

Over de samenhang der dingen: criminaliteitsbestrijding als een geïntegreerde sociale probleembenadering

Er is een min of meer duidelijke accentverschuiving waarneembaar in het denken over en in de praktijk van de criminaliteitsbeheersing en -bestrijding.

Wellicht vanuit de vaststelling dat het met de realisatie van de klassieke doelstellingen van het strafrecht – bescherming van de samenleving door bestraffing van wettelijk duidelijk afgebakende misdrijven en door zo goed mogelijke resocialisatie van delinquenten – niet zo'n vaart loopt, wordt er gezocht naar middelen en strategieën die een meer adequaat geachte aanpak in perspectief plaatsen.

Hierbij wordt een steeds strikter onderscheid gemaakt tussen de benadering van de zware, georganiseerde en professionele delinquentie enerzijds en deze van wat men gemeenzaam de 'kleine' criminaliteit is gaan noemen. Het antwoord op de eerste categorie, waarover we het hier verder niet zullen hebben, wordt gezocht in een versterking van de technische en personele infrastructuur van de politionele, opsporende en berechtende instanties. Wat de tweede categorie betreft kan worden vastgesteld dat zowel het voorgestelde als het de facto gevoerde beleid geïnspireerd worden door vernieuwende projecten en experimenten. Als elementen van deze vernieuwde aanpak kunnen o.m. gesignaleerd worden: de initiatieven i.v.m. de ontwikkeling van een preventiebeleid, de aandacht die op wettelijk vlak en in het kader van de hulpverlening besteed wordt aan de problematiek van slachtoffers van misdrijven, de pleidooien die gehouden worden voor alternatieve sancties en voor vormen van buitenjustitiële conflictbeslechting en de uitbouw van vormen van forensisch welzijnswerk.

De koppeling van deze voorbeelden is niet toevallig of arbitrair. Het ministercomité van de Raad voor Europa heeft op 23 juni 1985 een Aanbeveling aangenomen waarin ze het preventiebeleid expliciet koppelt aan de ontwikkeling van vervangende straffen voor de vrijheidsberoving en aan de garantie voor een behoorlijke en effectieve hulpverlening aan slachtoffers.

We willen in deze bijdrage aan de lezer enkele overwegingen voorleggen over de noodzaak deze verschillende initiatieven te laten evolueren naar een geïntegreerd geheel. Uit de combinatie en de coördinatie kan naar onze mening namelijk een beleid groeien dat rekening houdt met het feit dat problemen van criminaliteit best kunnen aangepakt worden rekening houdend met de verschillende daaraan verbonden maatschappelijke probleemdimensies. De strafrechtelijke afwikkeling t.a.v. de dader is daarvan slechts één dimensie.

De klassieke modellen: repressie en resocialisatie

Traditioneel werd het fenomeen criminaliteit quasi uitsluitend bestreden middels een door juridische principes beheerst model zonder terugkoppeling naar de feitelijke effecten. Men trachtte de doelstellingen van het strafrecht te bereiken in

het kader van een op het eerste gezicht coherent systeem van regels die betrekking hadden (en hebben) op de precieze omschrijving van feiten die strafbaar gesteld worden en op de straffen die bij normovertreding kunnen opgelegd worden (materieel strafrecht) enerzijds en op de spelregels die moeten nageleefd worden wanneer de overheid in concreto wenst over te gaan tot bestraffing (formeel strafprocesrecht) anderzijds.

Kenmerkend voor dit model is o.m. dat het sterk dadergericht blijft – het concrete slachtoffer verdwijnt in de strafrechtspleging bijna volledig uit het vizier – en dat het bovendien weinig rekening houdt met de individuele en maatschappelijke omstandigheden waarin delinquentie zich afspeelt.

De vaststelling dat de te exclusieve toepassing van dit model niet leidde tot een ernstige oplossing van het criminaliteitsvraagstuk – vaststelling resulterend uit menigvuldig criminologisch onderzoek – bracht met zich mee dat de aandacht verschoof van het fenomeen naar de dader en zijn resocialisatie. De theorieën van het (nieuw) sociaal verweer brachten met zich mee dat, vooralsnog in het kader van de klassieke juridische structuren, naar nieuwe instrumenten werd gezocht. De doelgroepen werden gedifferentieerd (jeugdigen, geestesgestoorden naast gewone delinquenten), het sanctiemateriaal werd aangepast (invoering van maatregelen i.p.v. straffen) en in het kader van de strafuitvoering werden in zeer beperkte mate mogelijkheden gecreëerd voor een gerichte resocialisatie en hulpverlening. Opvallend is dat de focus nog steeds gericht was op de individuele dader en dat de maatschappelijke reactie vooralsnog niet expliciet toegespitst werd op de maatschappelijke omgeving en de omstandigheden waarin de feiten zich afgespeeld hadden, noch op de concrete gevolgen die het misdrijf teweeggebracht had voor het slachtoffer.

Op de vaststelling van het failliet van het exclusief repressief model volgde de twijfel en ontmoediging i.v.m. het resocialisatiemodel. Naast de vaststelling dat het blijkbaar moeilijk of onmogelijk is de positieve invloed van allerhande resocialisatieprojecten op toekomstig gedrag in te schatten kan men slechts vaststellen dat de criminaliteitscijfers zeker geen dalende trend vertonen. De impact van de resocialisatiebenadering is wellicht vrij minimaal gebleven.

Op zoek naar nieuwe oplossingen

Stijgende criminaliteitscijfers en de daarmee gepaard gaande onveiligheidsgevoelens, overvolle gevangenissen en ontevreden (potentiële) slachtoffers versterken de vraag naar nieuwe oplossingen. Op verschillende niveaus worden voorstellen geformuleerd en concrete projecten opgestart. Deze zoektocht naar een nieuwe aanpak concentreert zich in belangrijke mate op preventie in de meest ruime zin, nl. het inperken van het risico op criminaliteit en slachtofferschap.

Op het vlak van de (primaire) preventie werden de laatste jaren een aantal initiatieven genomen die er vooral op gericht zijn de meest voorkomende vormen van kleine criminaliteit (vandalisme, inbraak en diefstallen) terug te dringen. De politiediensten ontwikkelden informatiecampagnes en preventieprojecten. Op het provinciaal niveau werden comités voor preventie opgericht terwijl op 3 februari 1988 als sluitstuk de Hoge Raad voor het Voorkomen van Misdadigheid werd geïnstalleerd (K.B. 6 augustus 1985). Over de resultaten van de preventie-

acties is op dit ogenblik nog weinig bekend maar het is duidelijk dat de situationele preventie zich alleszins als een beleidsoriëntatie begint af te tekenen.

Ook op een ander domein, nl. dit van de (rechts)positie van het slachtoffer, is er beweging. Alhoewel aan de rechtspositie van het slachtoffer in het kader van de positiefrechtelijke regeling van het strafproces geen wijzigingen werden aangebracht, is de wetgever tussengekomen voor de slachtoffers van (opzettelijke) geweldsmisdrijven. Sinds de Wet van 1 augustus 1985 is voor hen voorzien in de mogelijkheid tot financiële tegemoetkoming van overheidswege, door de oprichting van een Schadefonds. De wet is nu een goede twee jaar operationeel en zoals hierna nog zal blijken dringt een grondige evaluatie van de voorwaarden en de werkingsmodaliteiten zich op.

Het tanende geloof in de efficiëntie van de (korte) gevangenisstraf in functie van het terugdringen van de criminaliteit heeft Koninklijk Commissaris R. Legros er toe aangezet in zijn Voorontwerp van Strafwetboek veel aandacht te besteden aan het ontwerpen van een nieuw instrumentarium voor rechterlijke straftoemeting. In het voorontwerp tekent hij een aantal alternatieve sancties uit (o.m. de niet-uitvoering van de straf met het oog op reclassering, de dienst ten bate van de gemeenschap, de minnelijke schikking) die als achterliggende bedoeling hebben de negatieve neveneffecten van de klassieke bestraffingsmodaliteiten zowel voor de dader (en onrechtstreeks voor het slachtoffer) als voor de samenleving, zoniet uit te schakelen dan toch te verminderen.

Op het vlak van de justitiële welzijnszorg tenslotte komt, sedert het Besluit van de Vlaamse Executieve van 28 november 1985, in Vlaanderen ook de forensische welzijnszorg stilaan op gang. Specifiek is haar directe betrokkenheid op burgers die (als dader of slachtoffer) met justitie in aanraking (dreigen te) komen naar aanleiding van een strafbaar feit. De diensten voor forensisch welzijnswerk nemen het o.m. als taak op zich een brugfunctie te vervullen tussen de justitiële benadering van probleemsituaties en de diverse mogelijkheden tot hulpverlening die in de samenleving voorhanden zijn.

Een voorlopige evaluatie

Hiervoor werden enkele naar ons gevoel belangrijke ontwikkelingen gesignaleerd in het denken en handelen over (kleine) criminaliteit. Preventie, slachtofferzorg, alternatieve sancties, forensisch welzijnswerk: het zijn slechts deelfacetten van een evolutie die er op wijst dat de aanpak van criminaliteit als massaal maatschappelijk fenomeen neigt naar een meer gedifferentieerde benadering.

De vraag blijft echter of en in welke mate het gedachtengoed dat aan de verschillende initiatieven ten grondslag ligt reeds een reële impact heeft op de handelingsstrategie van beleidsinstanties in de strafrechtsbedeling en of hierbij een zekere samenhang merkbaar is.

Het antwoord op deze vraag is niet eenvoudig maar toch kunnen enkele vaststellingen een uiteraard eerste aanzet tot evaluatie voeden.

Vooralszake de ontwikkeling van de preventieve aanpak van de criminaliteit van volwassenen bevindt ons land zich nog in een beginstadium. Concrete resultaten van het sedert een tiental jaren gevoerde (situationele) preventiebeleid op

politieel niveau zijn partieel en moeilijk evalueerbaar. Buitenlands onderzoek leert dat de verwachtingen t.a.v. de situationele preventie niet te hoog mogen zijn gespannen en vooral dat een preventiebeleid niet mag losgekoppeld worden van de intrinsiek met de criminaliteit verbonden maatschappelijke probleemdimesies, m.a.w. preventieprojecten mogen niet los staan van een beleid t.a.v. de dader en de reële slachtoffers en van de structureel maatschappelijke oorzaken van criminaliteit.

Wat de (rechts) positie van slachtoffers betreft, werd de totstandkoming van het Schadefonds in 1985 vrij enthousiast onthaald. Nu het Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden iets meer dan twee jaar operationeel is, blijkt dat (althans voorlopig) de verwachtingen niet ingelost worden. De cijfers spreken voor zichzelf. In een werkingsperiode van ongeveer twee jaar ontving de Commissie slechts 98 verzoekschriften en werd slechts uitspraak gedaan in 38 zaken. Bovendien – een verontrustende vaststelling – werd slechts in 9 zaken een positieve beslissing, in de zin van toekenning van een financiële tussenkomst, genomen. De oorzaken van deze situatie kunnen o.i. niet alleen gezocht worden in een gebrek aan informatie van het publiek. Wellicht is er meer aan de hand en mag de financiële problematiek waarmee het slachtoffer geconfronteerd wordt niet losgekoppeld worden van andere aspecten van het slachtofferschap. Slachtoffer worden van een (ernstig) misdrijf heeft, naast materiële gevolgen, ook repercussies op gevoelens van onveiligheid, op houdingen t.a.v. de daders, op het beleven van de politieele en justitiële interventies n.a.v. het misdrijf. Alleszins zal de relatie van de totale slachtofferproblematiek en de andere hier beschreven dimensies van het criminaliteitsvraagstuk en de aanpak ervan – preventie, straftoemeting, forensisch welzijnswerk – nader onderzocht moeten worden.

Over de voorstellen tot alternatieve sancties in het Voorontwerp van Strafwetboek kunnen we kort zijn. Tot op heden hebben ze het stadium van de wetgeving nog niet bereikt. Nochtans zouden de voorgestelde alternatieven voor de vrijheidsberoving in veel gevallen mogelijkheden inhouden tot een meer gedifferentieerde oplossingsstrategie voor de probleemsituaties die door een misdrijf gecreëerd of bevestigd werden. Denken we b.v. maar aan de verhoogde kansen tot schadevergoeding aan het slachtoffer.

De forensische welzijnszorg zoekt moeizaam haar weg in de justitiële wereld. Uit de jaarverslagen van de diensten blijkt dat samenwerking met de politieele en gerechtelijke instanties een prioritair belang heeft, maar tegelijkertijd de grootste struikelblok vormt. De aansluiting tussen forensische hulpverlening (aan daders zowel als aan slachtoffers van misdrijven) en de strafrechtsbedeling blijft een precair gegeven.

Het dient te worden herhaald: preventie, forensische welzijnszorg, inclusief de zorg voor slachtoffers en de vernieuwde straftoemetingsmogelijkheden, dienen te worden gezien als complementaire facetten van een op criminaliteitsbeheersing gericht geïntegreerd beleid.

Criminaliteitsbestrijding als een geïntegreerde sociale probleembenadering

In verband met criminaliteit en criminaliteitsbeheersing zijn meerdere dimensies van belang. Overheidsreactie middels strafrechtelijk optreden is er slechts één

van, primaire en secundaire preventie is er een andere. De aandacht voor vroeghulp en reclassering van daders en voor de gevolgen van slachtofferschap is een sluitstuk van een crimineel-politieke visie die met deze verschillende dimensies rekening houdt.

Wanneer men er toe komt de benadering van het criminaliteitsprobleem niet meer verengend vanuit één invalshoek te definiëren, wordt het mogelijk verbindingslijnen te trekken tussen de verschillende aanpakstrategieën en deze op elkaar af te stemmen. Het beleid kan dan evolueren naar een geïntegreerde aanpak waarin verschillende componenten een specifieke rol te spelen hebben. De bestraffende repressieve ingreep kan zodoende wellicht duidelijker in zijn functie van 'ultimum remedium' teruggedrongen worden in die zin dat het strafrechtelijk optreden dan een laatste stap wordt in een proces van remediëring van een maatschappelijke probleemsituatie, die enkel gezet wordt wanneer andere oplossingen gefaald hebben.

Een dergelijke geïntegreerde aanpak vereist de aanwezigheid van een aantal werkingsvoorwaarden die zowel betrekking hebben op structuren en middelen als op de bereidheid van alle betrokkenen (burgers, bestuurlijke en gerechtelijke overheden, openbare en private organisaties) bij te dragen tot de concipiëring en de uitwerking van een dergelijk beleid. De overheid zal een stimulerende en ondersteunende houding moeten aannemen. Een interessant voorbeeld wordt geboden door het Franse model van preventiebeleid en de wijze waarop dit concreet vorm gekregen heeft in de stad Montpellier.

Een voorbeeld uit het buitenland

Nadat in 1983 in Frankrijk op nationaal niveau de Conseil National de Prévention de la Délinquance werd geïnstalleerd, werd op het niveau van de negentig departementen een Conseil Départemental de la Prévention de la Délinquance en op het niveau van de gemeenten in 500 gevallen een Conseil Communal de Prévention de la Délinquance opgericht. Van deze gemeentelijke preventieraden wordt verwacht dat ze op lokaal vlak concrete projecten zouden opstarten, begeleiden en evalueren.

In Montpellier telt de gemeentelijke raad voor criminaliteitspreventie 140 leden, waaronder verkozenen, vertegenwoordigers van alle mogelijke openbare en private organisaties die een bijdrage kunnen leveren inzake criminaliteitspreventie en vertegenwoordigers uit tal van lokale verenigingen die een rol kunnen spelen inzake lokale preventieprojecten. Een kerngroep van een 60-tal leden van deze raad werkten, in permanent overleg met de bestuurlijke en gerechtelijke instanties en de lokale samenleving, projecten uit inzake criminaliteitsbeheersing. Zo werden in 1988, na grondige analyse van een aantal plaatselijke probleemsituaties, door de raad 27 projecten opgestart.

Het interessante aan deze projecten is dat ze, vanuit een gemeenschappelijk uitgangspunt, toch een zeer grote diversiteit vertonen en zeer uiteenlopende probleemsituaties en doelgroepen benaderen. Ze zijn gericht naar (potentiële) slachtoffers, voorlopig gehechten en veroordeelde daders. Ze hebben betrekking op strafuitvoeringsmodaliteiten zoals de gemeenschapsdienst maar ook op conflictbeslechting tussen slachtoffer en dader. Via door de voorzitter van het Hof

van Beroep aangeduide bemiddelaars b.v. wordt een poging gedaan om conflicten tussen burgers op te lossen via buitenjustitiële regelingen. Coördinatie gebeurt via afspraken en evaluatie in de raad.

Dit model van een geïntegreerde sociale probleembenadering heeft onmiskenbaar een aantal belangrijke voordelen. De aanpak is multidimensioneel en gaat uit van een totaalconcept waarin preventie, strafrechtelijk optreden en hulpverlening een geëigende plaats krijgen. Justitie en gerechtelijke afhandeling blijven een rol spelen maar deze wordt complementair en minder dominerend. Het beleid kan evenwichtiger gericht worden op de problematiek van daders én slachtoffers. Zowel de burger als de bestuurlijke, politionele en gerechtelijke overheden en de openbare en private hulpverleningsorganisaties worden betrokken bij de totstandkoming en ontwikkeling van een open en democratisch justitieel beleid. Oplossingsstrategieën worden uitgetekend in een globaal plan waarin ieder de hem toegemeten rol speelt maar waarin geen enkele van de betrokken actoren het zich kan veroorloven geen rekening te houden met de inbreng en de mogelijkheden van de andere medespelers in het beleid.

Een voorlopig besluit

We hebben hierboven getracht aan te tonen dat er ook in België tekens zijn die er op wijzen dat er veranderende inzichten ontluiken inzake de aanpak van de meest voorkomende vormen van criminaliteit. Preventieprojecten worden her en der opgestart, alternatieve sancties worden gepropageerd, het forensisch welzijnswerk tracht moeizaam zijn weg te vinden en zoekt erkenning bij justitiële instanties. Dat dit alles slechts langzaam vooruitgaat bij afwezigheid van een globaal overheidsbeleid hoeft geen verwondering te wekken. Oude denkpatronen, (machts)posities en structuren worden moeilijk doorbroken en het omzetten van nieuwe inzichten in de dagdagelijkse praktijk vereist naast nieuwe gedachten ook de bereidwillige medewerking van alle betrokkenen.

Het zal er op aankomen de verschillende initiatieven daadwerkelijk op elkaar af te stemmen om uiteindelijk te komen tot een gedifferentieerd maar vooral ook geïntegreerd beleid waarin de verschillende aspecten complementair op elkaar inspelen. Om dit te bereiken zal het nodig zijn te zoeken naar overlegstructuren waar nieuwe beleidsopties kunnen geoperationaliseerd worden in overleg met alle betrokkenen.

Wellicht is hier een belangrijke rol weggelegd voor de provinciale preventiecommissies die stimulerend, ondersteunend en evaluerend kunnen te werk gaan. Op gemeentelijk of arrondissementeel vlak zou kunnen overwogen worden, ten experimentele titel, te starten met overlegorganen waarin burgers, bestuurlijke, politionele en gerechtelijke overheden maar ook openbare (b.v. O.C.M.W.'s) en private organisaties (b.v. diensten voor justitieel welzijnswerk) samen een beleid uitstippelen dat voortvloeit uit een grondige analyse van lokale probleemsituaties en rekening houdt met heel het scala van oplossingsmogelijkheden die in de samenleving voorradig zijn.

F. Hutsebaut en T. Peters
15 oktober 1989