

De preventie van kleine criminaliteit in een vergelijking

In aansluiting op de doorlichting van het Nederlandse, Franse en Belgische preventiebeleid werden meningen verzameld van mensen die van ver of nabij bezig zijn met preventie. (1) Hun bedenkingen worden gegroepeerd rond een aantal kenmerken van de Belgische preventie. (2) De bedenkingen en verschillen hebben vooral betrekking op het beleidsvoorbereid werk, de professionele omkadering en de rol van de bestuurlijke overheid en de politie. Alhoewel de drie landen gekozen hebben voor dezelfde basisprincipes in de aanpak van kleine criminaliteit (lokale projecten die door de bestuurlijke overheid geïnitieerd en gecoördineerd worden) illustreert onderstaande vergelijking hoe / dat daaraan telkens op een andere wijze vorm gegeven wordt.

Omdat in Frankrijk criminaliteitspreventie gekoppeld wordt aan de aanpak van werkloosheid, kansarmoede, huisvesting, onderwijs, en dergelijke onderscheidt het zich sterk van de Nederlandse en Belgische benadering waarin heel uitdrukkelijk kleine criminaliteit op zich aangepakt wordt.

De werkbaarheid van de instrumenten.

Uit de kennismaking met de Franse preventie-structuur wordt vooral de idee weerhouden van een orgaan dat op lokale netwerkvorming aanstuurt en dat criminaliteitspreventie integreert in een permanente overlegstructuur.

Toch kunnen daarbij de kritieken niet onbelicht blijven van de mensen die met de uitvoering van de programma's belast zijn. Daaruit blijkt dat de combinatie van het D.S.Q.- en C.C.P.D.- programma (de Développement Social des Quartiers en de Conseil Communal de la Prévention de la Délinquance) in één overlegorgaan vaak een loodzware structuur is met weinig flexibiliteit. Daarnaast betwijfelen zij de efficiëntie van een overleg- en coördinatieorgaan dat in staat is alle problemen van de stad („politique de la ville”) op te lossen. Men is daardoor met teveel dingen tegelijk bezig. Over prioriteiten bestaat geen eensgezindheid wat leidt tot een fragmentarische, versnipperde aanpak.

Een accentverschuiving.

Nochtans kan men in Nederland na tien jaar een verschuiving vaststellen vergelijkbaar met/naar de Franse aanpak. In het beleid voor de komende jaren neemt men vooral de term „sociale vernieuwing” in de mond waarmee men een relatie wil leggen tussen „kleine criminaliteit, sociale veiligheid en sociale vernieuwing”. In heel wat projecten ligt de klemtoon nu ook op „buurtbeheer en buurtontwikkeling” en zoekt men naar een integrale aanpak op wijk- of buurtniveau. Deze verschuiving zet zich niet overal even sterk door. Heel wat projecten houden zich aan de „traditionele” Nederlandse aanpak van kleine criminaliteit, dat wil zeggen de aanpak van één delict of een groep van delicten.

Een typisch Belgische aanpak?

Uit de doorlichting blijkt dat men in België, wat de pilootprojecten betreft, de mosterd vooral in Nederland gehaald heeft. Uit de gesprekken met Belgische deskundigen ontstond de indruk dat voor de preventieinitiatieven in hun totaliteit, beide landsgedeelten de tendens vertonen zich aan te sluiten bij de verworvenheden van hun „taalbuur”. De preventiepraktijk in Vlaanderen zoekt inspiratie bij de Nederlandse aanpak, de Waalse praktijk vindt zich veeleer terug in de Franse cultuur.

Wat die tendens betekent voor de Brusselse criminaliteitspreventie is (nog) niet duidelijk maar het belooft moeilijk te worden.

In Nederland en Frankrijk ziet men nochtans een gelijkaardige ontwikkeling: Nederland oriënteert zich naar de Anglo - Amerikaanse preventiestrategieën terwijl Frankrijk veeleer aansluiting zoekt bij Canada.

Anders dan in onze buurlanden lijkt die tendens in België (nu al) voor een soort „twee-sporen-preventie” te zorgen waarin elk overzicht en structuur ontbreekt.

Een ongelijke start.

Kenmerkend voor de Belgische preventiepraktijk is onder andere dat initiatieven, projecten en onderzoeken die op het terrein lopen dit los van elkaar, zonder enig overleg en/of samenwerking doen. De consequentie is dat men niet weet wie met (criminaliteits)preventie bezig is. In een context van versnippering is het dan ook bijzonder moeilijk een preventiestructuur te maken voor heel België.

Het is nog te vroeg om te besluiten dat met de oprichting van een soort „netwerk” van gemeentelijke projecten geïntegreerde bestuurlijke criminaliteitspreventie in 1991 een begin gemaakt wordt met een nationaal beleid criminaliteitspreventie.

In onze buurlanden heeft éénzelfde opzet wel / althans tot een nationaal beleid criminaliteitspreventie geleid. In tegenstelling tot onze buurlanden werd de projectwerking niet voorafgegaan door een beleidsplan voor de aanpak van kleine criminaliteit.

In Nederland en Frankrijk werd de praktijk voorafgegaan door heel wat beleidsvoorbereidend werk met alle politiek verantwoordelijken. Een kamerdebat resulteerde uiteindelijk in een beleidsplan. Daarop volgde een actieplan. Gemeenten konden en kunnen daarop terugvallen bij het opmaken van een projectvoorstel. Heel wat Belgische preventiewerkers daarentegen voelen zich in de kou staan. De richtlijnen, gegeven in een omzendbrief van 12 november 1990, kunnen nauwelijks als een beleidsplan opgevat worden.

Daardoor ontbreekt grotendeels de stuwende kracht die kan uitgaan / uitgaat van een beleidsplan.

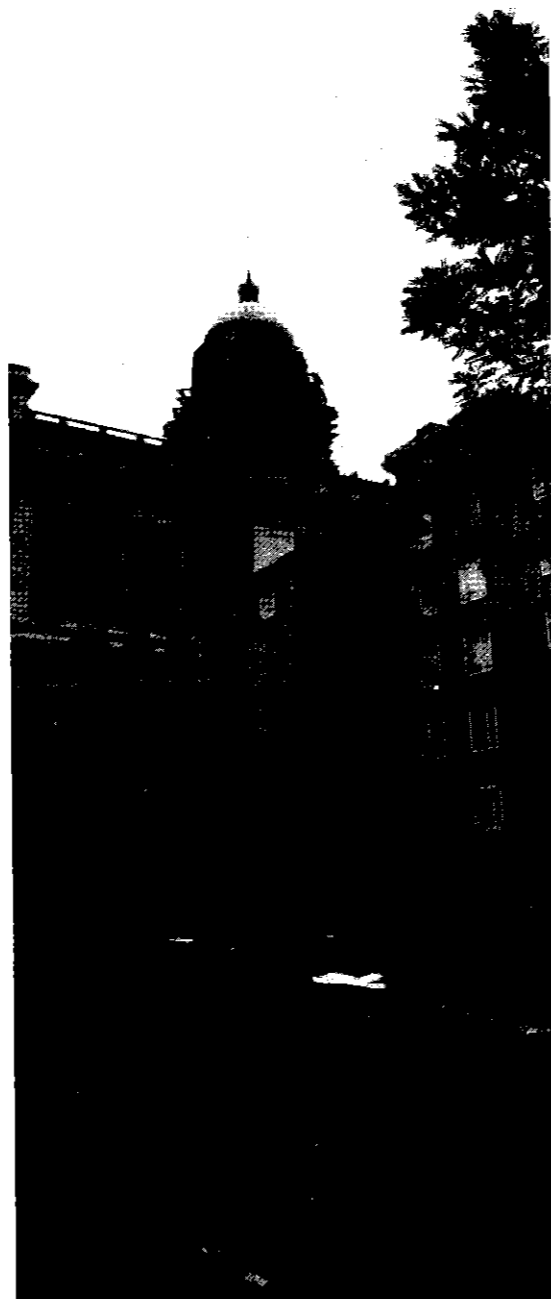


Foto: Michel Demol

Het Nederlands beleidsplan spoort uitdrukkelijk aan tot experimenteren. Vooral in de aanvangsfase werd de overheidssubsidie afgestemd op de originaliteit en het innovatieve karakter van het project.

In België hangt de uitdaging veeleer rond de mogelijkheid een dergelijke „netwerk-aanpak” te introduceren (rekening houdend met de gevoeligheden rond gemeentelijke autonomie). België heeft immers geen traditie in het experimenteel beleid. De meeste projecten zijn in Nederland al eens uitgeprobeerd. Dit is geen verwerpelijke strategie aangezien heel wat preventiewerkers in de eerste plaats energie moeten steken in het zichzelf geloofwaardig maken bij de bestuurlijke en politieke overheden. Evenals in Nederland, waar dit aanvankelijk ook speelde, is het vooral zaak zichzelf te verkopen met een project dat resultaat oplevert.

Rekening houdend met de complexe structuur van België is het al bijzonder verdienstelijk om een poging te doen een min of meer eenvormige preventie op poten te zetten. Men is er daardoor in geslaagd een andere wending te geven aan het beleid inzake criminaliteitsbeheersing.

Het is dan weer heel typisch voor België dat ook de initiatieven inzake criminaliteitspreventie meestal een persoonlijk initiatief zijn van politiek verantwoordelijken. Dit geldt trouwens ook voor heel wat andere projecten en onderzoeken. De pilootprojecten kleine criminaliteit zijn gebonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken, wat de nodige onzekerheid met zich meebrengt voor de implementatie op lange termijn.

Frankrijk kent dit verschijnsel ook aldus de gesprekspartners. In Nederland is dit vastzitten in politieke structuren veel minder het geval omdat criminaliteitspreventie ondergebracht is in de administratie en ambtenaren belast zijn met de de uitvoering.

Omkadering van de initiatieven.

Dit en heel wat andere onzekerheden hebben trouwens te maken met de professionele omkadering van de preventieprojecten.

De preventiewerkers uit de pilootprojecten zijn gesubsidieerde contractuelen die voor één jaar

aangeworven werden (met een mogelijke verlenging). Uiteraard biedt dit statuut geen enkele zekerheid, noch aan de preventiewerker, noch aan de lokale inrichtende bestuurlijke overheid. Het is daarom niet zo verwonderlijk dat heel wat gemeentelijke overheden de preventiewerkers met de nodige achterdocht en weerstand (hebben) ontvangen. Dit houdt deels verband met de gebrekkige projectvoorbereiding. Het is bijzonder moeilijk om hoogte te krijgen van de selectieprocedure: het is niet altijd even duidelijk waarom bepaalde gemeenten als pilootproject fungeren. In heel wat gemeenten moest het project onder andere om die reden in de loop van het jaar volledig geheroriënteerd worden.

Verder houdt de achterdocht ook verband met de ontstaansgeschiedenis van het project. In alle landen is het de bedoeling dat de bestuurlijke overheid de motor of initiator is van het criminaliteitspreventieproject. Nochtans zijn de Belgische projectvoorstellen vaak van de hand van de politie (alhoewel het verzoek daartoe aan de Burgemeesters gericht was), het project wordt gecoördineerd door de dienst criminaliteitspreventie van de politie of de preventiewerkers zijn ondergebracht in de gebouwen van de politie. Dit heeft zijn consequenties voor de beeldvorming naar de bevolking en de instellingen. Door niet uitdrukkelijk of uitsluitend criminaliteitspreventie als doelstelling te kiezen heeft men dit verschijnsel in Frankrijk niet. In Nederland heeft men voor twee structuren gekozen. Op niveau van de politie is er Voorkoming Misdrijven. Op niveau van de bestuurlijke overheid zijn er de projecten „bestuurlijke preventie”.

Van in het begin is men er in Nederland vanuit gegaan dat een lokale preventiecoördinator een structurele positie moet kunnen innemen om de praktische voorwaarden voor criminaliteitspreventie te kunnen scheppen. Met het oog op de continuïteit is gekozen voor een ambtenaar van hoger niveau die al langer in de gemeentelijke structuur zit en daardoor de (politieke) gevoeligheden kent. In Frankrijk is voor een gelijkaardige invulling gekozen. De ervaring van de Nederlandse en Franse gesprekspartners wees uit dat de introductie van preventie aan een volwaardig arbeidstatuut gekoppeld moet worden:

men heeft alleen maar slechte ervaringen wanneer een preventieproject ook als tewerkstellingsproject fungeert voor de coördinator.

Bovendien wordt in Nederland en Frankrijk (weliswaar op een andere wijze) een onderscheid gemaakt tussen de functie van de preventiecoördinator en de eigenlijke preventiewerkers. De eerste is verantwoordelijk voor de netwerkvorming in de gemeente wat betekent dat deze het overleg op gang moet brengen én aan de gang houden. De tweede is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project.

In België is de preventiewerker niet alleen verantwoordelijk voor de concrete uitvoering van het project, het is ook zijn taak om aan netwerkvorming te doen.

In onze buurlanden is men er (overigens zeer terecht) van overtuigd dat men beide opdrachten niet samen kan doen.

Wat dit laatste betreft valt op hoe men noch in Nederland, noch in België, noch in Frankrijk allochtonen aantreft op de hogere echelons ondanks de zeer positieve ervaringen in onze buurlanden: allochtonen zijn soms projectuitvoerders maar nooit coördinatoren.

Anders dan in onze buurlanden zijn de pilootprojecten in principe goed omkaderd. Ze worden begeleid door een universitaire equipe. Zowel in Nederland als in Frankrijk klagen de veldwerkers over het gebrek aan deskundige, inhoudelijke begeleiding.

Een lacune.

Tot slot moet het duidelijk zijn dat het ontbreken van een aangepast justitieel beleid niet van die aard is om het ongeloof en scepticisme dat nu rond de aanpak van kleine criminaliteit hangt te verminderen. Met de structuur van Nederland en Frankrijk in het achterhoofd moet het toch duidelijk zijn dat de aanpak van kleine criminaliteit zonder participatie van het Ministerie van Justitie in het algemeen en het Openbaar Ministerie in het bijzonder weinig uitzicht biedt.

Aangezien 70% van de case-load kleine criminaliteit betreft, moet gezocht worden naar structurele oplossingen om de stroom van dossiers te beheersen. Met het Openbaar Ministerie moet

gezocht worden naar andere (buiten)juridische mechanismen en samenwerkingsverbanden, aldus onze gesprekpartners.

Uit enkele gesprekken met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie blijkt dat de bereidheid om uit het isolement te treden groeit.

Noten

(1) dit zijn projectwerkers, preventiecoördinatoren, verantwoordelijken op gemeentelijk en provinciaal niveau en verantwoordelijken van Ministeries, sociale instellingen, politiediensten en onderzoeksinstellingen.

(2) de vergelijking zal vooral getrokken worden met de 27 gemeentelijke pilootprojecten die begin 1991 gestart zijn.