

Een herziening van de Wet van 1891 tot beteugeling van de landloperij en de bedelarij... onnodig indien niet ernstig

A. De herontdekking van een (oude) probleemcategorie

1 De sociale geschiedenis van vrijwel elk Europees land leert ons dat het bestrijden van landloperij en bedelarij gedurende eeuwen een beleidsprobleem van eerste rang is geweest. Samenlevingen die geleidelijk aan meer sedentair en centraal bestuurd werden tolereerden steeds minder zwervers, rondtrekkende groepen en niet-gedomicilieerden. Toch zal men er niet in slagen, ondanks de inzet van soms draconische middelen, om de bedreiging die van deze groepen uitgaat onder controle te krijgen en te houden. Zelfs gedurende de negentiende eeuw, die gekenmerkt is door een intensieve zorg voor een grondige sanering, kan men geen vat op dit spookbeeld krijgen. Gedurende deze tijdsspanne worden memories, prijsvragen en plannen naar voor geschoven die gebaseerd op de analyse van toenmalige oorzaken pretendeerden de ultieme oplossing te hebben gevonden. Landloperij en bedelarij bleken immuun te zijn voor elke georganiseerde aanpak. De Wet die in 1891 in België gestemd werd en tot doel had landlopers en bedelaars te neutraliseren riep enerzijds bewondering op; ons land werd door sommige buurlanden geprezen omwille van de humane oplossing van het probleem, elders echter weerklonk hoon-gelach, de Wet zou slechts tot doel hebben de straten te reinigen zonder wezenlijk aan de wortels van het probleem te raken. Uit de cijfers m.b.t. de opnamen na de invoegetrede van de Wet bleek inderdaad dat de instellingen tot barstens toe gevuld waren en de tuchtproblemen schenen onoverkomelijk. Merkwaardig is echter dat na de Eerste Wereldoorlog het aantal opnamen gestadig vermindert en een absoluut dieptepunt bereikt in het begin van de jaren vijftig. Met deze daling verdwijnt het thema ook uit de publieke belangstelling en aan enkele schaarse voorstellen tot wetsherziening wordt geen gevolg gegeven behoudens een wijziging die beoogt tegemoet te komen aan een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (1971).

2 Een vernieuwde belangstelling voor landloperij, die occasionele publikaties overstijgt, is slechts merkbaar vanaf de jaren zestig en deze kan niet los gezien worden van de 'moderne armoede' in de welvaartstaat. Dit thema duikt op in de Amerikaanse literatuur en deint uit om in de loop van de jaren zeventig ons land te bereiken. Men stelt vast dat ondanks de uitbouw van een omvangrijk stelsel van voorzieningen meer dan tien procent van de bevolking in armoede leeft en wanneer men een ruimere definitie van bestaansonzekerheid hanteert verkeert een vierde van de bevolking in deze situatie. Een aanwijzing voor deze toenemende belangstelling en zorg voor de minstbedeelden valt af te leiden uit de groei van de thuislozenzorg. Wanneer er vóór 1960 in Vlaanderen slechts vier onthaalhuizen opera-

tioneel waren met een totale capaciteit van 234 bedden, dan zijn dit er nu meer dan tachtig met bijna 1700 beschikbare plaatsen. In 1977 ontstond de autonome Vereniging Der Vlaamse Onthaalhuizen (VDVO) en het is voornamelijk vanuit deze hoek dat het probleem van de landloperij opnieuw aan de orde wordt gebracht. Welzijnswerkers uit deze sector stellen zich immers de vraag wat het onderscheid is tussen thuislozen die door hen opgevangen worden en landlopers die door toepassing van een gerechtelijke maatregel in weldadigheidskolonies terechtkomen. Wanneer 1987 door de UNO tot het internationaal jaar van de daklozen wordt uitgeroepen blijkt dat de gevoeligheid voor daklozen, thuislozen, zwervers, vluchtelingen en woninglozen opnieuw het internationale forum bereikt heeft.

B. Accenten in de maatschappelijke reactie

3 Het meest opvallende aspect in het denken over en het reageren tegen landlopers en bedelaars is het ambiguë karakter ervan. Volgens de enen zijn het uitdrukingsvormen van armoede en is bijstand de geëigende vorm om op te treden, volgens anderen zijn dakloosheid en zwerven een staat van gevaarlijkheid die uitnodigt om (minstens kleine) delicten te plegen of erger, op een al of niet georganiseerde wijze de maatschappelijke orde te storen of te bedreigen. Beide definities met hun uitlopers, enerzijds hulpverlening en anderzijds repressie, hebben tijdsperiodes beheerst maar nooit het onbehagen weggenomen dat elke aanpak heeft vergezeld. Van meer nabij bekeken zijn volgende bemerkingen te weerhouden.

4 De repressieve aanpak: de wetgever heeft het altijd moeilijk gehad om het strafbaar karakter van het gedrag dat kenmerkend is voor landloperij exact te omschrijven, niet in het minst omdat, zelfs wanneer het als een delict beschouwd werd, er geen slachtoffers konden aangewezen worden. De maatschappelijke bedreiging die uitgaat van zwervende en niet-gedomicileerde groepen bleek niet vertaald te kunnen worden in geïndividualiseerd wetsovertredend gedrag. Onafgebroken werd duidelijk dat door een strikte toepassing van de Wet ook personen getroffen werden die omwille van talloze oorzaken onafhankelijk van hun eigen wil in de 'strafbare' situatie – zonder werk, zonder woonst, zonder bestaansmiddelen – beland waren. De geneigdheid van politiemannen om aan te houden en van rechters om te veroordelen was dan ook om uiteenlopende redenen gering.

5 De hulpverlenende aanpak: de algemene regel dat elke gemeente haar eigen behoeftigen moet ondersteunen is, toen en ook nu, doorkruist door administratieve, morele, ideologische en financiële bezwaren. Hieruit komt als gemeenschappelijke noemer naar voor dat de wil om door bijstand zwerven te voorkomen onafgebroken gering geweest is. Het onvermogen of de onwil van lokale besturen om voor hun eigen onderhorigen in te staan heeft eerst de provinciale en nadien de nationale overheid er vrijwel toe gedwongen om de (repressieve) zorg voor deze categorie naar zich toe te trekken en initiatieven te nemen.

6 Het sluitstuk van elke maatschappelijke reactie tegen zwervers en landlopers die een sanering beoogt is domiciliëring. Allen die zich ooit over het probleem bogen probeerden op een of andere wijze, al of niet gedwongen, onderdak te verschaffen wat als een noodzakelijke voorwaarde voor een oplossing kan worden be-

schouwd. Cruciale vragen werden echter nooit definitief beantwoord; nl. wie financiert wat, wat zijn private initiatieven en wat behoort een openbaar initiatief te zijn, welk is de verhouding tussen repressie en hulp, en welke plaats moet aan de arbeid(sdwang) gegeven worden. De geschiedenis leert dat alle vormen, variëteiten en combinaties gebruikt werden.

C. Een profiel van de hedendaagse landloper?

7 De actuele beroering rond de categorie der landlopers en bedelaars staat in schril contrast met de wetenschappelijke belangstelling voor en kennis die men over deze groep heeft. Buiten een nooit gepubliceerd rapport van De Waele en Van Keerbergen (1965) en een reeds van 1967 (Lahaye) daterende publikatie van het Nationaal Centrum voor Criminologie is het veld slechts bezaaid met licentiaatsverhandelingen en eindwerken. Op de vraag welke de kenmerken zijn van personen die heden ten dage wegens landloperij worden opgesloten moeten we een systematisch en gefundeerd antwoord schuldig blijven. Toch enkele algemene bemerkingen.

8 De hoger vermelde studie uit 1965 geeft informatie over 64 landlopers die aan een klinisch en sociaal onderzoek onderworpen werden. Hieruit vallen twee vaststellingen te weerhouden. De eerste is dat de individuele en familiale voorgeschiedenis een weinig rooskleurig beeld vertoont. Op vrijwel alle probleemindicatoren scoren ze hoger dan de gemiddelde bevolking. Met de term 'cumulatieve marginaliteit' drukken de auteurs deze opvallende conclusie uit. Een tweede treffend gegeven is het verloop van de opsluitingen. In de leeftijdsklasse van 20 tot 49 jaar overtreft de duur van de opsluiting de lengte van de periode in vrijheid doorgebracht vanaf de derde internering, voor de leeftijdsgroep tussen 50 en 70 is dit van de zesde opsluiting het geval. Deze tendens is echter algemeen zodat toen al werd vastgesteld dat de opgelegde maatregel weinig doeltreffend was.

9 De studie van Lahaye (1967) baseert zich op secundaire bronnen m.b.t. 993 landlopers. De auteur toont aan de hand van de gegevens aan dat de gelijkenissen tussen de landloper van rond de eeuwwisseling en diegene die actueel opgesloten wordt wegens landloperij, louter toevallig is. Wanneer men een wijziging in de Wet overweegt dan moet men vooral streven naar een opvang met een zeer lage drempel en een snelle en adequate interventie. Gepleit wordt ook om telkens een grondig persoonlijkheidsonderzoek door te voeren en in functie daarvan een geïndividualiseerde maatregel op te leggen.

10 Een recenter onderzoek waarvan een beknopte weergave in dit tijdschrift verscheen (*Panopticon*, 1982) is van de hand van P.M. Neirinckx. Hij analyseert de specifieke kenmerken van 300 landlopers en komt tot de vaststelling dat strafrechtelijke antecedenten van de populatie meer op de voorgrond treden dan vroeger het geval was. Verder blijft het een vast gegeven dat vijftig procent van de populatie als chronisch residentieel moet beschouwd worden.

11 Kwantitatieve gegevens leren ons dat er dagelijks tussen 800 en 1000 landlopers in de kolonies verblijven onder wie ongeveer 3 procent vrouwen. Jaarlijks vinden er 3000 opsluitingen plaats. Ook blijkt dat het aandeel van primairen (voor de eerste keer opgesloten) tussen 10 en 13 procent bedraagt. De totale jaarlijkse budgettaire kost van het verblijf te Merksplas, Wortel, St. Andries en St. Hubert bedroeg in het begin van de jaren tachtig 200 miljoen frank, het occasioneel verblijf in de lokale inrichtingen werd geraamd tussen de 80 en 115 miljoen frank. Uit een antwoord op een parlementaire vraag, daterend van 1985 komen we ook te weten dat 15 % van de populatie landlopers jonger is dan 30, 38 % jonger dan veertig en vrijwel 63 % jonger is dan vijftig jaar.

D. We are not satisfied with the way of handling vagrants and beggars in this country...

Het hoger vermeld citaat dateert uit 1977 en is van de hand van Paul Cornil. Hiermee willen we slechts illustreren dat het onbehagen rond deze probleemgroep en de wet altijd aanwezig geweest is en nog is. Op dit ogenblik wordt vanuit verschillende hoeken en uiteenlopende rationaliteiten aangedrongen op een wijziging van de Wet. We overlopen summier enkele standpunten.

12 Voor de Liga van de Mensenrechten en de Koning Boudewijnstichting behoren landlopers (8,6 % van de opsluitingen en 10 % van de dagpopulatie) tot deze categorie van opgesloten en beter elders opgevangen zou worden. Maatregelen in dit verband kunnen de overbelasting die het functioneren van de penitentiaire instellingen actueel bemoeilijkt mee helpen wegwerken.

13 Het Nationaal Actieonderzoeksproject Landloperij dat door de Minister van Justitie belast werd met een onderzoeksopdracht tekent verschillende scenario's uit en weegt pro's en contra's van mogelijke maatregelen af. Het eindrapport wordt eerstdaags aan de opdrachtgever overhandigd en bepleit een decriminalisering maar op een geleide en overwogen wijze. De rijks weldadigheidsinstellingen zouden aan de gemeenschappen worden overgedragen en tot oorden van vrijwillig verblijf kunnen worden omgevormd.

14 Na een meerdere decennia durende wetgevende stilte zijn er opnieuw wetsvoorstellen in het parlement neergelegd: o.a. Deleuze (1984-1985), Brisart (1985-1986), Van Den Bossche (1987-1988), Derycke (1988) en Desmedt (1988). Opvallend in deze voorstellen is dat men zich beperkt tot de vaststelling dat de Wet van 1891 in tegenspraak is met de Wet op het O.C.M.W. en/of de rechten van de mens, er wordt verder ook verwezen naar het internationaal jaar voor de daklozen maar tot een grondige motivering komt men niet.

15 Als antwoord op acties van de vierde wereldebeweging en de federatie der onthaaltehuizen in 1987 opperde Minister Gol de gedachte een interministeriële werkgroep op te richten en mogelijk een centraal register voor zwervers te creëren ten behoeve van de O.C.M.W.'s. Tevens wordt in de media gesignaleerd dat de Minister een afschaffing van de Wet van 1891 niet ongunstig gezind was, de overheveling van deze materie naar de gemeenschappen zou overigens voor zijn departe-

ment een netto besparing van 100 miljoen opleveren. Diezelfde media melden echter dat vier op vijf Procureurs-Generaal het enthousiasme van Gol niet deelden. De hoge magistraten vrezen dat de 'zomaar' afschaffing de kleine criminaliteit zou doen stijgen.

16 Volgens Koninklijk Commissaris Legros (1985) moet men de landloperij depenaliseren en deze populatie aan de zorgen van de gemeenschappen en lokale O.C.M.W.'s overdragen. Deze zouden hiertoe kunnen samenwerken met beschermingscomités, onthaaltehuizen en organisaties van vrijwilligers. In de regeringsverklaring van 1988 vinden we geen verwijzing terug die de intenties van de huidige Minister van Justitie zouden kunnen verduidelijken.

E. Pleidooi voor een geïntegreerde aanpak

17 Men kan niet om de onthutsende vaststelling heen dat het feit dat actueel mensen naar de staat van landloperij, bedelarij en ruimer gesteld armoede afglijden een anachronistisch gebeuren is. In een samenleving waar voorzieningen en hulpverlening, sociale zekerheid en bestaansminima, openbare centra voor maatschappelijk werk en talloze gespecialiseerde diensten voor bijstand werkzaam zijn moet de vraag gesteld worden hoe groot de mazen in het net zijn en waar ze zich bevinden. Evenzeer dringt zich de noodzaak op te achterhalen op wie de Wet van 1891, anno 1989 nog toegepast wordt.

18 Bij het zoeken naar een adequaat antwoord zal men rekening moeten houden met belangen en beroepsdeterminanten van alle betrokken partijen. De doorsnee burger is niet opgezet met een concentratie van daklozen in zijn buurt, vervoersmaatschappijen zien hun stations met lede ogen gebruikt worden als verwarmde asielen, de politie moet gevolg geven aan klachten en eventuele 'klanten' ergens kwijt geraken, onthaaltehuizen hebben zonder voldoende bezetting en financiële armslag slechts een beperkt aanbod, zonder gedragswetenschappelijke infrastructuur moeten weldadigheidsinstellingen zich lenen tot 'bed and breakfast', O.C.M.W.'s zijn globaal genomen reeds aanzienlijk belast en niet zomaar geneigd 'lastige' klanten 'ten laste' te nemen, de magistraten zijn bekommerd om een groei van de overlevingscriminaliteit, beleidsmensen tasten naar hun door besparingen reeds aangetaste beurs...

19 In tegenstelling tot de 'magische wetswijziging' die afschaft, opheft, amendeert maar wezenlijk alles bij het oude laat en geen oog heeft voor mogelijke ongewenste gevolgen zou ik willen pleiten voor een strategie van de geleide verandering. Het is van primordiaal belang te weten te komen welke de obstakels zijn die de toegang van de 'kandidaat landloper' naar voorzieningen die voorhanden zijn afsluiten. Het zou wenselijk zijn deze te identificeren en indien mogelijk uit de weg te ruimen. In tweede orde stelt zich dan de vraag of deze categorie hulpbehoevenden een bijzondere vorm van bijstand nodig heeft en zo ja, op welk bestuurlijk niveau, tegen welke kosten en door welke professionele groepen deze kan gegeven worden. Hierbij lijkt het mij van secundair belang of het Ministerie van Justitie dan wel de gemeenschappen initiatieven nemen. Tenslotte, en hier sluit ik mij aan bij vele voorgaande pleitbezorgers, zou men geen moeite noch inspanning mogen spa-

ren om aan de groep van de primairen een zeer bijzondere aandacht te besteden.
Wie zei er ook weer dat preventie...

Wim Depreeuw
24 januari 1989

Erratum

In het nummer 1 van 1989 van Panopticon is een storende fout geslopen in het editoriaal 'Het Akkoord van Schengen' door C. Fijnaut.

Het besluit dat aan dit editoriaal werd toegevoegd dient volledig geschrapt en zal opnieuw afgedrukt worden in dit nummer waar het eigenlijk thuishoort, namelijk bij het artikel 'De toepassing van artikel 6 E.V.R.M. in strafzaken buiten het stadium van het vonnisgerecht' door Joost Verlinden.

De vermelding 'Cyrille Fijnaut, Gewoon Hoogleraar Strafrecht en Criminologie Erasmus Universiteit Rotterdam en Katholieke Universiteit Leuven' en de datum van het editoriaal dienen behouden te blijven.

Onze excuses aan de beide auteurs, C. Fijnaut en J. Verlinden, aan de redactie en aan de lezers.