en dus arbeidsintensiever dan in andere landen (Bogaert, 2015). Ten slotte worden magistraten belast met taken die elders door administraties afgehandeld worden en doen ze zelf wat in het buitenland door juridisch personeel wordt uitgevoerd (Geens, 2015). Het gevoerde strafbeleid leidt in België tot meer vervolgingen (Geens, 2015). Dubbel werk van politie, parket en onderzoeksrechter leidt tot langere onderzoeken en tot meer verdachten die langer in voorhechtenis zitten (Geens, 2015). België heeft meer dan 11 000 gedetineerden in

zijn penitentiaire instellingen; dat is meer dan 100 per 100 000 inwoners. België staat hiermee op de vijfde plaats in Europa. De overbevolking van de penitentiaire instellingen is een van de gevolgen. Ons land werd hiervoor meer dan eens met de vinger gewezen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Aebi en Delgrande, 2015) en door het Comité ter preventie van foltering (CPF). Elke gedetineerde kost om en bij de 50 000 EUR per jaar (Council of Europe Annual Penal Statistics).

Vanuit deze cijfers bekeken is het probleem niet zozeer dat er te weinig middelen ter beschikking worden gesteld, maar eerder dat de middelen niet toereikend zijn om de huidige organisatieconfiguratie en het justitiebeleid *as is* te handhaven, temeer omdat de externe omgeving nu steeds hogere eisen stelt (Gunst, 2015). Een illustratie hiervan is het falende strafuitvoeringsbeleid. Wat is de reden waarom Nederland de beste leerling van de Europese klas is op dit punt? Nederland investeert meer middelen in beleidscapaciteit en -instrumenten. Het strafbeleid houdt sinds einde jaren negentig rekening met studies die toekomstbeelden ontwikkelen van justitie, van de strafuitvoering en de gevangenis capaciteit. Het beleid is gebaseerd op projecties en op kostenramingen. In België ging het beleid uit van stagnatie (Daems *et al.*, 2009: 76).

“ De middelen zijn niet toereikend om de huidige organisatieconfiguratie en het justitiebeleid as is te handhaven, temeer omdat de externe omgeving nu steeds hogere eisen stelt.

In België leidde de laagdrempeligheid samen met een weinig budgetbewuste sturing tot de situatie dat de rechterlijke orde aanzienlijk meer rechtszaken moet verwerken dan gemiddeld in Europa. Ze produceert jaarlijks meer dan 1 miljoen uitspraken (Geens, 2015), tussenvonnissen inbegrepen. Intussen blijft de gerechtelijke achterstand aanzienlijk, heeft Justitie begin 2015 voor 101 miljoen EUR aan achterstallige facturen opgestapeld en is er sprake van een ernstig personeelstekort. De lineaire besparingen hadden begin 2015 hun limieten bereikt (Snyders 2015: 11); niet alleen het justitiebudget, maar het hele justitiebeleid was toe aan een kritische doorlichting. Dat is de context van het Justitieplan 2020.

7. Uit toelichting van de minister (Interview in De Tijd van 19/03/2015) blijkt dat in deze 0,7 % de justitiehuizen niet inbegrepen zijn noch een aantal bevoegdheden die in België onder Binnenlandse zaken ressorteren en in andere landen onder justitie.

2. Justitie zit op haar tandvlees

Justitie moet in 2015 125 miljoen EUR besparen, waarvan meer dan 53 miljoen EUR in personeelskredieten (Geens, 2015). De rechterlijke orde zegt echter op zijn tandvlees te zitten. Sinds 2010 worden vacatures te laat of niet meer ingevuld. Tijdens een nationale actiedag op 20 maart 2015 eiste de magistratuur een verhoogd justitiebudget⁸, het vervolledigen van de wettelijke personeelskaders en de onmiddellijke vereffening van de achterstallige gerechtskosten. Dat laatste werd inmiddels toegezegd.⁹ De personeelskaders daarentegen zullen ingevuld worden na meting van reële behoeften via de werklastmeting.

Zoals gewezen Justitieminister Van Deurzen zei in een scherpe analyse in 2008, zullen meer middelen Justitie niet redden (Van Deurzen, 2008). Rapporten zoals die van de CEPEJ confronteren de politiek met haar keuzes van het verleden. Neem de principekeuze voor een laagdrempelige en nabije justitie waardoor meer vredegerichten opgericht werden in plaats van minder, zoals voorgesteld door de commissie-Van Reepinghen (1964: 41)¹⁰ die aan de basis ligt van ons Gerechtelijk Wetboek. Deze keuze druiste in tegen de trend van de andere Europese landen en hield geen rekening met de bedrijfseconomische consequenties: talrijke vredegerichten hadden te weinig zaken om een voltijdse werklast te verschaffen aan de vrederechter en zijn crew. De commissie-Van Reepinghen had ook een eenheidsrechtbank opgenomen omdat zij er voorstander van was om alle rechtbanken binnen één bestuurlijk kader te houden, dus één rechtbank van eerste aanleg met vier afdelingen: burgerlijk recht, strafrecht, handelsrecht en sociaal recht (Van Reepinghen, 1964). Door de hevigheid van de sociale conflicten in de periode dat het Gerechtelijk Wetboek tot stand kwam, kon L. Major destijds zelfstandige arbeidsgerechten afdwingen, ook op het niveau van de beroepsrechtspraak. Wat verantwoordt vandaag de keuze voor vermijdbare organisatorische overheadkosten en een suboptimale personeelsinzet (Dekkers, 2006: 24)? Specialisatie en expertisecentra zitten in de lift en kunnen ook gewaarborgd worden binnen een eenheidsstructuur. De gewezen ministers S. De Clerck en A. Turtelboom slaagden er niet in om de tegenkanting tegen een eenheidsstructuur om te buigen. Deze keuze bemoeilijkt nu de mobiliteit van personeel binnen één gerechtshofgebouw, binnen een stad of regio. De pleitbezorgers van een apart justitieel apparaat ‘op maat van elk geding’ dragen niet bij aan een strategie van kostenefficiëntie en doelmatigheid (Allemeersch *et al.*, 2014). Minister Geens geeft het niet op en heeft de eenheidsrechtbank als pilotproject aangekondigd,

zowel in zijn beleidsplan als in het Justitieplan 2020.

De bekritiseerde beleidskeuzes hebben nog meer nadelige effecten. Een laagdrempelige justitie, in combinatie met een ongecontroleerd aantal advocaten (de kaap van 15 000 advocaten werd in 2013 overschreden; Stevens, J., *Juristenkrant* 311, 10 juni 2015, p. 8.), leidt tot overconsumptie en een te grote instroom van rechtszaken, waaronder zaken die misschien met gezond verstand en dialoog opgelost kunnen worden. De versnippering aan gerechtelijke entiteiten trekt onvermijdelijk middelen weg bij de rechtbanken van eerste aanleg die onvoldoende verwerkingscapaciteit hebben om alle rechtszaken grondig te bestuderen, wat dan weer de aanleiding is tot een bijna automatische reflex om hoger beroep aan te tekenen. Zo groeit de achterstand in de hoven van beroep en de redelijke termijn voor de afhandeling van een burgerlijk geschil wordt overschreden. Een eenzijdige nadruk op laagdrempeligheid en maatwerk draagt hiermee ongewild en onrechtstreeks bij tot rechtsonzekerheid.

De eis om meer middelen in te zetten voor justitie in tijden van drastische bezuiniging moet ook geplaatst worden tegen de achtergrond van de ongelijke werkbelasting. De onderbelaste magistraten sluiten zich graag aan bij de overbelaste collega's, uit solidariteit.¹¹

“ ‘Une bonne justice n’a pas de prix’ is een mythe gebleken, want de problemen van het gerechtelijk apparaat werden er niet minder om ondanks de verdubbeling van de middelen in de laatste tien jaar.

‘Une bonne justice n’a pas de prix’ is een mythe gebleken, want de problemen van het gerechtelijk apparaat werden er niet minder om ondanks de verdubbeling van de middelen in de laatste tien jaar (Allemeersch, 2012). Er is analyse nodig, meer transparantie en een strategie die rekening houdt met de realiteit van de begrote middelen. De vrees dat meer management de professionele identiteit van de rechter aantast, is onterecht. Management, tot zijn essentie teruggebracht, is niet meer dan deskundige zorg voor goede resultaten op basis van feedback over de prestaties. Het openbaar ministerie, dat zich op het vlak van beheersystematiek al vijftien jaar laat ondersteunen door exter-

8. ARM, Perscommuniqué van 19 maart 2015 naar aanleiding van de nationale actiedag tegen besparingen bij justitie.

9. De onmiddellijke betaling van de achterstallige gerechtskosten werd door de regering beslist. Verherstraeten, S., Senaat, Beknopt verslag van de plenaire vergadering, nr. 037, 54, 2 april 2015.

10. De wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek werd ge-

publiceerd in het Belgisch Staatsblad op 31 oktober 1967. Deels trad het Wetboek in werking via een reeks KB's tussen 15 maart 1968 en 1 november 1970.

11. Intern document, e-mail van een lid van het college van hoven en rechtbanken aan alle voorzitters van hoven en rechtbanken, 12 februari 2015.

nen¹², staat veel verder dan de zetel. Voor een afbraak van de staatsrechtelijke positie van de rechterlijke macht hoeft België zich niet meteen zorgen te maken. Europese landen met een lange en onafgebroken democratische traditie hebben de bocht naar een rationalisatie van hun justitiële instellingen als eerste ingezet, met België als uitzondering (Allemeersch, 2012).

3. De budgetten van de rechterlijke orde exploderen

De Commissie voor de modernisering van de rechterlijke orde gaf tijdens haar kortstondige bestaan jaarlijks een rapport uit met een analyse van het budget en de uitgaven van de hoven en rechtbanken (CMRO, 2011). De overzichtstabellen in de verslagen van de CMRO laten een gestage stijging zien van de budgetlijnen¹³ met een toename van 50 % voor de personeelskosten (indexering niet meegerekend) en 100 % voor zowel werkings- als gerechtskosten. Veel verantwoording voor de stijging vindt men niet terug. Het rapport zegt dat de begroting wordt opgesteld op basis van de begroting van het vorige jaar, niet op basis van een beleidsplan noch op basis van verwachte input en output, wat de commissie nochtans wenselijk acht.

De verhoging van het personeelsbudget laat zich verklaren door kaderuitbreidingen maar ook door ‘de nieuwe loopbaan’ met forse injectie in opleiding en bezoldiging (+42 %).

De stijging van de werkings-¹⁴ en gerechtskosten kunnen worden toegeschreven aan ICT-voorzieningen, aan de stijging van het aantal rechtszaken met internationale connecties (o.m. reis- en verblijfskosten) en meer ‘tussenkomen van derden’, zoals deskundigen en vertalers en tolken. Deze explosie vereiste een drastisch ingrijpen. De diligente aanpak van het project ‘matiging van de gerechtskosten’ bewijst dat efficiëntiewinsten mogelijk zijn zonder afbreuk te doen aan de resultaten. We bekijken eerst nog kort de belangrijkste begrotingspost: het personeel.

4. Besparen op personeel: een taboe?

Het keurslijf van overheidsregulering en de verouderde beheermethoden bieden Justitie weinig ruimte om het roer snel om te gooien. Een verantwoorde be-

sparing veronderstelt betrouwbare informatie, een ‘dashboard’, met accurate cijfers. Het Rekenhof legde op 8 april 2015 een rapport neer in het parlement waarin het constateert dat de rechterlijke organisatie over te weinig transparante en betrouwbare informatie en hr-systemen beschikt om een effectief personeelsbeleid te kunnen voeren (Rekenhof, 2015). Toch beschikt het parket al jaren over een instrument van werklastmeting en bij de zetel nadert de nulmeting zijn voltooiing. Toch twijfelt de verantwoordelijke overheid aan de cijfers die de rechterlijke orde zelf produceert. De subjectieve behoefte aan personeel wordt bepaald door de organisatie *as is* en de traditionele werkwijzen, terwijl de objectieve behoefte afgeleid wordt uit cijfers over input en output en benodigde verwerkingstijd per soort product.¹⁵

Indien de opeenvolgende werklastmetingen al iets opgeleverd hebben, is het voortschrijdend inzicht in de factoren die de werklast beïnvloeden: de structuur van de organisatie, het (opleidings)niveau van de personele omkadering, de aanpak van de werkprocessen, de mate van specialisatie, van standaardisatie, de stand van zaken inzake informatisering, kennismangement, de managementsystemen, de toegepaste managementstijl enzovoort. De werklastmeting is een eerste stap. Ze heeft voor het eerst gelijkvormige statistieken opgeleverd, die het mogelijk maken rechtscolleges en hun mate van productiviteit te vergelijken. Hieruit leert men welke differentiële factoren een rol spelen in de efficiëntie van het gerechtelijk werk. Voluit kiezen voor specialisatie is bijvoorbeeld een factor die leidt tot aanzienlijke tijdswinst. Het veronderstelt voldoende schaalgrootte van het rechtscollege en mobiliteit van de magistratuur die daar ingezet wordt waar men zijn expertise nodig heeft. Het alleen zetelen van rechters in eenvoudige geschillen kan 15 % tijdswinst opleveren in vergelijking met collegiaal zetelen.¹⁶ Een grondige voorbereiding van het dossier levert eveneens tijdswinst op in de workflow van de rechtspraak: het voorkomt uitstel en voortzetting van de zaak, het laat een gefocust interactief debat toe tijdens de zitting waardoor het uitschrijven van de motivering efficiënter verloopt. Een meer adequate inzet en korte follow-up van deskundigen verkort de duurtijd van rechtszaken aanzienlijk.¹⁷ Deze voorbeelden tonen aan dat een kritische analyse van alle organisatie-elementen een rationelere middelenallocatie mogelijk maakt zonder daarom kwaliteitsverlies te veroorzaken.

12. Het OM werd wetenschappelijk ondersteund door de dienst voor het strafrechtelijk beleid en werd gestimuleerd vanuit de samenwerking met de ketenpartners.

13. In 1995 was de begrotingspost ‘hoven en rechtbanken’ 551 320 EUR. In 2008 was dit bedrag vertienvoudigd.

14. 78 % van de werkingskosten zijn echte werkingskosten (116 064 000 EUR), 22 % zijn investeringskredieten, voor 2/3 lct (37 693 000 EUR). Van 2009 naar 2010 stegen de werkingskosten in één jaar met 20 %.

15. De eerste poging van werklastmeting bij de hoven van beroep beperkte zich daartoe (MUNAS, 1998-2001), https://soc.kuleuven.be/io/ned/vorming/studiedag/presentatie/20071211_DeVel.pdf

16. Studie van de interne statistieken van het hof van beroep te Antwerpen. Resultaten VBSW (vast bureau voor statistiek en werklastmeting) werklastmeting van de hoven van beroep.

17. Project gerechtsdeskundigen in de rechtbank van eerste aanleg in Antwerpen vanaf 2008.

“ *Diverse voorbeelden tonen aan dat een kritische analyse van alle organisatie-elementen een rationelere middelenallocatie mogelijk maakt zonder daarom kwaliteitsverlies te veroorzaken.* ”

5. Het beheersen van de gerechtskosten (2010 tot 2015)

Het project ‘matiging door beter beheer van de gerechtskosten in strafzaken’ mag een succes genoemd worden.¹⁸ Het begrip gerechtskosten in strafzaken dekt in hoofdzaak de kosten van de strafrechtspleging (opsporingsonderzoek, gerechtelijk onderzoek). Op de lijst van hoogste uitgaven vinden we deskundigenonderzoeken, laboratoriumonderzoek (zoals DNA), geneeskundig onderzoek, rogatoire opdrachten, vertalers en tolken, telecommunicatie enzovoort (CMRO, 2011). De gerechtskosten laten een bestendige groei zien (van 42 miljoen EUR in 2000 naar 105 miljoen EUR in 2008) die afzwakt in 2009, niet omdat er minder verbruikt werd, maar omdat de ordonnanties gestaakt werden bij gebrek aan budget. De achterstallige betalingen stapelden zich op, evenals de nalatigheidsintresten.

Wie zich afvraagt hoe dergelijke begrotingsoverschrijdingen mogelijk zijn, kan zich verdiepen in het vroegere boekhoudkundige systeem van de Belgische staat vóór de implementatie van FEDCOM, het huidige dubbele boekhoudsysteem van de overheid.¹⁹ In de periode voor FEDCOM was het niet mogelijk voor Justitie om met de bestaande informatica-*tools* een raming te maken van de uitgaven. De bestellingen konden niet gekoppeld worden aan de facturen. De gerechtskosten waren voor de dienst budget- en beheercontrole een black box: de een bestelt (de magistraat) en de ander betaalt (de FOD Justitie), zonder enige vorm van coördinatie tussen beide. Elke parketmagistraat en onderzoeksrechter is autonoom in zijn onderzoeksbeslissingen. Er waren koninklijke besluiten die de richtprijzen van geleverde diensten bevatten, maar die waren niet nauwkeurig omschreven en vooral, de facturen werden te weinig gecontroleerd. De matiging van de gerechtskosten in strafzaken werd in 2011 aangepakt als multidisciplinair project.

De oorzaak van de ontsporing van de gerechtskosten werd gezocht in de internationalisering van criminele feiten. De bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme vereisten dure opsporingsmethoden. Analyse van telecommunicatiedata en medische analyses, waaronder DNA-onderzoek, hielpen het strafonderzoek sterk vooruit. Alleen hadden de politieke overheden die bevoegd waren voor de vaststelling van de tarieven van internet, telefonie en DNA nagelaten om hierover scherp te negotiëren. Uit een internationale vergelijking van telecommunicatiekosten bleek dat de Belgische Justitie hoge bedragen betaalde voor diensten die in het buitenland zo goed als gratis geleverd werden.²⁰ Controle op de facturen was moeilijk om diverse redenen: het ontoereikende boekhoudkundig systeem, een gebrekkige beheersystematiek, onvoldoende personeel bij de dienst budget en beheer om de facturenstroom te controleren. Onderzoek naar buitenlandse facturen maakte duidelijk dat magistraten niet selectief genoeg waren bij het vorderen van telecommunicatiediensten²¹, onderzoeken door deskundigen en medische expertises. Commercieel ingestelde leveranciers interpreteerden de opdracht zo breed mogelijk. De interceptie van een telefoongesprek kan bijvoorbeeld gebeuren door vier telecommunicatieoperatoren alle telefoonnummers die een verdachte in gebruik heeft, te laten screenen, de klok rond, duurbetaalde zondagen inbegrepen, gedurende een maand of zelfs maanden. Men kan ook een beperkt vooronderzoek doen om het telefoongedrag te observeren en te testen welke operatoren en telefoonnummers effectief in gebruik zijn voor vermeende criminele contacten. Daarna kan de magistraat zijn opdracht sterk limiteren en de factuur decimeren, soms tot 1/30ste.

Magistraten bleken ook facturen te bekrachtigen zonder controle. Hoewel er een wetgevend kader is²², koninklijke besluiten²³ en vooral omzendbrieven²⁴, die de prijzen vastleggen en procedures voorschrijven hoe de gerechtskosten in strafzaken en gelijkgestelde uitgaven moeten worden toegekend, berekend, betaald en ingevorderd, werden deze richtlijnen in het heetst van de strijd vergeten of laks toegepast. Wanneer bijvoorbeeld een deskundigenonderzoek in een eenvoudige zaak pas vier jaar later werd neergelegd en de zaak al lang beslecht was, tekende de magistraat de factuur toch. Wanneer de dienst budget en beheer de factuur verwierp wegens te laat, conform de wetgeving en de rechtspraak, werd ze verwezen naar de Commissie

18. De matiging, door beter beheer, van de gerechtskosten in strafzaken. Intern document. Een samenwerking tussen de CMRO, de FOD Justitie, de Commissie voor de gerechtskosten, het COIV en het NTSU (National Technical & Tactical Support Unit van de geïntegreerde politiediensten).
19. Officieel waren alle FOD's en POD's volledig geïntegreerd vanaf februari 2012.
20. In een interview stipuleert minister Geens dat er onderhandelingen bezig zijn met de telecommatenschappen over de kosten van telefoontabs. Boone, 2015.

21. Het CTIF van de federale politie is belast met de controle van de facturen van de telecomoperatoren. Alle facturen, uitgaande van deze operatoren, passeren bij het CTIF.
22. Art. 49 en 50 Strafwetboek, programmawet van 27 december 2006.
23. KB 28 december 1950. Nieuw KB werd vernietigd door de Raad van State. MB 20 november 1980 (reparatiewet).
24. Ministeriële omzendbrieven 131, 131bis, 131ter, 131quarter die de tarieven vastleggen.

voor de gerechtskosten²⁵, een administratief rechtscollege dat in vele gevallen tot hetzelfde besluit komt als de FOD. Indien de factuur inmiddels betaald werd, is de magistraat verantwoordelijk voor de terugstorting.

Een ander knipperlicht waren de divergenties in uitgaven van jaar tot jaar en van rechtsgebied tot rechtsgebied. De steekproefsgewijze controle op de facturen bracht een aantal malversaties aan het licht, zoals sterk overdreven facturen van specifieke dienstverleners. Dat leidde tot het besluit dat de gerechtskosten ingedijkt konden worden mits beter beheer: specifiekere regelgeving, responsabilisering van de magistraten, opleiding, herbekijken van contracten, aangepaste boekhoudkundige software, een betere beheersystematiek en meer controles op de facturen. Concreet werden de richtbedragen voor alle vormen van prestaties geactualiseerd en specifiekere omschreven.²⁶ De contracten met telecombedrijven werden opnieuw genegotieerd, ook die met de vergunninghoudende laboratoria, takel- en stallingsdiensten enzovoort.

Aan de inkomstenzijde werden de beheermethoden van de Commissie voor de inbeslagname en verbeurdverklaring (COIV) drastisch verbeterd. Zo werd de inning van in beslag genomen waarden correcter bijgehouden, geregistreerd en gekoppeld aan het gerechtelijk dossier. Kosten voor het bewaren van in beslag genomen en verbeurdverklarde goederen werden vermeden door sneller te verkopen, terwijl de goederen nog waarde hebben. Mocht later blijken dat deze goederen ten onrechte in beslag werden genomen, dan wordt de eigenaar financieel vergoed. De Finshops²⁷ werden gehergroepeerd tot één verkooppunt en men hoopt op verdere optimalisatie door online verkoop via e-Bay.

Tijdens de opleidingssessies bij het IGO werd aan magistraten, gerechtelijke stagiairs en gerechtspersoneel geïnstrueerd hoe opdrachten te formuleren op basis van 'kosten-batenanalyse', 'evenredigheid', 'redelijkheid', 'prioritering'. Om de facturen te kunnen controleren, draagt elke bestelbon een uniek nummer dat aan het dossier gekoppeld is en op de factuur moet voorkomen. Het gerechtspersoneel werd geïmpliceerd in het project omdat zij de administratie van de magistraten afwerken, maar het is de magistraat die aansprakelijk is en zijn handtekening plaatst.

Een andere prikkel om aan te zetten tot zuinigheid is transparantie. Alle beheerders hebben toegang tot de centrale boekhouding; met de nieuwe software kun-

nen zij de voortgang van de gebruikte budgetten volgen. Er worden benchmarks gepubliceerd. Het werkt sensibiliserend. De nieuwe beheersystemen maken malversaties ook moeilijker. Magistraten worden geresponsabiliseerd: zij kunnen financieel bestraft worden wanneer zij zich niet aan de voorgeschreven procedures en standaardformulieren houden. Het positieve effect van deze en andere maatregelen werd inmiddels empirisch aangetoond hoewel de gerechtskosten een permanent aandachtspunt blijven. De achterstand in de betalingen liep in 2014 nog op tot 105 miljoen EUR, een historisch opgebouwde schuld, die bij de laatste begrotingscontrole overgenomen werd door de Schatkist.

6. Toepassing bij de rechterlijke orde van de besparingsstrategieën van de federale overheid

In de huidige budgettaire omstandigheden streeft elke federale overheidsdienst naar *lean management* (meer doen met minder middelen) en de FOD's bouwen expertise op in een nieuw samenwerkingsverband dat hiertoe opgericht werd: Optifed. Het doel is efficiënter, economischer, doelgerichter en duurzamer terwijl de overheidsdienstverlening er niet onder lijdt, liefst nog verbeterd. Verspilling moet geëlimineerd worden. Goede praktijkvoorbeelden van de ene dienst moeten andere diensten inspireren. Als processen elkaar overlappen, wordt gezocht naar vereenvoudiging. Kosten worden op termijn het best zo veel mogelijk gedeeld.

In maart 2012 keurde de Ministerraad de doelstellingen van Optifed goed.²⁸ De gekozen projecten moeten transversaal, voor alle overheidsdiensten tegelijk, ten uitvoer kunnen worden gebracht. De cel Optifed werkt met gemengde werkgroepen uit alle FOD's, waaronder ook Justitie. Voorbeelden van projecten zijn het drukken van de portkosten, het gemeenschappelijk onderhoud van overheidsgebouwen, de implementatie van 'het nieuwe werken'²⁹ en het verslanken van werkprocessen. De Ministerraad gaf in juli 2012³⁰ zijn fiat voor acht besparingsprogramma's van de cel Optifed:

- inkoop: de prijsverschillen tussen de FOD's in de bestaande leveringscontracten verminderen om tot de beste prijszetting te komen;
- schaalvoordelen verwezenlijken bij standaardaan-

25. Dat is het beroepsorgaan waartoe de staat of de leverancier zich kunnen wenden bij niet-akkoord over facturen of betalingen.

26. Ministeriële omzendbrief 131 *quater* van 2013 die ook voor 2015 geldig is. In 2015 is een nieuw wetsontwerp en ontwerp van uitvoerings-KB in behandeling in het parlement.

27. Finshop is een winkel die de verkoopactiviteiten van het COIV en van de patrimoniumdiensten van de FOD Financiën verzorgt.

28. www.fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/over_de_federale_overheid/optifed.

29. Het nieuwe werken: plaats- en tijdonafhankelijk werken, ondersteund door moderne (mobiele) technologie en resultaatgericht werken, waarbij de vooraf vastgestelde resultaten bereikt moeten worden.

30. Op 3 juli 2015 werden 6 nieuwe projecten goedgekeurd, waaronder gebouwenbeheer en operationele uitmuntendheid inzake veiligheidsbeleid, www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/ministerraad.

- operationele uitmuntendheid: werkprocessen stroomlijnen zodat administratie en diensten zo efficiënt mogelijk verlopen;
- transversale samenwerking: besparen door gemeenschappelijke ICT-diensten te installeren;
- menselijk kapitaal: personeelsgerelateerde uitgaven optimaliseren (bv. mobiliteit);
- systeemprocessen grondig herzien: zijn het organisatie-model en de besluitvormingsprocessen ondersteunend voor de interne werking en de strategie?
- het nieuwe werken: verbeteren van de manier waarop de werkorganisatie beheerd wordt;
- de organisatiecultuur herzien op het niveau van diepe overtuigingen en gedrag.

De cel Optifed ontwikkelt hefboomen die de besparingen ondersteunen, zoals beheerovereenkomsten, jaarplanning, monitoring en opleiding, en de FOD's hanteren deze instrumenten bij het toekennen van budgetten. Een belangrijk principe is dat nieuwe uitgaven die voortvloeien uit Europese, nationale en regionale regelgeving, onderworpen moeten worden aan een financiële implementatietoets alvorens ze ingevoerd worden. Het is geen overbodige suggestie, gelet op de begrotingsproblemen en de analyse ervan bij de rechterlijke orde (cf. *supra*).³¹

Enkele voorbeelden van toepassing vindt men in de strafketen: structurele maatregelen die samenwerking bevorderen om dubbel werk te vermijden, zoals een verbetering van het overleg en de informatiedoorstroming, het delen van data en digitale platformen. Zo zal men straks de uitgezuiverde werkprocessen kunnen incorporeren in het digitaal platform en menselijke fouten vermijden die leiden tot nietigverklaring van het onderzoek. Door *outsourcing* vermijdt men werk waarvoor externe partners beter uitgerust zijn (veiligheid, onderhoud, nu ook gevangeniswezen). Deze besparende initiatieven worden geïmplementeerd aan de hand van pilotprojecten, wat leereffecten bevordert. Soms zal juist *insourcing* leiden tot kostenbesparing, bijvoorbeeld voor bijzondere expertises zoals DNA-onderzoeken die tot zevenmaal goedkoper kunnen in de laboratoria van het NICC dan in de universitaire laboratoria. Externe bemiddelaars en arbitrage zouden een vaste plaats kunnen krijgen bij de rechtbanken. Door diensten te centraliseren (bv. het factureren en invorderen van de kleine gerechtskosten door één griffiedienst voor het hele arrondissement), krijgt men meer specialisatie en een betere controle op het beheer. Ook deze voorbeelden illustreren dat beter beheer mogelijk is met respect voor de kernwaarden van de rechterlijke macht.

7. De besparingsstrategieën toegepast op Justitie

De hervormingsvisie van de voormalige Justitieministers was eerst vooral gericht op decentralisatie en zelfbestuur en pas vanaf 2008 vooral op rationalisatie. Men vindt de recepten van het New Public Management terug in de beleidsplannen van de gewezen ministers Van Deurzen, De Clerck en Turtelboom. Het politieke akkoord dat A. Turtelboom kon bereiken, maakte het niet mogelijk om de beoogde schaalvoordelen, efficiëntiewinsten en kostenbesparingen op korte termijn te verwezenlijken (Vallet, 2014: 35). Schaalvergroting zonder sluiting van vestigingen, flexibiliteit zonder eenheidsrechtbank: veel onmiddellijke winst levert dat niet op. De familierechtbank daarentegen gaat in tegen versnippering van rechtspraak, is faciliterend voor de praktijk van bemiddeling en voor multidisciplinaire samenwerking en past daarom prima in de kerntakenlogica. De hervorming van minister Turtelboom heeft potentie gecreëerd, maar in concrete doelstellingen en een bijbehorend routeplan was nog niet voorzien. De implementatietijd was bovendien kort bemeten, met de adem van de volgende parlementsverkiezingen in de rug.

De besparingsnoodzaak en de ambitie van minister K. Geens heeft voor Justitie een nieuwe uitgebreide korf aan concrete voorstellen voor afslanking, efficiëntie, doelmatigheid en besparingen opgeleverd: het Justitieplan 2020, op 18 maart 2015 neergelegd in de commissie-Justitie. Er liggen vier wetsontwerpen klaar om er uitvoering aan te geven, de zogenaamde potpourri-wetten. Men vindt er ook maatregelen in terug die een oplossing bieden voor de hoge uitstroom van pensioengerechtigde magistraten: ze mogen langer werken dan hun wettelijke pensioenleeftijd en kunnen voortaan vanaf 63 jaar halftijds met pensioen gaan. Zo hoopt men ervaring en kennis aan boord te houden.

Het Justitieplan 2020 oogt als een totaaloefening in 'Optifed' of *lean management*. Geen justitiedomein wordt ongemoeid gelaten. De kernwoorden voor de rechterlijke orde zijn: alleen kerntaken, schaalvoordelen (centraliseren van gebouwen en ondersteuningsdiensten), afslanken (sluiten van vestigingen, *outsourcing*, businessprocesmanagement, *no rework*), *e-government*, vereenvoudiging (standaardisatie, geen overtolligheid), samenwerken en *co-investment* met externe partners (kruispuntbanken, digitale platformen met balie, politie, gerechtsdeurwaarders, notarissen...). Geens wil het Strafwetboek en procesrecht herdenken 'zodat het wetgevend kader een efficiënte, doelgerichte en budgetbewuste aanpak van de rechtspraak verzekert'.

31. Voorbeeld: een voorafgaande berekening van de impact van de Salduz-wetgeving of van de uitbreiding van het systeem van rechtsbijstand op de gerechtskosten had bijgedragen tot het correct begroten van de middelen.

Wat de inkomstenkant betreft, stijgen de griffierechten, worden boetes en inbeslagnames sneller en beter geïnd. Controversiëler bleek het voorstel om fiscale en fraudedossiers via minnelijke schikking te laten regelen door het parket (en te noteren op het strafblad?). Daarentegen is er een ruim draagvlak voor alternatieve conflictoplossing en voor alternatieve aanpak van kleinere delicten, wat goedkoper en duurzamer zou zijn dan een verblijf in de gevangenis (Matrix knowledge group, 2008). In vele gevallen volstaat, volgens Geens, een administratieve of burgerrechtelijke afhandeling of een minnelijke schikking. De vrijheidsstraf wordt voorbehouden voor zwaardere inbreuken en recidivisten, want de minister vindt dat straffen een meer restauratieve invulling moeten krijgen. Geens wil minder detentie voor het proces en langere detentie na de veroordeling. Minstens de helft van de lange gevangenisstraffen (meer dan vijf jaar) zou uitgezeten moeten worden. Effectiever en goedkoper.

8. De reality check

De kwaliteit van het werk van het kabinet Geens kan als totaalpakket niet in twijfel getrokken worden, de haalbaarheid van het project wel. Het geheel is wel heel sterk vanuit de financiële logica en vanuit het rationele managementparadigma geïnspireerd, terwijl andere waarden zoals kwaliteit, klantgerichtheid, professionaliteit en dergelijke minder aan bod komen. Zelfs als maar een gedeelte van de voorstellen verwezenlijkt wordt zullen er middelen vrijkomen om het *e-government* te realiseren, om de nieuwe beleids- en beheerstructuren te verstevigen en de werklust van de rechterlijke orde te verlichten.

“De kwaliteit van het werk van het kabinet Geens kan als totaalpakket niet in twijfel getrokken worden, de haalbaarheid van het project wel.”

Hoe werd het plan Geens onthaald in de media, bij de magistratuur, bij de externe actoren van justitie? ‘Een man met een plan is nog geen man met een achterban’ was een van de krantentitels (Justaert en Vanhecke, 2015), maar we noteren ook: ‘zelfs zijn critici geven het lijvige Justitieplan het voordeel van de twijfel’. De meeste kritiek richtte zich op het voorstel om fiscale en sociale fraudedossiers uit de strafwet te halen

(Bové, 2015a). De verhoging van de griffierechten oogste eveneens heel wat tegenwind (Lamon). Tegenover titels als ‘Procedurepleiters aan de ketting’ (Vanhecke, 2015: 12-13) kwam de repliek: ‘dit zal nooit door de Raad van State geraken’. We noteerden ook: ‘Minder opsluitingen zijn goed voor onze portemonnee’ en ‘kleine criminelen worden beter geholpen dan gestraft’ (Mooijman, 2015: 2). De media (Bové, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e) en de balie (Matgen, 2015) reageerden gematigd positief.

Belangrijker is hoe de magistratuur zelf reageert. ‘Dé magistratuur’ bestaat niet, de diverse geledingen noch de nieuwe beheerorganen praten uit één mond. Het college van het openbaar ministerie stelt zich discreet op. Het college van de zetel is daarentegen zeer aanwezig in de media. De inhoudsanalyse van hun perscommuniqués³² en nieuwsbrieven leert dat de boodschap is: ‘wij wensen geen failliete organisatie over te nemen’. Zij staan niet per definitie negatief tegenover het Justitieplan 2020, zij begrijpen de strategie van de minister (eerst rationaliseren, dan komt de besparing vanzelf). Toch is de boodschap *unisono*: meer middelen. De vraag is: waarom?

2018 is de streefdatum voor het financiële zelfbeheer, voor de overdracht van de enveloppes aan de colleges, voor het ondertekenen van de beheersovereenkomsten. Ligt het antwoord hierin, dat zij een comfortabele start wensen, met de verwachting dat het anders heel moeilijke onderhandelingen worden? Vallet (2014: 31) raakt enkele risico’s aan: het feit dat de hervorming van 2013-2014 zoveel soorten rechtbanken heeft laten bestaan... ‘kan leiden tot een hoge mate van interne concurrentie inclusief conflicten over toe te wijzen (beperkte) middelen, vooral in tijden van financiële schaarste’ en over de representatieve beheerorganen schrijft zij: ‘het begrip collegialiteit moet met enige omzichtigheid worden gebruikt, aangezien dat overleg in de feiten vaak leidt tot een beïnvloedingswedren in de richting van eigenbelangen’.

Een ander risico is het feit dat er in tegenstelling tot het openbaar ministerie bij de zetel tot dusver slechts beperkt (collectief) geïnvesteerd is in managementcompetentie en strategievorming. Een wijziging in de culturele aspecten van een organisatie vraagt tijd en die tijd heeft de zetel nog niet gehad. ‘70 % van de geplande veranderingen in organisaties mislukt door onduidelijke beleid- en strategische processen, bestaande organisatiestructuren, macht en politiek handelen in organisaties, organisatieculturen alsmede persoonlijke en groepsweerstand. In veel verandertrajecten wordt de complexiteit genegeerd en is onvoldoende rekening gehouden met de oorzaken van de

32. VRT-nieuws, Interview Lola Boeykens, 17 februari 2015; *De Nieuwsbrief van het College van hoven en rechtbanken*, winter 2015 en lente 2015; *Orde Express*, 4 december 2014; *Belga*, 2 december 2014; *Le Soir*, 17 maart 2015; *La libre Belgique*, 19 maart 2015; *De Tijd*, 19 maart en 21 maart 2015; *De Juristenkrant*, 25 maart 2015 enzovoort.

aanwezige tekortkomingen in het functioneren van de organisatie' (Kampen, 2012).

De rechterlijke orde, vooral de zetel, zal zijn beheerorganen moeten openstellen voor multidisciplinaire expertise om sneller vooruitgang te boeken (Vallet, 2014). Met het rapport van de CEPEJ in het achterhoofd en met het Justitieplan 2020 als referentiekader, weten we dat er voldoende braakliggend terrein openligt voor leerervaringen in zelfbeheer. Misschien zou het helpen om de druk van de op handen zijnde middelenverdeling weg te nemen en zich te richten op het consolideren van de beheerstructuren en -systemen.

De vrees dat het najagen van efficiëntie leidt tot kwaliteitsverlaging, verantwoordt dat de colleges zich prioritair richten op het uittekenen van een systeem van kwaliteitsbewaking, zowel voor de rechterlijke uitspraken als voor de onderscheiden organisatiecomponenten (Wilms en van den Hauten, 2006). Het is de rol van de colleges om hun kwaliteitsvisie, hun kernwaarden en hun criteria duidelijk te omschrijven en te borgen. Het kan het vertrouwen van de magistraten in de transitie versterken want zij voelen zich geraakt in hun professionele identiteit wanneer zij oordelen dat zij de kernwaarden en eigenheden van hun professie niet kunnen respecteren (Vigour, 2006). Ook objectieve hrm-systemen, een professioneel ontwikkeld opleidingsinstituut en ervaren leiderschap zijn noodzakelijke componenten van een kwaliteitsvolle institutie. Het zijn juist de minder grijpbare organisatie-elementen zoals deontologie, managementstijl, omgangsvormen en informatie- en communicatiestijl, die de onderliggende culturele elementen beïnvloeden. Dat gebeurt niet vanzelf; daarop moet interventie expliciet gericht zijn: opleiding, coaching, intervisie, uitwisseling van ervaringen, informatiesessies, studiedagen...

9. De veranderingsbegeleiding

Dat minister Geens zich terdege bewust is van de risico's van zijn plan mag blijken uit het feit dat hij een paragraaf inlast over de noodzakelijke veranderingsbegeleiding. In een bijlage geeft hij een nauwkeurige tijdsplanning mee. Hoe zal hij omgaan met de verwachte weerstand? Het kabinet pleegt veelvuldig overleg met de magistraten, niet alleen de officiële organen, ook de magistratenverenigingen en de vereniging van griffiers. De communicatieadviseurs van minister Geens weten dat mensen in een veranderingsproces gediend zijn met een helder, coherent toekomstbeeld, dat ze willen weten wat de verandering voor hen concreet inhoudt en dat men de pil verguldt door *quick wins*. De coincidentie dat de magistratenverenigingen juist nu gefocust zijn op hun pensioenhervormingen en hun sociaal statuut, verdeelt hun aandacht. Geens bejegt hun zorgen hieromtrent met veel goodwill.

Ook biedt hij ruime inspraakmogelijkheden over mogelijke besparingen. Er wordt veel gecommuniceerd: roadshows, spreekbeurten, blogs, interviews: Geens gebruikt de media. Een hulpmiddel zijn de lokale pilotprojecten in de *willing* rechtbanken, die later als illustratie zullen dienen voor de soms abstracte management-*newspeak*.

We missen toch enkele succesindicatoren uit de goede praktijken van het *change management*. Enkele stakeholders, zoals de DGRO en de FOD Justitie komen weinig in beeld. De rol van de leidinggevenden en van het middenmanagement in het acceptatieproces van de verandering wordt weinig gestimuleerd. Er zijn lokaal nog maar weinig steunpunten die over de expertise beschikken om diepgaande verandering te begeleiden. De plaatselijke directiecomités beschikken vandaag niet over hun financiële kengetallen, laat staan dat ze erop sturen. De nieuwe beheerorganen, althans het college van de zetel, komen nog niet beslagen op het ijs. Cruciaal voor het welslagen van de verzelfstandiging met alle verwachte winst van dien, is de snelheid waarmee de colleges groeien in hun voortrekkersrol en hun interne belangentegenstellingen weten te overstijgen.

De actuele context kan daarentegen een goed momentum creëren voor ingrijpende hervormingen, omdat de organisatie onder stijgende externe druk niet verder kan zonder hervormingen. De verwachte instroom van jonge magistraten en juridische medewerkers, die opgegroeid zijn met de mogelijkheden van de technologie en drager zijn van een nieuwe cultuur, kan een opportuniteit zijn voor de vereiste afslanking.

10. Besluit

Ook Justitie ontsnapt niet aan besparingen. Meer middelen kunnen Justitie niet redden. Daar waar het hervormingsplan van gewezen minister Turtelboom mogelijkheden opende voor een kostenefficiënter justitiebeleid, vult het Justitieplan van minister Geens de ruwe schets op met een coherent geheel van concrete voorstellen die de besparingsplannen werkzaam kunnen maken. Het plan is ambitieus en laat weinig organisatiedomeinen ongemoeid (maar kwaliteit, leiderschap, hrm en veranderingsbegeleiding mochten meer aan bod komen). Indien dit plan effectief ten uitvoer gebracht wordt, wordt Justitie ernstig afgeslankt. Zal de rechterlijke orde willen en kunnen meestappen in deze *turnaround*? De verjonging, de budgettaire schaarste, de actuele oncontroleerbare werklust, de onaangepaste werkmiddelen verhogen de druk op Justitie en openen een opportuniteitsraam voor rationalisering en (cultuur)verandering.

“Indien dit plan effectief ten uitvoer gebracht wordt, wordt Justitie ernstig afgeslankt. Zal de rechterlijke orde willen en kunnen meestappen in deze turnaround?”

Referenties

- Aebi, M.F. en Delgrande, N. (2015). *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations Survey 2013*. Straatsburg: Council of Europe, p. 3; <http://wp.unil.ch/space/files/2015/02/SPACE-I-2013-English.pdf>
- Allemeersch, B., (2012). Spreekbeurt. Wat scheelt er aan ons systeem?; https://alum.kuleuven.be/universiteit_derde_leeftijd_leuven/besta (geraadpleegd op 15 juni 2015).
- Allemeersch, B., Taelman, P., Van Orshoven, P. en Vanlerbergh, B. (2014). *Nieuwe justitie*. Morsel: Intersentia, 197 p.
- Andersson, Elffers Felix (2006). *Bekostiging, doelmatigheid, kwaliteit rechtspraak*. Verslag symposium bekostiging Commissie-Deetman. Utrecht; www.rechtspraak.nl (geraadpleegd op 10 juni 2015).
- ARM-CCM (2015, 19 maart). *Standpunt van de ARM met betrekking tot de besparingsmaatregelen*. Brussel (Belga).
- Belga (2015, 11 maart). Le cabinet de la justice tenterait d'échapper aux mesures d'économies. *Le Soir* (17 maart 2015).
- Bogaert, J. (2015, 20 feb.). E-deposit. Informatisering hoven en rechtbanken – het elektronisch dossier. *Nieuwsbrief DGRO*.
- Boone, R. (2013, 10 okt.). Advocatuur vervrouwelijkt, topverdieners blijven mannen. *Legal World*.
- Boone, R. (2015, 14 jan.). 2015: het jaar van het kerntakendebat voor justitie. *Juristenkrant*, 301: 1, 8-9.
- Bové, L. (2015a, 19 maart). Minister Geens houdt fraudeurs uit de cel. *De Tijd*, 1.
- Bové, L. (2015b, 19 maart). De beeldenstorm van Geens bij Justitie. *De Tijd*, 6.
- Bové, L. (2015c, 20 maart). Adviseurs vrijuit in fraudezaken? *De Tijd*, 6.
- Bové, L. (2015d, 21 maart). Justitie mort. *De Tijd*, 6.
- Bové, L. (2015e, 21 maart). Goed nieuws voor bedrijven. *De Tijd*, 6.
- CEPEJ (2014). *Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice*, 546.
- Council of Europe Annual Penal Statistics; www3.unil.ch/wpmu/space/space-i/prison-stock-2013-2014 (geraadpleegd op 14 juni 2015).
- CPF. Rapport; www.cpt.coe.int/documents/bel/2006-15-inf-fra.htm (geraadpleegd op 14 juni 2015).
- Daems, T., Pletincx, P., Robert, L., Scheirs, V., van de Wiel, A. en Verpoest, K., (red.) (2009). *Achter tralies in België*. Gent: Academia Press.
- Dekkers, C. (2006, 1 sept.). Het sociaal strafrecht en de strafrechten: een verstandshuwelijk? Openingsrede gehouden door procureur-generaal Christine Dekkers op de openingszitting van het arbeidshof te Antwerpen.
- De Valkeneer, C. (2015, 8 juni). La question de l'indépendance se pose. *La Libre Belgique*.
- Geens, K. (2015). *Het Justitieplan, een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*. Brussel; http://justitie.belgium.be/nl/binaries/Plan%20justitie_18maart_NL_tcm265-264636.pdf.
- Gruwez, A. (2015, 8 juni). Et si c'était d'abord un problème de 'management'. *La Libre Belgique*.
- Gunst, P., (2015, 1 juni). *The future of the legal market*. Seminarie (organisatie Vialegis). Brussel.
- Justaert, M. en Vanhecke, N. (2015, 19 maart). Vrouwe Justitia krijgt complete make-over. *De Standaard*, 8-9.
- Kampen, J. (2012). *Verwaarloosde organisaties. Introductie van een nieuw concept voor organisatieprofessionals*. Kluwer.
- Keereman, A. (2015, 25 maart). Alarmdag bij justitie: een publieke ingebrekestelling. *De Juristenkrant*, 306: 1, 6, 16.
- Lamon, H.; www.jubel.be/de-advocaat-als-nieuw-hulpje-van-de-fiscus-hugo-lamon (geraadpleegd op 14 juni 2015).
- Matgen, J-C. (2015, 17 feb.). Pourquoi les juges pourraient travailler jusqu'à 70 ans. *La libre Belgique*.
- Matrix knowledge group. *The economic case for and against prison, update november 2008*; <http://matrixknowledge.com/prison-economics>.
- Mooijman, R. (2015, 28 maart). Gevangenis-economie. *De Standaard*, 2.
- Snyders, K. (2015, 14 april). Rationalisering, Grote fusie op til in Sociale zekerheid. *De Standaard*, 11.
- Vallet, N. (2014). Het belang van een multidisciplinaire veranderingroute: de hervormingen van justitie bekeken vanuit organisatiemanagement. *Orde van de dag*, 66: 35.
- Van Deurzen, J. (2008, 29 sept.). Waarom vertrouwt u justitie niet meer? Minister maakt brandhout van Belgische gerecht. *Het Nieuwsblad*.
- Vanhecke, N. (2015, 20 maart). Procedurepleiters aan de ketting. *De Standaard*, 12-13.
- Van Reepinghen, C. (1964). Verslag over de gerechtelijke hervorming. *Belgisch Staatsblad*, 41.
- Van Schoubroeck, C. (2015, 20 maart). Regering-Michel moet gat van 1,2 miljard euro vullen. *De Standaard*, 8.
- Verherstraeten, S. (2015, 2 april). Senaat, Beknopt verslag van de plenaire vergadering, nr. 037, 54.
- Vigour, C. (2006). Justice: l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques. *Droit et société*, 63-64: 425-455.
- VRT-nieuws (2015, 17 feb.). Interview Lola Boeykens.
- Willocx, S. (2015, 28 april). Steeds meer advocaten aan de slag dankzij crisis. *Gazet van Antwerpen*.
- Wilms, P. en van den Hauten, M. (2006, 27 sept.). *Raad voor de rechtspraak: taken, activiteiten, budget en formatie. Diepteonderzoek voor de Commissie Evaluatie Modernisering rechterlijke organisatie*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van justitie. APE nr. 428. Utrecht.

Interne beleidsdocumenten

- CMRO (2011). *Rechterlijke orde, budget en uitdagingen voor de toekomst*. Brussel.
- De Nieuwsbrief van het College van hoven en rechtbanken*, winter 2015.
- E-mail van een lid van het college van hoven en rechtbanken aan alle voorzitters van hoven en rechtbanken, februari 2015.
- De Nieuwsbrief van het College van hoven en rechtbanken*, winter 2015 en lente 2015
- Ontwerp van koninklijk besluit houdende algemeen regle-

ment op de gerechtskosten in strafzaken.
 Ontwerp van wet houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.
 Rekenhof (2015). *HR-audit van het gerechtspersoneel*. Voorgelegd aan het parlement op 8 april 2015; www.rekenhof.be.
 Studie van de interne statistieken van het hof van beroep te Antwerpen, 2009.
 VBSW (vast bureau voor statistiek en werklasmeting): werklasmeting van de hoven van beroep, 2010.
 C.M.R.O., de FOD Justitie, de Commissie voor de gerechtskosten, het C.O.I.V. en het N.T.S.U. (National Technical & Tactical Support Unit van de geïntegreerde politiediensten). *De matiging, door beter beheer, van de gerechtskosten in strafzaken. Intern document*.

Regelgeving, wetsontwerpen en wetsvoorstellen

KB van 9 januari 2003 houdende modaliteiten voor de wettelijke medewerkingsplicht bij gerechtelijke vorderingen met betrekking tot elektronische communicatie.
 KB van 28 december 1950 houdende het algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.
 MB van 20 november 1980.
 Ministeriële omzendbrief 131^{quater} betreffende de tarieven die in 2015 van toepassing zijn.
 Omzendbrief 131^{quater} (ns) van 31 januari 2013 betreffend gerechtskosten in strafzaken. Update. Indexering van de tarieven voorzien in bijlage.
 Ontwerp van koninklijk besluit houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.
 Ontwerp van wet houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.
Parl.St. Kamer, 54-0020/001 (federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014).

Parl.St. Kamer, 54-0020/018 (beleidsverklaring Justitie van 17 november 2014).
 Programmawet van 27 december 2008.
 Strafwetboek art. 49 en 50.

Internetbronnen

www.justitie.belgium.be
www.begroting.be/NL/budgetOnline/BVM%20CB%202015.pdf
http://justitie.belgium.be/nl/binaries/Plan%20justitie_18maart_NL_tcm265-264636.pdf
www.fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/over_de_federale_overheid/optifed
<http://zetel-siege.just.fgov.be/nl>
<http://matrixknowledge.com/prison-economics/>
https://soc.kuleuven.be/io/ned/vorming/studiedag/presentatie/20071211_DeVel.pdf
www.arm-ccm.be/portal/page/portal/ARM/Documentatie/Vademecum/141013%20vademecum%20NL.pdf
<http://dredactie.be/cm/vrtnieuws/videozone/programmas/journaal/2.37627>
<http://dredactie.be/cm/vrtnieuws/videozone/programmas/journaal/2.37449>
www.koengeens.be/news/2015/01/27/nieuwjaarstoespraak-orde-van-vlaamse-balies
www.demorgen.be/binnenland/eu-overvolle-gevangenis-belgie-zijn-acuut-probleem-a1868636/
<http://wp.unil.ch/space/files/2015/02/SPACE-I-2013-English.pdf>
https://alum.kuleuven.be/universiteit_derde_leeftijd_leuven/besta
www.cpt.coe.int/documents/bel/2006-15-inf-fra.htm

Het is niet de economie die het politie- en veiligheidsbeleid bepaalt, maar de belastingbetalende burger

Marc Cools¹

INHOUD

1. 'Is it the economy'?	50
2. Een ontbrekende definitie van de private veiligheidszorg	51
3. Oude wijn in nieuwe vaten	51
4. De burger en zijn fiscaliteit	53
5. Het parlementair debat	54
6. Besluit	55
Referenties	56

1. 'Is it the economy'?

De bijdrage “It’s the economy” of hoe financiële imperatieven het politie- en veiligheidsbeleid meer dan ooit bepalen’ van de collega’s Willy Bruggeman, Philippe De Baets en Marleen Easton heeft de verdienste geschreven te zijn. De introductie van de concepten ‘*economics of policing*’ en ‘*economics of security*’ zijn interessant en ze worden door hen vooral gebruikt om de huidige Belgische discussie over het politionele kerntakendebat en de financiering van de politiezorg te duiden en te voorzien van mogelijke denkspistes.

Hun constatering dat we in België weinig weten over het feit hoeveel onze veiligheid precies kost, is eerlijk en bij wijze van spreken waar. Hierdoor, schrijven de auteurs, staan de beleidsmakers voor een enorme uitdaging. In die context past het om onmiddellijk te verwijzen naar bijvoorbeeld een van de zeldzame lopende onderzoeken naar de (sociale) kosten van legale en illegale drugs in België (Vander Laenen, 2015). We hopen dat dit wetenschappelijk onderzoek de nodige bouwstenen kan aanleveren om de kostendiscussie voort te zetten. Ook stellen ze zich vragen die, door de door hen gehanteerde woordkeuze, wel eerder ideologisch van aard zijn. De overheid zou ‘sluipenderwijs’ haar geweldsmonopolie uit handen geven door ‘vermarketing’ zonder een grondig voorafgaand debat. Het

gegeven dat privébedrijven winst maken in het domein van politie en justitie zien ze zelfs als een ‘ethische kwestie’. Deze vragen en vaststellingen getuigen van een duidelijk mens- en maatschappijbeeld. Dat is naar onze mening ook nodig. We weten al lang dat de menswetenschappen in het algemeen niet waarde vrij zijn en dat de criminologie in het bijzonder iets heeft met de politiek als de emanatie van het georganiseerde ideologische meningsverschil.

Criminaliteit en criminaliteitscontrole zijn per definitie een politiek probleem (Kosto, 1993: 17), waardoor een kritische analyse noodzakelijk blijft (Walters, 2003: 5-7). In die optiek zijn we de redactie dankbaar dat we vanuit een geëxpliciteerd mens- en maatschappijbeeld, dat naar onze mening niet dat is van de auteurs, of een of een aantal van de auteurs, kritisch kunnen reageren. Ook wij hopen dat onze reactie discussie zal uitlokken. Of zoals collega Marcel Pheijffer het terecht stelt: ‘wetenschap is immers debat’ (Pheijffer, 2009: 188) en er mag geen ‘Denkverbot’ (Eppink, 2015: 214) zijn.

Vanuit onze wetenschappelijke interesse in de private veiligheidszorg, die voor alle duidelijkheid gedragen wordt door een filosofisch en economisch liberaal mens- en maatschappijbeeld, beperken we onze reactie tot een aantal topics. Onze reactie is evenzeer opiniërend. Achtereenvolgens zullen we stilstaan bij de definitie van de private veiligheidszorg, de rechts-economie, de fiscaliteit en het parlementair kerntakendebat. Het is vanzelfsprekend dat we eindigen met een besluit. Waar nodig verwijzen we in onze tekst, al dan niet in zijn geheel, naar een aantal eerdere bijdragen van onze hand.

1. **Marc Cools** (*1962) is doctor in de Criminologische Wetenschappen (Vrije Universiteit Brussel), houder van het diploma Bedrijfseconomie (IPO Management School) en het certificaat International Management in the Telecommunications Industry (London Business School). Hij heeft diverse hogere management- en kaderfuncties bekleed in de private veiligheidsindustrie en zetelt momenteel in de raad van bestuur bij Securitas Training nv, Levenslust vzw, Centrum voor Politiestudies vzw, Belgian Intelligence Studies Centre, Ludwig von Mises Institute Europe, Vrije Universiteit Brussel en is lid van de Mont Pèlerin Society. Hij was eerder docent aan het

Politieopleidingscentrum Antwerpen en de School voor Criminologie en Criminalistiek bij het ministerie van Justitie. Tevens was hij als expert verbonden aan het kabinet van de minister van Justitie, M. Verwilghen. Hij is nu professor aan de Universiteit Gent en de Vrije Universiteit Brussel, alsook *visiting professor* aan de Universiteit Nyenrode en de Université Paris X. Hij is gastdocent aan de Antwerp Management School en aan de Inlichtingen- en Veiligheidsschool van het ministerie van Defensie. Hij is drager van de onderscheidingen Ridder in de Leopoldsorde (B) en Chevalier dans l’ordre des Palmes académiques (F).

“ *Criminaliteit en criminaliteitscontrole zijn per definitie een politiek probleem, waardoor een kritische analyse noodzakelijk blijft; ‘wetenschap is immers debat’ en er mag geen ‘Denkverbot’ zijn.* ”

2. Een ontbrekende definitie van de private veiligheidszorg

Geen enkele wetenschap kan zonder het gegeven dat we elk woord dat we gebruiken, zijn juiste betekenis moeten geven opdat verwarring onmogelijk wordt. Het is pijnlijk vast te stellen dat de auteurs nergens in hun bijdrage komen tot een eenduidige definitie van de private veiligheidszorg. Nog erger is het gebruik van diverse begrippen die wetenschappelijk en/of juridisch kant noch wal raken. We denken aan het door en voor elkaar gebruiken van bijvoorbeeld: commerciële veiligheidssector, private beveiligingssector, commerciële beveiligingssector, private beveiligingsondernemingen, private veiligheidsdiensten, commercialisering en privatisering.

“ *Het is pijnlijk dat de locomotieftekst geen eenduidige definitie van private veiligheidszorg aanreikt. Nog erger is het gebruik van diverse begrippen die wetenschappelijk en/of juridisch kant noch wal raken.* ”

In die optiek doen we de auteurs zeer graag het voorstel voortaan een wetenschappelijke dan wel een strikt juridische definitie te gebruiken. Wetenschappelijk kan de private veiligheidszorg omschreven worden als: ‘een geheel van activiteiten bestaande uit preventie, ordehandhaving, opsporing, informatie-inwinning en adviesverlening inzake criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens die op een vrije markt complementair en concurrentieel door private (rechts)personen tegen betaling worden aangeboden aan private en publieke (rechts)personen’ (Cools, 2002: 137). Wil men vervolgens de actoren beschrijven, dan bieden de wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid van 10 april 1990 enerzijds en de detectiewet van 19 juli 1991 anderzijds ook een juiste begripsafbakening. We spreken dan juridisch over: bewakingsondernemingen, interne bewakingsdiensten, beveiligingsondernemingen, opleidingsinstellingen, veilig-

heidsdiensten, ondernemingen voor veiligheidsadvies en privédetectives.

3. Oude wijn in nieuwe vaten

Zoals al werd vermeld, zijn de door de auteurs gehanteerde concepten ‘*economics of policing*’ en ‘*economics of security*’ interessant. Helaas is de (te) lange aanloop naar de verduidelijking van deze concepten enorm storend en dat doet de lezer zeer vlug verdwalen in de tekst, vooral door het door elkaar gebruiken van eerder actuele economische, financiële, budgettaire en fiscale ‘kreten’ of citaten en het poneren van economische stellingen. De auteurs hebben het bijvoorbeeld over besparingen, economische financiële logica, een stijgende schuldgraad als gevolg van de redding van de financiële sector, ‘*la politique d’austérité*’, grote inkomensongelijkheid en massale werkloosheid zonder de minste verantwoording of explicitering van deze concepten.

“ *Het was nochtans mogelijk geweest een logische en eenvoudige wetenschappelijke opbouw te hanteren om het politie- en veiligheidsdenken in ‘een’ of ‘het’ economische discours te plaatsen.* ”

Het was nochtans mogelijk geweest een logische en eenvoudige wetenschappelijke opbouw te hanteren om het politie- en veiligheidsdenken in ‘een’ of ‘het’ economische discours te plaatsen. Zo wordt er niet gerefereerd aan de rechtseconomie. Mochten de auteurs kennis hebben genomen van deze wetenschapsdiscipline, dan hadden ze een degelijke economische onderbouw kunnen uitwerken. Het lijkt ons voor de lezers van dit themanummer dan ook interessant en intellectueel zelfs noodzakelijk om deze kennisinhouden kort aan te halen. We doen dat door stil te staan bij de rechtseconomie als discipline, het al in de negentiende eeuw ontwikkelde concept over de productie van veiligheid en de publiekegoederentheorie. De auteurs hun eenvoudige en zelfs hagiografische verwijzing naar de ‘gezaghebbende’ Thomas Piketty en de ‘invloedrijke’ Geert Noels kunnen ons economisch niet overtuigen. Zelf zullen we in onze reactie stilstaan bij andere economen en degelijk aan hen refereren.

De *law and economics*-benadering of de rechtseconomie als een van oorsprong Angelsaksische richting in de economie kan worden gedefinieerd als de economische analyse en/of studie van het recht. Gebruikmakend van een economische methodologie enerzijds en een conceptueel kader anderzijds heeft deze benade-

ring vooral oog voor de economische gevolgen van het recht, op het niveau van de formele regelgeving, de evaluatie van de gevolgen ervan en de transactiekosten bij contracten en verbintenissen (Hirsch, 1999: 4-6). In relatie tot het straf(proces)recht en de criminologie heeft de rechtseconomie aandacht voor de economische analyse van het criminele gedrag op zich, de econometrie van de effecten van de criminaliteitspreventie, de economie van de straf en de politionele en justitiële veiligheidszorg (Eide, 2000: 345-389; Van Velthoven en Van Wijck, 2001: 365-421; Holzhauer, 1995: 189-202). Hierdoor missen ze ook reflecties over de assumpties van de rechtseconomie zoals het methodologisch individualisme, de rationele keuze, de stabiele voorkeuren en het marktevenwicht en de kernbegrippen zoals de transactiekosten, de *'tragedy of the commons'*, de *'moral hazard'*, de marktfalingen, het *'free rider'*-probleem en het *'entrepreneurship'* (Mathys, 2010: 21; Cools, 2010: 201-222). Het is een spijtige wetenschappelijke vaststelling dat de auteurs dit wetenschapsdomein letterlijk en figuurlijk 'links' laten liggen.

De concepten *'economics of policing'* en *'economics of security'* zijn helemaal niet zo nieuw als de auteurs ons willen doen geloven. Reeds in de negentiende eeuw schreef de Belgisch-Franse econoom Gustave de Molinari over dit onderwerp. Vooreerst is er het boek *Les Soirées de la rue Saint-Lazare. Entretiens sur les Lois Economiques et Défense de la Propriété* en vervolgens het artikel *'De la production de la sécurité'* die beide werden gepubliceerd in het jaar 1849. We reiken zijn ideeën graag kort aan.

Het boek *Les Soirées de la rue Saint-Lazare. Entretiens sur les Lois Economiques et Défense de la Propriété* leest als een aantal dialogen of zelfs als een debat van woord en wederwoord tussen een conservatief, een socialist en een econoom. In de elfde dialoog wordt de bescherming en de veiligheid als een exponent van de staat aangehaald (Hart, 1981: 409). De econoom pleit voor het bestaan van de individuele keuze van elke burger om al dan niet gebruik te maken van de diensten die de staat kan aanbieden. Deze keuze staat haaks op de door de staat, vanuit een monopoliepositie, aangeboden bescherming en veiligheid. Vanuit een economisch oogpunt doet deze burger er goed aan deze keuze te maken voor diegene die er op basis van de arbeidsverdeling het best toe in staat is om dat te realiseren. Dat dient te gebeuren in de context van de vrije markt (Hart, s.d.: 59-74; de Molinari, 2005: 503-557). Zo meent G. de Molinari dat dit ook opgaat voor politie en justitie. Zo schreef hij: *'il faut rendre libres toutes les industries encore organisées en commun, aussi bien la justice et la police'* (de Molinari, 2005: 519). Er zullen dus spontaan ondernemingen ontstaan die interesse hebben om de veiligheidszorg privaat en commercieel te ontwikkelen, de zogenaamde *'compagnies de la sécurité'*, en waar nodig en bij conflicten bepaalde risico's te verzekeren. Deze taak wordt dan

weer opgenomen door de zogenaamde *'compagnies d'assurances'* (de Molinari, 2005: 530-531), tegen de laagst mogelijke marktprijs.

In zijn artikel *'De la production de la sécurité'* (de Molinari, 1849: 161-169) stelt G. de Molinari de maatschappij voor als een natuurrechtelijke entiteit waarin elke burger het recht heeft om door middel van de arbeidsverdeling, ingegeven door een gerechtvaardigd eigen belang, te genieten van de vruchten van zijn arbeid en die te ruilen voor andere goederen. De bescherming van dit arbeids- en herverdelingsproces, dat is gebaseerd op eigendomsrechten, vrijheid en verantwoordelijkheid, is met andere woorden evenzeer een natuurrechtelijk principe. De bescherming of de veiligheid ontwikkelt zich even spontaan en concurrentieel als alle andere aspecten van het economisch leven, steeds tegen de zo laagst mogelijke marktprijs. Elke door de overheid ingestelde instantie die bescherming en veiligheid zou aanreiken door gebruik te maken van dwang, is bijgevolg kunstmatig en te verwerpen. Naar de ideeën van G. de Molinari dienen de diensten van bescherming en veiligheid te worden overgelaten aan de vrije markt. In de letterlijke zin van het woord stelde hij dat *'la sécurité doit, comme toute autre, être soumise à la loi de la libre concurrence'* (de Molinari, 1849: 163). De staat heeft in die gedachtegang met haar, door middel van belastingen gegeneerde, geweldsmonopolie geen enkele reden van bestaan (Cools, 2012: 307-317).

Ook het door de auteurs niet verwijzen naar de publiekegoederentheorie (Cowen, 2008: 431-432; Berlage en Decoster, 2000: 315), die nochtans wordt aangereikt in de vierde door de Confederation of European Security Services geschreven *white paper* *'The socio-economic added value of private security services in Europe'* (CoESS, 2013: 27) is een gemis. Publieke, in tegenstelling tot private, dienstverlening impliceert dat de dienstverlening *'niet-uitsluitbaar'* en *'niet-rivaliserend'* is voor de eindgebruiker. Die heeft er recht op en het gebruik van de dienstverlening door een andere eindgebruiker heeft geen invloed op de efficiëntie en de effectiviteit van de aangeboden dienstverlening. Door de steeds beperktere publieke budgettaire ruimte wordt vastgesteld dat de publieke dienstverlening nog steeds *'niet-uitsluitbaar'* blijft – in die optiek kennen we de minimale publieke dienstverlening –, maar dat er wel een rivaliserend karakter optreedt. Publieke besparingen leiden er immers toe dat de efficiëntie en de effectiviteit wel degelijk en als een logisch gevolg ervan afneemt. De publieke zorg voor veiligheid wordt daardoor meer een gemeenschapsgoed dat weliswaar *'niet-uitsluitbaar'* blijft maar wel sterk rivaliserend wordt. Door een mindere, minder kwaliteitsvolle en minder doelgerichte publieke veiligheid ervaren veel eindgebruikers een beperktere publieke veiligheidszorg.

De private veiligheidszorg als een strikt privaat goed

dat bijgevolg 'uitsluitbaar' en 'rivaliserend' was en dus alleen ten goede kwam aan de eindgebruiker, die bovendien het nut ervan voor anderen uitsloot, evolueert ook. De private veiligheidszorg blijft weliswaar 'uitsluitbaar' maar wordt steeds meer 'niet-rivaliserend' en krijgt daardoor de status van een clubgoed. De eindgebruiker beschikt immers over de vrijheid om de door hem ter beschikking staande middelen ook vrij aan te wenden. Ook de overheden nemen al dan niet fiscale stimulerende acties om de eindgebruiker ervan te overtuigen te investeren in de private veiligheidszorg. Men stelt vast dat de eindgebruiker kiest voor meer, betere en doelgerichtere veiligheid naar specifieke behoefte en kunnen. Het gegeven dat we de private veiligheidszorg zien als een clubgoed wil zeggen dat de gebruiker bij wijze van spreken lid moet zijn van de club, lees klant van een leverancier, opdat hij gebruik kan maken van deze diensten. Er is met andere woorden behoefte aan een voorafgaande contractuele verhouding die uitsluitbaar is voor anderen die geen contractuele overeenkomst hebben. Eenmaal deze overeenkomst bestaat, is de vraag naar diensten niet meer rivaliserend ten overstaan van andere contractuanten.

Deze stelling wordt verklaard door de oude economische wetmatigheid dat door investeringen in het individueel belang, door burgers en bedrijven, het algemeen belang toeneemt, gaat bijgevolg ook op voor de private veiligheidsdiensten. De private veiligheidszorg is niet langer concurrentieel aan de publieke veiligheidszorg maar krijgt een werkelijk complementair karakter. Investeren van de eindgebruiker in private veiligheidsdiensten verhogen het algemene niveau van de veiligheid enerzijds en stellen de publieke veiligheidsactoren in staat andere en betere accenten te leggen en nieuwe dan wel scherpere prioriteiten te stellen. De publieke veiligheidsactoren kunnen dus, los van de nu zeer zeker bestaande budgettaire beperkingen, opnieuw kiezen voor meer, betere en doelgerichtere dienstverlening in die domeinen die nu door de private veiligheidsactoren kunnen worden waargenomen.

In concreto impliceert dit dat de private veiligheidszorg zich meer kan richten op de proactieve en preventieve aspecten van de onveiligheidsfenomenen en dat de publieke veiligheidsactoren zich meer kunnen richten op de curatieve en repressieve schakels in de veiligheidsketen. Volledigheidshalve moet ook worden opgemerkt dat de private veiligheidszorg tal van juridische, economische en sociale voordelen heeft. Juridisch denkt men aan de contractuele keuzevrijheid, de verantwoordelijkheid, de aansprakelijkheid en de uitsluitbaarheid en rivaliteit, die bij de publieke dienstverlening soms aanwezig is, wordt uitgesloten.

Vanuit een economisch oogpunt constateert men dat de arbeidsverdeling leidt tot specialisatie en dat die op haar beurt een betere efficiëntie en effectiviteit im-

pliceert. Ook de decentralisatie wordt als een operationeel voordeel beschouwd. Door het bestaan van de aanbodeconomie is er innovatie en door het samengaan van vraag en aanbod ontstaat er een informatiestroom die resulteert in een juiste prijs en kostreductie. Ook de eisen van de verzekeraars worden beter opgevolgd. Sociaal gezien is er ook de hoge tewerkstelling van minder geschoolden en risicogroepen in de arbeidsmarkt, de professionalisering, de vorming, de opleiding, de training en de arbeids- en sociaalrechtelijke harmonisering (CoESS, 2013: 12-13).

4. De burger en zijn fiscaliteit

De auteurs komen slechts moeizaam naar de fiscaliteit toe. Terecht stellen ze dat de financiering van de publieke veiligheidszorg door de belastinginkomsten gebeurt. De fiscaliteit is inderdaad de spel- en herverdelers van en binnen de staat. Het voeren van een debat over publieke veiligheid zonder te verwijzen naar de fiscaliteit is naar onze mening onmogelijk. Waarom de auteurs in dit verband ook verwijzen naar onderwijs en zorg is dan weer een raadsel. Het lijkt ons nuttig tot de kern van de fiscaliteit door te dringen door even stil te staan bij de fiscale relatie die bestaat tussen de burger en de staat.

In een vroegere bijdrage verwezen we naar het nut van Ayn Rands visie op mens en maatschappij en de bruikbaarheid van haar denken voor de criminologie en criminologie (Cools, 2010: 103-114). Haar filosofisch leerstelsel van het objectivisme, 'the world is there, it exists, it is objective' (Gotthelf, 2000: 7), verwijst naar een noodzakelijk 'laissez-faire'-kapitalisme, waarin de mens vrij kiest en creëert (Seldon, 2004: 227), met een strikte scheiding tussen staat en markt. Elk individu beschikt over drie natuurrechten: leven, vrijheid en eigendom. Die hebben het statuut van een natuurwet en ze zijn absoluut. Ze kunnen door derden, met inbegrip van welke collectiviteit dan ook, niet geschonden worden (Nock, 1996: 18).

In die zin zijn fiscaliteit en belastingen dus een door de overheid gelegaliseerde manier om inkomsten te verwerven. M. Rothbard omschrijft dat treffend als 'the state is the only organization in society that obtains its revenue not by voluntary contribution or payment for services rendered but by coercion' (Rothbard, 2000: 57). Een belasting wordt gelijkgesteld met een 'in natura' onteigening ten gunste van belangengroepen (Rothbard, 2008: 43). Vooraleer de overheid publieke middelen kan (her)verdelen, moet ze die immers eerst vergaren. Dat gebeurt doordat de overheid tussen haar en de burgers een fiscale relatie opzet die niet voorafgaand is overeengekomen. Er vindt een overdracht van andermans private middelen plaats waardoor er in de samenleving twee klassen ontstaan: de klasse van belastingbetalers die meer betaalt dan ze

in welke vorm dan ook ontvangt uit de staatskas en de klasse der belastingontvangers die meer ontvangt dan ze betaalt. De kern van de klasse der belastingontvangers zijn de fiscale agenten van de staat zelf en elke die diensten aan de staat tegen een vergoeding levert. Het onderscheid tussen de publieke en de private sector wordt bijgevolg bepaald door de fiscale relatie die niet bestaat in private transacties (van Dun, 1983: 546-570).

Collectiviteiten zoals overheden in het algemeen en welvaartsstaten in het bijzonder (Huntford, 1975: 108) kunnen niet functioneren zonder inkomsten om hun (economische) politiek van middelenallocatie, -verdeling, -ordening en -stabilisering (Van Poeck *et al.*, 1999: 19), voor de door hen subjectief geselecteerde belangengroepen, te realiseren. De Belgische overheid haalt deze inkomsten uit fiscale, niet-fiscale en kapitaalontvangsten. De fiscale ontvangsten zoals de personenbelasting, de bevrijdende roerende voorheffing, de vennootschapsbelasting, de indirecte belastingen, de invoerrechten, de accijnzen, de btw-ontvangsten en de niet-fiscale registratierechten worden aangevuld met retributies allerhande (Matthijs *et al.*, 2001: 157-159). Deze inningen gebeuren bij de ondernemingen, de vennootschappen, de zelfstandige ondernemers (en de daarin tewerkgestelde bedienden en arbeiders) en de beoefenaars van vrije beroepen (Cools, 2005: 77).

De klasse van de belastingontvangers – in hoofdzaak bestaande uit politici, ambtenaren en gesubsidieerd tewerkgestelden – weet in de bestuurlijke logica van de ‘public choice’ de geïnde belastingen vooral aan te wenden voor eigen gebruik. Ze zijn immers ‘kiezers’ met als enige doelstelling hun eigen financieel welbevinden te verhogen (von Mises, 1983: 87). Dat impliceert dat een overheid niet het algemeen belang nastreeft maar slechts interesse heeft in het verhogen van het eigen belang, door middel van democratische verkiezingen die evenzeer een economische ruilgrondslag hebben (Van Damme, 2004: 223-224), of nog ‘the bossy political activists, by the bossy government managers for the bully lobbying activists (Tullock, Seldon en Brady, 2000: xii-17). Kortom, de staat is vaak zoals Frédéric Bastiat hem treffend en moreel juist definiëerde als ‘la grande fiction à travers laquelle tout le monde s’efforce de vivre aux dépens de tout le monde’ (Garello, 2001: 19).

België houdt nog steeds vast aan zijn ‘progressieve utopische verzorgingstaat’ (Crombag en van Dun, 1997: 254) en het ‘Fourier-complex’ waar individuele vrijheid en verantwoordelijkheid (Hayek, 2006: 63) ondergeschikt worden aan de negatieve gevoelens tegenover ‘somebody for his more favorable circumstances, that one is prepared to bear heavy losses if only the hated one might also come to harm’ (von Mises, 2005: XXXVIII). Het Belgisch belastingstelsel en het fiscaal recht schrijft zich moeiteloos in de gangbare visies over belastingen in. Los van de schijnbaar be-

“De overheid streeft niet het algemeen belang na, maar heeft slechts interesse in het verhogen van het eigen belang, door middel van democratische verkiezingen die evenzeer een economische ruilgrondslag hebben.”

staande grondregels zoals het legaliteits-, het annualiteits-, het gelijkheids-, het territorialiteits-, het realiteitsbeginsel, de non-retroactiviteit en de ‘*non bis in idem*-regel’ (Van Crombrugge, 2005: 67) stelt het fiscaal recht zich geen enkele ethische vraag. Dat is op zich niet zo verwonderlijk omdat elke min of meer ethische discussie er immers toe zou leiden dat bijvoorbeeld de gangbare en historisch tot stand gekomen (Grapperhaus, 1998: 63-66) progressieve inkomstenbelasting vanuit een gelijkheidsbeginsel niet houdbaar is en het mythische karakter ervan zou worden ontbloot. Door het Belgische progressieve belastingstelsel ondervinden we een zeer hoog overheidsbeslag met bovendien een wanverhouding tussen de kwaliteit van de geleverde diensten en de prijs die de belastingbetaler ervoor moet betalen. Bovendien werkt bijna een derde van de Belgische bevolking rechtstreeks voor de overheid (Aernoudt en Destexhe, 2008: 11-21) of in deze of gene vorm van gesubsidieerde werkgelegenheid. Deze vaststelling brengt ons bij de koplopers in de Europese Unie en zelfs als de ‘*numero uno*’ indien het gaat over de verhouding tussen de overheidstewerkstelling en het aantal inwoners (Bisciari, Eugène en Van Meensel, 2009: 57). In die context moet men ook durven te spreken over het invoeren van de zogenaamde ‘*head tax*’, waar iedereen zich hetzelfde belastingbedrag laat ontnemen of de ‘*flat tax*’ (Minarik, 2007: 489) waar elke een soortgelijk percentage op zijn belastbaar inkomen betaalt.

5. Het parlementair debat

Fiscale verhoudingen tussen de burger en de overheid zijn per definitie het voorwerp van politieke opinies, discussies, debatten en keuzes. Het primaat van de politiek wordt in een democratie beoefend in het parlement door de vertegenwoordigers van de burger. De auteurs stellen dat er geen debat plaatsvindt. Dat is een spijtige vaststelling aangezien er wel degelijk een debat werd gelanceerd door de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van de Kamer van Volksvertegenwoordigers gehouden hoorzittingen over de overdracht van bepaalde politiediensten aan private bewakingsfirma’s op 30 mei, 6 juni en 13 juni 2012. Tijdens

deze hoorzittingen werden verschillende actoren gehoord: de Confederation of European Security Services, de Beroepsvereniging van bewakingsondernemingen, de bewakingsondernemingen Securitas en G4S, de academische wereld, de Vaste Commissie van de Lokale Politie, de Federale Politie, de Dienst Private Veiligheid bij de FOD Binnenlandse Zaken, het Nationaal syndicaat voor het politie- en veiligheidspersoneel, het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt, het Syndicaat van de Belgische Politie, het secretariaat Politie van de Christelijke Centrale van de Openbare Diensten, de Algemene Centrale van de Openbare Diensten, het ACV-Voeding en Diensten, het ABVV en het ACLVB Diensten (Jadot, 2013: 73; Cools, 2014: 394-515). Dit debat werd meegenomen door de politiek in de verkiezingen van 25 mei 2014 en de daaropvolgende federale regeringsvorming.

Ook het huidige federale regeerakkoord, waar toch ook wel een debat aan vooraf is gegaan, verwijst uitdrukkelijk naar de private veiligheid en het kerntakendebat. Het stelt dat ‘de reglementering betreffende de private veiligheid zal geëvalueerd worden. Op basis van deze evaluatie zal gewerkt worden aan nieuwe en vereenvoudigde wetgeving waarbij bepaalde taken die niet tot de kerntaken van de politie behoren kunnen worden uitgevoerd door private veiligheidsdiensten. Dit initiatief zal ook rekening houden met het kerntakendebat van de politiediensten’. In een verdere paragraaf bepaalt het federaal regeerakkoord dat er ‘steeds een overeenkomst met de politie zal worden afgesloten, die altijd toezicht blijft uitoefenen op de uitvoering van deze taken en er zal een correcte controle op de sector worden ingesteld’ (Federaal regeerakkoord, 2014: 92).

Dit federaal regeerakkoord gaat verder dan dat van de vorige federale regering en spreekt, zonder de exacte bewoordingen te gebruiken, wel degelijk over een outsourcing van politietaken. Bovendien zullen deze taken worden opgenomen in een nieuwe en vereenvoudigde wetgeving. In concreto stelt de beleidsverklaring van de huidige vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met grote steden en regie der gebouwen, Jan Jambon: ‘veiligheid is een gedeelde verantwoordelijkheid. Zowel publieke als private actoren hebben een belangrijke rol te spelen in het bevorderen van de veiligheid van de burger. In dit verband kan geënt worden op de kennis, ervaringen en/of middelen die partijen kunnen bijdragen door samenwerkingsverbanden aan te gaan die voor beiden een win-win betekenen. De mogelijkheden voor dergelijke publiek-private samenwerkingsverbanden zullen worden onderzocht teneinde de veiligheid van de burger te verzekeren. Het is wel cruciaal dat deze sectoren kunnen opereren binnen een duidelijk en vereenvoudigd wettelijk kader. De wet private bewaking en de wet privédetectives zijn volgens ons toe aan een evaluatie en een herziening. Deze herziening zal gebeuren in overleg met de betrokken part-

ners, zoals bijvoorbeeld ook de verzekeringsmaatschappijen. We zullen waken over de controle op deze sector en over de integriteit van het personeel ervan’. En verder: ‘het kerntakendebat zal worden voortgezet en samen met de andere partners (veiligheidskorps, VSSE, private sector, defensie...) zal gezocht worden naar de meest pragmatische en meest efficiënte oplossing’ (Beleidsverklaring, 2014).

Momenteel zijn er nog geen publieke resultaten bekend over de al dan niet concreet genomen regeringsinitiatieven. Het enige dat nu al kan worden vermeld, is het in de Kamer van Volksvertegenwoordigers ‘in bespreking’ zijn van het door Sabien Lahaye-Battheu en Katja Gabriëls ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid wat de overname van de politietaken betreft (Lahaye-Battheu en Gabriëls, 2015). Het politieke feit dat dit wetsvoorstel ingediend door parlementsliden die lid zijn van een partij die deel uitmaakt van de federale regering ‘in bespreking’ werd genomen door de Kamercommissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt toont aan dat de politieke discussie en besluitvorming nog steeds lopende is en bijgevolg nog steeds dient te worden gevoerd.

“ Het politieke feit dat dit wetsvoorstel ‘in bespreking’ werd genomen, toont aan dat de politieke discussie en besluitvorming nog steeds lopende is en bijgevolg nog steeds dient te worden gevoerd. ”

6. Besluit

Zoals we al hebben gesteld, leveren de auteurs een verdienstelijke locotekst aan waarop we de nodige kritieken, eigen aan de doelstelling van dit tijdschrift, hebben kunnen formuleren. Dit gegeven op zich verrijkt het maatschappelijke politionele (kern)debat en de criminologie als wetenschap. We vinden het spijtig dat de auteurs hun eigen mens- en maatschappijbeeld niet expliciteren. We hopen dat ze zich kunnen vinden in de door ons aangehaalde ‘*public choice*’-benadering om hun eigen positie nu zelf te kunnen duiden. Momenteel komt hun tekst ons nog te veel over als een eerder behoudsgezinde, corporatistische en zelfs pamflettaire visie op de publieke en private veiligheidszorg die wordt vermomd in een actuele ‘financieel-economische crisis’-kretologie.

Tussen de regels door verwijzen de auteurs wel naar de fiscaliteit als de financieringsbron van de publieke veiligheidszorg en het uitbesteden van politietaken als

een kostenbesparing. Dat is naar onze mening de sleutel die toegang geeft tot het te voeren politionele kern-takendebat. Afhankelijk van de ideologische positie (beperkt tot het verhogen dan wel het verlagen van de belastingen, de belastingdruk en het overheidsbeslag voor de belastingbetalende klasse) die men inneemt zal dat tot verschillende oplossingen leiden.

“ *De fiscaliteit als financieringsbron van de publieke veiligheidszorg en het uitbesteden van politietaken als een kostenbesparing is naar de sleutel die toegang geeft tot het te voeren politionele kerntakendebat.* ”

De auteurs halen ook een batterij van achttien vragen aan die ze niet allemaal beantwoorden. Naar onze mening dient elkeen die een vraag stelt, ze ook te moeten beantwoorden of alleszins hier een aanzet toe te geven. De verwijzing naar bijvoorbeeld het bestaan van de betaalpolitie wordt onvoldoende uitgewerkt. Tenzij we ons zwaar zouden vergissen, heeft de burger toch al voor de politie betaald door zijn belastingbijdrage en lijkt het ons te gek dat er burgers zouden kunnen worden gevonden die nog eens extra zouden moeten betalen. Ook de stelling dat er niet kan worden bespaard op de hoge personeelskosten wordt onvoldoende gemotiveerd. De financiering van de politie door bijvoorbeeld de regio's wordt evenmin behandeld. Kortom, de auteurs hadden zich beter kunnen beperken tot het stellen en het beantwoorden van een aantal voor de toekomst nuttige vragen dan wel de lezer te doen verdwalen in een onoverzichtelijk bos van wel zeer oude bomen die misschien wel eens zouden moeten worden geveld om jongere bomen een kans te geven.

Zelf denken we dat de publieke veiligheid vooral een gemeenschapsgoed is dat kan worden aangevuld dan wel worden vervangen door een private veiligheid als een club goed. De fiscale relatie die de burger met zijn staat heeft, zal hier bepalend zijn. Het is en blijft echter aan de individuele burger, die door zijn electorale keuze finaal helpt een parlementaire meerderheid tot stand te doen komen die dan weer een regeringsvorming mogelijk maakt, om het laatste woord te hebben.

Referenties

Aernoudt, R. en Destexhe, A. (2008). *Hoe de overheid Uw geld verkwist*. Roeselare: Roularta Books, 222 p.
 Berlage, L. en Decoster, A. (2000). *Inleiding tot de Economie*. Leuven: Universitaire Pers Leuven, 751 p.

Bisciari, P., Eugène, B. en Van Meensel, L. (2009). De werkgelegenheid bij de overheid in België. *Economisch Tijdschrift*, 53-68.
 CoESS, Aproser (2013). *The socio-economic added value of private security services in Europe*. Wemmel: CoESS, 27 p.
 Cools, M. (2000). De onderstromen in de private veiligheidszorg. *Panopticon*, 134-155.
 Cools, M. (2005). Nog een rondje ondernemingen pesten of oude en nieuwe vormen en gedachten inzake criminalisering, inspectie en controle (p. 67-86). In Hoogenboom, B., Bakker, G. en Pheijffer, M., *De suggestie van toezicht en handhaving*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
 Cools, M. (2010a). Burgerinitiatieven en veiligheidsbeleid (p. 201-222). In Pauwels, L. en Vermeulen, G., *Actualia strafrecht en criminologie*. Antwerpen: Maklu.
 Cools, M. (2010b). De 'criminosofie' van fiscale fraude: 'Who is John Galt?'. *De orde van de Dag*, 51: 103-114.
 Cools, M. (2012). de molinari Gustave de Molinari en de private veiligheidszorg: een criminologische reflectie (p. 307-317). In De Mot, J., *Liber Amicorum Boudewijn Bouckaert, Vrank en vrij*. Brugge: die Keure.
 Cools, M. (2014). Private veiligheid in België: een parlementair en regeringsinitiatief ter voorbereiding van een nieuw wettelijk kader (p. 394-415). In Pauwels, L. en Vermeulen, G., *Actualia strafrecht en criminologie*. Antwerpen: Maklu.
 Cowen, T. (2008). Public goods (p. 431-432). In Henderson, D., *The Concise Encyclopedia of Economics*, Indianapolis: Liberty Fund.
 Crombag, H. en van Dun, F. (1997). *De Utopische Verleiding*. Amsterdam: Uitgeverij Contact, 278 p.
 de Molinari, G. (2005). *Les Soirées de la rue Saint-Lazare. Entretiens sur les Lois Economiques et Défense de la Propriété*. s.l.: Elibron Classics, 367 p.
 de Molinari, G. (1849). De la production de la sécurité. *Journal des Economistes*, Tome Premier: 161-169.
 Eide, E. (2000). Economics of Criminal Behavior (p. 345-389). In Bouckaert, B. en De Geest, G., *The Economics of Crime and Litigation*. Cheltenham: Edward Elgar.
 Eppink, D.-J. (2015). *Het rijk der kleine koningen*. Kalmthout: Pelckmans, 247 p.
 Federaal Regeerakkoord (2014). Brussel, 153 p.
 Garello, J. (2001). *Frédéric Bastiat: Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas – Choix de Sophismes et de Pamphlets économiques*. Parijs: Romillat, 268 p.
 Gotthelf, A. (2000). *On Ayn Rand*. Belmont: Wadsworth, 100 p.
 Grapperhaus, F. (1998). *Tax Tales from the Second Millennium*. Dordrecht: De Longte, 174 p.
 Hart, D. (1981). Gustave de Molinari and the Anti-statist Liberal Tradition Part II. *The Journal of Libertarian Studies*, V (4): 409.
 Hart, D. (s.d.). The Classical Liberal Tradition. Gustave de Molinari and the Anti-Statist Tradition; <http://homepage.mac.com/dmhart>.
 Hayek, F. (2006). *The Constitution of Liberty*. Londen: Routledge, 498 p.
 Hirsch, W. (1999). *Law and Economics: an introductory analysis*. San Diego: Academic Press, 358 p.
 Holzhauser, R. en Teijl, R. (1995). *Inleiding Rechtseconomie*. Arnhem: Gouda Quint, 355 p.
 Huntford, R. (1975). *Le Nouveau Totalitarisme, le 'Paradis Suédois'*. Parijs: Fayard, 251 p.
 Jadot, E. (2013). *Hoorzittingen over de overdracht van bepaalde politiediensten aan private bewakingsfirma's*.

- Brussel, Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 53 2446/001, 73 p.
- Kosto, A. (1993). Proloog (p. 17-25). In Nijboer, J. *et al.*, *Criminaliteit als politiek probleem*. Arnhem: Gouda Quint bv.
- Lahaye-Battheu, S. en Gabriëls, K. (2015). *Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid wat de overname van de politietaken betreft*. Brussel: Wetsvoorstel – Kamer.
- Matthijs, H., Naert, F. en Vuchelen, J. (2001). *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen: Intersentia, 543 p.
- Matthys, J. (2010). *Private Security Companies and Private Military Companies. A Comparative and Economical Analysis*. Antwerpen: Maklu, 260 p.
- Minarik, J. (2007). Taxation. In Henderson, D., *The Concise Encyclopedia of Economics*. Indianapolis: Liberty Fund, 637 p.
- Nock, A. (1996). *Our Enemy, the State*. Tampa: Hallberg Publishing Corporation, 166 p.
- Pheijffer, M. (2009). Nogmaals de foute belastingadviseur. In Pheijffer, M. en Hoogenboom, B., *Accountancy en andere zaken onder de loep*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 265 p.
- Rothbard, M. (2008). *Wat heeft de overheid met ons geld gedaan?* Antwerpen: Murray Rothbard Instituut vzw, 110 p.
- Rothbard, M. (2000). *Egalitarianism as a revolt against nature and other essays*. Auburn: The Ludwig von Mises Institute, 321 p.
- Seldon, A. (2004). *The Virtues of Capitalism*. Indianapolis: The Liberty Fund, 478 p.
- Tullock, G., Seldon, A. en Brady, G. (2000). *Government: Whose Obedient Servant? A Primer in Public Choice*. Londen: The Institute of Economic Affairs, 184 p.
- Vander Laenen, F. *et al.* (2015). *Sociale kost van legale en illegale drugs in België (SOCOST)*. Onderzoeksproject DR/65. Brussel: POD Wetenschapsbeleid.
- Van Crombrugge, S. (2005). *De grondregels van het Belgisch fiscaal recht*. Kalmthout: Biblio, 67 p.
- Van Damme, E. (2004). James McGill Buchanan (p. 213-233). In Van De Velde, M., *Markt-meesters. Portretten van vooraanstaande liberale economen*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- van Dun, F. (1983). *Het Fundamenteel Rechtsbeginsel. Een essay over de grondslagen van het recht*. Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen, 546-570.
- Van Poeck, A., Bruggeman, A., Du Caju, P., Heylen, F. en van Dalen, H. (1999). *Economische Politiek. Principes en Ervaringen*. Leuven: Garant, 269 p.
- Van Velthoven, B. en Van Wijck, P. (2001). *Recht en efficiëntie: een inleiding in de economische analyse van het recht*. Deventer: Kluwer, 435 p.
- von Mises, L. (2005). *Liberalism. The Classical Tradition*. Indianapolis: Liberty Fund Inc., 171 p.
- von Mises, L. (1983). *Bureaucracy*. Grove City: Libertarian Press, 137 p.
- Walters, R. (2003). *Deviant Knowledge. Criminology, politics and policy*. Portland: Willan Publishing, 218 p.

'Economics of security' in het bedrijfsleven

Harald Haelterman¹

INHOUD

Inleiding	58
1. Waarom investeren in beveiliging?	58
2. Het beheersen van criminele risico's	59
3. De 'cost of control'	60
4. De impact van de financieel-economische crisis	62
5. Raakpunten met het publieke debat	63
6. Conclusies	64
Referenties	65

Inleiding

In de introductie tot dit themanummer lezen we hoe het politie- en veiligheidsbeleid steeds vaker bepaald worden door financiële imperatieven (Bruggeman *et al.*, 2015). In wat volgt gaan we dieper in op de 'economics of security' in het bedrijfsleven. Anders dan het type bedrijven waaraan in de introductietekst wordt gerefereerd, richt deze bijdrage zich op die bedrijven die andere kernactiviteiten hebben dan het leveren van bewakings- of beveiligingsdiensten aan derden. Deze bedrijven, actief in tal van sectoren en variërend van kleine en middelgrote ondernemingen tot multinationals, dienen vooreerst beschouwd te worden als klant van de publieke veiligheidsactoren. Net als iedere burger hebben ze belang bij een efficiënt functionerend overheidsapparaat en rekenen ze op de bijstand van publieke diensten wanneer zij het slachtoffer (dreigen te) worden van criminaliteit. Tevens profileren zij zich steeds vaker als partner van de publieke actoren in het bestrijden of oplossen van misdrijven. Zij stellen daarbij hun diensten of expertise ter beschikking, verlenen hun medewerking aan lopende onderzoeken, assisteren bij het verzamelen van inlichtingen enzovoort. Veiligheid wordt een zaak van iedereen en criminaliteitsbestrijding wordt steeds vaker beschouwd als een gedeelde verantwoordelijkheid van alle sectoren in de samenleving (zie o.m. Garland, 1996). Voorbeelden van overlegstructuren waarin publieke en private actoren elkaar vinden, zijn het Permanent Overlegorgaan Bedrijfsbeveiliging (POB) binnen het Verbond van Belgische ondernemingen (DSB/SPC, 2015; VBO, 2015) en de European Corporate Security Association (ECSA), die onder meer werd opgericht om publiek-private samenwerking

binnen het veiligheidsdomein te stimuleren (ECSA, 2015).

Niet alle stellingen die in deze bijdrage worden ingenomen, zijn gebaseerd op uitgebreid wetenschappelijk onderzoek. Zij zijn gekleurd door eigen perceptie en ervaring, gestoeld op participerende observatie en louter bedoeld om een bijdrage te leveren aan de discussie die vandaag voorligt. In deel 1 wordt kort ingegaan op de beweegredenen van bedrijven om te investeren in beveiliging. Die omvatten het voorkomen van verliezen, het inperken van het risico op reputatieschade, het voldoen aan wettelijke en contractuele verplichtingen, en het garanderen van de continuïteit van de dienstverlening. In deel 2 en 3 gaat de aandacht respectievelijk uit naar de aanpak die bedrijven kiezen om criminele risico's beheersbaar te maken, en naar de kosten die daarmee gepaard gaan. Vervolgens behandelen we de potentiële impact van de financieel-economische crisis op het veiligheidsbeleid van ondernemingen. Bij wijze van afsluiting wordt kort stilgestaan bij de mate waarin de ontwikkelingen die spelen in de private sector enige overeenkomst vertonen met wat er speelt in het debat rond 'economics of policing' in de publieke sector.

1. Waarom investeren in beveiliging?

In het nastreven van hun strategische en commerciële doelstellingen dienen ondernemingen continu rekening te houden met de belangen van hun 'stakeholders', waaronder de aandeelhouders, de financiers, de overheden, de klanten, de medewerkers, de leveranciers en de gemeenschap waarin zij opereren (Lean Six Sigma, 2015). Eigenaars, financiers en aandeelhouders verwachten een zo hoog mogelijk rendement op hun investering. Slachtofferschap van criminaliteit resulteert vaak in een direct of indirect verlies, drukt het rendement en moet dus het koste wat het kost vermeden worden. Uit een onderzoek van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie rond de oplichting van kleine en middelgrote ondernemingen in de Benelux (2013) blijkt dat 80 % van de respondenten het doelwit werd van een of meer gevallen van oplichting met een gemiddelde financiële schade van 5 196 EUR per respondent. De totale (potentiële) schade voor alle

1. **Harald Haelterman** is licentiaat en doctor in de Criminologische Wetenschappen (UGent), Master of Science in Security and Crime Risk Management (Leicester University) en houder van het Certificaat Filosofische Academie (KU Leuven). Hij is Academisch Consultant en voormalig Gastprofes-

sor aan de Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht van de Universiteit Gent, Global Head of Business Ethics bij TNT Express en Onafhankelijk Expert bij de Europese Commissie (Research Executive Agency).

kmo's in de Benelux samen werd geraamd op minstens 850 miljoen EUR (Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie, 2014; VBO, 2015).² In het meest recente *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse* van de ACFE (Association of Certified Fraud Examiners) wordt het verlies dat een typische organisatie lijdt als gevolg van fraude geschat op 5 % van de jaarlijkse omzet (ACFE, 2014: 4). Geprojecteerd op het geschatte GWP (*Gross World Product*) over 2013 komt dat volgens het ACFE-rapport neer op een wereldwijd potentieel verlies van bijna 3,7 biljoen USD (ACFE, 2014: 4).

Overheden leggen steeds vaker regelgevende kaders op waaraan voldaan moet worden om sancties te voorkomen en de continuïteit van de onderneming te vrijwaren. Dergelijke kaders komen er vaak naar aanleiding van incidenten of schandalen.³ Het beheersen van de risico's die voortvloeien uit het niet voldoen aan dergelijke regelgeving (i.e. zogenaamde *compliance* of nalevingsrisico's) vormt vandaag een belangrijke drijfveer voor bedrijven om te investeren in beveiliging.

Wanneer producten of diensten veiligheidsrisico's inhouden, eisen klanten dat de onderneming kosten noch moeite spaart om deze risico's tot een minimum te beperken. Een klant die een mobiele of internetapplicatie gebruikt van een (financiële) dienstverlener, verwacht van die dienstverlener dat er voldoende geïnvesteerd wordt in maatregelen om vertrouwelijke gegevens te beschermen tegen ongeoorloofde toegang of manipulatie (Infosecurity, 2015). Een klant die een zending aanbiedt voor transport, verwacht dat de leverancier voorkomt dat deze zending tijdens het vervoerstraject wordt ontvreemd; en een klant die zich een dure luxewagen aanschaft, gaat ervan uit dat de producent minstens een aantal basisvoorzieningen heeft getroffen om diefstal te voorkomen. Tevens gaan zakelijke klanten steeds vaker de wettelijke verplichtingen die op hun sector van toepassing zijn, waaronder ook verplichtingen op het vlak van beveiliging, transfereren naar hun partners en dienstverleners.

Medewerkers, al dan niet verenigd in vakverenigingen, verwachten terecht te kunnen werken in een veilige werkomgeving, en leveranciers eisen een strikte naleving van wat er contractueel is overeengekomen.

Verplichtingen ten opzichte van de maatschappij, ten slotte, situeren zich hoofdzakelijk in de sfeer van verantwoord en duurzaam ondernemen, en bevatten eveneens componenten die aanleunen bij ethiek en beveiliging, zoals het tegengaan van corruptie en anticoncurrentie.

“Medewerkers verwachten een veilige werkomgeving, leveranciers eisen een strikte contractnaleving en ook verplichtingen ten opzichte van de maatschappij bevatten componenten die aanleunen bij ethiek en beveiliging.”

2. Het beheersen van criminele risico's

Zakendoen impliceert vaak risico's nemen. Een organisatie die daartoe niet of onvoldoende bereid is, heeft wellicht weinig kans van slagen. De meeste grote ondernemingen gebruiken een beproefde methodiek om risico's te managen. Die omvat doorgaans het structureel en periodiek identificeren van bestaande risico's om ze vervolgens te beoordelen en beheersbaar te maken. Een voorbeeld van een dergelijke methodiek is het COSO-model⁴, dat eind jaren tachtig voortvloeide uit het werk van de US Treadway-commissie.⁵ Een ander voorbeeld is de ISO 31000-kwaliteitsnorm waaraan in de introductietekst wordt gerefereerd (Bruggeman *et al.*, 2015).

Risico-identificatie omvat het identificeren van speculatieve en zuivere risico's die samen het risicoprofiel van een organisatie bepalen (zie o.m. Waring en Glendon, 1998). Deze risico's worden vervolgens individueel beoordeeld. In eerste instantie gaat de aandacht daarbij uit naar het inherente of brutorisico en vervolgens naar het nettorisico.⁶ De beoordeling zelf gebeurt overwegend op basis van impact en waarschijnlijkheid, maar ook andere parameters zoals kwetsbaarheid en snelheid⁷ worden courant gehanteerd (Deloitte en Touch, 2012: 3). De hulpmiddelen die hiertoe aangewend worden, variëren van kwalita-

2. In dit onderzoek, waaraan ook 646 Belgische ondernemingen hun medewerking verleenden, kwamen de volgende oplichtingspraktijken aan bod: valse facturen, bedrieglijke bedrijvengidsen, advertentiefraude, domeinnaamfraude, phishing, valse inschrijvingen van merken, tekeningen en modellen, en spookfacturen (Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie, 2014: 7).

3. Zie bv. Haelterman (2009) voor een overzicht van regelgeving die in de nasleep van '9/11' werd opgelegd aan operatoren in de transport- en logistieke sector, of de Enron-affaire in de Verenigde Staten, die geleid heeft tot een verhoogde aandacht voor corporate governance en een strengere regelgeving op de financiële sector.

4. COSO – the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – richt zich op het ontwikkelen van modellen en richtlijnen rond 'enterprise risk management', interne controle en fraudepreventie. Voor meer info, zie www.coso.org.

5. De mate waarin en de wijze waarop risicomanagement wordt toegepast, is onder meer afhankelijk van de omvang en de complexiteit van de onderneming, van de bedrijfscultuur en van de managementstijl (COSO, 2004: 3). Wellicht zijn er tal van bedrijven waar dit proces niet op een dergelijke gestructureerde wijze verloopt, of waar het proces gecoördineerd wordt door personen die daartoe niet of onvoldoende opgeleid of gekwalificeerd zijn, niet over de nodige middelen beschikken of te ver van de werkvloer verwijderd zijn om de daadwerkelijke risico's in kaart te brengen.

6. Het nettorisico is dat deel van het bruto- of inherente risico waaraan een organisatie blijft blootgesteld nadat controlemaatregelen zijn ingevoerd.

7. Met snelheid (Engels: *velocity*) wordt de tijdsduur bedoeld die verstrijkt tussen het zich daadwerkelijk manifesteren van een risico-event en het moment waarop de organisatie de effecten daarvan gaat voelen (zie ook Deloitte en Touch, 2012: 7).

tieve methoden zoals interviews en interne workshops tot zeer gesofisticeerde kwantitatieve methoden, of een combinatie van beide (COSO, 2004: 36-38). Vervolgens wordt voor elk afzonderlijk risico bepaald of het al dan niet aanvaardbaar is op basis van de risicobereidheid van het management en andere belanghebbenden. Dit vooraf bepalen van de risicobereidheid is cruciaal en het nalaten ervan is volgens sommige auteurs een van de factoren die geleid hebben tot de wereldwijde financiële crisis (zie o.m. Rittenberg en Martens, 2012: 5).

Organisaties beschikken vaak over alternatieve strategieën om hun doelstellingen na te streven. Aan elk alternatief zijn risico's verbonden, waardoor elk alternatief afgezet moet worden tegen de risicobereidheid. Bepaalde risico's worden zonder meer geaccepteerd, andere worden vermeden. Voorbeelden van risico's die over het algemeen niet getolereerd worden, zijn nalevingsrisico's en risico's voor de veiligheid en de fysieke integriteit van medewerkers. Nog andere risico's worden gereduceerd, verzekerd of getransfereerd naar een derde partij (Gill, 1998; Deloitte en Touch, 2012).

Deze en soortgelijke technieken worden toegepast voor het beheersen van het totaal aan strategische, operationele, financiële en nalevingsrisico's waaraan een organisatie is blootgesteld, en dus ook voor het beheersen van criminele risico's (zie o.m. Gill, 1998). Dat is zowel het geval voor slachtofferschap van externe criminaliteit als van criminaliteit gepleegd door of door toedoen van eigen medewerkers (zie ook Cools, 1994). De nadruk op deugdelijk bestuur en een aantal bredere maatschappelijke en technologische trends hebben ervoor gezorgd dat ook het risico op slachtofferschap van criminaliteit steeds vaker op de agenda van de raad van bestuur komt te staan. Zo blijkt uit een recente enquête uitgevoerd bij Belgische kmo's en grote ondernemingen (2015)⁸ dat informatiebeveiliging steeds belangrijker wordt bij het topmanagement. Het security-bewustzijn bij deze groep is zichtbaar gestegen ten opzichte van 2014 en uit zich in hogere investeringen in ICT-beveiliging (Infosecurity, 2015). Het implementeren van een reeks van preventieve en corrigerende maatregelen wordt beschouwd als een cruciaal onderdeel van een effectieve aanpak om slachtofferschap te voorkomen (Cascarino, 2013).

Ook het systeem van gerelateerde kostenplaatsen waaraan in de introductietekst wordt gerefereerd, past binnen deze logica en methodiek van risicobeheersing. Kosten van beveiliging worden consequent gelinkt aan geografische entiteiten, producten of productgroepen, marktsegmenten, bedrijfsprocessen en

“ Het implementeren van een reeks van preventieve en corrigerende maatregelen wordt beschouwd als een cruciaal onderdeel van een effectieve aanpak om slachtofferschap te voorkomen.

zovoort. Wanneer de kosten van beveiliging voor een bepaald product of type dienstverlening te hoog oplopen, wordt niet nagelaten dit product of deze dienstverlening grondig te evalueren en indien nodig aan te passen of uit het aanbod te schrappen. Voorbeelden zijn het weigeren van het vervoer van extreem diefstalgevoelige producten door een reguliere vervoerder, of het niet langer toestaan van cashbetalingen in een winkel of restaurant om het risico op hold-ups te minimaliseren (zie ook Clarke, 1997: 22; Felson, 1998: 180).

3. De 'cost of control'

Ondernemingen investeren in mensen en middelen om (criminele) risico's tot een aanvaardbaar niveau te reduceren. De omvang van een dergelijke investering is vaak afhankelijk van de aard en de omvang van het bedrijf zelf, van de aard van het product of de dienstverlening, van de geografische locatie, de bedrijfscultuur, de risicobereidheid van het management enzovoort (zie ook COSO, 2004: 3). Bij het kwantificeren ervan wordt vaak uitsluitend gedacht in termen van personeelskosten en financiële kosten van beveiligingsmaatregelen (zie ook Welsh en Farrington, 1999). Vooreerst zijn er de kosten gemaakt door medewerkers die specifiek, al dan niet voltijds of intern, aangesteld zijn om het securitybeleid uit te stippelen of uit te voeren. Dat kan gaan van bewakingspersoneel tot gespecialiseerd personeel dat zich bezighoudt met risicomangement, interne opleiding en advisering, het onderzoeken van incidenten, het auditeren op de naleving van het beleid enzovoort. Zoals dat ook in de publieke sector het geval is, vormen de loonkosten hierbij veruit de grootste kostencomponent.⁹ Deze medewerkers dienen over de nodige werkmiddelen te beschikken om hun taak naar behoren uit te voeren. Zo zijn er huisvestings- en communicatiekosten, opleidings- en certificeringskosten, mobiliteitskosten, kosten verbonden aan de aankoop en het gebruik van al dan niet gespecialiseerde hard- en software, licen-

8. Deze Information Security Breaches Survey werd voor het tweede jaar op rij uitgevoerd onder leiding van PwC Belgium in samenwerking met Jaarbeurs en B-CENTRE, het Belgian Cybercrime Centre of Excellence for Training, Research and Education (Infosecurity Belgium, 2015).

9. In de introductietekst lezen we dat 80 tot 95 % van het budget van de federale politie besteed wordt aan personeelskosten (Bruggeman *et al.*, 2015).

tie- en vergunningskosten, aansluitingskosten bij vakverenigingen enzovoort.

Bovendien gaan bedrijven investeren in de implementatie van vaak situationele preventiemaatregelen zoals camerabewaking en elektronisch toegangscontrole. Dat is zowel in grote, middelgrote als kleine ondernemingen het geval. Zo blijkt uit een peiling bij 1 030 kleine en middelgrote Vlaamse ondernemingen dat 84 % van de kleinhandelaars extra beveiligingsmaatregelen heeft genomen naar aanleiding van de door de federale politie vastgestelde verschuiving van inbraken en overvallen naar kleinere winkels, apotheken, nachtwinkels, supermarkten en benzinestations (UNIZO, 2013): 30 % van hen installeerde beveiligingscamera's, 33 % beschikte over een alarminstallatie en de rest nam alternatieve maatregelen zoals het aanschaffen van een waakhond (UNIZO, 2013).

Het arsenaal aan beschikbare preventiemaatregelen is zeer uitgebreid en divers; het wordt door Clarke (2005) ingedeeld in vijf strategieën die elk vijf verschillende technieken omvatten (zie ook tabel 1). Bepaalde maat-

regelen zijn gericht op het verhogen van de inspanning die nodig is om een misdrijf te plegen, bijvoorbeeld door het opwerpen van fysieke barrières (Clarke, 1997: 17-19; Clarke en Eck, 2003: 6-3 en 6-4; Clarke, 2005: 46; Morgan en Cornish, 2006: 16). Andere zijn bedoeld om de kans op betrapping te verhogen. Voorbeelden hiervan zijn het installeren van inbraakdetectiesystemen en het verhogen van het niveau van formele en informele (sociale) controle (Clarke, 1997: 19-21; Clarke en Eck, 2003: 6-5). Nog andere zijn gericht op het reduceren van de mogelijke beloning voor een dader, bijvoorbeeld door de buit onbruikbaar of waardeloos te maken voor onrechtmatige eigenaars, of door verhandeling ervan op de zwarte markt te bemoeilijken (Clarke, 1997: 22; Clarke en Eck, 2003: 6-6). Bepaalde maatregelen zijn dan weer gericht op het vermijden van situaties en omstandigheden die mogelijk ongewenst gedrag uitlokken of stimuleren (Clarke en Eck, 2003: 6-8; Morgan en Cornish, 2006: 16; Wortley, 2008) of op het proberen te voorkomen dat daders zich gaan beroepen op allerlei excuses om hun wangedrag te minimaliseren of goed te praten (Clarke, 1997: 25; Clarke en Eck, 2003: 6-10).

Tabel 1. Situationele preventiemaatregelen.

<i>Increase the effort</i>	<i>Increase the risks</i>	<i>Reduce rewards</i>	<i>Reduce provocations</i>	<i>Remove excuses</i>
Harden targets	Extend guardianship	Conceal targets	Reduce frustration and stress	Set rules
Control access to facilities	Assist natural surveillance	Remove targets	Avoid disputes	Post instructions
Screen exits	Reduce anonymity	Identify property	Reduce emotional arousal	Alert conscience
Deflect offenders	Utilise place managers	Disrupt markets	Neutralise peer pressure	Assist compliance
Control tools/weapons	Strengthen formal surveillance	Deny benefits	Discourage imitation	Control drugs/alcohol

Bron: Clarke, 2005: 46-47.

De financiële kosten die gepaard gaan met de implementatie van preventiemaatregelen bestaan uit een aantal vaste en variabele elementen. Vaste kosten omvatten onder meer de investeringskosten die noodzakelijk zijn om apparatuur aan te schaffen en te (laten) installeren. Variabele kosten omvatten onder meer de kosten voor herstelling en onderhoud. Louter denken in termen van financiële kosten getuigt evenwel van kortzichtigheid (zie ook Haelterman, 2009, 2011 en 2013; Haelterman *et al.*, 2012). De werkelijke kosten die gepaard gaan met de implementatie van beveiligingsmaatregelen zijn divers van aard, en dat is een veelal onderkend gegeven. Vaak heeft de implementatie van beveiligingsmaatregelen een beperkend of vertragend effect op bepaalde kernprocessen, wat resulteert in indirecte kosten.¹⁰ Verder vertegenwoordigen beveiligingsmaatregelen ook vaak sociale of esthetische kosten die een stuk moeilijker te kwantificeren vallen.¹¹ Bepaalde maatregelen kunnen door de medewerkers gepercipieerd worden als een beperking in hun bewegingsvrijheid (bv. de installatie van volgsys-

temen in bedrijfsvoertuigen) of als een inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer (bv. controle op e-mail en internetverkeer, of camerabewaking op de werkvloer). Het ondoordacht of eenzijdig invoeren van dergelijke maatregelen leidt potentieel tot vervreemding van de medewerkers in kwestie, tot een vertrouwensbreuk met het management, een stijging in het personeelsverloop of tot een sociaal conflict (zie ook Beck en Willis, 1994; Duff en Marshall, 2000; Patankar en Holscher, 2000; Von Hirsch en Shearing, 2000). Met esthetische kosten, ten slotte, wordt verwezen naar de potentiële impact die beveiligingsmaatregelen hebben op de esthetiek van de omgeving en op de perceptie van klanten (Jacques, 1994; Clarke, 1997; Bichler en Clarke, 1997, Haelterman, 2011). Deze impact speelt met name in een retailomgeving een belangrijke rol. Zichtbare veiligheidsmaatregelen zoals een verhoogde aanwezigheid van bewakingspersoneel of traliewerk en stalen rolluiken voor etalages worden door klanten niet altijd geapprecieerd en gaan hun bezoek- en koopgedrag mogelijk negatief beïnvloeden. Andere indi-

10. In de transport- en logistieke sector merken we bijvoorbeeld dat maatregelen zoals het screenen van luchtvracht het exportproces aanzienlijk vertraagt, wat resulteert in meerkosten die eveneens in rekening dienen te worden gebracht (Haelterman, 2011).

11. Het belang dat stakeholders zoals medewerkers en aandeelhouders hechten aan dit soort kosten kan onder meer inzichtelijk gemaakt worden via 'stated preference research' (zie ook Zamparini en Reggiani, 2007).

recte of gevolgkosten van beveiliging resulteren dan weer uit een mogelijke tegenreactie van potentiële daders. De academische literatuur vermeldt hierbij onder meer escalatie-effecten zoals het aanwenden van overmatig geweld om een obstakel te overwinnen, en *displacement* of verplaatsingseffecten (zie ook Clarke, 1992; Eck en Weisburd, 1995; Grabosky, 1996; Morrison en O'Donnell, 1996; Clarke, 1997; Tilley, 2005; Clarke, 2005; Haelterman, 2011). Met verplaatsingseffecten wordt verwezen naar het fenomeen waarbij daders zich gaan richten op een minder beveiligde locatie, een andere tactiek gaan toepassen, zich gaan richten op een ander doelwit of type misdrijf enzovoort.

De som van al deze componenten – financiële, ethische, esthetische en gevolgkosten – maakt het totale kostenplaatje uit van een bepaalde maatregel, een kostenplaatje dat voortdurend dient te worden afgewogen tegen dat van alternatieve maatregelen en tegen de bereikte impact op het risico dat men beoogt te reduceren. Om een dergelijke kosten-batenanalyse mogelijk te maken, is het cruciaal dat het beleid meetbaar en toetsbaar gemaakt wordt, wat resulteert in de nood aan voldoende data, kennis en inzicht.

“ De som van de financiële, ethische, esthetische en gevolgkosten maakt het totale kostenplaatje uit van een bepaalde maatregel. Om een kosten-batenanalyse mogelijk te maken, is het cruciaal dat het beleid meetbaar en toetsbaar gemaakt wordt.

4. De impact van de financieel-economische crisis

Het lijkt geen twijfel dat private ondernemingen gebukt gaan onder de gevolgen van de wereldwijde financieel-economische crisis. Net zoals dat in de publieke sector het geval is, gaat dat gepaard met zowel risico's als opportuniteiten. Het snoeien in personeel, investeringen, werkingsmiddelen en ondersteunende diensten onder druk van een louter financiële logica is een realiteit en tegelijk een reëel risico. In tijden van crisis gaat kostprijs steeds vaker domineren, en dat uit zich ook in het budget dat besteed wordt aan beveiliging (zie o.m. van Geest, 2010). Uitgaven die voorheen nauwelijks of niet ter discussie werden gesteld, worden nu onder de loep genomen. Beveiligingsafdelingen worden weggesaneerd of het aantal medewerkers wordt drastisch gereduceerd. Het invullen van vacatures wordt uitgesteld, er wordt gesnoeid in oplei-

dingsbudgetten voor bestaande medewerkers enzovoort. Een dergelijke focus op kosten is in essentie niet onverstandig, maar mag uiteraard niet impliceren dat belangrijke aspecten zoals risicobeheer uit het oog worden verloren. Zo kan de combinatie van een stijging van het risico op slachtofferschap (Bruggeman *et al.*, 2015) en een bezuiniging in interne controlemechanismen een gevaarlijke cocktail opleveren die tot desastreuze gevolgen kan leiden. Uit onderzoek van PwC is gebleken dat bedrijven die het best presteren in crisistijden simultane ingrepen uitvoeren op het vlak van kostenbeheer, talentbeheer, operationele en organisatorische efficiëntie, groei en innovatie, en risicobeheer en regulering (PwC, 2011).

Gelukkig leidt de crisis ook tot opportuniteiten. In de locomotieftekst wordt terecht verwezen naar kansen die worden gegenereerd in termen van optimalisatie en efficiëntie. Dat is bijvoorbeeld merkbaar in grote ondernemingen die over diverse vestigingen beschikken. Centrale overheadkosten worden gereduceerd en het management in de vestigingen wordt extra gesensibiliseerd en verantwoordelijk gesteld. Kosten van interventies door centrale diensten worden ook vaker doorbelast naar de entiteit die de problemen heeft veroorzaakt, op basis van het principe dat 'de vervuiler betaalt'. Bijgevolg worden deze entiteiten extra gesensibiliseerd om toe te zien op de naleving van interne spelregels. Initiatieven zoals het centraliseren van aankoopbeslissingen hebben meer kans op slagen en instructies van hogerhand blijken gemakkelijker te worden aanvaard wanneer het financieel minder goed gaat.

“ De focus komt opnieuw te liggen op de kernactiviteiten, en preventietechnieken die voorheen vaak louter in theorie werden geïmplementeerd, krijgen in tijden van crisis een eerlijke kans omdat ze vaak geen torenhoge investering vergen.

De focus komt opnieuw te liggen op de kernactiviteiten, en preventietechnieken die voorheen vaak louter in theorie werden geïmplementeerd, krijgen in tijden van crisis een eerlijke kans omdat ze vaak geen torenhoge investering vergen. Vaak zijn ze minder duur en minstens even effectief. Gill (1994) haalt het voorbeeld aan van woninginbraken waarbij het reeds lange tijd bekend is dat eenvoudige maatregelen zoals het vermijden dat brievenpost of reclamefolders zich opstapelen in brievenbussen, een duidelijk preventieve werking hebben. Vaak vertegenwoordigen dergelijke

maatregelen ook lagere ethische kosten, waarmee de stelling wordt onderschreven dat financiële schaarste aanleiding kan zijn om het respect voor mensenrechten te stimuleren (Solorzane, 2014; in Bruggeman *et al.*, 2015). Een ander voorbeeld van maatregelen die niet resulteren in hoge investeringskosten zijn zogenaamde *soft controls*, waarmee verwezen wordt naar beheersmaatregelen die zich eerder situeren op het vlak van het beïnvloeden van de bedrijfscultuur en het gedrag van de medewerkers (zie o.m. de Kiewit, 2009). Een voorbeeld is het daadwerkelijk implementeren van een gedragscode, waarover veel bedrijven beschikken maar die al te vaak een papieren tijger blijft. Die daadwerkelijk implementeren vergt eensgezindheid tussen management en medewerkers over de waarden waarvoor de organisatie staat. Het vergt regelmatig bilateraal overleg, efficiënte communicatie en een voortdurende investering in training en bewustmaking. Het vergt een aanhoudende inspanning van leidinggevenden om voortdurend bezig te zijn met aspecten van bedrijfscultuur, met het tonen van ethisch leiderschap, met het opvangen van signalen van medewerkers, met het sanctioneren van inbreuken op de gedragscode, met het voortdurend sensibiliseren van medewerkers om wantoestanden te melden enzovoort. Wanneer dergelijke maatregelen op een zorgvuldige en doordachte manier worden geïmplementeerd, leiden zij gegarandeerd tot een verrassend en duurzaam resultaat.

5. Raakpunten met het publieke debat

De beweegredenen van bedrijven om te investeren in beveiliging zijn divers en vloeien doorgaans voort uit een commerciële logica. Wanneer een onderneming niet in staat is om criminele risico's in voldoende mate af te dekken, wordt mogelijk rechtstreeks een hypothese gelegd op het voortbestaan van die onderneming. Aandeelhouders zullen niet langer bereid zijn te investeren, medewerkers zullen zich onveilig en misnoegd voelen, en klanten zullen afhaken en overstappen naar de concurrentie. Deze optie is eigen aan een vrijmarkteconomie, waar verscheidene spelers soortgelijke producten en diensten aanbieden, en waar het klanten vrij staat om al dan niet op dat aanbod in te gaan. Deze logica speelt vooralsnog niet binnen de verhouding tussen burger en politie, althans niet zolang het uitbesteden van administratieve of bepaalde 'perifere' taken inhoudt dat publieke en private actoren zich volledig complementair opstellen, zolang er een democratische eensgezindheid bestaat omtrent welke taken exclusief zijn voorbehouden aan de overheid, en zolang er consequent wordt ingegaan tegen ondemocratische concepten zoals, bijvoorbeeld, 'betaalpolitie'. Het kerntakendebat behoort in deze discussie centraal te staan en de uitkomst van dat debat zal de grens bepalen tussen de veiligheidszorg die exclusief toebehoort aan de overheid en de veiligheids-

markt die aangeboord kan worden door de private sector.

In de introductietekst wordt gerefereerd aan de verhouding tussen financiële kosten en maatschappelijke relevantie, en wordt de vraag gesteld of het veiligheidsbeleid eerder bepaald dient te worden op basis van de maatschappelijke noden dan wel op basis van de beschikbare budgettaire ruimte. In een rechtsstaat is het eerste het geval, op voorwaarde dat die maatschappelijke noden op een objectieve en democratische wijze gedefinieerd worden. Zijn onze politiediensten met de juiste dingen bezig of worden ze te veel afgeleid door activiteiten die niet tot hun eigenlijke takenpakket behoren? Worden 'klanten' voldoende gehoord bij het definiëren van de kerntaken van de overheid in het algemeen en van de politie- en veiligheidsdiensten in het bijzonder? Vormt risicobereidheid een onderwerp van discussie in het kerntakendebat en in het debat over het soort politiezorg dat men wil realiseren? Alleen wanneer er democratische eensgezindheid bestaat over wat wel en niet tot de takenpakket van de publieke politie- en veiligheidsdiensten dient te behoren, is een debat over de financiering van die taken en een eventuele vraag om meer middelen aan de orde.

Anders is het met de verhouding tussen politiediensten en externe dienstverleners of leveranciers. Wanneer politiediensten taken uitbesteden aan de private sector is er nood aan een degelijk en transparant aankoopbeleid, aan het vooraf bepalen van heldere doelstellingen en kwaliteitseisen, en aan een efficiënt opvolgingsbeleid. Van private dienstverleners wordt immers verwacht dat zij winst maken, waardoor er mogelijke spanningen ontstaan tussen commerciële druk en de kwaliteit van het geleverde product of de geleverde (publieke) dienstverlening (Crisp en Ward, 2008: 57).

In deel 2 hebben we gezien dat de wijze waarop ondernemingen omgaan met het criminaliteitsvraagstuk vaak gebaseerd is op risicomanagement. Kosten van beveiliging worden consequent gelinkt aan onder meer producten en diensten, en wanneer de kosten voor een bepaald product of bepaalde dienst te hoog oplopen, wordt niet nagelaten dit product of deze dienst uit het aanbod te schrappen. Deze laatste optie is uiteraard minder vanzelfsprekend in de publieke sector, en met name voor die taken die geacht worden exclusief aan de overheid toe te behoren. Politiediensten kunnen moeilijk opteren om zich niet langer in te laten met de strijd tegen terrorisme omdat het kostenplaatje te hoog oploopt. Voor bepaalde aspecten van veiligheidszorg kan dat wellicht wel, en dat brengt ons opnieuw bij het kerntakendebat, bij de problematiek rond publiek-private samenwerking en bij de vraag welke veiligheidstaken het best kunnen worden gepri vatiseerd (*cf. supra*).

Binnen het bedrijfsleven wordt vaak geopteerd voor situationele maatregelen en technieken (zie ook Haelterman, 2012). Die worden ook frequent toegepast in de publieke sector, bijvoorbeeld bij het aanbieden van technopreventief advies aan burgers die het slachtoffer zijn geworden van een inbraak(poging), of in het kader van *problem-oriented policing*. Zo blijkt dat er in 86 % van de inzendingen die tussen 2001 en 2010 geselecteerd werden als winnaar of finalist van de jaarlijkse Herman Goldstein Award, gebruikgemaakt werd van situationele preventiemaatregelen (Eck en Madensen, 2012: 85). De totale kosten die bedrijven besteden aan de implementatie van dergelijke maatregelen omvatten verschillende componenten. Vooreerst zijn er de financiële kosten, die bestaan uit een aantal vaste en variabele elementen. Voorts zijn er de ethische kosten, of de kosten die onder meer voortvloeien uit de impact die bepaalde maatregelen hebben op het welbevinden van het personeel. Er zijn ook de esthetische kosten, die resulteren uit de potentiële impact op de esthetiek van de omgeving en de publieke perceptie daarvan. De aanwezigheid van zwaar-gewapende militairen in het straatbeeld is daar een mogelijk voorbeeld van. De inzet ervan kost niet alleen veel geld¹², ook de impact ervan op het subjectieve (on)veiligheidsgevoel van de burger en de esthetiek van de onmiddellijke omgeving resulteert in een potentiële kost. Tot slot zijn er de gevolggkosten van beveiliging, zoals escalatie- en verplaatsingseffecten die mogelijk het initiële probleem of risico overstijgen. Deze aandachtspunten zijn zowel in het publieke als private debat aan de orde.

In deel 4 van deze bijdrage werd verwezen naar een aantal mogelijke effecten van de financieel-economische crisis op het veiligheidsbeleid van ondernemingen. Een overmatige focus op kosten leidt ertoe dat er potentieel zodanig wordt gesnoeid in beschikbare budgetten dat risico's niet of onvoldoende worden afgedekt, of dat de risicobereidheid wordt opgetrokken tot een onverantwoord niveau. Bovendien is gebleken dat bedrijven die blijven investeren vaak zonder al te veel kleerscheuren en met een concurrentiële voor-sprong uit het economische dal weten te klimmen (PwC, 2011). Er werd verder verwezen naar de wijze waarop bestaande processen onder financiële druk onder de loep worden genomen en geoptimaliseerd, wat aanzet tot creativiteit en innovatie. De financieel-economische crisis leidt ertoe dat de nodige aandacht uitgaat naar het reduceren van onnodige kosten. Hierbij wordt niet resoluut gekozen voor in- of outsourcing. Elke bedrijfsactiviteit wordt individueel beoordeeld, met inbegrip van wie die activiteit op de meest efficiënte wijze kan verzorgen. Soms is dat een externe partij, maar dat is niet noodzakelijk het geval. Overbodige activiteiten worden weggesneden en het ideale

klimaat wordt gecreëerd om af te stappen van bureaucratie, regelneerij en 'hokjesdenken'. Veiligheid wordt een zaak van iedereen. Iedere medewerker en leidinggevende wordt geacht zijn of haar steentje bij te dragen, en individuen worden persoonlijk aangesproken en aansprakelijk gesteld wanneer zij hun verantwoordelijkheid ontlopen. Deze observatie is in overeenstemming met de stelling van het Trendsignalelement 2012 waaraan gerefereerd wordt in de introductietekst, namelijk dat het belang van een gezamenlijke inzet toeneemt naarmate het budget voor veiligheid krimpt (Bruggeman *et al.*, 2015). Deze stelregel geldt zowel voor een individuele onderneming als voor de samenleving als geheel.

“ Het belang van een gezamenlijke inzet neemt toe naarmate het budget voor veiligheid krimpt. Deze stelregel geldt zowel voor een individuele onderneming als voor de samenleving als geheel.

6. Conclusies

Binnen het bedrijfsleven wordt het veiligheidsbeleid in grote mate bepaald door financiële imperatieven en belangen van 'stakeholders'. Criminele risico's worden naar best vermogen geïdentificeerd en geëvalueerd, en controlemaatregelen worden ingevoerd om het nettorisico in overeenstemming te brengen met de risicobereidheid van het management en andere belanghebbenden. Bepaalde risico's worden getransfereerd naar een derde partij, of gewoonweg vermeden, en wanneer het fout loopt wordt terecht een beroep gedaan op de overheid.

De aandacht die binnen het bedrijfsleven uitgaat naar criminaliteitsbeheersing is geen nieuw gegeven. Verscherpte regelgeving, een toenemende nadruk op deugdelijk bestuur en een aantal bredere maatschappelijke en technologische trends hebben ervoor gezorgd dat het risico op slachtofferschap van criminaliteit sinds jaren hoog op de agenda staat. Gemiddelde investeringen in mensen en middelen namen stapsgewijs toe, net als de kennis en expertise om deze middelen op de meest adequate manier in te zetten.

De recente financieel-economische crisis heeft tegelijk geleid tot risico's en opportuniteiten, ook wat betreft het veiligheidsbeleid. Enerzijds ligt er vandaag wellicht meer nadruk op besparingen en kostenefficiëntie, anderzijds heeft dit soberheidsbeleid bij vele onder-

12. Over de periode van 17 tot en met 30 januari 2015 zou de beveiligingsopdracht van de paracommando's een slordige 45 000 EUR per dag gekost hebben (Knack, 13 februari 2015).

nemingen geleid tot een betere interne prioriteitstelling en organisatie, en bovenal tot innovatie.

“ Door de financieel-economische crisis ligt er meer nadruk op besparingen en kostenefficiëntie, maar ze heeft ook geleid tot een betere interne prioriteitstelling en organisatie, en bovenal tot innovatie.

De vergelijking tussen het publieke en private discours is treffend. Hoewel de finaliteit van publieke en private actoren elders ligt, leidt financiële schaarste in beide domeinen tot de nood aan reflectie over kerntaken, over het optimaliseren van de wijze waarop die kerntaken het best worden vervuld, en over hoe ze het best dienen te worden gefinancierd.

Referenties

- ACFE – Association of Certified Fraud Examiners (2014). *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse*; www.acfe.com/rtnn/docs/2014-report-to-nations.pdf (geraadpleegd op 9 mei 2015).
- Beck, A. en Willis, A. (1994). Customer and staff perceptions of the role of closed circuit television in retail security (p. 186-202). In Gill, M. (red.), *Crime at Work*. Leicester: Perpetuity Press.
- Bichler, G. en Clarke, R.V. (1997). Eliminating Pay Phone Toll Fraud at the Port Authority Bus Terminal in Manhattan (p. 98-112). In Clarke, R.V. (red.), *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies (2nd edition)*. New York: Harrow and Heston.
- Bruggeman, W., De Baets, P. en Easton, M. (2015). ‘It’s the economy’ of hoe financiële imperatieven het politie- en veiligheidsbeleid meer dan ooit bepalen. *Orde van de Dag*, 71 (3): 5-18.
- Cascarino, R.E. (2013). *Corporate Fraud and Internal Control. A Framework for Prevention*. New Jersey: Wiley en Sons Inc.
- Clarke, R.V. (1992). *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*. New York: Harrow and Heston.
- Clarke, R.V. (1997). Introduction (p. 1-44). In Clarke, R.V. (red.), *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies (2nd edition)*. New York: Harrow and Heston.
- Clarke, R.V. (2005). Seven misconceptions of situational crime prevention (p. 39-70). In Tilley, N. (red.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. Devon: Willan Publishing.
- Clarke, R.V. en Eck, J. (2003). *Become a Problem-Solving Crime Analyst in 55 Small Steps*; via www.popcenter.org/library/reading/pdfs/55stepsUK.pdf (geraadpleegd op 5 mei 2015).
- Cools, M. (1994). *Werknemerscriminaliteit*. Brussel: VUBpress, 287.
- COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2004). *Enterprise Risk Management Integrated Framework. Application Techniques*. COSO, 15.
- Crisp, A. en Ward, D. (2008). Policing the community in the 21st century (p. 50-67). In Stout, B., Yates, J. en Williams, B. (red.), *Applied Criminology*. Londen: Sage Publications.
- Deloitte en Touch (2012). *Risk Assessment in Practice*. Research commissioned by the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 22.
- de Kiewit, M.A. (2009). *Soft Controls*. Management van compliance en integriteit (6). Euroforum Uitgeverij BV, 48.
- Demeulemeester, S. (2015, 13 feb.). Para’s op straat kosten 45.000 euro per dag. *Knack*; www.knack.be/nieuws/belgie/para-s-op-sstraat-kosten-45-000-euro-per-dag/article-normal-533051.html.
- DSB/SPC – Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid – Service de la Politique Criminelle (s.d.). *Bedrijfscriminaliteit*; www.dsb-spc.be/web/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=72 (geraadpleegd op 8 mei 2015).
- Duff, R.A. en Marshall, S.E. (2000). Benefits, Burdens and Responsibilities: some Ethical Dimensions of Situational Crime Prevention (p. 17-35). In von Hirsch, A., Garland, D. en Wakefield, A. (red.), *Ethical and Social Perspectives on Situational Crime Prevention*. Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Eck, J.E. en Madensen, T.D. (2012). Situational crime prevention makes problem-oriented policing work (p. 80-92). In Tilley, N. en Farrell, G. (red.), *The Reasoning Criminologist. Essays in honour of Ronald V. Clarke*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Eck, J. en Weisburd, D. (1995). Crime Places in Crime Theory (p. 1-33). In Eck, J. en Weisburd, D. (red.), *Crime Prevention Studies Volume 4: Crime and Place*. Monsey, New York: Criminal Justice Press.
- ECSA – European Corporate Security Association (sd.). *Mission and Objectives*; www.ecsa-eu.org/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=27 (geraadpleegd op 7 mei 2015).
- Felson, M. (1998). *Crime and Everyday Life (2nd edition)*. Londen: Pine Forge Press.
- Garland, D. (1996). The limits of the sovereign state: Strategies of crime control in contemporary society. *British Journal of Criminology*, 36: 445-471.
- Gill, M. (1994). Introducing Crime at Work (p. 1-10). In Gill, M. (red.), *Crime at Work*. Leicester: Perpetuity Press.
- Gill, M. (red.) (1998). *Crime at Work Volume 2: Increasing the Risk for Offenders*. Leicester: Perpetuity Press.
- Grabosky, P.N. (1996). Unintended Consequences of Crime Prevention (p. 25-56). In Homel, R. (red.), *Crime Prevention Studies Volume 4: The Politics and Practice of Situational Crime Prevention*. Monsey: Criminal Justice Press.
- Haelterman, H. (2009). Beveiligingslabels in het goederenvervoer (p. 14-17). In *Private Veiligheid*, Uitgeverij Politia, 40.
- Haelterman, H. (2009). Situational Crime Prevention and Supply Chain Security: an ‘Ex Ante’ Consideration of Preventive Measures. *Journal of Applied Security Research*, 4 (4): 483-500.
- Haelterman, H. (2011). Re-thinking the Cost of Supply Chain Security. *Crime, Law and Social Change*, 56 (4): 289-405.
- Haelterman, H. (2012). *Situational crime prevention in the international supply chain: the cost of alternative measures*. PhD (UGent).

- Haelterman, H. (2013). *Situational Crime Prevention and Supply Chain Security. Theory for Best Practice*. CRISP Report, Alexandria VA: ASIS Foundation Research Council, 60.
- Haelterman, H., Callens, M. en Vander Beken, T. (2012). Controlling Access to Pick-up and Delivery Vans: the Cost of Alternative Measures. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 18 (2): 163-182.
- Infosecurity Belgium (2015). *Evolutie van IT beveiliging in het Belgische bedrijfsleven*; www.infosecurity.be/newsitem/18562 (geraadpleegd op 7 mei 2015).
- Jacques, C. (1994). Ram raiding: the history, incidence and scope for prevention (p. 42-55). In Gill, M. (red.), *Crime at Work*. Leicester: Perpetuity Press.
- Lean Six Sigma (s.d.). *Wat is een stakeholder?*; <http://leansixsigmatools.nl/wat-is-een-stakeholder> (geraadpleegd op 7 mei 2015).
- Morgan, R. en Cornish, D. (2006). Introduction: crime and disorder on public transport (p. 1-28). In Smith, M.J. en Cornish, D.B. (red.), *Secure and Tranquil Travel: Preventing Crime and Disorder on Public Transport*. Londen: UCL Jill Dando Institute of Crime Science.
- Morrison, S.A. en O'Donnell, I. (1996). An analysis of the decision-making practices of armed robbers (p. 159-188). In Holmel, R. (red.), *The Politics and Practice of Situational Crime Prevention*. Crime Prevention Studies Volume 5. Monsey: Criminal Justice Press.
- Patankar, M.S. en Holscher, L. (2000). Accessibility versus Security: the Challenge to Airport Security Systems. *Security Journal*, 13 (2): 7-19.
- PwC (2011). *Kostenreductie alleen volstaat niet om crisis te doorstaan*; www.pwc.be/nl/press/2011-12-19-crisis-management.html (geraadpleegd op 8 mei 2015).
- Rittenberg, L. en Martens, F. (2012). *Understanding and Communicating Risk Appetite*. Research commissioned by the Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO), 24.
- Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie (2014). *Eindrapport Benelux-onderzoek Misleidende Handelspraktijken gericht op Ondernemers*; www.benelux.int/files/7414/0385/9223/eindrapport_acquisitiefraude.pdf (geraadpleegd op 9 mei 2015).
- Tilley, N. (2005). Introduction: thinking realistically about crime prevention (p. 3-13). In Tilley, N. (red.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. Devon: Willan Publishing.
- UNIZO – Unie van Zelfstandige Ondernemers (2013). *84% van kleinhandelaars neemt beveiligingsmaatregelen*; www.unizo.be/uwzaakleden/pers/84_van_kleinhandelaars_neemt_beveiligingsmaatregelen.html (geraadpleegd op 9 mei 2015).
- VBO – Verbond van Belgische Ondernemingen (s.d.). *Permanent Overlegorgaan Bedrijfsbeveiliging: een win-win*; <http://vbo-feb.be/nl-BE/Actiedomeinen/Veiligheid-en-welzijn-op-het-werk/Bedrijfsbeveiliging/Permanent-Overlegorgaan-Bedrijfsbeveiliging-een-win-win--> (geraadpleegd op 7 mei 2015).
- VBO – Verbond van Belgische Ondernemingen (s.d.). *Oplichting ondernemers kost bijna een miljard euro*; <http://vbo-feb.be/nl-BE/Actiedomeinen/Veiligheid-en-welzijn-op-het-werk/Bedrijfsbeveiliging/Oplichting-ondernemers-kost-bijna-een-miljard-euro> (geraadpleegd op 9 mei 2015).
- van Geest, R. (2010). *Crisis nekt beveiliging P.C. Hoofdstraat*; www.nu.nl/nuzakelijk-overig/2309432/crisis-nekt-beveiliging-pc-hoofdstraat.html (geraadpleegd op 9 mei 2015).
- Von Hirsch, A. en Shearing, C. (2000). Exclusion from Public Space (p. 77-96). In von Hirsch, A., Garland, D. en Wakefield, A. (red.), *Ethical and Social Perspectives on Situational Crime Prevention*. Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Waring, A.E. en Glendon, A.I. (1998). *Managing Risk. Critical issues for survival and success into the 21st century*. Londen: Thomson Learning.
- Welsh, B.C. en Farrington, D.P. (1999). Value for money? A review of the costs and benefits of situational crime prevention. *British Journal of Criminology*, 39 (3): 345-368.
- Wortley, R. (2008). Situational precipitators of crime (p. 48-69). In Wortley, R. en Mazerolle, L. (red.), *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Devon: Willan Publishing.
- Zamparini, L. en Reggiani, A. (2007). The Value of Travel Time in Passenger and Freight Transport: An Overview (p. 145-162). In van Geenhuizen M., Reggiani A. en Rietveld, P. (red.), *Policy Analysis of Transport Networks*. Aldershot: Ashgate.

'Return on security investment (ROSI)': een 'business case' voor 'security'

Inge Vandijck¹

INHOUD

Inleiding	67
1. Welke knelpunten maken 'security' een 'noodzakelijk kwaad'?	67
1.1. De zin en de onzin van publieke camerabewaking	68
1.2. Waarom was de diamantroof van de eeuw geniaal in zijn eenvoud?	70
1.3. De slaagkans op het verijdelen van een aanval...	72
2. 'Return on security investment': illusie of opportuniteit?	73
2.1. De securitisering naar aanleiding van '9/11'	73
2.2. Is Return On Security Investment un Poco Loco?	74
3. Waar ligt het 'security optimum'?	75
4. Besluit	76
Referentielijst	77

Inleiding

De grootste uitdaging voor *security*-managers bestaat erin de waarde van *security* aan te tonen. De *return on security investment* (ROSI) argumenteren is geen gemakkelijke maar ook geen onmogelijke opdracht. In heel wat organisaties met een tamelijk lage maturiteit in *security*-risicomanagement wordt de link tussen de investeringen in *security* en de toegevoegde waarde ervan niet (voldoende) gelegd. Kosten voor *security* worden vaak beschouwd als een noodzakelijk kwaad, als reactie op een incident of om te voldoen aan wettelijke verplichtingen. In organisaties met een hogere *security*-maturiteit wordt de link tussen *security* en meerwaarde wel gelegd en dan worden investeringen in *security* gekoppeld aan de bescherming van waarde gecreëerd in de organisatie. Maar kan *security*-management ook effectief nieuwe waarde creëren?

Om deze vraag te beantwoorden, moeten we het begrip 'risico' beter duiden. Als risico exclusief wordt gedefinieerd als een gevaar, een dreiging, een discontinuïteit, dan wordt risico puur negatief gezien. In deze logica worden de kosten voor risicomanagement dan in het slechtste geval beschouwd als een onvermijdelijk en noodzakelijk kwaad of, in het beste geval, als een bescherming van de gecreëerde waarde. De aanzet tot actie in risicomanagement is dan reactief. Een 'negatieve' benadering van risico is vrij eng. Aan het bereiken van doelstellingen zijn inherent risico's

verbonden, en die kunnen niet alleen negatief maar ook positief zijn.

Return on security investment: de stelling klinkt tegenstrijdig en intrinsiek gaat ze in tegen ons gevoel voor logica, onze verwachtingen en onze intuïtie. Ogenschijnlijk tegenstrijdig of niet, vele organisaties hebben vandaag nood aan méér *security*, in een klimaat van kostenbesparingen.

In deze tekst zoeken we een antwoord op drie vragen.

- Welke knelpunten maken *security* een 'noodzakelijk kwaad' en een 'onvermijdelijke kostenpost'?
- Is *return on security investment* een illusie of een opportuniteit?
- Waar ligt het *security optimum*, het optimale punt waar marginale kosten voor *security* én opbrengsten elkaar ontmoeten?

1. Welke knelpunten maken 'security' een 'noodzakelijk kwaad'?

Er wordt heel wat geïnvesteerd in *security* om foute redenen: *security* als reactie op een incident, *security* met als louter doel conformiteit met wet- en regelgeving... met andere woorden 'schijn-*security*' of *window dressing security*, *security* als een noodzakelijk kwaad, een onvermijdelijke kostenpost. Bij deze 'schijn-*security*' of *window dressing security* wordt er wel degelijk geïnvesteerd, maar niet gebaseerd op een geloof in *security*, eerder omdat 'het moet' en 'onvermijdelijk' is.

Welke knelpunten maken *security* een 'noodzakelijk kwaad'? Een investering in *security* zonder link met de *security*-risico's die van toepassing zijn is een eerste knelpunt. Investeren in *security* zonder economische *business case* is een tweede. 'Reactieve' *security*, ná een incident, in plaats van 'proactieve' *security* op basis van een grondige beoordeling van de *security*-risico's is een derde knelpunt.

1. Inge Vandijck is founding & managing partner van Radar Risk CVBA. Radar is een netwerk van risk management ondernemingen wereldwijd. Radar werd opgericht door de founding & managing partners van Optimit, na de

aquisitie van Optimit door Securitas AB in 2015. Radar heeft vestigingen in België, Nederland, Zweden, US Chicago (North America area), US Puerto Rico (Central America area) en Peru Lima (South America area).

De illustratie van de knelpunten doen we opnieuw aan de hand van drie vragen.

- 1) Wat is de zin, of de onzin, van publieke camerabewaking?
- 2) Waarom was bijvoorbeeld de 'diamantroof van de eeuw' geniaal in zijn eenvoud?
- 3) Hoe weten we of we een aanval van vandalen, activisten, dieven, saboteurs of terroristen zullen kunnen verijdelen?

1.1. De zin en de onzin van publieke camerabewaking

Steeds meer steden en gemeenten kiezen de laatste jaren voor camerabewaking. In sommige steden en gemeenten waren camera's tot voor kort een vrijwel onbespreekbaar onderwerp in de gemeenteraad, maar het tij is duidelijk gekeerd.

Ondanks grote investeringen (binnen een strakke budgettaire context) leert mijn eigen ervaring dat publieke, en ook private, camerabewaking jammer genoeg vaak onzin is en de opbrengsten van de investering vaak nihil en daarom zinloos zijn. Camerabewaking in zowel de publieke en private sector maakt vaak de belofte niet waar. Dat camera's wel zinvol kunnen zijn, wordt bijvoorbeeld aangetoond door het identificeren van de daders van de moord op Joe Van Holsbeeck. Op 21 april 2006 gaf het gerechtelijke onderzoeksteam de videobeelden van de MP3-moord op Joe Van Holsbeeck vrij, in de hoop dat zij op die manier snel de daders zouden kunnen vinden. De camerabeelden van het station in Brussel-Centraal bleken onbruikbaar maar de beelden van camerabewaking van handelaars rondom het station konden de vluchtroute van de daders in kaart brengen. De beelden konden zelfs gebruikt worden om de precieze lengte van de daders te kunnen berekenen. Een docent herkende ten slotte een van zijn leerlingen op de camerabeelden en nog diezelfde dag legde een van de daders een volledige bekentenis af.

De preventieve bijdrage van cameratoezicht blijkt uit verschillende onderzoeken zeer relatief te zijn; politie- en gemeentediensten en het parket kunnen maar (te) zelden de camerabeelden gebruiken na vaststelling van een strafbaar feit of overlast; de beelden zijn vaak van te slechte kwaliteit of te vaag.

In een studie van Martin Gill en Angela Spriggs (2005) worden dertien Britse cameraprojecten volgens eenzelfde rigoureuze onderzoeksmethodiek onderzocht. De resultaten lijken volgens 'Slim bekeken'² hoopgevend maar bij nadere beschouwing blijft er weinig van over.

- In zes van de dertien projecten daalde de criminaliteit.
- Gevoelens van veiligheid verbeterden in twaalf van de dertien gebieden.
- De meeste resultaten waren niet statistisch significant.
- Op parkeerterreinen en rondom een ziekenhuis werden betere resultaten geboekt dan in de stadscentra.
- Cameratoezicht is waarschijnlijk effectiever op plekken met gecontroleerde toegangspunten dan in *open street settings*.
- Impulsieve delicten, zoals geweld onder invloed van drank, drugs of hevige emoties, nemen nauwelijks af door cameratoezicht. Delicten die voorbereid worden, zoals autodiefstal of inbraken, nemen wel licht af.
- De kosten van cameratoezicht zijn hoog, de baten zijn beperkt.

Er was geen enkel cameraproject dat echt goed was uitgevoerd. Dat betekent eigenlijk dat het nog te vroeg is (na tien jaar experimenteren!) om definitieve conclusies te trekken.

Het rapport van Wesh en Farrington (2007) beschrijft de resultaten van 44 evaluaties van cameratoezicht, die aan strenge methodologische eisen moeten voldoen. De evaluaties komen vooral uit Engelstalige landen. Volgens de resultaten:

- 1) leidt cameratoezicht gemiddeld tot 19 % minder criminaliteit;
- 2) is cameratoezicht het meest effectief:
 - op parkeerterreinen;
 - als de cameradichtheid (het aantal camera's) hoog is;
 - als de camera's worden gebruikt om specifieke delicten aan te pakken;
 - als camera's worden ingezet samen met andere preventieve maatregelen, zoals verbeterde straatverlichting.

Dat camerabewaking zo zelden de 'belofte' waarmaakt, is zonde want cameratoezicht vraagt een grote investering. Een camera in het publieke domein kost gemiddeld tussen 10 000 en 40 000 EUR. Vooral kosten van het netwerk bepalen het budget. Cameratoezicht kan echter wel zeer zinvol zijn, indien de doelstellingen en de verwachtingen juist worden ingesteld en cameratoezicht op een goede manier wordt georganiseerd. Waarom camerabewaking vaak faalt in haar opzet kan worden samengevat in tien valkuilen.

- 1) onduidelijke doelstellingen: ontrading, observatie, bewijslast...;
- 2) onvoldoende beelddefinitie en -resolutie;

2. www.slimbekeken.nu/index.cfm?PAGE=Meta-evaluaties.

- 3) ongeschikte cameralocaties;
- 4) ongeschikte lichtomstandigheden;
- 5) geen of onderbroken *line of sight*;
- 6) verkeerde technologiekeuze;
- 7) netwerk;
- 8) installatiefouten en slecht onderhoud;
- 9) ondoelmatig gebruik van camerabeelden;
- 10) niet inbedden in een integraal en geïntegreerd concept.

De eerste valkuil is dat camera's vaak geplaatst worden zonder dat formele doelstellingen zijn gesteld. Camera's kunnen ingezet worden voor heel wat doeleinden, maar ieder doel vraagt een specifieke aanpak. De doelstellingen van camerabewaking zouden gekoppeld moeten zijn aan de risico's die men wil mitigeren. Overlast, diefstal, drugsproblematiek, agressie, verkeersproblematiek... Overheden moeten beslissen of camera's vooral preventief en dus ontmoedigend moeten werken en/of een rol moeten spelen in opsporing en/of bewijslast. Dat is een wereld van verschil. Iedere vorm van proactieve interventie vraagt immers dat er *live monitoring* is. Camera's kunnen ingezet worden voor een hele waaier van doelen die kunnen verschillen van locatie tot locatie. In bepaalde delen van een stad of een gemeente kunnen camera's ingezet worden om een verkeerssituatie te observeren terwijl camera's op andere plaatsen ingezet kunnen worden om 's nachts een uitgaansbuurt te observeren. Bij een manifestatie kan diezelfde stad of gemeente opteren voor mobiel cameratoezicht. Ook de recentere vorm van Automated Number Plate Recognition (ANPR) vraagt duidelijke doelstellingen: *white list/black list*, wat is de rol van de politie bij 'hits' voor inbreuken betreffende niet-gekeurde en niet-verzeerde voertuigen? De kunst is ook om dure technologie zoals camerabewaking multifunctioneel te kunnen inzetten; zo verhoogt de *return on security investment*. Een camera die opgesteld wordt om de snelheid te handhaven op een bepaald traject of kruispunt kan ook nuttig aangewend worden voor informatiegaring over een misdrijf (bv. vluchtauto). Zulke zoektocht naar synergie vergt vanzelfsprekend een open geest en overleg met potentiële partners.

De tweede valkuil is onvoldoende beelddefinitie en beeldresolutie. Onze ervaring leert ons dat heel wat camera's beelden registreren van niet-interessante domeinen zoals niet-kritische plaatsen, de lucht... Nog meer dan beelddefinitie, is de resolutie van de gewenste beelden van doorslaggevend belang. Vaak bestaat de verwachting dat camera's alles tot in het kleinste detail kunnen registreren, maar dat klopt niet. Er is een wereld van verschil tussen camerabeelden die een algemeen overzicht, een herkennings- of een identificatiebeeld opleveren.

Als derde valkuil leiden ongeschikte cameralocaties tot heel wat onzinnige camerabeelden. Een onjuist gezichtsveld, te hoog, te laag...kan leiden tot blinde vlek-

ken en/of onvoldoende dekking. Ongeschikte lichtomstandigheden kunnen de kwaliteit van de beelden ernstig parten spelen en zijn de vierde valkuil. Er kan te weinig licht zijn, maar ook te veel licht op de foute plaats, of tegenlicht... Het uitvoeren van lichtmetingen alvorens camera's te plaatsen, behoedt voor deze valkuil. Bomen, struiken..., verandering in de omgeving, accidenteel of intentioneel de camera van positie wijzigen zijn voorbeelden van hoe het beeld van de camera onderbroken kan worden. Geen of slechte *line of sight* is de vijfde valkuil.

Er is doorgaans weinig 'slechte' cameratechnologie op de markt. De keuze van technologie, het type van camera, het type lens, de software, bijbehorende materialen kan echter wel verkeerd zijn. De juiste keuze van technologie is een afgeleide van de doelstellingen, de definitie en de resolutie van de gewenste beelden, de locatie en de lichtomstandigheden en geldt als de zesde valkuil.

Het netwerk is een van de belangrijkste elementen van het camerabewakingssysteem. Dit onderdeel wordt vaak onderschat in cameraprojecten in het publieke domein. Onterecht, want het aandeel van het netwerk in de investering voor camerabewaking in het publieke domein is zeer groot. Een ongeschikt transmissienetwerk kan te wijten zijn aan een te lage beschikbare bandbreedte, een verkeerde keuze op het vlak van medium (bekabeld met coax, fiber..., draadloos, mix), de te overbruggen afstand, interferentie, vereiste capaciteit. Iedere stad of gemeente heeft bovendien een specifieke situatie, wat betreft reeds aanwezige bekabeling. Heel wat steden en gemeenten trappen in deze zevende valkuil.

Een slechte installatie en een slecht onderhoud resulteren in slechte camerabeelden. Condens, stof, corrosie zijn maar enkele voorbeelden van oorzaken die camerabeelden vertroebelen... Valkuil 8 is voor veel steden en gemeenten kommer en kwel als hieraan te weinig aandacht wordt gegeven in het aanbestedingsproces.

Als de camera's zijn geplaatst, begint pas het echte werk. Camerabeelden die niet bekeken worden, real-time of reactief, en waaruit geen acties volgen is zonde van de investering. Een veelvoorkomend probleem is een ondoeltreffende visualisatie (1 operator moet naar tientallen beelden kijken: onmogelijk!), geen of ontoereikende opleiding aan operatoren, geen of onvoldoende 'intelligent' gebruik, niet of onvoldoende meten van resultaten... Valkuil 9 is bij uitstek de reden waarom veel publieke camerabewakingsprojecten hun belofte niet waarmaken. Er wordt vaak overgeïnvesteerd in technische middelen en veel te weinig in organisatorische maatregelen. 20 % investeren in organisatorische (preventie)maatregelen geeft mogelijk 80 % return, een onderzoek waard.

Camerabewaking is geen eiland ‘op zich’ dat een stad of gemeente veiliger maakt. De tiende valkuil is het niet ‘inbedden van camerabewaking in het integrale en geïntegreerde veiligheidsplan, gelinkt aan maatregelen op het vlak van leefbaarheid, multifunctionaliteit of gemeentelijke administratieve sancties (GAS).

De *return on security investment* van de vele camera-beelden in het publieke domein is een heet hangijzer. De vele camerabeelden kunnen onmogelijk optimaal worden benut in het kader van de politiediensten. Uit het wetsontwerp ter herziening van de wet op de private en bijzonder veiligheid³ en de beleidsnota van de federale minister van Veiligheid van Binnenlandse Zaken Jan Jambon⁴ blijkt dat duidelijk wordt gemikt op een grotere rol van de commerciële veiligheidssector onder meer in de vorm van publiek-private samenwerking (PPS).

Een debat over of het opportuun is om het observeren van camerabeelden op het publiek terrein uit te besteden aan de private sector zou gevoerd moeten worden vanuit het risicoperspectief en de meest kostenefficiënte inzet van schaarse middelen die effectief risico's mitigeert. Voor ogen het steeds groeiende aantal publieke camera's, moeten we ons de vraag stellen of investeringen in camerabewaking kunnen renderen als het observeren van publieke camerabeelden niet kan worden uitbesteed aan de private sector.

Nederland staat hier verder in; in diverse gemeenten worden camerabeelden geobserveerd door de private sector. Bij een verdachte observatie wordt het beeld overgedragen aan de politie die de regie behoudt. Het federale regeerakkoord van 9 oktober 2014 bevat enkele clausules waarbij gewezen wordt op de nood aan

meer *efficiency*, vaak geformuleerd in termen van een budgettair neutrale uitkomst. Er zal gewerkt worden aan nieuwe en vereenvoudigde wetgeving waarbij taken die niet behoren tot de kerntaken van de politie, kunnen worden uitgevoerd door private veiligheidsdiensten, rekening houdend met het kerntakendebat van de politiediensten (Bruggeman *et al.*, 2015).

1.2. Waarom was de diamantroof van de eeuw geniaal in zijn eenvoud?

Ondanks draconische *security*-maatregelen werd op 14 februari 2003 de kluiskamer met diamanten en geld van het Antwerp Diamond Centre in de Antwerpse diamantwijk leeggeroofd. De diamantroof van de eeuw is een roof die spectaculair maar tegelijkertijd geniaal in zijn eenvoud was... De daders werden later ontmaskerd als De School van Turijn (La Scuola di Torino) onder leiding van Leonardo Notarbartolo, berecht en veroordeeld tot gevangenisstraffen in België. De buit, geraamd op 100 (tot 200) miljoen EUR, werd nooit teruggevonden.

Ondanks tien lagen van *security* was er geen *return on security investment*:

- een cijferslot;
- een sleutelslot;
- een ingebouwde seismische sensor;
- een vergrendelde stalen rooster;
- een magneetsensor;
- een externe bewakingscamera;
- een toetsenbord om sensoren te deactiveren;
- een lichtsensoren;
- een interne bewakingscamera;
- een infrarooddetector.

3. Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Doc 53, 3224/001, 4 december 2013; het wetsontwerp beoogt de sanering in de sector van de private *security* en een uitbreiding van de bevoegdheden van bewakingsondernemingen.

4. Jambon, J. *Beleidsverklaring Veiligheid, Politie en Binnenlandse Zaken*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 24 november 2014, Doc. 54 0020/025.



Het overwinnen van tien lagen *security* is geen gemakkelijke opdracht, maar niet onmogelijk, zo blijkt. Tien lagen *security* werden overwonnen op basis van de voorbereiding en competenties van de School van Turijn, maar zonder gebruik van enig geweld.

De code van het cijferslot werd achterhaald door de plaatsing van een *pinhole*-camera. Het slot- en sluitwerk van de kluisdeur en de individuele kluisdeuren werden gesaboteerd. Intrusiedetectiesystemen werden gesaboteerd met een zelfgemaakte constructie van aluminium, de lichtsensor werd gesaboteerd met tape, de infrarooddetector met 'haarlak'. De beelden van de bewakingscamera werden eenvoudig meegenomen na de kraak, er was alleen lokale opname. Alle materialen die werden gebruikt voor het saboteren van de aanwezige 'zware' *security*-maatregelen werden aangekocht in een eenvoudige doe-het-zelfzaak.

De kluis van het Antwerp Diamond Center was een attractieve target, de buit bedroeg officieel minstens 100 miljoen EUR, maar wordt eerder geraamd op 200 miljoen EUR. Op het eerste gezicht lijken de aanwezige *security*-maatregelen van de kluis, het gebouw in de zwaar beveiligde Antwerpse Square Mile draconisch, maar toch faalden ze in effectiviteit om de School van Turijn te ontmoedigen, of tijdig tegen te houden.

Targets worden niet 'toevallig' gekozen. Een target wordt gekozen aan de hand van drie elementen.

- 1) Opportuniteit vanuit het oogpunt van de kwaamheden van de potentiële dader en zijn/haar toegang tot middelen en informatie.
- 2) Pakkans afhankelijk van de aanwezige maatregelen voor detectie en alarmering.

- 3) Consequenties voor de dader als hij/zij gevat wordt.

In de voorbereiding oordeelde de School van Turijn dat de opportuniteit om de kluis te kraken reëel was. De aanwezige *security*-maatregelen werkten niet ontmoedigend. De verschillende lagen *security* werkten vertragend, maar doordat iedere laag van detectie kon worden gesaboteerd, volgde geen alarmering en was tijd geen nadeel en werd de pakkans laag ingeschat. Als er geen alarmering is, blijft reactie/interventie uiteraard ook uit. De kraak werd maar ontdekt op maandagochtend. Naar schatting hadden de bendeleden van de School van Turijn een groot deel van het weekend de tijd om de individuele kluisen een voor een open te breken.

Vanuit economisch perspectief heeft het *security*-systeem gefaald. De investeringen in diverse lagen *security* hebben geen rendement geleverd. De *security*-maatregelen waren onvoldoende opgebouwd vanuit de risicoscenario's. Daders zoals de School van Turijn kennen de kwetsbaarheden van *security*-technologie.

Niet alleen de technologie faalde, ook de menselijke factor faalde (onvoldoende of geen preventieve maatregelen). Iedere diefstal van deze orde is grondig voorbereid, in dit geval betrof de voorbereiding twee jaar. Een voorbereiding gaat steeds gepaard met verdachte indicatoren, die niet op de radar kwamen van de bewaking of welke stakeholder ook. In *security* is de mens de zwakste of de sterkste schakel. Leonardo Notarbartolo was al veroordeeld voor juwelendiefstal in Italië. Zou er een screening zijn gebeurd bij het huren van een kantoor en een kluis in het diamantgebouw, dan was dit element aan het licht gekomen. Leonardo's zoektocht naar informatie over de *security* van het gebouw had vragen kunnen oproepen. De *pinhole*-ca-

mera voor het afkijken van de pincode werd enige tijd voor de kraak geplaatst. Dagelijkse inspectierondes hadden de aanwezigheid van het toestel kunnen detecteren...

De opportuniteit vanuit het oogpunt van de bekwaamheden van de School van Turijn en de pakkans die laag werd ingeschat werden hiervoor uitvoerig besproken. Maar waarom Antwerpen en niet een diamantbeurs in New York bijvoorbeeld? De reden is te verklaren in het derde element uit de voorbereiding: de 'consequenties'. De School van Turijn koos weloverwogen voor Antwerpen omwille van het Belgische strafrecht dat daders van diefstallen zonder geweld slechts drie tot vijf jaar naar de gevangenis stuurt. Opportuniteit, lage pakkans, lage consequenties maakten van het Antwerp Diamond Centre een attractieve target.

De zogenoemde 'diamantroof van de eeuw' is geen uitzonderlijk verhaal. Op 10 april 2015 negeerde de politie een alarm tijdens een miljoenenroof in de diamantwijk van Londen. De politie werd gealarmeerd, maar oordeelde dat een tussenkomst niet nodig was en gaf dus geen gevolg aan het signaal. In het paasweekende hadden juwelendieven in de voor diamanten goudhandel bekende wijk een zevental kluisjes opengebroken en vermoedelijk miljoenen buitgemaakt. Om in de kluiskamer in de kelder te raken, waren de daders langs een liftkoker naar beneden geklauterd en hadden een twee meter dikke betonnen wand doorboord. Ze zijn vermoedelijk urenlang met een watergekoelde diamantboor bezig geweest om door het beton te komen.

1.3. De slaagkans op het vrijdelen van een aanval...

Om incidenten zoals hiervoor beschreven te vermijden is het nuttig om proactief te analyseren wat de kans is om daden van criminelen te vrijdelen. Meten is weten. Wat is de kans dat een organisatie aanvallen als diefstal, vandalisme, sabotage en terrorisme kan vrijdelen? Met andere woorden, wat is de *return on security investment* van bouwkundige *security*, toegangscontrole, intrusiedetectie, brand-*security*, camerabewaking enzovoort? De kwetsbaarheid van een site, en dus de effectiviteit van aanwezige *security*-maatregelen, kan worden geëvalueerd aan de hand van een pad-analyse (*path analysis*). Mary Lynn Garcia, een kernlid van de technische staf bij Sandia National Laboratories, ontwikkelde hiervoor een methodologie en een dynamisch/analytisch computermodel dat de waarschijnlijkheid van interruptie berekent van een intrusie met als doel diefstal, vandalisme, activisme, sabotage of terrorisme. De berekening gebeurt op basis van een analyse van de interacties tussen detectie, vertraging, reactie en communicatie.

Het model berekent de waarschijnlijkheid van interruptie op basis van de volgende parameters:

- de vertragingstijden van de barrières – *delaying times*;
- de waarschijnlijkheid van detectie – *probability of detection* (P_D);
- de waarschijnlijkheid van de communicatie met de *response force* alvorens de indringer zijn doelwit heeft bereikt – *probability of communication* (P_C);
- de reactietijd van de interventieploeg(en) – *response force time* (RFT).

“ ‘Security’ is een delicate balans van ontmoediging, detectie en vertraging in verschillende lagen en een effectieve reactietijd afhankelijk van het risicoscenario. Het tijdsaspect is cruciaal in dit evenwicht.

De input van vertragingstijden gebeurt op basis van gemiddelde tijden en standaarddeviaties voor elk element. Elke input is gelinkt aan een specifiek pad en de *security*-maatregelen op dit pad. De tijd die een indringer nodig heeft om een welbepaalde weg af te leggen naar een doelwit (target) kan beschouwd worden als de som van de tijden die nodig zijn om een taak uit te voeren of bepaalde delen van het pad af te leggen. Voor de eenvoud wordt er naar beide tijden verwezen als *adversary task times*. Vertragingstijden zijn gebaseerd op literatuur en wetenschappelijk onderzoek van Sandia National Laboratories, technische fiches van de fabrikant of de leverancier van het materiaal, manuele en statische proeven van de Europese normeringen voor weerstandsklassen en tests uitgevoerd door tactische eenheden.

De parameter P_D geeft de waarschijnlijkheid van de detectie. Die wordt voor elk mogelijk detectiepunt bepaald.

De waarschijnlijkheid van communicatie documenteert de waarschijnlijkheid van een succesvolle communicatie met de *response force(s)* in verhouding tot de oplopende tijd van de actie van de indringers.

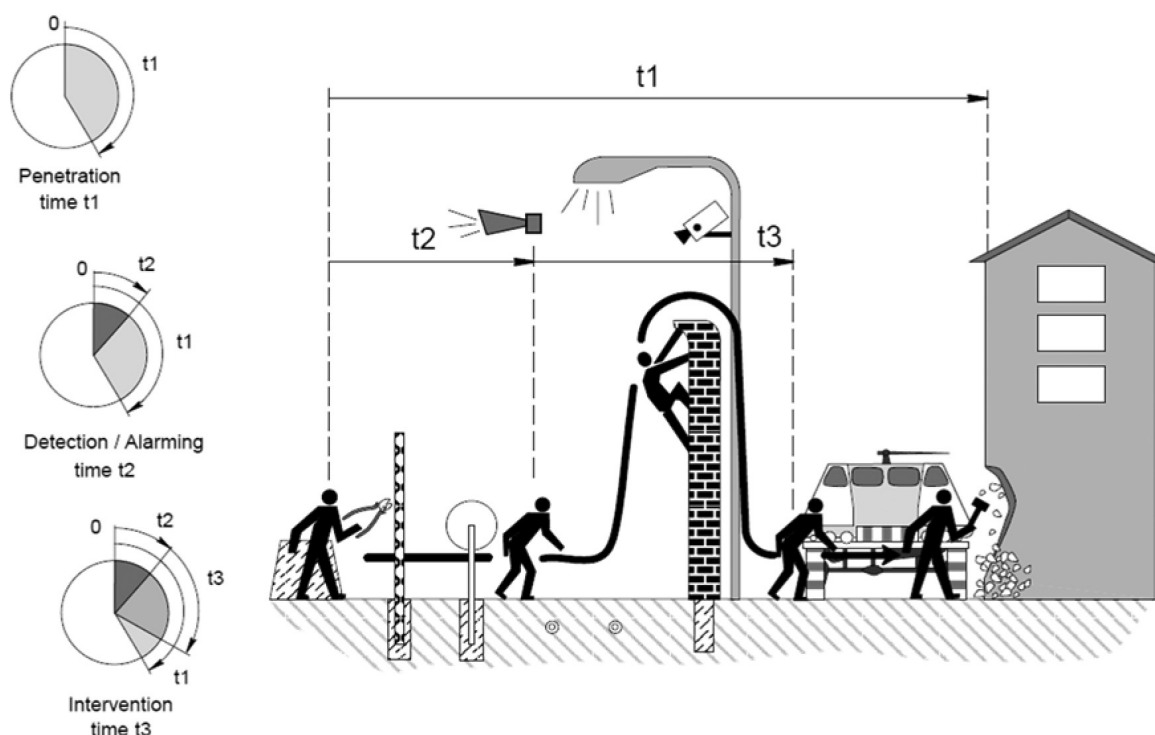
De reactietijd is de tijd tussen het genereren van een alarmsignaal en de confrontatie van de indringer met een *response force* om de actie te stoppen. Reactietijden moeten worden opgedeeld volgens bewaking op de site, mobiele bewaking, lokale interventiediensten, federale interventiediensten, bijvoorbeeld CGSU speciale eenheden vanuit Brussel.

De reactietijd die in rekening moet worden genomen, is afhankelijk van het risicoscenario. Wat betreft de reactietijd bij een intrusie door activisten, zonder wapens, kan in de evaluatie van de effectiviteit van het *security*-systeem de tijd worden gebruikt die een bewakingsagent, aanwezig op de site, nodig heeft om de actie te onderbreken. De reactietijd die in rekening moet worden genomen bij een terroristische aanval is in functie van de reactietijd van de speciale eenheden.

De waarschijnlijkheid van interruptie – *probability of interruption* (PI) is een schatting van de waarschijnlijkheid dat interventiedienst(en) het risicoscenario onderbreken op een welbepaald ogenblik, zodat ze niet kan slagen. De waarschijnlijkheid van interruptie is in veel gevallen een echte *eyeopener*. Organisaties

kunnen op basis van een *path analysis* worden geconfronteerd met een waarschijnlijkheid van interruptie van 0 %, ondanks het kostenplaatje van alle *security*-investeringen.

Security is een delicate balans van ontmoediging, detectie en vertraging in verschillende lagen en een effectieve reactietijd afhankelijk van het risicoscenario (activisme, vandalisme, diefstal, sabotage, terrorisme...). Het tijdsaspect is cruciaal in dit evenwicht. De interventietijd moet kleiner zijn dan de penetratietijd van de indringer. In bepaalde gevallen is de penetratietijd de som van het bereiken van het target en de tijd van de vluchtweg (vandalisme, activisme, diefstal), in het geval van een terroristische aanval is de *exit*-tijd irrelevant.



2. 'Return on security investment': illusie of opportuniteit?

Security beschermt waarde die wordt gecreëerd in de organisatie, maar kan ook zelf waarde creëren. Deze stelling wordt hierna geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden:

- de securitisering naar aanleiding van '9/11';
- de Poco Loco-case.

2.1. De securitisering naar aanleiding van '9/11'

Een gebeurtenis met negatieve gevolgen kan uiteindelijk ook een positieve impact hebben. 11 september 2001 heeft ook vandaag nog zijn gevolgen, waar-

onder heel wat negatieve, maar we kunnen stellen dat '9/11' ook neveneffecten heeft die we positief kunnen noemen. Een van die gevolgen is de securitisering in de strijd tegen het terrorisme. 'Securitisering' is een begrip dat werd geïntroduceerd door de Kopenhagenschool; het betreft een constructieve benadering van (internationale) veiligheid. Het begrip verwijst naar het proces waarbij steeds meer beleidsaangelegenheden in het domein van de nationale veiligheid getrokken worden en waarbij veiligheidsmaatregelen op steeds ruimere schaal worden toegepast. De ingevoerde wetten, reglementen en beleidsinstrumenten die de afgelopen jaren werden ingevoerd in België en die het Belgische antiterrorismebeleid vormgeven, worden gekenmerkt door deze brede benadering. Voorbeelden zijn de invoering van de International

Ship and Port Facility Security Code (ISPS), de Authorised Economic Operator (AEO) of nog de vier koninklijke besluiten die het reglementair kader vormen van de fysieke *security* van het kernmateriaal, de nucleaire installaties en het nucleaire vervoer (KB Fysieke *security*, KB Veiligheidszones, KB Veiligheidsat- testen, KB Documenten).

In het kader van het Europese programma voor de bescherming van Europese en nationale kritieke infra-structuur (EPCIP) ontwikkelde België ook een nieuw *security*-systeem voor de bescherming van zijn kritieke infrastructuren tegen terroristische aanslagen. Deze maatregelen zullen helpen voorkomen dat de dreiging zich manifesteert (ontmoediging/preventie) en ons voorbereiden om snel en doelmatig te reageren ingeval een dreiging zich voordoet, maar het blijft moeilijk om het effect aan te tonen. Daarom moeten we verder en breder durven te kijken naar risico in het algemeen en het *security*-risico in het bijzonder.

2.2. Is Return On Security Investment un Poco Loco?

Poco Loco, een oer-West-Vlaams bedrijf, fabriceert *Mexican food* zoals taco's en tortillachips en exporteert haar producten over de heel wereld. Dankzij het gevoerde *security*-beleid in de hele keten (*supply chain*) haalde het bedrijf wereldwijde contracten binnen. Poco Loco kan zijn afnemers (klanten) aantonen dat de risico's in heel de *supply chain* zijn geïdentificeerd, geanalyseerd en geëvalueerd en dat er op basis hiervan doelmatige risicobeheersmaatregelen zijn genomen. De afnemer kan erop vertrouwen dat de producten hierdoor veilig zijn en tijdig worden geleverd. *Security* is een cruciale component geworden in de onderhandeling van contracten en een differentiator ten opzichte van concurrenten. Poco Loco is op dit vlak geen uitzondering. Gill (2014) onderzoekt waarom organisaties het best investeren in *security*; organisaties die goed scoren in *security*, blijken ook succesvol te zijn in het behalen van hun doelstellingen.

Waarom kan volgens Gill investeren in *security* bijdragen?

- Klanten appreciëren een veilige omgeving.
- Goede *security* stelt organisaties in staat om betere producten en diensten te leveren.
- Een organisatie die nieuwe producten of diensten lanceert, is erbij gebaat te kunnen aantonen dat risico's beheerd zijn.
- Goede *security* creëert een gevoel van welbehagen bij medewerkers.
- Goede *security* helpt een organisatie te voldoen aan wet- en regelgeving.
- Organisaties met een goede *security* worden geprecieerd door de gemeenschap.
- Goede *security* heeft een domino-effect van voordelen.

Klanten zijn niet geneigd om organisaties te vertrouwen met een reputatie van slechte *security*. Slechte *security* kan de reputatie van een organisatie ernstig schaden; concurrenten kunnen hiervan handig gebruikmaken. Een sterke positionering van een merk is ondenkbaar zonder een effectieve en efficiënte *security*. Een organisatie met slechte *security* werkt in de regel niet optimaal. Mogelijk zijn er financiële verliezen door diefstal, verlies van inkomsten door discontinuïteit, verlies van inkomsten door reputatieschade. Een slecht *security*-beleid maakt een werkplek bovendien niet attractief om in te werken.

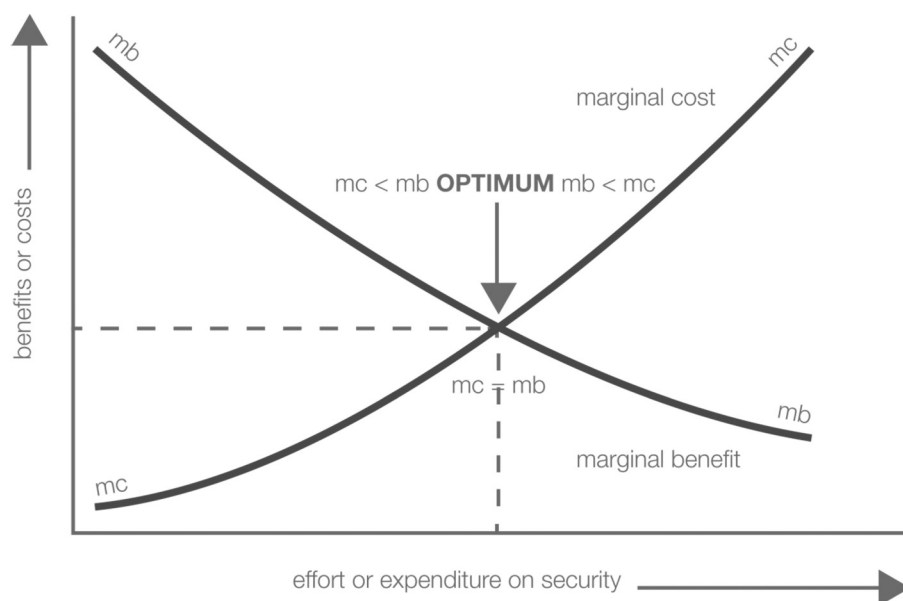
Een goed *security*-beleid vertrekt uit de missie en de doelstellingen van de organisatie en de risico's verbonden aan het realiseren van die doelstellingen. Het *security*-beleid richt zich specifiek op de *security*-risico's. *Security*-risico's zijn risico's die moedwillige schade aan de organisatie berokkenen. Op basis van risicoanalyse en een evaluatie van de al dan niet aanvaardbaarheid van de risico's worden evenwichtige, effectieve en efficiënte *security*-maatregelen gepland. De maatregelen worden vervolgens geïmplementeerd en regelmatig geëvalueerd en bijgesteld om tot een continue verbetering te komen. Het beleidsplan is gebaseerd op Demings kwaliteitscirkel.

Security-maatregelen kunnen organisatorisch, bouwkundig, elektronisch en logisch (IT-*security*) zijn. Een voorbeeld van organisatorische *security* is bijvoorbeeld het niet signaliseren van kritische lokalen. Hekwerk, poorten en toegangscontrolepoorten zijn voorbeelden van bouwkundige *security*. Toegangscontrole, intrusiedetectie, branddetectie- en bestrijding en camerabewaking betreffen elektronische *security*. Voorbeelden van logische *security* zijn firewalls, antivirus en encryptie. Organisatorische *security* is cruciaal op zich enerzijds maar anderzijds ook cruciaal in de effectiviteit van bouwkundige, elektronische en logische *security*. Een poort of deur die openstaat terwijl ze bedoeld is om af te sluiten, is een verloren investering. Het *badgen* voor een onbekende persoon die zegt zijn badge te zijn vergeten, doet de investering in toegangscontrole teniet. Het 'meelopen' met iemand met een badge is een ander voorbeeld waardoor de investering in toegangscontrole verloren gaat. Hetzelfde geldt voor camerabewaking; een camera registreert, maar het is 'de mens achter de lens' die de beelden nuttig kan gebruiken.

Technologie werkt niet als mensen de technologie niet inzetten zoals bedoeld. Bovendien kan iedere technologie worden gesaboteerd. De menselijke factor is de belangrijkste schakel in de *security*-keten. In vele gevallen is de mens de zwakke schakel, maar mits een goede investering in alertheid en organisatorische *security* kan de mens de sterkste schakel in de *security*-keten zijn. Als alertheid, het kennen en naleven van *security*-procedures en instructies ingebakken zit in

“ *Technologie werkt niet als mensen de technologie niet inzetten zoals bedoeld. Bovendien kan iedere technologie worden gesaboteerd. De menselijke factor is de belangrijkste schakel in de 'security'-keten.* ”

de normale werking en de cultuur van de organisatie, is de *return on security investment* bijzonder hoog.



Het berekenen van de totale kostprijs voor *security* (y-as) vraagt in de meeste gevallen wat puzzelwerk omdat kosten voor *security* meestal gespreid zijn door de organisatie. Het berekenen van de *return/benefit* van de investering in *security* is lastiger, maar niet onmogelijk. De berekening vraagt assumpties over het beschermen van waarde die wordt gecreëerd in de organisatie (vermijden van schade) en assumpties over de waarde die gecreëerd kan worden door *security* (zie bv. Poco Loco). Een cruciale factor is het uitdrukken in monetaire waarden: wat is de waarde van een mensenleven, de waarde van een uur uitval van een server, negatieve pers...? Kan op alles een financiële waarde worden gekleefd, zoals Hubbard beschrijft in zijn boek *How to measure anything?* De berekeningen vragen assumpties, maar geven daarvoor meer inzichten dan wat we weten.

3. Waar ligt het 'security optimum'?

Waar ligt het optimale punt waar de marginale *security*-kosten én -opbrengsten elkaar ontmoeten?

De economische benadering van *security*, *return on security investment*, begint steeds meer gehoor te krijgen bij het topmanagement – *security* is niet alleen meer een zaak van de operationele *security*-manager, het topmanagement is zich meer bewust van de (*security*-)risico's die een impact kunnen hebben op de doelstellingen van de organisatie. Een goede zaak, *security risk management* wordt 'matuur'.

De ISO 31000-norm voor risicomanagement definieert risico als het effect van onzekerheid op doelstellingen. Risicomanagement wordt gedefinieerd als de gecoördineerde activiteiten om risico's binnen een organisatie te beheren en te controleren. Deze visie opent heel wat mogelijkheden: er kan niet over risico worden gesproken zonder over doelstellingen te spreken. Risicomanagement wordt hierdoor sterk gelinkt aan de bescherming van waarde, uitiem zelfs de creatie van waarde.⁵

Investeringen in *security* moeten in de eerste plaats 'risicogericht' zijn. Iedere euro die wordt gependend aan *security* moet in essentie kunnen worden geduid in termen van het mitigeren van risico's.

5. ISO 31000 Risk Management Standard.

4. Besluit

In deze tekst zijn we op zoek gegaan naar een antwoord op drie vragen.

- Welke knelpunten maken *security* een noodzakelijk kwaad?
- Is *return on security investment* een illusie of mogelijk een opportuniteit?
- Waar ligt het *security optimum*?

Het antwoord op de vraag welke knelpunten *security* een noodzakelijk kwaad maken in de ogen van veel organisaties kan worden verklaard door drie elementen: er wordt geen link gemaakt tussen *security*-investeringen en hun effect op het beheer van *security*-risico's. Investerings gebeuren zonder *business case* en ze gebeuren reactief in plaats van proactief. De zin en de onzin van camerabewaking illustreert de valkuilen die investeringen in camerabewaking onzinnig maken maar toont ook aan dat camerabewaking heel zinvol kan zijn, mits het nodige voorbereidende werk, een goede implementatie, evaluatie en bijsturing om te komen tot een continu verbetering.

De analyse van de diamantroof van de eeuw toont aan dat iedere *security*-technologie kan worden gesaboteerd. De analyse toont echter ook dat dit soort criminaliteit steeds grondig is voorbereid en iedere voorbereiding gaat gepaard met verdachte indicatoren. De menselijke factor speelt hierin een cruciale rol. Criminelen kunnen (moeilijk) slagen in hun opzet met alerte personen in de buurt en blazen vaak hun plan af als ze in de voorbereiding worden geconfronteerd met een vraag. Een simpele vraag blijkt vaak een uiterst effectieve ontmoediging tot verder actie.

Het analyseren van de slaagkans op het verijdelen van een *security*-risicoscenario is een ideale manier om proactief de effectiviteit van de *security*-maatregelen te toetsen en bij te sturen waar nodig.

Return on security investment is geen illusie maar een opportuniteit. De securitisering naar aanleiding van '9/11' toont dat incidenten ook kunnen leiden naar een verbetering van de *security* door samenwerking en een gestructureerde aanpak.

De Poco Loco-case toont aan hoe een organisatie door een goed *security*-beleid niet alleen waarde beschermt, maar ook waarde creëert. Door prospecten en klanten te tonen hoe *security*-risico's in de *supply chain* worden geïdentificeerd, geanalyseerd, geëvalueerd en beheerd, krijgt de afnemer vertrouwen in de tijdige levering van veilige producten. *Security* wordt hierdoor een cruciale component in de onderhandeling van contracten en een differentiator ten opzichte van concurrenten.

Het *security optimum* is het optimale punt waar de marginale *security*-kosten én -opbrengsten elkaar ontmoeten. De economische benadering van *security*, *return on security investment*, begint steeds meer gehoor te krijgen bij het topmanagement – *security* is niet alleen meer een zaak van de operationele *security*-manager; het topmanagement is zich meer bewust van de (*security*-)risico's die een impact kunnen hebben op de doelstellingen van de organisatie. Een goede zaak, *security risk management* wordt 'matuur'. Inzicht in het *security optimum* vraagt inzicht in de *total cost of security* en de operationele kosten en investeringen per *security*-maatregel. Deze kosten kunnen worden geanalyseerd afhankelijk van hun effect op het verlagen van de waarschijnlijkheid en het verlagen of zelfs vermijden van schade aan de organisatie.

De ogenschijnlijke tegenstrijdigheid in meer *security* voor minder kosten berust op een aantal denkfouten en een aantal verkeerde redeneringen. Aan de basis hiervan liggen investeringen die niet gelinkt worden aan reële risico's, investeringen zonder economische *business case* en ten slotte reactieve investeringen in plaats van proactieve investeringen in *security*.

Een rode draad door de analyse op zoek naar *return on security investment* is de menselijke factor.

- De grootste uitdaging van iedere *security*-manager is het verantwoord worden van kosten in *security*. Door een *security business case* te maken, kan hij slagen in zijn opzet.
- De onzin van camerabewaking is meestal niet te wijten aan de technologie, maar aan gebrek aan doelstellingen, goede installatie, onderhoud, gebruik...; een menselijke factor.
- De diamantroof was succesvol en geniaal in eenvoud omdat iedere technologie gesaboteerd kan worden en niet wordt gedetecteerd zonder alerte personen in de buurt.
- Mensen beslissen over de allocatie van middelen in *security*. Beslissingen in *security* kunnen proactief worden genomen afhankelijk van de risico's en hun impact op het realiseren van de doelstellingen of reactief naar aanleiding van een incident of om te voldoen aan wet- en regelgeving.

“Ondanks, of misschien wel dankzij, de economische crisis is ‘return on security investment’ geen illusie, maar een opportuniteit voor zowel private als publieke organisaties.”

Het belang van een gezamenlijke inzet van overheid, bedrijven en burgers (Bruggeman *et al.*, 2015) neemt toe naarmate het budget voor veiligheid krimpt. Ondanks, of misschien wel dankzij, de economische crisis is *return on security investment* geen illusie, maar een opportuniteit voor zowel private als publieke organisaties. De crisis biedt zowel kansen als bedreigingen. De crisis genereert kansen in termen van optimalisatie en efficiëntie voor organisaties die een blauwe oceaan als strategie hebben. Een blauwe oceaan vraagt nieuwe, innovatieve oplossingen voor oude problemen. *Return on security investment* is alleen mogelijk in een blauwe oceaan.

Een herdefiniëring van het begrip *security* is dringend nodig. *Return on security investment* vereist dat *security* risicogericht, integraal, geïntegreerd en economisch wordt benaderd.

Een voorwaarde om hiertoe te komen, is eenzelfde taal te spreken en een continu proces van plannen, toepassen, kritisch evalueren en bijsturen.⁶

Referentielijst

- Bovet, T. (2011). *The Lost Principles of Security*; www.securitymanagement.com (geraadpleegd op 28 september 2011).
- Chan Kim, W. en Mauborgne R. (2005). *The Blue Ocean Strategy*. INSEAD.
- De Graaf, B.A. en Eijkman, Q. (2011). Terrorismebestrijding en securitisering, een rechtssociologische verkenning van de neveneffecten. *Justitiële verkenningen*, 37 (8).
- Davis, J. (2009). The untold Story of the World's biggest Diamond Heist. *Wired Magazine*; http://archive.wired.com/politics/law/magazine/17-04/ff_diamonds?currentPage=all.
- Fijnaut, C. (2011). De verspilde moeite van evidence based criminaliteitspreventie. Een essay (p. 821-831). In Spapens, T., Groenhuijsen, M. en Kooijmans, T. (red.), *Universalis; Liber Amicorum Cyrille Fijnaut*. Antwerpen/Cambridge: Intersentia.
- Gibbons, L.P. (2011). *5 secrets to building a great security team*. CSO. Chief Security Officer.
- Garcia, M.L. (2008). *Vulnerability Assessment of Physical Protection Systems*. Burlington: Butterworth-Heinemann.
- Gill, M., Burns-Howell, T., Keats, G. en Taylor, E. (2007). *Demonstrating the value of security*. Perpetuity Research & Consultancy International (PRCI) Ltd.
- Gill, M. en Spriggs, A. (2005). *Assessing the impact of CCTV*.
- Hubbard, D.W. (2007). *How to measure the value of anything*.
- Klima, N. (2012). *Resilience joins research in vulnerability of economic activity to crime*.
- Reniers, G., van Lerberghe, P. en Van Gulijk, C. (2015). *Security risk Assessment and Protection in the Chemical and Process Industry*. American Institute of Chemical Engineers (AIChE).
- Stouthuysen, K. en Van den Eede, G. (2007). Zieme blind: over het waarom van crises en hoe ze te vermijden. *Tijdschrift voor Economie en Management*, 52: 4.
- Vander Beken, T. en Van Daele S. (2008). Legitimate businesses and crime vulnerabilities. *International Journal of Social Economics*, 35 (10).
- Vander Beken, T. (2004). *Risky business: A risk-based methodology to measure organized crime*.
- Vandijck, I. (2010). De zin en onzin van camerabewaking: 10 drukbezochte valkuilen. *Top Security*, 50-53.
- Vandijck, I. (2013). De ISO 31000 norm: een andere kijk op risico en risicomanagement, een andere kijk op risicomanagement. Een analyse vanuit security perspectief. *Private Veiligheid*, 16-19.
- Verhaeghe, P. (2014). De CFO en het securitysbeleid, met ROSI op zoek naar het Security Optimum? *CFO Magazine*, 44-45.
- Walker, R.E. en Seegers, A. (2012). Securitisation: the case of post – 9/11 United States Africa Policy. *Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies*, 40 (2): 22-45.
- Welsh, B. en Farrington, D. (2007). *Closed-circuit television surveillance*.

6. ISO 31000 Risk Management Standard (2009).

Georganiseerde criminaliteit in tijden van besparingen: naar een betere prioriteitenstelling?

Jelle Janssens¹

INHOUD

Inleiding	78
1. De bedreiging en de kosten van georganiseerde criminaliteit	78
2. De impact van de financieel-economische crisis op het fenomeen	79
3. Besparen en verliezen...?	80
4. ...of prioriteiten stellen en winnen? Maar hoe?	81
5. Schadelijkheid van georganiseerde criminaliteit als beleidsinstrument?	81
6. Conclusie	82
Referenties	83

Inleiding

De gevolgen van de financieel-economische crisis zet overheden aan na te denken over de allocatie van de beschikbare publieke middelen. In de locomotieftekst worden een aantal terechte vragen opgeworpen en een aantal belangrijke punten en evoluties aangehaald. Deze bijdrage benadert de geschetste problematiek vanuit zowel de Belgische als de Europese aanpak van georganiseerde criminaliteit. Er wordt echter minder gefocust op de aanpak, maar eerder op de beeldvorming. Hoewel beide met elkaar verbonden zijn, is het dat laatste dat bijzondere aandacht verdient inzake het stellen van prioriteiten en de verdeling van de publieke middelen. Meer bepaald wordt stilgestaan bij de kosten van georganiseerde criminaliteit en wat daaruit kan voortvloeien inzake de aanpak van georganiseerde criminaliteit, maar vooral hoe prioriteiten kunnen worden vastgesteld. De bijdrage bouwt voort op de vaststelling van de auteurs van de locomotieftekst dat er een tendens is om de kostprijs van criminaliteit te berekenen, wat wordt bevestigd en aange-toond, maar waarvan ook de opportuniteiten worden besproken in de context van een veiligheidsbeleid waarin gezocht wordt naar besparingen en het verhogen van de efficiëntie en de effectiviteit. Onder het eerste punt worden de dreiging, maar ook de kosten van georganiseerde criminaliteit besproken waarbij de bezorgdheid over de impact op zowel samenleving als economie centraal staat. Vervolgens worden ook de

mogelijke gevolgen van de financieel-economische crisis voor georganiseerde criminaliteit geëxploreerd, waarbij wordt besproken hoe maatschappelijke ontwikkelingen ook het fenomeen zelf kunnen beïnvloeden. De hamvraag in dit tweede punt is echter of overheden zullen besparen op preventiemaatregelen en veiligheidsdiensten. Onder punten 3 en 4 wordt gesteld dat het beter is de beschikbare middelen zinvol in te zetten op basis van een gedegen analyse. Dat is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan, wat moet blijken in het vijfde punt. In het zesde en laatste punt wordt de *third way* aan de lezer voorgesteld: de schadelijkheidsbenadering die het mogelijk maakt betere prioriteiten te stellen, maar onmiddellijk ook de beleidsmakers voor moeilijke keuzes stelt.

1. De bedreiging en de kosten van georganiseerde criminaliteit

De geïnformeerde lezer weet ondertussen dat het begrip 'georganiseerde misdaad' sterk gecontesteerd wordt. Zegt het concept immers iets meer over de daders of personen die erbij betrokken zijn of over de criminaliteitsfenomenen zelf (Vander Beken *et al.*, 2012)? Ondanks een verschuiving naar *serious crime* (waarover later meer), blijft het concept 'georganiseerde criminaliteit' gehandhaafd. De aandacht voor het fenomeen is gegroeid in de jaren negentig van de vorige eeuw en kwam vanuit de Verenigde Staten en Italië overgewaaid waar een sterke bezorgdheid bestond over de Siciliaanse criminele wereld en de impact daarvan op de politiek, de bedrijfswereld en de media (DSB-SPC, 2013; Vander Beken *et al.*, 2012). Deze bezorgdheid over de mogelijke dreiging die uitgaat van georganiseerde criminaliteit werd en wordt nog steeds gedeeld door de Europese Unie en haar lidstaten. 'Hedendaagse criminele organisaties bestaan uit een groep van netwerken die miljarden dollars waard is, tasten elk aspect van de mondiale samenleving aan, verstoren markten, corrumperen regeringen en onttrekken enorme hoeveelheden middelen aan zowel de publieke als de private sector. Criminele organisaties hebben, voortgedreven door dezelfde krach-

1. **Jelle Janssens** (1981) is criminoloog (2005), behaalde een master in het Management voor Overheidsorganisaties (2006) en is doctor in de Criminologische Wetenschappen (2013). Hij is als gastprofessor verbonden aan de Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht van de faculteit Rechtsgeleerdheid (Universiteit Gent) waar hij onder andere het vak georgani-

seerde criminaliteit doceert en is lid van het Institute of International Research on Criminal Policy (IRCP). Zijn onderzoeksinteresses gaan uit naar formele en informele sociale controle in postconflictgebieden, (internationaal) strafrechtelijk en politiebeleid, georganiseerde criminaliteit en *plural policing*.

ten die de handel, de communicatie en de informatie wereldwijd uitgebreid heeft, niet alleen een ongezien bereik in het dagelijks leven van gewone mensen, maar hebben ook de concurrentiepositie van internationale bedrijven en de veiligheid van regeringen wereldwijd bedreigd' (Europol, 2011: 1, eigen vertaling). Deze beschrijving van georganiseerde misdaad tijdens het World Economic Forum in Davos waarop jaarlijks CEO's van 's werelds grootste bedrijven, academici en internationale politici elkaar ontmoeten om over mondiale sociale en economische problemen te spreken, weerspiegelt de bezorgdheid die uitgaat naar de impact van georganiseerde criminaliteit op zowel de publieke als de private sector. Tijdens datzelfde World Economic Forum worden criminele organisaties als ondernemingen voorgesteld die binnen de mondiale economie opereren en concurreren en bijgevolg ook schade toebrengen aan de legitieme bedrijfswereid. Deze voorstelling wordt overigens gedeeld door de Europese Unie waarbij benadrukt wordt dat georganiseerde criminaliteit aanzienlijke maatschappelijke kosten veroorzaakt door bijvoorbeeld financiële middelen en arbeidspotentieel te misbruiken en te verspillen, de gemeenschappelijke vrije markt te verstoren, bedrijven en de legale economie aan te tasten, corruptie te bevorderen en het milieu te verontreinigen en schade toe te brengen (Alfano, 2011).

“ ‘Hedendaagse criminele organisaties bestaan uit een groep van netwerken die miljarden dollars waard is, en die de concurrentiepositie van internationale bedrijven en de veiligheid van regeringen wereldwijd bedreigt.’ ”

Dat georganiseerde criminaliteit *big business* is en een bedreiging vormt voor zowel de private als publieke sector moet ook blijken uit de schattingen die het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) heeft gemaakt inzake de geldstromen van drughandel en andere activiteiten die voortvloeien uit transnationale georganiseerde criminaliteit. Voor het jaar 2009 komt men op een voorzichtige schatting van 870 miljard USD (ongeveer 800 miljard EUR) of 1,5 % van het mondiaal bruto nationaal product (UNODC, 2011). Hoewel deze cijfers voorzichtig dienen te worden geïnterpreteerd aangezien het louter schattingen zijn, doet de grootte van deze geldstromen en de observatie dat bepaalde criminele groepen een dominante positie hebben ingenomen in het aanbieden van goederen en diensten op de illegale markt (Dean, Hashing en Gottschalk, 2010) vermoeden dat georganiseerde criminaliteit betrokken is bij miljoenen transacties waarin (privaat en publiek) geld verdwijnt. Bovendien

verliezen overheden via belastingontduiking en het witwassen van crimineel geld miljarden euro's (Europol, 2011). In een periode waarin zowel overheden als bedrijven de gevolgen van de financieel-economische crisis in hun beurs voelen, kunnen deze euro's goed gebruikt worden.

Een recent onderzoek, gefinancierd door het Directoraat-Generaal Binnenlandse Zaken van de Europese Commissie, brengt voor drie illegale markten (cocaïnehandel, illegale sigarettenhandel en georganiseerde btw-fraude) niet alleen de geldstromen in beeld, de middelen die nodig zijn om de illegale activiteiten op te zetten, maar ook de impact van deze activiteiten voor de overheid (Levi, Shentov en Todorov, 2015). Met betrekking tot België werd de illegale sigarettenhandel en de georganiseerde btw-fraude onder de loep genomen (Janssens, 2015a; 2015b). Wat de illegale sigarettenhandel betreft, schat een onderzoek van KMPG (2014) dat in 2013 zo'n 7,6 % van het totale aantal gerookte sigaretten in België illegaal was en de Belgische schatkist 145 miljoen EUR aan ontdoken accijnzen kostte. Voor georganiseerde btw-fraude ligt dat (geschatte) bedrag nog hoger: 4,9 miljard EUR. Dit bedrag, dat in 2011 door bedrijven als btw werd geïnd, kwam nooit in de Belgische schatkist terecht (Center for Social and Economic Research, 2013). Dat is een significant bedrag als bekend is dat de btw-belasting 26,5 % uitmaakt van de totale ontvangsten van de Belgische schatkist in 2012 (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2012). Het verschil tussen wat theoretisch aan btw-belastingen wordt geïnd en wat in realiteit wordt geïnd heet de btw-kloof. Tussen 2005 en 2007 bedroeg deze kloof 13 %, maar dat steeg naar 16 % tussen 2008 en 2011. Deze stijging wordt toegewezen aan de financieel-economische crisis (Center for Social and Economic Research, 2013).

2. De impact van de financieel-economische crisis op het fenomeen

Hoewel de focus van de locomotieftekst ligt op de impact van de financieel-economische crisis op het veiligheids- en politiebeleid, is het zinvol ook even stil te staan bij de mogelijke gevolgen van de crisis op georganiseerde criminaliteit. Zoals reeds vermeld, wordt de oorzaak van de groeiende btw-kloof gezocht bij de financieel-economische crisis. Ook tijdens het World Economic Forum in Davos werd stilgestaan bij de mogelijke impact van de crisis op de verspreiding van georganiseerde criminaliteit. Hierbij werd gesteld dat de stijgende werkloosheid een groter aantal mensen dreigt te vervreemden van de maatschappij en bovendien de integratie van migranten en kansarme groepen in de samenleving kan verhinderen. Werklozen en gefrustreerde jongeren zouden daarom kwetsbaarder zijn voor rekrutering door straatbendes, criminele groepen of terroristen. Ook legitieme bedrijven kun-

nen echter kwetsbaarder worden voor infiltratie door criminele groepen (Europol, 2011), wat uit eerder onderzoek ook al bleek (zie bv. Vander Beken *et al.*, 2008).

Ook zou de financieel-economische crisis een negatieve impact hebben gehad op het milieu. Eurojust constateert een stijging van georganiseerde milieucriminaliteit. Door strengere regels op te leggen aan afvalverwerkende bedrijven en een stijging in de prijs van legale afvalverwerking merken de Europese lidstaten een toename van de vraag naar illegale – en dus goedkopere – afvalverwerking bij bedrijven (Eurojust, 2014).

In de laatste Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) van Europol worden deze trends bevestigd en wordt daaraan toegevoegd dat criminele organisaties zich niet alleen op de markt van de traditionele luxueuze namaakproducten, maar ook op de markt van de dagelijkse verbruiksgoederen hebben begeven. Zo worden, volgens Europol, voedsel, cosmetische producten en medicijnen nagemaakt. Door de dalende koopkracht zou de vraag naar deze producten toenemen.

Tot slot wijst Europol op een ander gevolg van de financieel-economische crisis: de mogelijke besparingen die door de lidstaten worden ingevoerd op veiligheidsdiensten en preventieve maatregelen waardoor criminele organisaties minder snel gedetecteerd kunnen worden (Europol, 2013). Deze bezorgdheid sluit naadloos aan bij het thema van de locomotieftekst.

De gevolgen van het besparingsbeleid in de Europese Unie manifesteert zich volgens Europol overigens al op het gebied van *cyber crime* (Europol, 2014). Door de besparingen zouden wetshandhavingsdiensten niet snel genoeg kunnen inspelen op de nieuwe uitdagingen die *cyber crime* met zich meebrengt. Ook dichter bij huis groeit ongerustheid over de besparingen bij de politie en wat dat voor gevolgen kan hebben voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Zo bestond en bestaat de vrees dat door de optimalisering van de federale politie een aantal gespecialiseerde units die betrokken zijn bij de strijd en de beeldvorming van georganiseerde criminaliteit, zullen verdwijnen zoals de afdeling hormonen bij de federale politie (Belga, 2014). Zo werd recentelijk ook aangekondigd dat de centrale fraudedienst van de Centrale Dienst voor de bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie (CDGEFID) van de federale politie binnenkort wordt opgedoekt (Belga, 2015). Voor de oprichting van deze dienst kostte btw-carrouselfraude de Belgische schatkist nog 1,1 miljard EUR. Daarna werden de kosten gereduceerd tot enkele tientallen miljoenen euro (Belga, 2015; Federale Rechtelijke Politie, 2013).

3. Besparen en verliezen...?

Een vraag die hierbij gesteld kan worden, is of overheden het zich kunnen veroorloven om te besparen op preventiemaatregelen en veiligheidsdiensten die zich op georganiseerde criminaliteit richten gezien de grote economische en maatschappelijke kosten. Bovendien gaan door belastingontduiking en het witwassen van crimineel geld miljarden euro's verloren voor overheden die het door de gevolgen van de financieel-economische crisis ook al niet breed hebben om de nodige dienstverlening aan te bieden (Europol, 2011). Zo nam bijvoorbeeld het aantal gezinnen met kinderen in de periode tussen 2006 en 2012 dat maandelijks moet rondkomen met een leefloon, fors toe (POD Maatschappelijke Integratie, 2012). Als het aan Europol ligt, dan beantwoordt de Europese politieorganisatie deze vraag negatief (Europol, 2013).

Wat de cijfers betreft, moet, zoals eerder aangehaald, echter worden gesteld dat ze moeilijk te berekenen zijn en dat men vaak met extrapolaties en schattingen dient te werken. Hoewel deze cijfers dus een schatting zijn, geven ze een indicatie van de bedragen die circuleren en de directe kosten ten aanzien van de publieke en de private sector. In deze context kan ook gewezen worden op een potentieel terugverdieneffect van de directe kosten in hoofde van de politie en bijzondere inspectiediensten, een aspect dat misschien ontbreekt in de locomotieftekst. De mogelijkheden om vermoogensvoordelen of wederrechtelijk vermogen in beslag te nemen of verbeurd te verklaren, werden in ieder geval de voorbije twee decennia stelselmatig uitgebreid. Het strafuitvoeringsonderzoek dat sinds 30 mei 2014 door het openbaar ministerie kan worden ingesteld, heeft als doel het verborgen vermogen van een veroordeelde op te sporen en in beslag te nemen. Dit onderzoek kan ook ingesteld worden ten aanzien van 'malafide derden', wat perspectieven biedt voor het openbaar ministerie. Indirect maakt het terugverdieneffect in hoofde van de politie of bijzondere inspectiediensten deel uit van een breder politiek debat inzake fiscale en sociale fraude en het gebruik van de figuur van de minnelijke schikking bij grote, complexe fraudezaken.

Hoewel de directe kosten hoog liggen, worden de indirecte kosten van georganiseerde criminaliteit nog hoger ingeschat. Ze hebben betrekking op politieke instabiliteit, geweld, gezondheid, milieuverontreiniging en oneerlijke concurrentie (Europol, 2011). Kortom, indien bespaard wordt op preventiemaatregelen of veiligheidsdiensten, kunnen zowel de directe als indirecte kosten hoog oplopen, waardoor in financieel moeilijke tijden niet alleen de private sector, maar ook de publieke sector onder druk kan komen te staan.

“Indien bespaard wordt op preventiemaatregelen of veiligheidsdiensten, kunnen zowel de directe als indirecte kosten hoog oplopen, waardoor niet alleen de private sector, maar ook de publieke sector onder druk kan komen te staan.

4. ...of prioriteiten stellen en winnen? Maar hoe?

Indien de middelen schaars zijn, dienen prioriteiten te worden gesteld – een thema dat ook in de locomotieftekst zit verrat. Inzake georganiseerde criminaliteit is het echter net die prioriteitenstelling die vaak verkeerd loopt, want wat is georganiseerde criminaliteit? Hoe kan men iets voorkomen of bestrijden als men niet weet wat men juist wil voorkomen en bestrijden? De brede definities die gehanteerd worden om georganiseerde criminaliteit te beschrijven, kunnen immers op uiteenlopende vormen van criminaliteit slaan (Verbruggen, 2001). In de context van *cyber crime* wordt bovendien op twee interessante bevindingen gewezen. De eerste is dat de huidige definities van georganiseerde criminaliteit niet stroken met wat zich afspeelt in de ‘ondergrondse digitale economie’ en ten tweede dat de losse samenwerkingsverbanden die *cyber criminals* hanteren mogelijk wel de dominante werkvorm zou kunnen zijn van georganiseerde criminaliteit in de toekomst (Europol, 2014).

Al van bij het prille begin in de aanpak van georganiseerde criminaliteit in België, maar ook in Europa, werd ernstig aandacht besteed aan de beeldvorming. Traditioneel baseerde de beeldvorming zich op dreigingsanalyses (*threat assessments*) die ontwikkeld werden op basis van gegevens die door de wetshandhavingdiensten werden verzameld. Daarbij werd echter de vraag gesteld of informatie van het verleden (die misschien meer zegt over de activiteiten van de wetshandhavingdiensten) voldoende informatie bevat om toekomstige uitdagingen in te schatten en bijgevolg ook prioriteiten te stellen. Bovendien werd de dreiging meestal begrepen in verhouding tot de capaciteiten en de intentie van de (bekende) actoren betrokken bij georganiseerde criminaliteit (Vander Beken *et al.*, 2012). Op basis van academische input werd een conceptueel model ontwikkeld dat zich richtte op de risico’s voor georganiseerde criminaliteit en dat via omgevingsanalyses en kwetsbaarheidsanalyses meer toekomstgerichte perspectieven bood (Black *et al.*, 2000; Black *et al.*, 2001). Hoewel dit model door de Europese Unie werd overgenomen, werd getwijfeld aan de

haalbaarheid van een dergelijke brede analyse. In de praktijk bleek de risicoanalyse dan ook niet steeds even rigoureuus uitgevoerd te worden (Vander Beken en Janssens, 2015). Hierbij moet worden vastgesteld dat de omgevingsanalyses en de kwetsbaarheidsstudies (van bepaalde economische sectoren) niet altijd even goed aansloten op de operationele noden van de wetshandhavingdiensten en concrete informatie verschafte aan de beleidsmakers. Bovendien werd geconstateerd dat ook de risicobenadering een vrij statische analyse is die geen ruimte laat voor onzekerheden. De gebeurtenissen van ‘9/11’, maar ook de financieel-economische crisis van 2008, hebben de beperkingen van risicoanalyses aangetoond.

5. Schadelijkheid van georganiseerde criminaliteit als beleidsinstrument?

Hoewel de impact of de potentiële schade van georganiseerde criminaliteit op bepaalde sectoren conceptueel verrat zat in de risicobenadering, werd het potentieel van een mogelijke schadelijkheidsbenadering lange tijd onderbenut (Vander Beken en Janssens, 2015). Deze benadering bleek een goede aanvulling te zijn op de dader- en omgevingsgerichte benadering aangezien de analyse van de potentiële schadelijkheid van georganiseerde criminaliteit niet louter afhankelijk is van capaciteiten of intenties van de daders of van de eigen kwetsbaarheden (Vander Beken *et al.*, 2012). De gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit schuilt bovendien niet in het georganiseerde karakter van criminaliteit, maar wel degelijk in de schade die ze kan berokkenen (Dorn, 2009). Hierdoor wordt het sterk gecontesteerde begrip georganiseerde criminaliteit minder zinvol voor analyses, maar wordt ook teruggegrepen naar de oorspronkelijke bezorgdheden inzake georganiseerde criminaliteit, namelijk de schade die ze (zou) aanricht(en) in de politiek en het bedrijfsleven. Het voordeel van deze benadering zit hem ook in het feit dat de analyses zich richten op criminele activiteiten in plaats van op (potentiële) daders (Vander Beken *et al.*, 2012).

In de Europese Unie is er een stijgende vraag naar goede kennis over de meest schadelijke activiteiten die ondernomen (kunnen) worden door criminele groepen in zowel de publieke als de private sector, alsook naar de locaties waar deze activiteiten kunnen voorkomen. Dat komt omdat inzicht verwerven in schade cruciaal is voor het ontwikkelen en het implementeren van analytische modellen die beleidsmakers in staat moeten stellen niet alleen de beperkte middelen efficiënt aan te wenden in de strijd tegen georganiseerde misdaad, maar ook de effectiviteit van deze tegenmaatregelen te evalueren (Savona en Vettori, 2009). In plaats van zich te baseren op het aantal misdrijven dat in het verleden werd gepleegd, kunnen beleidsmakers via een inschatting van de schadelijkheid

de grootste impact genereren met de middelen die voorhanden zijn (Brand en Price, 2000). Met andere woorden, de schadebenadering maakt het mogelijk om prioriteiten te stellen.

“*Inzicht verwerven in schade is cruciaal voor het ontwikkelen en het implementeren van analytische modellen; de schadebenadering maakt het mogelijk om prioriteiten te stellen.*”

In Europa, en ook in België, begint de schadelijkheidsbenadering geleidelijk aan haar intrede te doen in de analyse van georganiseerde criminaliteit. Deze benadering is complementair aan de dader- en omgevingsgerichte benadering en ze staat niet op zichzelf, maar biedt een verrijking aan in de analyse. Er is overigens een verschuiving merkbaar van ‘georganiseerde’ criminaliteit naar ‘ernstige’ (*serious*) criminaliteit (Dorn, 2009), wat ook wordt weerspiegeld in de dreigingsanalyses die Europol opstelt (de laatste dreigingsanalyse is getiteld SOCTA en niet louter meer OCTA). In het Verenigd Koninkrijk, waar deze benadering sterk tot ontwikkeling wordt gebracht, wordt met vallen en opstaan een raamwerk ontwikkeld waarmee de meest schadelijke criminele activiteiten kunnen worden ingeschat (zie Mills, Skobdo en Blyth, 2013).

Toch moet de schadelijkheidsbenadering ook kritisch worden benaderd. Niet alleen zijn er methodologische valkuilen inzake de analyse van de schadelijkheid van georganiseerde criminaliteit (wat is schadelijk en hoe wordt het gemeten?), maar de benadering biedt ook geen kant-en-klaarrecept voor beleidsmakers om prioriteiten te stellen. Bij de inschatting welke vormen van criminaliteit het meest schadelijk zijn voor de maatschappij, de sector, de dader, het slachtoffer, het milieu..., dient een afweging te worden gemaakt met verschillende stakeholders. Met andere woorden, de uiteindelijke keuzes die op basis van een schadelijkheidsbenadering zullen worden gemaakt, kunnen niet ‘neutraal’ zijn (wat dus geen veilige optie is voor politici). Wat als schadelijker wordt bevonden dan het andere kan zelfs heel controversieel zijn. Daarom ook dat wordt gesteld dat de schadelijkheidsbenadering niet op zichzelf kan staan, maar getrianguleerd moet worden met andere data.

6. Conclusie

Dat de financieel-economische crisis de verschillende overheden voor een moeilijke budgettaire opdracht plaatst en dat keuzes dienen te worden gemaakt over wat met de schaarse publieke middelen moet worden gedaan en wat niet, wordt, zoals de auteurs van de locomotieftekst aantonen, ook weerspiegeld in het veiligheidsbeleid. De recente schaalvergrotingen en optimalisatieoefeningen bij justitie en politie zijn hier voorbeelden van. *It's the economy* neigt veelal naar een analyse van cijfers en het is dan ook niet toevallig dat deze bijdrage aangevat werd met de kosten en de bedreiging van georganiseerde criminaliteit. Er bestaat inderdaad een groot aantal analyses dat de kostprijs van (georganiseerde) criminaliteit berekent en ook een graad van optimale politiezorg daar tegenover plaatst (zie bv. Garoupa, 2006). Daarbij wordt onder andere ingeschat wat de gevolgen zijn van bepaalde wets-handhavingstrategieën ten aanzien van criminele fenomenen (Garoupa, 2007).

De tendens om de kosten van georganiseerde criminaliteit in kaart te brengen, biedt ook de mogelijkheid om keuzes te maken en prioriteiten te stellen inzake het veiligheidsbeleid. Deze kosten-batenanalyses kunnen inderdaad, zoals de auteurs van de locomotieftekst aanhalen, heel controversieel zijn aangezien verschillende waarden tegenover elkaar worden geplaatst en het risico bestaat dat een soort eenzijdig marktdenken (in termen van kosten) het overwicht haalt. Dat is echter niet wat deze bijdrage voorstaat. Waarom dan toch opportuniteiten zien in de schadelijkheidsbenadering? Omdat ze op het gebied van georganiseerde criminaliteit een meerwaarde biedt: prioriteiten bepalen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit is vandaag heel moeilijk, net omdat er gewerkt wordt met brede definities en parameters. Georganiseerde criminaliteit is een koepelbegrip waaronder een breed scala van misdrijven valt. Waarop moeten de schaarse middelen gericht worden? Hormonenbestrijding? Btw-fraude? Hoe worden die prioriteiten bepaald? Vaak op basis van dreigingsanalyses die echter meer zeggen over de gevatte daders en over het verleden dan over de toekomst. Het schadelijkheidsconcept overstijgt de dadergerichte focus waardoor de gecontesteerde term ‘georganiseerd’ niet meer aan de orde is. Het dwingt naar de toekomst te kijken en in te schatten waar criminele activiteiten niet alleen de samenleving, maar ook het bedrijfsleven het meeste pijn kunnen doen. Samen met een omgevings- en kwetsbaarheidsanalyse kan vervolgens worden nagedacht welke criminaliteitsfenomenen (en niet noodzakelijk

dé georganiseerde criminaliteit) prioritair aangepakt moeten worden. Dat een dergelijke oefening echter moeilijker is dan het lijkt, wordt bewezen in het Verenigd Koninkrijk. Het 'meten' van schadelijkheid is geen neutrale oefening en zal beleidsmakers dwingen keuzes te maken. Dat kan als voordeel hebben dat de transparantie in de besluitvorming toeneemt en dat de middelen meer onderbouwd worden toegewezen.

“*Het schadelijkheidsconcept dwingt naar de toekomst te kijken en in te schatten waar criminele activiteiten niet alleen de samenleving, maar ook het bedrijfsleven het meeste pijn kunnen doen.*

Referenties

- Alfano, S. (2011). Verslag over georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie (2010/2309(INI)). Brussel: Europees Parlement, Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken. A7-0333/2011.
- Belga (2014, 6 okt.). Opdoeken hormonencel geeft de hormonemaffia vrij spel. *Het Laatste Nieuws*; www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/2076775/2014/10/06/Opdoeken-hormonencel-geeft-de-hormonenmaffia-vrij-spel.dhtml.
- Belga (2015, 21 mei). België verliest centrale antifraudedienst. *De Standaard*; www.standaard.be/cnt/dmf20150521_01691726.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2012). Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2013 – algemene toelichting. Brussel: Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St. Kamer 2012-2013*, nr. 2520/001.
- Black, C., Vander Beken, T en De Ruyver, B. (2000). *Measuring organised crime in Belgium*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Black, C., Vander Beken, T., Frans, B. en Paternotte, M. (2001). *Reporting on organised crime. A shift from description to explanation in the Belgian Annual report on organised crime*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Brand, S. en Price, R. (2000). *The economic and social costs of crime. Home Office Research Study 217*. Londen: Home Office.
- Center for Social and Economic Research (2013). *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-27 Member States – Final Report*. Den Haag: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. CASE- Center for Social and Economic Research, TAXUD2012/DE/316.
- Dean, G., Hashing, I. en Gottschalk, P. (2010). *Organised crime: policing illegal business entrepreneurialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Dorn, N. (2009). The end of organised crime in the European Union. *Crime, Law and Social Change*, 51 (2): 283-295.
- DSB-SPC (2013). *Georganiseerde criminaliteit*; www.dsb-spc.bewebindex.php?option=com_content&task=view&id=55&Itemid=80&lang=dutch (geraadpleegd op 15 mei 2015).
- Eurojust (2014). *Strategic Project on environmental crime*. Den Haag: Eurojust.
- Europol (2011). *Global Agenda council on organized crime*. Davos: World Economic Forum, Network of Global Agenda Councils.
- Europol (2013). *SOCTA 2013. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*. Den Haag: European Police Office.
- Europol (2014). *The Internet Organised Crime Threat Assessment (iOCTA)*. Den Haag: European Police Office.
- Federale Gerechtelijke Politie (2013). *Jaarverslag 2012*. Brussel: Federale gerechtelijke politie, Directie economische en financiële criminaliteit.
- Garoupa, N. (2006). *The Economics of Organized Crime and Optimal Law Enforcement*. International Library of Critical Writings in Economics series, vol. 195. An Elgar Reference Collection. Cheltenham, U.K. en Northampton, Mass.: Elgar.
- Garoupa, N. (2007). Optimal law enforcement and criminal organization. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 63 (3): 461-474.
- Janssens, J. (2015a). Belgium: The added damage of carbon emissions (p. 352-367). In Levi, M., Shentov, O. en Todorov, B. (red.), *Financing of organised crime*. Sofia: Center for the Study of Democracy.
- Janssens, J. (2015b). Belgium: the rise of the illicit whites (p. 289-301). In Levi, M., Shentov, O. en Todorov, B. (red.), *Financing of organised crime*. Sofia: Center for the Study of Democracy.
- KMPG (2014). *A study of the illicit cigarette market in the European Union. 2013 Results*. Londen: KMPG, Project Sun.
- Levi, M., Shentov, O. en Todorov, B. (red.) (2015). *Financing of organised crime*. Sofia: Center for the Study of Democracy.
- Mills, H., Skobdo, S. en Blyth, P. (2013). *Understanding organised crime: estimating the scale and the social and economic costs*. Londen: Home Office, Research Report 73.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012). *Groot aantal eenoudergezinnen klopt aan bij het OCMW*; www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/groot-aantal-eenoudergezinnen-klopt-aan-bij-het-ocmw (geraadpleegd op 15 mei 2015).
- Savona, E.U. en Vettori, B. (2009). Evaluating the cost of organised crime from a comparative perspective. *European journal on criminal policy and research*, 15 (4): 379-393; http://dx.doi.org/10.1007/s10610-009-9111-1.
- UNODC (2011). *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*. Wenen: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Vander Beken, T. en Janssens, J. (2015). The tides of thought and policy on the assessment of organised crime in Belgium. In van Duyne, P.C., Maljevic, A., von Lampe, K. en Harvey, J. (red.), *Corruption, organised crime and criminal finances in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Vander Beken, T., Janssens, J., Verpoest, K., Balcaen, A. en Vander Laenen, F. (2008). Crossing geographical, legal and moral boundaries: the Belgian cigarette black market. *Tobacco Control*, 17: 60-65.

Vander Beken, T., Paoli, L., Zoutendijk, A. en Klima, N. (2012). *Het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit*. Gent: Academia Press.

Verbruggen, F. (2001). *Schaduwboxen in het donker. De dogmatische onderbouw van de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit*. Leuven: KULeuven.

1. Autonome politionele afhandeling (Anne Beeckman, Joris Mulkers en Paul Ponsaers, *red.*)
2. Proximité de la justice of justice de proximité (Anne Beeckman, Yves Cartuyvels, Frank Mulleners, *red.*)
3. Politie en burger: participatie en betrokkenheid (Anne Beeckman, Patrick Zanders, *red.*)
4. Nieuwe wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling (Ralf Bas, *red.*)
5. De wet Franchimont (Karel Van Cauwenberghe, *red.*)
6. Octopus - de politiehervorming (Anne Beeckman, Paul Ponsaers, *red.*)
7. Octopus - de justitiehervorming (Kristel Beyens en Karel Van Cauwenberghe, *red.*)
8. Camera obscura. De elektronisch beveiligde veiligheidsstaat (Joris Mulkers, *red.*)
9. Versnel recht. Snelt het recht zichzelf voorbij? (Yves Cartuyvels en Joris Mulkers, *red.*)
10. Voor straf naar huis - Elektronisch toezicht (Ralf Bas en Walter Damen, *red.*)
11. Jeugdcriminaliteit. Het dilemma tussen cel en herstel (François Buelens en Joris Mulkers, *red.*)
12. Witte boorden en vuile handen (Paul Ponsaers, *red.*)
13. Het federaal parket – de federale politie (Roger Van de Sompel, *red.*)
14. Recht in het nieuws (Elke Devroe, *red.*)
15. Internering: eindelijk met zorg behandeld? (Anne Beeckman en Henri Heimans, *red.*)
16. Alternatieven. Andere straffen en anders denken (Kristel Beyens en Karel Van Cauwenberghe, *red.*)
17. Rwandaproces. Naar een mondialisering van justitie? (Yves Cartuyvels, *red.*)
18. Beleid van het O.M.: klare taal? (Karel Van Cauwenberghe en Paul Ponsaers, *red.*)
19. Beter voorkomen dan beveiligen (Peter Goris en Yves Cartuyvels, *red.*)
20. Verkeershandhaving (Joris Mulkers, *red.*)
21. Bijzondere opsporingsmethoden. Het doel heiligt de middelen? (Karel Van Cauwenberghe, *red.*)
22. Herstel en bemiddeling (Kristel Beyens en Frederik Bullens, *red.*)
23. De politiehervorming. Een evaluatie vanuit de praktijk (Marleen Easton, Els Enhus, Paul Ponsaers, Roger Van de Sompel, *red.*)
24. Last van overlast? (Elke Devroe, *red.*)
25. Beschuldigde, sta op. Actueel debat over de juryrechtspraak (Hilde Tubex en Paul De Hert, *red.*)
26. Onder invloed van de drugwet. De nieuwe rol van de hulpverlening (Sven Todts, *red.*)
27. Spelen en brood. Voetbalveiligheid onder de loep (Frank Mulleners, *red.*)
28. Pleidooi voor de onderzoeksrechter? (Karel Van Cauwenberghe, *red.*)
29. Publieke opinie, democratie en beleid (Kristel Beyens, *red.*)
30. Blijft Europol een virtuele realiteit? (Roger Van de Sompel, *red.*)
31. Gedetineerden als klant. De implementatie van het Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening vanuit verschillende hoeken bekeken (Hilde Tubex, *red.*)
32. Wie is er bang van de strafuitvoeringsrechtbank? (Karel Van Cauwenberghe en Hilde Tubex, *red.*)
33. Tot de kern van de taak. Het politionele kerntakendebat (Paul Ponsaers, Elke Devroe en Dirk Meert, *red.*)
34. Gerechtelijke psychiatrie in België. Requiem of prelude? (Hilde Tubex en Frederik Janssens, *red.*)
35. Lokaal integraal preventiebeleid. Van programma naar schakel (Elke Devroe en Arne Dormaels, *red.*)
36. Jeugdsanctierecht. De bescherming behouden (Karel Van Cauwenberghe, *red.*)
37. De dilemma's van het asielbeleid (Kristel Beyens, *red.*)
38. Te land, ter zee en in de lucht. De strijd tegen de drugshandel in België (Sven Todts, *red.*)
39. Hoe bijzonder zijn de bijzondere inspectiediensten? (Sofie De Kimpe, *red.*)
40. Kleur bekennen. De rol van politie en justitie in de aanpak van discriminatie (Marleen Easton en Paul Ponsaers, *red.*)
41. De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde (jubileumeditie ter gelegenheid van 10 jaar Orde van de Dag, Karel Van Cauwenberghe, *red.*)
42. De geheime deur op een kier. Inlichtingendiensten: een noodzakelijk kwaad? (Philippe De Baets, *red.*)
43. Intrafamiliaal geweld van onder de deurnat gehaald (Willy Bruggeman, *red.*)
44. Criminele drugs of gedrogeerde criminaliteit? (Karel Van Cauwenberghe, *red.*)
45. Verhoren, zien en zwijgen. Het audiovisueel verhoor van meerderjarige verdachten (Frank Mulleners, *red.*)
46. Geleerde veiligheid (Sofie De Kimpe, *red.*)
47. Verkocht om omgekocht? Een criminologische benadering van corruptie (Arne Dormaels, Gudrun Vande Walle, Paul Ponsaers en Marleen Easton, *red.*)
48. Gevangenis voor de 21e eeuw: opportuniteit of gemiste kans? (Kristel Beyens en Frederik Janssens, *red.*)
49. Veilig online. Over sociale controle bij netwerksites (Evelien De Pauw, *red.*)
50. Krijgsmacht en politie: two worlds apart? (Marleen Easton, Philippe De Baets en Michiel de Weger, *red.*)
51. Meervoudige fraude (Antoinette Verhage, Philippe De Baets, Paul Ponsaers, Bart De Bie en Marc Cools, *red.*)
52. Beelden van vertrouwen in politie en justitie (Stefaan Pleysier, Anjuli Van Damme en Lieven Pauwels, *red.*)
53. Het Belgisch Voorzitterschap 2010. Kritische beschouwingen over het luik Justitie, Politie en Binnenlandse Zaken (Alexandra De Moor, Willy Bruggeman, Franky Goossens, Sofie De Kimpe en Dirk Meert, *red.*)
54. Class actions. Tegengewicht voor klassenjustitie? (Gudrun Vande Walle, Kristof De Pauw en Ludo Kools, *red.*)
55. Justitie en politie: onder control? (Kristel Beyens, Frederik Janssens, Paul Ponsaers en Antoinette Verhage, *red.*)
56. Een publiek debat over geheime methoden (Bart Vangeebergen, Johan Vanderborgh, Marleen Easton en Jean-Claude Gunst, *red.*)
57. Over schalen en bestellen (Lieselot Bisschop, Willy Bruggeman, Sofie De Kimpe en Paul Ponsaers, *red.*)
58. De jeugd van tegenwoordig. Problematisch en geproblematiseerd gedrag van kinderen en jongeren (Stefaan Pleysier, Els Dumortier & Kevin Goris, *red.*)
59. Lokaal integraal veiligheidsbeleid revisited (Evelien De Pauw, Kristof De Pauw, Elke Devroe, Arne Dormaels en Jean-Claude Gunst, *red.*)
60. Veiligheid in recessie? (Philippe De Baets, Evelien De Pauw, Gudrun Vande Walle, *red.*)
61. Punitiviteit – een oplossing voor alle conflicten? (Hilde Tubex, Frederik Janssens, Joanne van der Leun, Gudrun Vande Walle, *red.*)
62. Is er plaats voor 'radicalisme' in onze democratische maatschappij? (Marleen Easton, Maarten De Waele, Nele Schils, Noël Klima, *red.*)
63. Noodhulp- en planning: op zoek naar oplossingen voor enkele spanningsvelden bij het beheer van noodsituaties (Arne Dormaels, Marleen Easton, Jeffrey Vincent, Jean-Claude Gunst, Wim Hardyns, *red.*)
64. Sekswork en beleid (Dominique Boels, Antoinette Verhage, Kristof De Pauw, Evelien De Pauw, *red.*)
65. Politie en de nieuwe internationale uitdagingen in een grenzeloos Europa (Willy Bruggeman, Noël Klima, Monica den Boer, *red.*)
66. Tussen droom en daad. Management binnen de zetel (Lieve Lagae, Elke Devroe, *red.*)

Eerder verschenen themanummers

67. Agressie tegen openbare dienstverleners: wat is er aan de hand? (Katrien Van Altert, Philippe De Baets, Jannie Noppe, *red.*)
68. Policing in Europese metropolen (Elke Devroe, Paul Ponsaers, Willy Bruggeman, Evelien De Pauw, Marleen Easton, *red.*)
69. Panoptisme in de veiligheidsketen: een moeilijk evenwicht tussen technologie en mensenrechten? (Gudrun Vande Walle, Sofie De Kimpe, Evelien De Pauw, Jeffrey Vincent, *red.*)
70. Voetbal en criminaliteit (Wim Hardyns, Arne Dormaels, *red.*)

Volledige themanummers en bijdragen kunnen online geraadpleegd en gedownload worden via **Jura**, **Jurisquare** en **Polinfo**.

Hoofdredactie



Marleen Easton is maatschappelijk werker en doctor in de sociologie. Ze is als hoofddocent en directeur van de onderzoeksgroep 'Governing & Policing Security' verbonden aan de opleiding Bestuurskunde & Publiek Management, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Gent. Ze doceert er bestuur en management van veiligheidsvraagstukken en veranderingsmanagement en publiceert en begeleidt onderzoek over policing, veiligheidsbeleid en gerelateerde managementvraagstukken. Daarnaast is zij als Visiting Professor verbonden aan de rechtsfaculteit van de Ruhr Universität Bochum. Zij is zetelt in de Raad van Bestuur van het Centrum voor Politiestudies en is voorzitter van het Innovatiecentrum voor Veiligheid (vzw INNOS). Sinds 2008 is zij hoofdredactrice van het tijdschrift Orde van de Dag.

Redactiesecretariaat



Teun Van de Voorde is redacteur publicaties Overheid en Lokale besturen bij Kluwer en leidt het redactiesecretariaat van Orde van de Dag in goede banen. Contact: vragen, opmerkingen of suggesties over Orde van de Dag zijn welkom via teun.vandevoorde@wolterskluwer.be, tel: (015) 36 16 95.

Redactie



Kristel Beyens is licentiate in de Sociologie en doctor in de Criminologie. Ze is hoogleraar aan de vakgroep Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel, waar ze o.a. Penologie en Criminologische Sociologie doceert. Ze verricht onderzoek naar het rechtspreken en de uitvoering van de gevangenisstraf en gemeenschapsgerichte straffen.



Willy Bruggeman is doctor in de Criminologie. Van eind 1993 tot 2003 leidde hij mede Europol in de functie van plaatsvervangend directeur. Hij is nu voorzitter van de Federale politieraad, en als bijzonder geassocieerd hoogleraar verbonden aan de leerstoel politiewetenschappen aan het Benelux Universitair Centrum. Hij maakt ook deel uit van de recentelijk ingerichte evaluatiegroep voor de Nederlandse politie. Hij werkt occasioneel als expert voor het Internationaal Strafhof in Den Haag.



Philippe De Baets is licentiaat in de Criminologie en Master in European Criminology & Criminal Justice Systems met bijzondere interesse in de domeinen arbeidsinspectie, verzorgingsstaat en inlichtingendiensten. Hij werkt voor ABVV Oost-Vlaanderen.



Sofie De Kimpe is licentiate in de Politieke wetenschappen (optie Bestuurswetenschappen) en de criminologische wetenschappen, en doctor in de Criminologische wetenschappen. Ze is deeltijds docent aan de Vrije Universiteit Brussel en verdiept zich in politievraagstukken, in het bijzonder vraagstukken over politieleiderschap, politieopleiding en politiebeleid (politie in relatie tot de staat). Ze maakt deel uit van de onderzoeksgroep Crime and Society (CRiS) – policing and security. Eerder was ze aangesteld bij de federale politie, waar ze projectmanager was van het project “politie, een lerende organisatie”.



Evelien De Pauw is maatschappelijk assistente en licentiaat in de criminologie. Ze is werkzaam als docent binnen de opleiding Bachelor in de Maatschappelijke Veiligheid (Vives Hogeschool, studiegebied sociaal agogisch werk), waar ze de vakken ‘Technologie & Infrastructuur’ en ‘Inleiding integrale veiligheidszorg’ doceert. Tevens is zij als senior onderzoeker binnen VIVES verbonden aan het Expertisecentrum Sociale Innovatie, Onderzoeksgroep Maatschappij & Veiligheid, waar ze verschillende onderzoeksprojecten binnen het brede domein van de integrale veiligheid uitvoert of begeleidt.



Kristof De Pauw is licentiaat in de criminologische wetenschappen (VUB) en master in management voor overheidsorganisaties (UGent). Beroepshalve is hij hoofdofficier bij de geïntegreerde politie. Tot september 2012 was hij korpschef bij de lokale politie Geraardsbergen/Lierde. Nadien was hij werkzaam als operationeel coördinator bij de federale wegpolie, en sinds 1 januari 2015 is hij actief als directeur-generaal Technisch en administratief secretariaat Justitie.



Arne Dormaels is licentiaat in de Criminologische wetenschappen. Hij was stafmedewerker politie en veiligheid bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten van 2005 tot 2008. Sinds november 2008 is hij als assistent verbonden aan het departement handelswetenschappen en bestuurskunde van de Hogeschool Gent en maakt hij deel uit van de Associatieonderzoeksgroep “Governance of Security”. Voordien werkte hij als attaché bij de Directie Publieke Veiligheid van de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid, FOD Binnenlandse Zaken en als assistent strafrecht en criminologie aan de Universiteit Gent.



Jean-Claude Gunst is criminoloog en hoofdcommissaris van politie. In de loop van zijn loopbaan heeft hij ervaring opgedaan in de domeinen van de ordehandhaving, de gerechtelijke politie, het HRM en de opleidingen. Hij was betrokken bij diverse werkgroepen, onder meer in het raam van de voorbereiding van de politiehervorming, het invoeren van het ASTRID-systeem, de werking van de arrondissementale informatiekruispunten (AIK) en de gehypothekeerde capaciteit (HyCap). Jean-Claude Gunst oefent als lid van de geïntegreerde politie, sedert januari 2008 de functie uit van directeur-coördinator (DirCo) van het arrondissement Mechelen. Hij is lid van de Algemene Vergaderingen van de Koninklijke Federatie van Officieren en Hogere Ambtenaren van de Belgische Politie en van het Centrum voor Politiestudies. Hij is voorzitter van het netwerk Excellente Politiezorg van de provincie Antwerpen en lid van de opleidingsraad van het veiligheidsinstituut Campus Vesta-afdeling politie.



Wim Hardyns is aangesteld als docent binnen de vakgroep Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel en is gastprofessor binnen de Master in de Veiligheidswetenschappen aan de Universiteit Antwerpen. Verder werkt hij als postdoctoraal onderzoeker binnen de vakgroepen Strafrecht-Criminologie en Huisartsgeeneeskunde-Eerstelijnsgezondheidszorg van de Universiteit Gent.



Frederik Janssens is licentiaat Germaanse Filologie en licentiaat Filosofie, en werd in 1999 directeur van de Vlaamse Federatie Forensisch Welzijnswerk. Hij schreef mee aan het Vlaamse 'Strategisch Plan voor hulp- en dienstverlening aan gedetineerden'. Sinds 2004 werkt hij bij De Rode Antraciet vzw. Hij is contactpersoon voor het sociaal-cultureel werk van De Rode Antraciet in de gevangenis van Mechelen, Oudenaarde en Dendermonde. Verder is hij binnen De Rode Antraciet beleidsmedewerker en verantwoordelijk voor het gevangenisbibliotheekwerk.



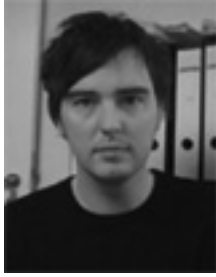
Noël Klima is doctor in de criminologie, Master in European Criminology and Criminal Justice Systems (UGent) en studeerde rechten aan de Universiteiten van Münster, Reims en Nijmegen. Hij is Attaché/Coördinator bij FOD Binnenlandse Zaken en werkte daarvoor als Coördinator van het Secretariaat van het European Crime Prevention Network (EUCPN). Daarnaast is hij postdoctoraal medewerker bij het Instituut for International Research on Criminal Policy (IRCP) aan de Universiteit Gent.



Ludo Kools is advocaat. Hij was stafhouder van de Orde van Advocaten bij de balie te Mechelen van 1997 tot 1999. In de periode 2001-2008 was hij bestuurder, aanvankelijk van de Vereniging van Vlaamse Balies, daarna van de Orde van Vlaamse Balies. Hij beheerde het departement stage en vorming. Hij is plaatsvervangend rechter in de politierechtbank van Mechelen.



Lieve Lagae is licentiate in de sociologie (KU Leuven) en master in Public Management (AMS). Zij is adviseur HRM en organisatieontwikkeling bij het hof van beroep te Antwerpen. Voorheen werkte zij als consultant in privé- en overheidsbedrijven met specialisatie in veranderingsbegeleiding, organisatieontwikkeling, people management en human resources management.



Stefaan Pleysier is docent Jeugdcriminologie en methoden van onderzoek aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de KU Leuven en coördineert, samen met Johan Put, de Onderzoekslijn Jeugdcriminologie van het Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC).



Gudrun Vande Walle is licentiate in de Rechten en doctor in de Criminologie en heeft het getuigschrift Forensisch Auditor. Ze is als parketjurist verbonden aan het parket Halle-Vilvoorde voor financieel-economische criminaliteit, leefmilieu- en stedbouwinbreuken en inbreuken op voedselveiligheid. Ze is daarnaast ook gastdocente aan de Universiteit Gent, Faculteit Economie en Bedrijfskunde waar ze het vak Bestuurlijke Ethiek doceert. Daarvoor was Gudrun lange tijd werkzaam als wetenschappelijk medewerker op thema's als integriteits- en anti-corruptiebeleid, geschillenbeslechting en financieel-economische criminaliteit.



Tom Van den Broeck is doctor in de Criminologie en momenteel commissaris-auditor bij de Dienst Enquêtes van het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten. Voordien deed hij wetenschappelijk onderzoek aan de VUB m.b.t. politie en veiligheidsbeleid. Hij was tevens directeur van de politieopleiding in de provincie Vlaams-Brabant (PIVO) en expert integrale veiligheid voor het stadsbestuur te Antwerpen. Hij publiceert vooral over (veranderingen in) beleid, organisatie en cultuur van politie (*cf.* community policing), sociale controle, integrale veiligheid en criminele politiek.



Jeffrey Vincent (°1988) studeerde af als Master in de Bestuurskunde en het Publiek Management. Van 1 november 2011 tot 31 oktober 2012 was hij werkzaam als wetenschappelijk medewerker bij de onderzoeksgroep Governing and Policing Security (GaPS) van de geassocieerde faculteit Handelswetenschappen en Bestuurskunde van de Hogeschool Gent waar hij (in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken) werkte rond een project over de rol van de burgemeesters tijdens het beheer van noodsituaties. Momenteel is hij werkzaam als adviseur bij de directie Internationale Politiesamenwerking van de Federale Politie (CGI) en is hij als vrijwillig wetenschappelijk medewerker verbonden aan de onderzoeksgroep GaPS van de Faculteit Handelswetenschappen en Bestuurskunde binnen de Hogeschool Gent.

