

Kritische kanttekeningen bij het Belgisch beleid ter preventie van criminaliteit

1. Inleiding

Ingevolge de stijgende criminaliteitscijfers en de toenemende onveiligheids- en angstgevoelens bij de bevolking werden in België sinds het begin van de tachtiger jaren verschillende overheidsinitiatieven ter voorkoming van de misdadigheid genomen.

De rijkswacht richtte een Bureau Voorkoming Misdrijven op, dat ook toegankelijk werd gesteld voor het publiek. Sinds 1982 voert de rijkswacht overal te lande campagnes ter preventie van veel voorkomende criminaliteit.

Verscheidene gemeentelijke politiekorpsen zetten een Bureau Misdrijfpreventie op en ontwikkelden verschillende preventieprojecten (b.v. de Buurtobservatieactie te Gent).

In verschillende politiescholen worden cursussen misdrijfpreventie ingericht.

In 1985 organiseerde het Hoger Politie-Instituut een studiedag over de 'Preventie van de criminaliteit' en een colloquium over de 'Taak van de politie in het voorkomen van criminaliteit'.¹

Op 6 augustus richtte de Minister van Binnenlandse Zaken Nothomb bij Koninklijk Besluit een Hoge Raad en Provinciale Commissies voor het voorkomen van misdadigheid op.² In 1985 werden de verschillende Provinciale Commissies geïnstalleerd. Sindsdien werden talrijke provinciale preventiecampagnes tegen vandalisme, diefstal en inbraak opgezet.

Begin 1988 vond de plechtige installatie plaats van de Hoge Raad voor het voorkomen van misdadigheid.³

Hierna volgen een aantal kritische kanttekeningen bij de criminaliteitsanalyse die het overheidsbeleid inzake preventie onderbouwt, het soort preventieve activiteiten dat door de overheid wordt geprivilegieerd en de structuur die vorm geeft aan het preventiebeleid.

2. De 'kleine' criminaliteit als maatschappelijk probleem

In tegenstelling tot buurlanden als Nederland en Frankrijk achtte de Belgische overheid het niet noodzakelijk het uitstippelen van haar preventiebeleid te laten

1. Hoger Politie-Instituut, De preventie van de criminaliteit, Brussel, 1985.

Hoger Politie-Instituut, Taak van de politie in het voorkomen van criminaliteit, Brussel, 1985.

2. Koninklijk Besluit van 6 augustus 1985 tot oprichting van een Hoge Raad en van Provinciale Commissies voor het voorkomen van misdadigheid, *B.S.*, 12 september 1985, 13063-13066.

3. Hoge Raad voor het voorkomen van misdadigheid, Installatiezitting, Brussel, 1988.

vooraangaan door het verrichten van een grondige criminaliteitsanalyse.⁴ Het is dan ook niet verwonderlijk dat de documenten, die naar aanleiding van de studiedagen van het Hoger Politie-Instituut en naar aanleiding van de plechtige installaties van de Provinciale Commissies en de Hoge Raad ter voorkoming van de misdadigheid werden gepubliceerd, alleen maar oppervlakkige en weinig diepgaande analyses van het (kleine) criminaliteitsprobleem in België bieden.

De geringe wetenschappelijke belangstelling van de Belgische criminologenwereld voor de etiologie van criminaliteit is hiervoor deels verantwoordelijk.

De criminaliteitsverklaringen in gelegenheidsspeeches en preventiebrochures volgen eenzelfde model.

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een grotere sociale mobiliteit. Het individu geraakte meer geïsoleerd van de samenleving. De verhoogde anonimiteit in de maatschappij verzwakte de formele en informele controle op de burgers. De gelegenheden tot het plegen van criminaliteit namen toe.

Door deze maatschappelijke processen bevindt de burger zich in een verzwakte positie om zijn persoon en goederen te beschermen. Het individualisme werd sterk aangewakkerd waardoor mensen ingevolge een verminderd normbesef en de teloorgang van de traditionele morele waarden hun eigen behoeften bevredigen ten nadele van anderen of de gemeenschap.

Aan de hand van de politieel geregistreerde criminaliteitscijfers wordt een sterk toegenomen criminaliteit vastgesteld die bovendien agressievere vormen aanneemt. Een groter slachtofferrisico gepaard gaand met een lage ophelderingsgraad veroorzaakt zware onveiligheidsgevoelens bij de burger. In dit dominant verklaringsmodel wordt de 'kleine' criminaliteit teveel als een onderscheiden maatschappelijk probleem opgevat. De veel voorkomende criminaliteit is een epifenomeen van de fundamentele structurele problemen in onze samenleving.⁵

Toch vormt de criminaliteit, wegens haar reële en symbolische impact, een knellend centraal probleem voor grote, vooral sociaal lage bevolkingsgroepen.

Sociale groepen die reeds zwaar lijden onder de gevolgen van andere maatschappelijke problemen (economische crisis, werkloosheid, racisme, milieuverontreiniging, allerlei bezuinigingen en inleveringen...) worden extra getroffen wanneer zij het slachtoffer worden van diefstal, inbraak, vandalisme, klein geweld...

Bovendien gaat van de kleine criminaliteit een belangrijke symbolische en morele impact uit, die groter wordt naarmate de sociale klasseachtergrond van het slachtoffer lager is. De kleine criminaliteit vormt immers een krachtig symbool van het individualisme, de competitiviteit, het anti-sociaal egoïsme en het gebrek aan menselijke solidariteit eigen aan de centrale waarden in onze samenleving. Het slachtofferschap van criminaliteit is de meest directe manier waarop

4. Voor Nederland zie Interim-rapport van de Commissie Kleine Criminaliteit (Commissie-Raethof), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984. Eindrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit (Commissie-Raethof), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986. Voor Frankrijk zie Commission des Maires sur la sécurité, Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité. Rapport au Premier ministre, la Documentation Française, Paris, 1983.

5. LEA, J. en YOUNG, J., *What is to be Done about Law and Order? Crisis in the Eighties*, Penguin Books, Harmondsworth, 1984.

mensen andere belangrijke sociale problemen ervaren. Via het slachtofferschap van criminaliteit worden mensen geconfronteerd met de sociale ontwrichting in onze maatschappij.

Door haar reële sociale kosten en door het verhogen van de ervaring van ongerechtigheid en relatieve deprivatie versterkt de criminaliteit de fundamentele structurele maatschappelijke problemen.

De angstgevoelens ingevolge de veel voorkomende criminaliteit versterken de sociale segregatieprocessen in de samenleving. Mensen die daartoe de mogelijkheid hebben verhuizen uit onveilig bekend staande wijken naar zgn. veilige wijken. Mensen trekken zich meer terug in de privé-sfeer en sluiten zich af van de gemeenschap. Dit vergroot de mogelijkheden om ongestraft misdrijven te begaan.

In de officiële betogen over de toenemende 'kleine' criminaliteit en in de documentatiemappen opgesteld ter begeleiding van provinciale preventiecampagnes, wordt de fundamentele oorzaak vooral gezocht in de toename van de gelegenheden tot het plegen van criminaliteit en in de verzwakking van de externe controle, meer bepaald van het relationele en functionele toezicht op de burger. Door de afnemende betekenis van traditionele leefverbanden zoals gezin, familie en kerk (ten gevolge van echtscheiding, ontkerkelijking...) zijn de mogelijkheden van relatiegebonden toezicht verder verkleind. Ook het functionele toezicht is verder afgebrokkeld (de conducteur is verdwenen uit het stadsvervoer, kleine winkels waarbinnen de winkelier toezicht heeft zijn vervangen door zelfbedieningswinkels en warenhuizen...).

In deze verklaringen blijft het criminele daderbeeld zeer algemeen en abstract. De pleger van 'kleine' criminaliteit wordt opgevat als een rationeel handelend wezen dat bij de kosten-batenanalyse van zijn voorgenomen misdrijf onvoldoende wordt afgeschrikt door externe controlefactoren.

In deze criminaliteitsanalyses wordt weinig of geen aandacht besteed aan de motivaties, drijfveren of oorzaken die onder verdere voorwaarden mensen tot het plegen van 'kleine' criminaliteit kunnen aanzetten.

De druk tot het plegen van 'kleine' criminaliteit vindt zijn oorsprong in de economische en culturele structurele kenmerken van onze maatschappij.

De economische marginaliseringsprocessen in onze samenleving brengen zeker in crisistijden uitbuiting, armoede en materiële tekortkomingen voort. Ook de economisch gemarginaliseerde bevolkingsgroepen staan echter onder de invloed van de centrale culturele waarden van onze maatschappij (gelijkheid, individualisme, competitie, drang naar bezit van materiële (consumptie)goederen). Hierdoor zullen economisch gedepriveerde mensen bij de vergelijking van hun leefsituatie met deze van anderen die er materieel beter voorstaan een gevoel van onrechtvaardigheid, onvrede en mistevredenheid met hun situatie ervaren.

Wanneer deze mensen geen politieke oplossing in het vooruitzicht zien voor hun problemen van relatieve deprivatie, dus niet alleen economisch maar ook politiek gemarginaliseerd zijn (wat de laatste jaren in stijgende mate bij langdurige werklozen, allerlei (ethnische) rand- en minderheidsgroepen het geval is) is de kans groot dat zij bij afwezigheid van interne criminaliteitsremmende controlefactoren hun toevlucht nemen tot reactionaire en egoïstische oplossingen zoals het plegen van criminaliteit.

Interne controlefactoren hebben slechts een criminaliteitsremmend effect wanneer mensen relationele banden hebben met relevante anderen die zelf goed ingebed zijn in de conventionele orde (wat in de lagere sociale lagen minder het geval is), maatschappelijk over potentiële verliesposten (baan, opleiding, huis, status...) beschikken en conventionele morele overtuigingen huldigen.⁶

Deze overtuigingen zijn echter afhankelijk van de relationele en maatschappelijke banden met de samenleving. Bij economische marginalisering, die als onrechtvaardig wordt ervaren, politieke marginalisering en geringe aanwezigheid of afwezigheid van interne controlefactoren is de (potentiële) effectiviteit van externe-controlemiddelen voorwaardelijk en gering. Een hoge politieke pakkans en justitiële bestraffingskans zullen weinig of geen afschrikkende effecten sorteren.

3. Criminaliteitspreventie omvat meer dan situationele preventie

Het wekt onze verbazing niet dat de eerste initiatieven ter preventie van criminaliteit in het begin van de tachtiger jaren in de eerste plaats uitgingen van politiediensten (eerst van de rijkswacht, nadien gevolgd door enkele gemeentelijke politiekorpsen).

De laatste decennia werden de politiediensten immers geconfronteerd met een dalende effectiviteit in de opsporing van criminaliteit. Het ophelderingspercentage van de geregistreerde misdrijven (vooral van de misdrijven waarvan de opsporing van de dader(s) een uitgebreide detectie vereist, b.v. inbraken) daalde spectaculair. Vanuit de bevolking stroomde steeds minder informatie over gepleegde criminaliteit naar de politie toe. De politiediensten poogden deze crisis te verhelpen door het aantal manschappen uit te breiden en door massaal te investeren in technologie, computer- en intelligentsystemen. De politieke aanpak werd meer en meer reactief. Niettegenstaande deze reorganisatie van het politiewerk bleef het percentage niet-opgehelderde misdrijven in de zeventiger jaren stijgen. De kloof tussen de politiediensten en de bevolking (vooral de middenklassen) werd steeds groter.

Teneinde deze crisis in de effectiviteit van het politiewerk op te lossen ontwikkelden de politiediensten vanaf het einde van de zeventiger jaren een aantal nieuwe strategieën, waaronder de politieke preventie van misdrijven. Deze nieuwe politieke preventiestrategie werd georganiseerd en uitgebouwd vanuit de directie van de gerechtelijke operaties van de rijkswacht en vanuit de rechercheafdelingen van de gemeentelijke politiekorpsen.

Sterk beïnvloed door Noord-Amerikaanse en Engelse preventieprogramma's oriënteerden de rijkswacht en de politie zich vooral op de situationele preventie.⁷

Via folders, brochures, affiches, berichten in de media, en persoonlijke adviezen sporen zij de bevolking aan door allerlei technopreventieve middelen

6. JONGMAN, R.W., 'Over macht en onmacht van de sociale controle', *Tijdschrift voor Criminologie*, 1988, 1, 4-31.

7. CARLIER, Freddy, 'Een initiatie tot misdrijfpreventie. Historiek, definities en theorieën', *De Politie-officier*, 1987, 5, 63-89.

hun woning, wagen, fiets en andere persoonlijke bezittingen beter te beveiligen tegen criminaliteit.

Omgevingscondities die tot het plegen van criminaliteit uitnodigen of dit vergemakkelijken worden geïnventariseerd en aangepast.

Het politieke toezicht wordt verhoogd en door middel van een betere en vluggere informatieverwerking doelgerichter georiënteerd. De vormen van politiek toezicht worden gediversifieerd (auto, moto, te voet, gecombineerd, geuniformeerd, anoniem) en aangepast aan de concrete situatie.

Het informele toezicht in de buurten wordt door de politie gestimuleerd (b.v. de buurtobservatieactie in Gent). Aan buurtbewoners wordt gevraagd verdachte personen, situaties en incidenten aan de politie te melden.

Voor schoolklassen en jeugd- en socio-culturele verenigingen houdt de politie 'opvoedende' voorlichtingspraatjes over wat wel en wat niet volgens de strafwet verboden is.

Aldus hoopt de politie het verantwoordelijkheidsgevoel van leerlingen, leraren, ouders en buurtbewoners te verhogen en de 'normvervaging' tegen te werken.

Sedert 1985 hebben de Belgische nationale en provinciale overheden zich deze politieke preventiefilosofie en -strategie eigen gemaakt.

De politieke definitie van criminaliteitspreventie werd overgenomen. In zijn toespraak bij de installatie van de Hoge Raad voor het voorkomen van misdadigheid op 3 februari 1988 situeerde de heer Michel, toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken, de preventie van misdadigheid in het kader van de handhaving van de openbare orde met inbegrip van de veiligheid van de personen.

De heer Vanneste, Gouverneur van West-Vlaanderen en voorzitter van de Hoge Raad, omschreef in zijn toespraak de criminaliteitspreventie als het geheel van activiteiten met het doel de kans dat een misdrijf plaatsgrijpt te verlagen en de schade van toch gepleegde misdrijven zoveel mogelijk te beperken. Niet toevallig had de heer Bruggeman, kolonel bij de rijkswacht, deze omschrijving als zijn persoonlijke definitie van politieke preventie geformuleerd in zijn bijdrage op de studiedag 'De preventie van de criminaliteit' op 15 april 1985 door het Hoger Politie-Instituut georganiseerd.

Aldus wordt sedert 1985 op provinciale schaal, en op een beter gecoördineerde wijze, een in hoofdzaak situationele preventiepolitiek gevoerd.

Tot nog toe zijn de provinciale campagnes vooral gericht op het voorkomen van vandalisme, inbraak en diefstallen van en uit voertuigen.

De wijze waarop deze situationele preventiecampagnes tot stand komen en uitgevoerd worden is op zichzelf reeds voor velerlei kritiek vatbaar.

De informatie over de 'kleine' criminaliteitsvormen die men wil voorkomen is weinig betrouwbaar. Men steunt teveel op de politiek geregistreerde cijfers. Zelden worden voorafgaande studies verricht naar de kenmerken van slachtoffers (leeftijd, geslacht, sociale klasse, buurt) van deze kleine criminaliteitsvormen. Gegevens over de omvang van de kleine criminaliteit waarvan (overheids-) instellingen het slachtoffer werden ontbreken vaak omdat deze instellingen de registratie ervan niet bijhouden. Informatie over de daders van 'kleine' criminaliteit is nog minder voorhanden. De politie beschikt slechts over beperkte gege-

vens van de hen bekende daders die daarom geen afspiegeling zijn van de werkelijke populatie die 'kleine' criminaliteit pleegt.

De probleemanalyses die aan de basis liggen van de provinciale preventiecampagnes, worden te algemeen en oppervlakkig uitgevoerd. De criminaliteitsanalyse op het lokale vlak (stad, gemeente, buurt, wijk) wordt te weinig doorgevoerd.

De provinciale campagnes ter voorkoming van 'kleine' misdrijven richten zich vooral naar de (potentiële) slachtoffers van deze misdrijven. Hoewel zij niet altijd de grootste slachtoffersgroepen vormen, worden de sociale middenklassen hierbij geprivilegieerd.

Naar de (potentiële) daders van 'kleine' misdrijven toe wordt weinig ondernomen. Men tracht hen slechts af te schrikken door te wijzen op de beveiliging van goederen en de verhoogde pakkans bij het plegen van misdrijven ingevolge het waakzame informele en formele toezicht.

De preventiecampagnes oriënteren zich te eenzijdig op de sensibilisering en mentaliteitswijziging van de bevolking. Het lijkt mij dat de initiatiefnemers hierbij te gespannen verwachtingen koesteren over de gedragsbeïnvloedende werking van die publiciteitscampagnes ter voorkoming van misdrijven. Ten slotte worden deze preventieprogramma's op een onwetenschappelijke wijze geëvalueerd, zodat niet alle positieve evaluatiebalansen door de verantwoordelijken uitgebracht even gerechtvaardigd zijn.

Het belangrijkste bezwaar tegen de tot nog toe opgezette provinciale preventieprojecten is dat het voorkomen van misdadigheid helaas synoniem geworden is met pogingen om de gelegenheid of de aantrekkelijkheid van misdrijven te verminderen. Vanuit een verkeerde, beperkte en eenzijdige analyse van de 'kleine' criminaliteit als maatschappelijk verschijnsel worden enkel en vooral pogingen ondernomen om de externe controle in de samenleving te verhogen.

Hierbij verwaarloost men met een gerichte, systematische en gecoördineerde aanpak op het landelijk, gemeenschappelijk, gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk vlak de economische, sociale en politieke marginaliseringsprocessen om te buigen en de relationele en maatschappelijke banden van (potentiële) daders van 'kleine' misdrijven hechter te maken.

4. De structuur van het preventiebeleid

De Provinciale Commissies worden voorgezeten door de Gouverneur of door een door hem gemachtigd ambtenaar. De Commissie is samengesteld door de Gouverneur uit vertegenwoordigers van de rijkswacht, van de gemeentepolitie en van de betrokken kringen (parket, arrondissementscommissarissen, burgemeesters, provinciale diensten, deskundigen). De Provinciale Commissies hebben tot taak de misdadigheid in de provincie te besturen en te evalueren, preventieprogramma's voor te bereiden, aan te moedigen, te coördineren en te evalueren.

De Hoge Raad staat onder het voorzitterschap van de heer Vanneste, Gouverneur van de provincie West-Vlaanderen. De Raad is samengesteld uit vertegenwoordigers van de rijkswacht, van de gemeentepolitie, van de betrokken kringen (parket, universiteiten, politiescholen, het Coördinatiecollege van de politiediensten, beroepsvereniging der verzekeringsondernemingen) en uit

ambtenaren van het bestuur van de Algemene Rijkspolitie. De Raad wordt belast met de studie en de evaluatie van de misdadigheid, het opzetten van nationale preventieprogramma's en het stimuleren en coördineren van lokale en provinciale preventieprojecten.

Niettegenstaande Minister Nothomb in zijn verslag aan de Koning beklemtoonde dat de criminaliteitspreventie bij voorrang op het lokale niveau moet gevoerd worden, werd een structuur voor gemeentelijke commissies ter voorkoming van misdadigheid niet voorzien. In tegenstelling met het huidige vrij centralistische preventiebeleid, dient het zwaartepunt in de organisatie van de preventie van kleine criminaliteit op het gemeentelijk vlak te liggen.⁸ Elke gemeente die met reële criminaliteitsproblemen geconfronteerd wordt moet een gemeentelijke commissie ter voorkoming van misdadigheid kunnen oprichten. In sommige streken kunnen verschillende gemeenten, die door dezelfde problemen worden geplaagd, samen één commissie installeren.

Een gemeentelijke preventiecommissie, voorgezeten door de burgemeester, kan samengesteld worden uit een aantal leden (b.v. zes), die wegens hun deskundigheid en betrokkenheid bij de problematiek van de kleine criminaliteit worden aangeduid door de gemeenteraad, evenredig met de samenstelling daarvan. Ook de (hoofd)commissaris van de gemeentepolitie en een magistraat, die door het parket wordt afgevaardigd, zijn lid.

Daarnaast moeten naargelang de te bespreken onderwerpen en het soort preventieproject dat men wil uitwerken, andere personen worden uitgenodigd. Deze kunnen vertegenwoordigers zijn van gemeentelijke administraties of openbare diensten, betrokken maatschappelijke organisaties, de rijkswacht en de gerechtelijke politie.

Binnen de gemeentelijke preventiecommissie kunnen speciale secties of werkgroepen worden opgericht om een specifiek project uit te werken of om een bepaalde opdracht (b.v. slachtofferhulp, de begeleiding van maatschappelijke dienstverlening als sanctie) ter harte te nemen.

Het komt de gemeenteraad, als democratisch verkozen orgaan, toe om de door de preventiecommissie voorgestelde programma's en projecten goed te keuren. Jaarlijks zou de preventiecommissie aan de gemeenteraad een verslag moeten voorleggen met een evaluatie van de gevoerde preventieve acties en de weerslag daarvan op de evolutie van de criminaliteit.

De Provinciale Commissies en de Hoge Raad dienen vooral de criminaliteit op provinciaal en op nationaal niveau te analyseren en een ondersteunende en een overkoepelende rol te spelen. Hun opdracht moet dus niet in de eerste plaats zijn om zelf campagnes te gaan opzetten en daarvoor de gemeenten te mobiliseren, maar om lokale preventie-initiatieven aan te moedigen en te ondersteunen. Zij kunnen wel preventieve acties die de gemeentegrenzen overschrijden voorstellen en coördineren.

8. DE WITTE, Lode (red.), *Veiligheid en kleine criminaliteit*, SEVI-publikatie, Brussel, 1988, 95-109.

De samenstelling van de provinciale commissies moet uitgebreid worden met deskundigen (eventueel raadsleden) die op evenredige wijze worden aangeduid door de provincieraad en met leden uit openbare besturen en uit maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij misdaadpreventie.

Ook op het nationale niveau moet de Hoge Raad uitgebreid worden met een afvaardiging van de nationale volksvertegenwoordiging, met een aantal burgemeesters, met leden van de betrokken openbare besturen en ministeriële departementen. Een aldus georganiseerde structuur ter voorkoming van criminaliteit kan het voeren van een breed maatschappelijk geïntegreerd preventiebeleid mogelijk maken.

5. Besluit

In de criminaliteitsanalyse, die het Belgisch preventiebeleid onderbouwt, wordt de verzwakking van de externe controle als oorzaak overbenadrukt.

Vooraf de economische en politieke relatieve deprivatie en de daarmee samenhangende zwakke relationele en maatschappelijke bindingen liggen aan de basis van het plegen van veel voorkomende criminaliteit.

De criminaliteitspreventie is in België helaas synoniem geworden met de politieke situationele preventie. Deze zal wel enigszins effectief zijn in het voorkomen van (zeer) lichte delicten gepleegd door mensen die nog redelijk zijn ingebed in de samenleving. Dit blijkt uit de zeer recente lichte daling in de politieel geregistreerde 'kleine' criminaliteit. Het huidige preventiebeleid zal echter weinig effect sorteren in het voorkomen van ernstiger criminaliteit.

Om deze reden moet vooral naar de gedepriveerde bevolkingsgroepen toe een breed maatschappelijk geïntegreerde preventiepolitiek dringend worden opgezet. Deze preventiestrategie, die inwerkt op de onderliggende sociale problemen van het criminaliteitsfenomeen, moet in de eerste plaats doorgevoerd worden op het lokale vlak (gemeente, buurt, wijk). Een dergelijke aanpak vereist een stevig bestuurlijk-politiek, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak.

De centralistische structuur van het huidige preventiebeleid en de samenstelling van de Provinciale Commissies en de Hoge Raad voor het voorkomen van misdadigheid beletten het realiseren van deze brede maatschappelijk geïntegreerde preventie van criminaliteit.

P. Hebberecht*
juli 1988

* Lector criminologie aan de Rijksuniversiteit te Gent.