

Het verpamperen voorbij. Het Vlaamse regeerakkoord 2004

IVO AERTSEN EN
JOHAN GOETHALS *

Een in het oog springend gegeven bij de lezing van het 85 pagina's tellende Vlaamse regeerakkoord voor de periode 2004-2009 betreft de gewenste bevoegdheidsuitbreiding op het vlak van justitie en meer bepaald met betrekking tot het strafrechtelijk beleid. Een 'gedeeltelijke defederalisering van bevoegdheden inzake justitie en veiligheid' wordt in het vooruitzicht gesteld, alvast op het vlak van de organisatie, de werking en de inrichting van de politie en de justitie. Voor de aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen en gewesten regelgevend bevoegd zijn, wil men de betrokkenheid bij de bepaling en de coördinatie van het vervolgingsbeleid vergroten. Het volledige justitiële welzijnsbeleid komt toe aan de gemeenschappen, aldus het akkoord. Hoewel dit domein sinds de staatshervorming van 1980 een juridische verworvenheid is, gaat de Vlaamse regering – in navolging van vroegere resoluties van het Vlaamse parlement – er blijkbaar van uit dat dit nog maar een gedeeltelijke realiteit is. Verder zal de regering, met het oog op 'meer homogene bevoegdheidspaketten en noodzakelijke hefboomen voor een beter bestuur' de volledige overdracht van het jeugdsanctierecht 'verdedigen' (de reikwijdte van dit engagement wordt niet verduidelijkt). Met een eigen Vlaams jeugdsanctierecht wil men 'gerichter én met meer rechtszekerheid' kunnen optreden tegen jongeren die een ernstig misdrijf hebben gepleegd.

Een rode draad doorheen het hele regeerakkoord betreft een eigen, uit te bouwen 'handhavingsbeleid'. Handhaven wordt geplaatst in de context van het behoorlijk regelgeven en besturen en dient vooral doortastend en effectief te zijn: *'In afwachting van meer Vlaamse bevoegdheden voor een eigen Vlaams, volwaardig veiligheids-, justitie- en handhavingsbeleid maken we hiervoor afspraken met de federale overheid. De maatschappelijke overlast (sluikstort, illegaliteit, verloedering, verkrotting, hardnekkig spijbelgedrag ...), het onveiligheidsgevoel en het aantal misdrijven moeten dalen. Ook de Vlaamse overheid kan daartoe bijdragen.'* Een 'veiligheidsnetwerk' dient gevormd te worden, met een betere afstemming tussen bestuursrechtelijke, politionele, burgerrechtelijke en strafrechtelijke overheidsinstanties, wat moet toelaten *'om binnen korte termijn van overheidswege te reageren op alle vastgestelde misdrijven, inzonderheid op overlast en criminaliteit gepleegd door jongeren'*. Het middel bij uitstek om dit eigen handhavingsbeleid te realiseren wordt gezocht in een sterke uitbreiding van de mogelijkheid tot administratief sanctioneren. De gemeenten en steden dienen over meer mogelijkheden te beschikken om (via gemeentelijke politieverordeningen) storende fenomenen met administratieve geldboetes te beteugelen. Hiertoe zal een aantal strafbaarstellingen in decretale wetgeving geschrapt worden. Een kritische kanttekening die men hierbij onmiddellijk kan plaatsen betreft de mogelijk toenemende rechtsongelijkheid tussen burgers van verschillende gemeenten.

Het regeerakkoord schenkt aandacht aan enkele bijzondere groepen, zoals de verkeersslachtoffers en de slachtoffers van diverse vormen van intrafamiliaal geweld. De mogelijkheden van de centra voor hulpverlening inzake kindermishandeling en van de

vluchthuizen zullen verruimd worden. Familiale bemiddeling wordt versterkt. De problematiek van kinderverdwijning en seksuele uitbuiting wordt benadrukt. Echter, de twee dominant aanwezige groepen in de regeringsplannen zijn overduidelijk de jongeren en de migranten. Zo wordt veel belang gehecht aan de problematiek van de schoolmoeheid. Op korte termijn zal het beleid inzake spijbelen worden geëvalueerd, waarbij in het bijzonder 'de effectiviteit van de verschillende verbetertrajecten terzake' zal worden bekeken. Scholen die spijbelgedrag niet nauwgezet opvolgen en die ouders en relevante overheden hiervan niet verwittigen, riskeren een sanctie. Ook niet-meewerkende ouders zelf moeten kunnen worden gesanctioneerd. Afspraken met het parket zullen worden gemaakt om hardnekkig spijbelgedrag consequent aan te pakken.

Vanuit de onomkeerbare vaststelling van de culturele diversiteit van de samenleving en het voorgestane inclusieve beleid wordt in grote mate een beroep gedaan op de individuele verantwoordelijkheid van iedere burger én op die van de overheid. Het 'diversiteit- en inburgeringsbeleid' zal beter onderbouwd worden op het vlak van het verzamelen van gegevens en de analyse van problemen. Het aanbod van verplichte inburgeringstrajecten voor nieuwkomers wordt uitgebreid. Op diverse terreinen worden bijkomende voorzieningen gecreëerd (in functie van 'empowerment'). De uitbreiding van de verplichte taallessen Nederlands is hier één van. De Vlaamse regering wil ook zorgen voor een betere sanctiëring bij het niet of niet-correct naleven van de verplichting tot het volgen van een inburgeringstraject: de toegang tot een sociale woning kan worden ontzegd. Ook hier worden strafsancities vervangen door administratieve sancities, 'die we effectief zullen toepassen'. Op het vlak van het onderwijs komt er een 'doortastende aanpak van hardnekkig spijbelgedrag van allochtone jongeren'. Een breed gedragen integratiebeleid vereist een 'effectief veiligheids- en handhavingsbeleid', bijvoorbeeld ten aanzien van multiculturele buurten die geconfronteerd worden met storend gedrag van kleine groepen allochtone jongeren. Dit laatste dient gerealiseerd te worden door enerzijds een kordate politionele en gerechtelijke aanpak, anderzijds een geïntegreerd beleid 'dat stoelt op responsabilisering van zowel de overheid als de buurt, de jongeren en de ouders'. In dit verband nog zullen ouders meer betrokken worden bij het opleggen van maatregelen in de bijzondere jeugdzorg en zullen projecten gesteund worden waarbij vrijwilligers aanspreekpunt zijn voor klachten over overlast en tevens mensen wijzen op hun storend gedrag.

Het regeerakkoord draagt als titel 'Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen'. Meedoen en responsabilisering worden hoog in het vaandel geschreven. *'Een samenleving die haar verantwoordelijkheid niet neemt, kan moeilijk eisen stellen aan de overheid.'* Twee bedenkingen kunnen bij dit uitgangspunt geformuleerd worden. In de eerste plaats verraadt deze voorstellingswijze een spanning tussen twee mogelijke opvattingen van, of wegen tot, responsabilisering. Enerzijds stellen de auteurs van het document dat regels en normen niet gezien worden als *'iets wat van de overheid moet, maar als iets dat we met zijn allen zo willen, in het belang van de hele samenleving'*. Anderzijds dient de overheid krachtig op te treden bij normovertredingen en wordt opgeroepen tot een betere samenwerking tussen alle overheidsdiensten, politie, openbaar ministerie, de rechterlijke macht én de strafuitvoering. Handhaving (van regels, normen) wordt in het regeerakkoord vooral beklemtoond en geconcretiseerd vanuit een repressieve benadering, met name door meer en efficiënter een beroep te doen op administratieve sancities, door inspraak te verwerven in het vervolgingsbeleid en door de sanctieradius uit te breiden tot nieuwe groepen en problematieken. Via deze weg hoopt men het vertrouwen en de ervaring van burgers te versterken dat normovertredingen ernstig worden genomen. De discrepantie in de tekst van het regeerakkoord

bestaat er in dat veel minder wordt ingegaan op die andere manier van responsabiliseren, namelijk van onderuit. Nochtans zou men kunnen verwachten dat een Gemeenschap met uitgesproken competenties op het vlak van persoonsgebonden en maatschappelijke aangelegenheden het verband zou leggen tussen normovertreding enerzijds en samenlevingsopbouw anderzijds en in die context aanzetten zou geven tot strategieontwikkeling op het brede maatschappelijke veld. Het regeerakkoord wijst alleszins niet op een uitgesproken interesse – naast wat vage algemeenheden – of bepaalde concrete intenties op dat vlak. De Vlaamse Gemeenschap eigent zich zonder meer een klassieke strafrechtelijke logica toe. Een gemiste kans.

Tweede bedenking. Het geven van vertrouwen (door de overheid aan de burger) wordt in het regeerakkoord *voorwaardelijk* opgevat. Enkel als die burger verantwoordelijkheid opneemt, zal hij kunnen rekenen op dienstverlening vanwege de overheid. Dit contractdenken kennen we al langer. Sociale activering krijgt thans een verdere concretisering in het trajectdenken: verplicht te volgen trajecten, niet enkel in het kader van de strafuitvoering, maar ook – aldus het regeerakkoord – voor werkzoekenden, voor spijbelaars en hun gezinnen en voor in te burgeren allochtonen. Eén en ander roept – met verwijzing naar Maria Bouverne-De Bie – het beeld op van participatie als voorwaarde of beleidsinstrument, tegenover participatie als democratisch beginsel of maatschappelijk-structurele problematiek.¹ Hier moet herinnerd worden aan de vraag of het bekomen van bepaalde diensten niet eerder moet bekeken worden vanuit een sociale-grondrechtenbenadering. Luidt het gevoerde en uitgesproken individualiserende discours hier niet een gevaarlijke ontwikkeling in? Zal de hier zich ontwikkelende 'penaliteit' uiteindelijk niet leiden tot het versterken van de exclusie in plaats van het bevorderen van de alom geprezen inclusie?

De hierboven geschetste plannen van de Vlaamse regering liggen in het verlengde van ontwikkelingen die op meerdere plaatsen in de Westerse wereld worden vastgesteld, en die in de (straf)rechtssociologie en de criminologie actueel beschreven worden in termen van 'governmentality' en 'prudentialism'. Dat zij ook in het denken van deze regering worden teruggevonden wekt dan ook geen verwondering. Meer verwondering wekt het feit dat bepaalde vroeger geplande of gestarte beleidsplannen van de Vlaamse regering in dit regeerakkoord niet (meer) worden vermeld. Zo is niets terug te vinden over het justitiële welzijnswerk, de algemene slachtofferhulp, de thuislozenzorg, en de diverse samenwerkingsakkoorden met de federale regering in een justitiële context. Het Strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, dat in 2000 werd opgestart en waarbij meerdere Vlaamse departementen actief betrokken zijn, wordt niet eens vermeld. Onduidelijk blijft dus ook in hoeverre de nieuwe regering bereid zal zijn vroegere engagementen verder te zetten, met name de voorziene uitbreiding van het Strategisch plan tot alle Vlaamse (en Brusselse) gevangenisstraf. Kortom, de nieuwe regering wijdt sterk uit over justitie en over het belang van een gecoördineerde aanpak, maar vindt het niet nodig om haar verantwoordelijkheid ten aanzien van gedetineerden en geïnterneerden te vermelden. Er wordt evenmin een link gelegd met de belangrijke implicaties voor de Vlaamse Gemeenschap die zullen volgen uit de goedkeuring van de federale basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden.

Het belang van regeerakkoorden en beleidsplannen voor de studie van het criminaliteitsbeleid is uiteraard relatief. Deze documenten zijn waard wat ze waard zijn. Soms vertolken ze een gefundeerde en operationaliseerbare visie. Maar niet zelden staan ze bol van retoriek, bevatten ze tal van niet-concretiseerbare plannen en vormen ze schoolvoorbeelden van symboolpolitiek. Opeenvolgende regeerakkoorden herhalen

op schaamteloze wijze identiek geformuleerde stellingen en intenties. Zo blijken sinds het begin van de jaren negentig de opeenvolgende federale regeringen druk bezig te (willen) zijn met het herstel van het vertrouwen in de maatschappelijke instellingen. Bovendien moet men – op het cynische af – meer en meer vaststellen dat ook het thema van de onveiligheid interessante mogelijkheden biedt tot profilering, en dit voor partij- en personen van het hele politieke spectrum. 'Governing through crime' wordt ook in Europa een realistisch perspectief voor een modern gerund politiek bedrijf.

Hoe dan ook dragen politieke teksten bij tot de evolutie van het maatschappelijke strafklimaat en zijn ze in penologisch opzicht dus uiterst relevant. Het Vlaamse regeerakkoord ademt een duidelijke sfeer uit. 'De tijd van het verpamperen is voorbij', in de woorden van de vorige minister-president. Benieuwd welke richting de nieuwe beleidsplannen van de Vlaamse ministers, zoals die van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, zullen aangeven.

NOTEN

* Respectievelijk docent en hoogleraar aan de K.U.Leuven, Afdeling Strafrecht, strafvordering en criminologie.

¹ M. BOUVERNE-DE BIE, 'Over strafuitvoering en sociale activering. Kanttekeningen bij de participatievereiste als criterium voor sociale integratie', *Panopticon* 1998, 87-93.