

# De politieke economie van de punitiviteit in België

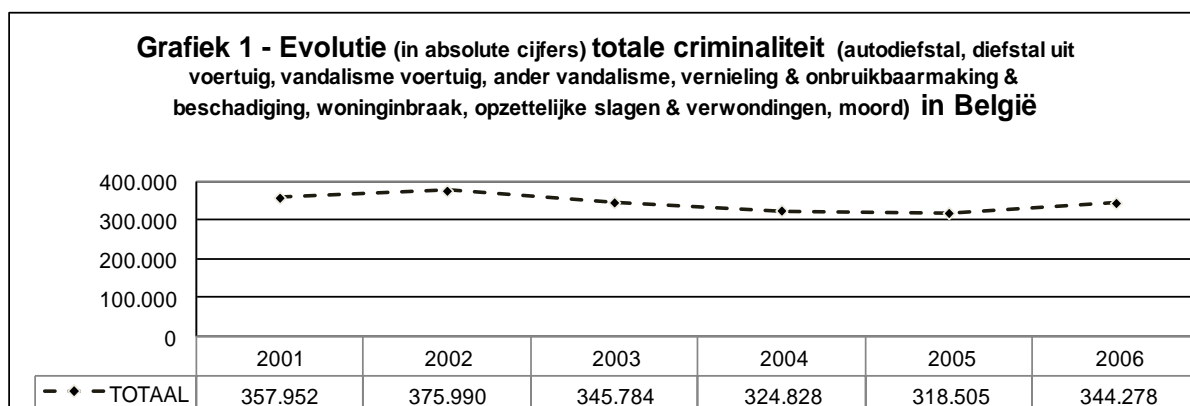
Paul Ponsaers<sup>1</sup>

In deze bijdrage verduidelijken we twee belangrijke tendenzen die zich in ons land voordoen inzake punitiviteit. Enerzijds wordt vastgesteld dat de punitieve ingesteldheid toeneemt bij de publieke opinie. Hier wordt geargumenteed dat deze toenemende punitieve ingesteldheid niet samenhangt met een stijging in de geregistreerde criminaliteit en met een toenemend slachtofferschap. Anderzijds wordt erop gewezen dat dit toenemend geloof in de bestraffing er niet toe leidt dat de selectiviteit in de strafrechtsbedeling afneemt en dus zou leiden tot een toename in de strafpraktijk.

Er wordt besluitend beargumenteerd dat deze tendenzen niet het gevolg zijn van blinde mechanismes binnen de strafrechtsbedelingsapparaten, doch in grote mate uitdrukking zijn van een voluntaristische beleid, dat evenwel erg impliciet blijft. Het gaat met andere woorden niet om een ongestuurd reactiepatroon op vraag en aanbod inzake criminaliteit, maar om een relatief onafhankelijke besluitvorming hiervan. Kortom, het gaat om de politieke economie van de punitiviteit.

## 1. DE “ONZICHTBARE HAND” OF DE “BLINDE VINK”?

### 1.1. DE AANLEIDING : HET ARCHÈTYPE VAN DE STIJGENDE CRIMINALITEIT

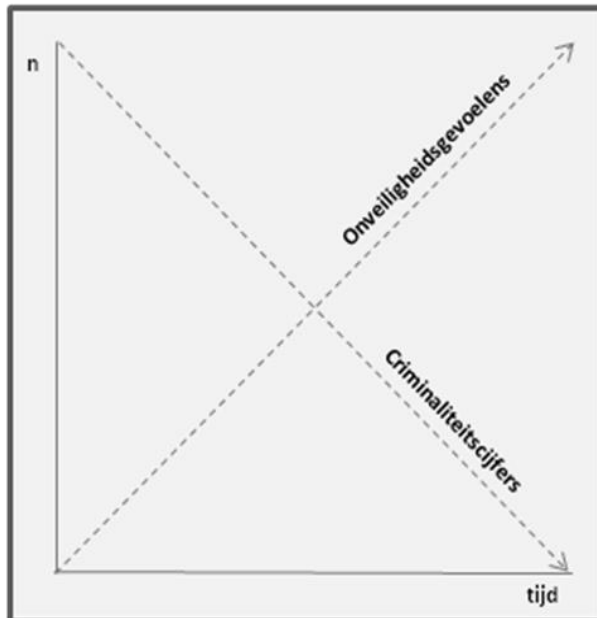


In deze bijdrage staan we niet stil bij de kwaliteit van de beschikbare cijfers inzake geregistreerde criminaliteit en de beleidsaanwending ervan in ons land. Op de pijnpunten ter zake zijn we in het verleden reeds bij herhaling teruggekomen<sup>2</sup>. We vertrekken hier van de vaststelling dat de meest

1 Hoogleraar Criminologie en Rechtssociologie, Universiteit Gent, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Vakgroep Strafrecht & Criminologie, Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse.

2 Men leze in dit verband : PONSAERS, P., BRUGGEMAN, W. (2006), “De politionele statistische chaos voorbij?”, in : Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België – Handboek Criminografische Basisinformatie, DEVROE, E., BEYENS, K., ENHUS, E. (eds.), VUBPress, Reeks Criminologische Studies, Brussel, p. 131-156; DEVROE, E., PONSAERS, P. (2008), “Veel beleidsinformatie, weinig gebruik: over het informatiedeficit van verborgen tendensen”, in : Orde van de Dag - Jubileumeditie ter gelegenheid van 10

Grafiek 2 - Grafische voorstelling van de "Reassurance Gap" van Martin Innes



recente beschikbare PCS<sup>3</sup>-cijfers in ons land de afgelopen jaren (2001-2006) een licht schommelende tendens vertonen (zie grafiek 1), welke naar een stabilisatie neigt.

Deze evolutie staat in schril contrast met de cijfers van geregistreeerde criminaliteit in de meeste westerse landen, waar sinds enige jaren een eerder dalende tendens kan waargenomen worden<sup>4</sup>.

In de UK heeft deze vaststelling intussen geleid tot een discussie omtrent de zogn. "Reassurance Gap"<sup>5</sup>, waarbij socioloog Martin Innes erop wijst dat uit het beschikbare statistisch materiaal blijkt dat (ondanks de dalende geregistreeerde criminaliteit) de onveiligheidsgevoelens nadrukkelijk blijven toenemen. Zijn

argumentatie leidt dan ook tot de these dat de beleidsverantwoordelijken zich niet langer zozeer dienen te oriënteren op het reduceren van de criminaliteit als zodanig, maar eerder op maatregelen die het toenemend gevoel van onveiligheid tegengaan.

Twee belangrijke vaststellingen dienen in deze context gemaakt te worden.

In eerste instantie dient benadrukt te worden dat -hoe aantrekkelijk ook- deze zienswijze moeilijk of niet te rijmen valt met de vaststelling dat de Belgische criminaliteitscijfers gekenmerkt worden door tegengestelde tendenzen van diverse criminaliteitsvormen.

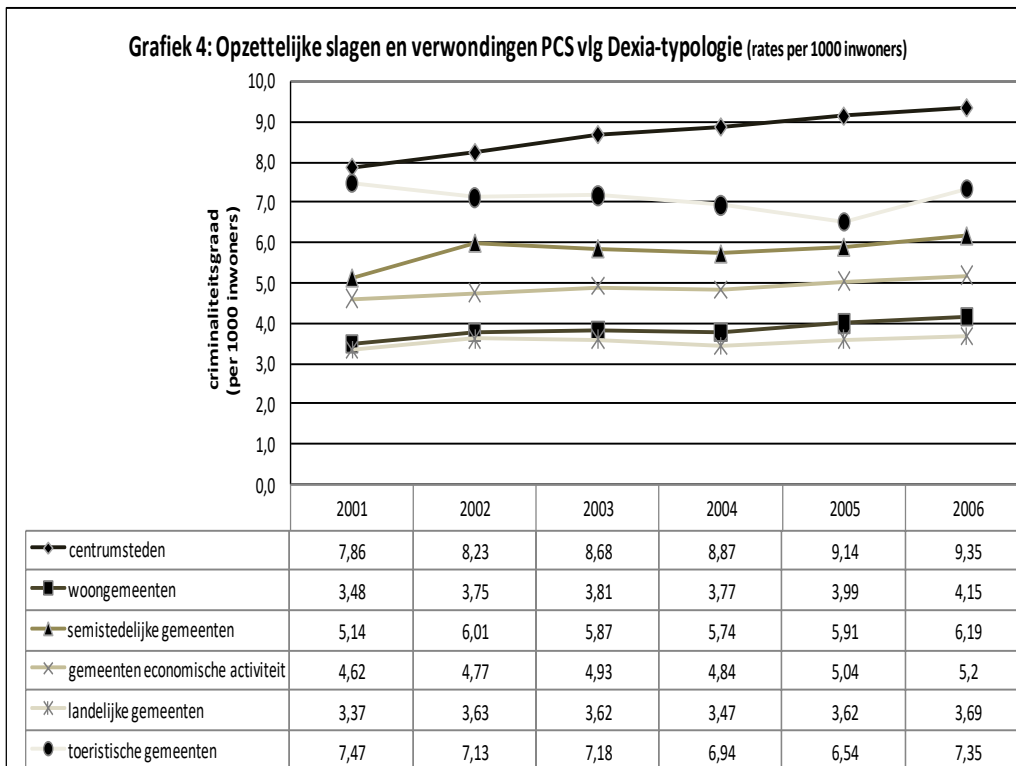
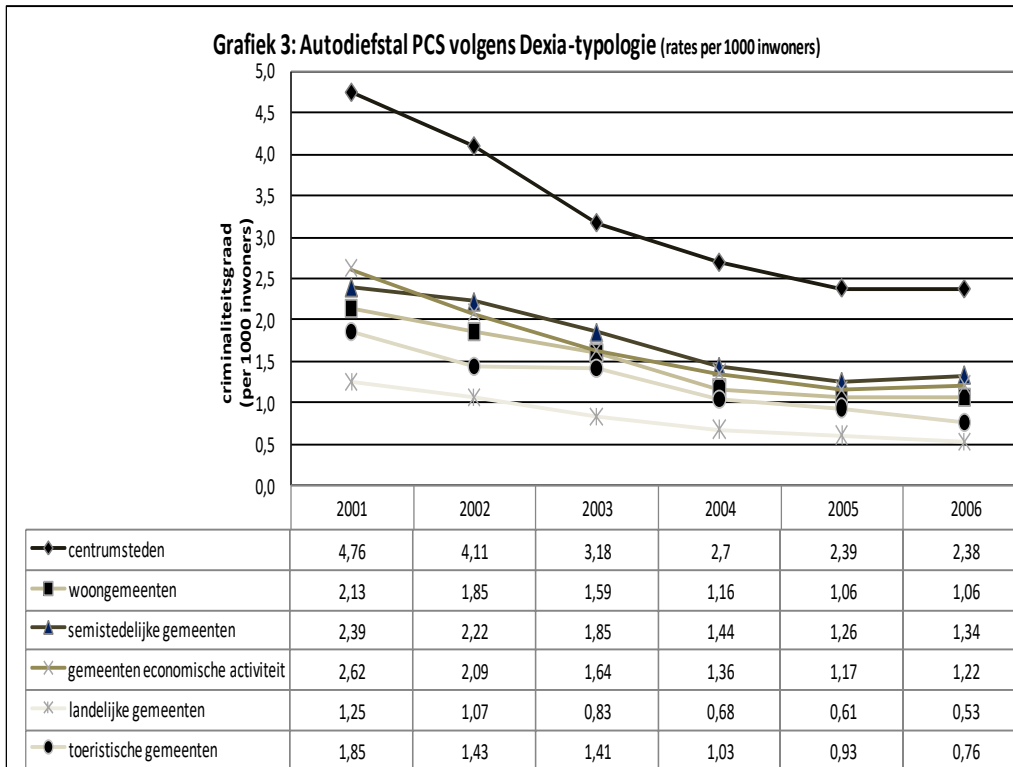
Hoezeer de globale criminaliteitscijfers ook mogen neigen naar een vorm van stabilisatie, sommige types van criminaliteit vertonen een uitgesproken stijgende trend, terwijl andere types een dalende trend vertonen. Zo blijkt -bij wijze van illustratie- autodiefstal over de beschouwde periode opvallend terug te lopen (cfr. grafiek 3), terwijl slagen en verwondigen een eerder stijgende trend vertonen (cfr. grafiek 4). Kortom : dalingen en stijgingen blijken elkaar te nivelleren in het totaal criminaliteitsbeeld. Een al te veralgemenende uitspraak over "de" criminaliteit kan dan ook niet anders dan versluitend werken.

jaar Orde van de Dag. De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde, VAN CAUWENBERGHE, K. (ed.), Kluwer, Mechelen, nr. 41, p. 161-174.

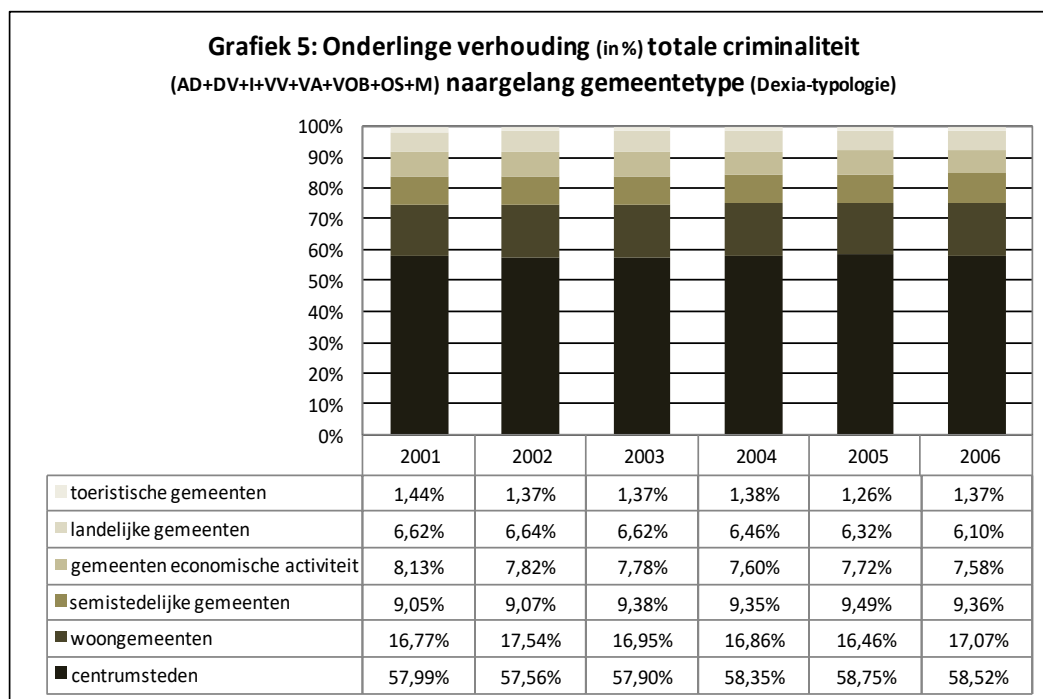
<sup>3</sup> PCS staat voor Politiële Criminaliteits Statistiek. Het zijn de door de federale politie aangemaakte statistieken van de geregistreeerde criminaliteit.

<sup>4</sup> KILLIAS, M. et al. (2006), The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006 (third edition), Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, Onderzoek en Beleid series, Ministry of Justice, Research and Documentation Centre (WODC).

<sup>5</sup> EASTON, M., PONSAERS, P. et al. (eds.) (2008), Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries, Boom Juridische Uitgevers, Reeks Het groene gras, Den Haag, pp. 227.



Een tweede belangrijke vaststelling is dat criminaliteitscijfers dan al grillig doorheen de tijd mogen evolueren, vanuit een ander oogpunt blijken ze een eerder stabiel gegeven. Indien we de cijfers immers opsplitsen naar gemeentetype<sup>6</sup>, en de onderlinge verhouding in percentages in beschouwing nemen, blijkt dat de proportionele verdeling naar gemeentetype verbazingwekkend solide is.



In grafiek 5 is het immers bijzonder opvallend dat de procentuele verdeling van de criminaliteitscijfers over de verschillende gemeentetypes gedurende de zes teljaren uitgesproken constant blijft, hoezeer de absolute cijfers ook mogen fluctueren over de jaren heen. Of om het anders te zeggen : de indeling naar gemeentetype is een structurerende factor van de geregistreeerde criminaliteit. Hiermee is niet meteen verklaard op welke wijze deze structurering werkt, toch wordt wel duidelijk gemaakt dat geregistreeerde criminaliteitscijfers niet het loutere product zijn van wisselende registratiepraktijken en een veel sterkere interne structuur vertonen dan over het algemeen wordt aangenomen. Kortom : het lijkt wel dat geregistreeerde criminaliteitscijfers geordend worden door een mysterieuze “onzichtbare hand”.

In dezelfde grafiek 5 valt daarenboven erg op dat van de 589 gemeenten 57% à 58% van de totale criminaliteitsgraad toegeschreven wordt aan de 100 centrumgemeenten in de Dexia-typologie. Dit gegeven ondersteunt de bevindingen die we in het verleden reeds bij herhaling deden<sup>7</sup>: criminaliteit

<sup>6</sup> De 589 Belgische fusiegemeenten hebben we hiertoe ingedeeld volgens de Dexia-gemeentetypologie. Deze typologie hanteert 6 gemeentetypes (m.n. : woongemeenten, landelijke gemeenten, economische gemeenten, semistedelijke gemeenten, centrumsteden en toeristische gemeenten. Deze classificatie werd in 2007 geactualiseerd, zowel voor het Vlaamse, Waalse als Brusselse gewest.

<sup>7</sup> PONSAERS, P., DE KIMPE, S., PAUWELS, L., VAN ALTERT, K., “Over de relatie tussen stedelijkheid en criminaliteit – Interactie, integratie en differentiatie”, in : De eeuw van de stad – Voorstudies – Over

concentreert zich in sterk verstedelijkte gebieden. Hoewel hiervoor tal van redenen kunnen aangevoerd worden, blijft onze stelling overeind dat stedelijke omgevingen niet enkel gekenmerkt worden door een hoge bewonersdensiteit, maar dat deze omgevingen ook gekarakteriseerd worden door de zgn. centrumfunctie (aanbod inzake tewerkstelling, onderwijs, cultuur, handel, ...). Bewoners van de regio buiten de stad trekken hierdoor dagelijks (of toch minstens regelmatig) naar de stad en keren terug naar hun woongebied naderhand. Hierdoor verhoogt de kans op slachtofferschap (en daderschap) in de stad op een exponentiële wijze: de stad als pleegplaats van criminaliteit, ook voor de gebruikers die van buiten de stad komen. Deze stelling wordt onderbouwd door de vaststelling dat de Dexia-typologie in grote mate precies gebouwd werd rond het centrumkarakter van de Belgische gemeenten<sup>8</sup>. Het is vanuit deze vaststelling dat de mysterieuze “*onzichtbare hand*” waarover we het hoger hadden niet meer of minder is dan de mate waarin een gemeente als aantrekkingspool fungeert voor haar omgeving. Of, hoe attractiever de stad is, hoe groter de kans op criminaliteit wordt; criminaliteit als constitutief bestanddeel van de stad kortom.

### 1.2. DE ROEP OM STRENGERE STRAFFEN

Indien we deze vaststellingen in het achterhoofd houden (globale stabilisatie van de criminaliteitscijfers, stabiele spreiding naar gemeentetype), valt het op dat dit *niet* het beeld is dat de publieke opinie zich heeft gevormd omtrent criminaliteit. Nogal eens overheerst de impressie dat de criminaliteit fors blijft toenemen. Dit beeld wordt wellicht *niet* dominant bepaald door de becommentarieerde vormen van strafbaar gesteld gedrag, maar eerder door hetgeen Martin Innes ‘signal crimes’ is gaan noemen<sup>9</sup>.

Hij benadrukt dat het er in grote mate op aankomt die lokale incidenten en problemen te identificeren waarmee stedelingen het disproportioneel moeilijker hebben dan met andere. Sommige incidenten hebben -naar zijn oordeel- meer invloed op de perceptie en de risico-inschatting dan (de meeste) andere. Het zijn deze ‘signal crimes’ die de grootste invloed hebben op het collectief onveiligheidsgevoelen. De mate waarin de publieke opinie de mening is toegedaan dat politie en justitie erin slaagt deze ‘signal crimes’ adequaat aan te pakken is bepalend voor het vertrouwen van de bevolking in het strafrechtsbedelingsapparaat.

Een aspect dat sterk verknoopt is met ‘signal crimes’, is de punitieve ingesteldheid. Recent viel er in een interview met politiesyndicalisten te lezen in een populair magazine<sup>10</sup> :

---

Stadrepublieken en rastersteden, Project Stedenbeleid, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Die Keure, Brussel, 2003, p. 233-272; PONSAERS, P., “De parabel van de ‘Broken window-theorie’ - Community (oriented) policing en buurtgerichtheid”, in : Externe Oriëntering van de Politie – Gemeenschapsgerichte politiezorg, VAN ERCK, J. (ed.), Politeia, Centrum voor Politiestudies, Brussel, 2003, p. 7-28.

<sup>8</sup> In dit verband verdient het vermelding dat precies de centrumfunctie de grootste voorspellende waarde bleek te hebben voor de politiecapaciteit. Zie in dit verband : VANDER BEKEN, T., PONSAERS, P., DEFEVER, C., PAUWELS, L. (2003). Politiecapaciteit in de gerechtelijke zuil, een methodologische studie, Antwerpen: Maklu.

<sup>9</sup> INNES, M. (2004). Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action. *British Journal of Sociology*, 55 (3), 335-55.

<sup>10</sup> LIEKENS, R., Ja, er zijn no-go zones in Brussel, in: *P-Magazine* 44, 28/10/2008.

*“De politiehervorming hebben we gehad, het is tijd voor de hervorming van justitie. Wie zware criminelen nauwelijks bestraft omdat de gevangenissen en instellingen overvol zitten, snijdt in het vel van de samenleving en schopt tegen de schenen van agenten die dagelijks hun best doen om die misdadigers te bestrijden. De parketten hebben meer personeel nodig. De capaciteit van de gevangenissen moet uitgebreid worden. En dan bedoel ik échte gevangenissen, hé. Want bij ons zijn dat luxehotels. Waarom denk je dat Adam G., de moordenaar van Joe Van Holsbeeck zo graag hier zijn straf wilde uitzitten? Hij weet ook dat de Poolse gevangenissen harder zijn. Daar schrikt de bajes af. Bij ons niet. Het resultaat van dat lakse beleid zien wij elke dag op straat”.*

Dit citaat geeft goed de betekenis weer van het diepgeworteld geloof in de punitiviteit, met name de overtuiging dat bestraffing een afschrikkend effect heeft en vanuit dat oogpunt werkt. Maw. het gaat om het populaire geloof in het generaal preventief effect van de straf, zeker in relatie tot ‘signal crimes’. Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau in Nederland<sup>11</sup> onderschreef in 2006 driekwart (77%) van alle bevroegden de stelling “in Nederland worden misdadigers in het algemeen te licht gestraft”. De jaren daarvoor waren dat er nog meer : in 2004 was dat 80%, 2002 zelfs 91%<sup>12</sup>. Kortom : de punitieve ingesteldheid in de publieke opinie is wel degelijk groot en de meerderheid is de mening toegedaan dat de strafrechter in het algemeen te licht straft.

### 1.3. AL DIE “SOFTE” CRIMINOLOGEN TOCH ...

In de criminologie werd in een verder verleden deze zienswijze gedeeld. Zo stelde Knigge<sup>13</sup> nog in 1988 dat straf dient begrepen te worden als loutere vergelding. De drang tot vergelding zou als het ware in de menselijke natuur zijn ingebakken en geldt als een gegeven. De rechtvaardiging ervan lag volgens hem in de emotie, niet in de rede. De rechtvaardiging van de straf is, aldus Knigge, irrationeel. Niettemin zou de straf een nuttige functie hebben, met name het bevestigen van de norm en de daders afschrikken.

Vandaag geldt in de criminologie echter over het algemeen de overtuiging dat strenger straffen *niet* werkt. Het artikel van Martinson uit '74 is hiervan lange tijd ongetwijfeld het belangrijkste symbool gebleven<sup>14</sup>. In het bewuste artikel stelde Martinson luidop de vraag wat nu eigenlijk ertoe bijdroeg gedetineerden dermate te resocialiseren dat zij terug de maatschappij in konden. Zijn antwoord was toen vernietigend en kort samen te vatten in de slogan “Nothing Works”. Dat is lange tijd het credo van menig criminoloog geweest en gebleven.

---

<sup>11</sup> TAMMES, P., DEKKER, P. (2007), Het opinieklimaat. In : R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer (red.) *De sociale staat van Nederland 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 57-84.

<sup>12</sup> MAAS, C. (2002), Justitie en strafrechtspleging. In : *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 631-694.

<sup>13</sup> KNIGGE, G., *Het irrationele van de straf*, Oratie Groningen, Arnhem, Gouda Quint, 1988.

<sup>14</sup> MARTINSON, R., 1974, What works? Questions and answers about prison reform. In: *The Public Interest* 35: 22-54.

Deze pessimistische visie wordt in hoge mate ondersteund door David Garland in *The Culture of Control*<sup>15</sup>. Garland heeft het in dit verband over “The Penal Turn”, waarbij welzijn werd vervangen door de politisering van criminaliteit en een groeiende (populistische) punitiviteit. Hij stelt een verandering in het crimineel beleid vast : van een humane en tolerante visie, naar een visie waar onveiligheid, woede en ressentiment centraal zijn gaan staan. Garland beschouwt deze evolutie in Europa als opgedrongen door een ethnocentristische Amerikaanse opstelling.

Intussen is de “Nothing Works”-slogan ernstig geamendeerd, vooral door het grootschalig evaluatieonderzoek dat Sherman et al. hebben doorgevoerd<sup>16</sup>, waardoor de empirische vraagstelling transformeerde in “What Works”. Sommigen zullen de overtuiging zijn toegedaan -in het verlengde van Garland- dat hiermee de criminologische vraagstelling versmald werd tot de technocratische vraag naar het terugdringen van recidive, waardoor minder de nadruk kwam te liggen op de meer humane inhoud van resocialisatiemogelijkheden. In ieder geval kan echter niet ontkend worden dat de meeste criminologen opnieuw de vraag durfden te stellen naar zin en onzin van de straf.

Een recent voorbeeld hiervan is het rapport van Van Noije en Wittebrood ter zake<sup>17</sup>. Zij komen tot het algemeen besluit in hun studie dat “een hardere aanpak geen garantie is voor betere resultaten”. Deelresultaat van dit grondig onderzoek is ondermeer ook de vaststelling dat “gevangenisstraf niet leidt tot minder recidive, soms zelfs tot meer”. Het nadelige effect van de gevangenisstraf, aldus de auteurs, wordt versterkt door de lange duur van de straf. Een lange gevangenisstraf kan zinvol zijn om de recidive te verlagen, maar enkel op voorwaarde dat de beschikbare tijd gebruikt wordt voor effectieve resocialisatieprogramma’s. Ook is maatschappelijke ondersteuning en begeleiding na detentie essentieel voor succesvolle reïntegratie, zo blijkt. De meest effectieve resocialisatieprogramma’s voor jongeren zijn deze programma’s die verschillende leefdoelgebieden, zoals het gezin, de school en de straat, weten te integreren. Voor vrijheidsbepalende straffen zoals elektronisch huisarrest geldt eveneens dat de recidive alleen verlaagd wordt, wanneer er naast controle ook aandacht is voor maatschappelijke ondersteuning.

Henk Elffers komt tot een gelijkaardige slotsom in zijn oratie “Een straffe aanpak”, uitgesproken ter aanvaarding van het ambt van hoogleraar empirische bestudering van de strafrechtspleging aan de VU Amsterdam in mei 2008<sup>18</sup>. Elffers argumenteert op basis van onderzoek, dat voor veruit de meerderheid van de potentiële daders geldt dat de strafzwaarte er betrekkelijk weinig toe doet. Van belang is dat overtredingen strafbaar zijn gesteld, niet met welke straf ze worden bedreigd. En verder stelt hij dat voor de kleine, bijzonder hinderlijke groep van mensen die geen boodschap heeft aan de

---

<sup>15</sup> GARLAND, D. (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press, 307 pp.

<sup>16</sup> SHERMAN, L.W., et al., *Preventing Crime : What works, what doesn't, what's promising*, Washington DC: US Dept. Of Justice, 1997.

<sup>17</sup> VAN NOIJE, L., WITTEBROOD, K. (2008), *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Sociaal en Cultureel Planbureau, scp-publicatie 2008/11, Den Haag, p. 255.

<sup>18</sup> ELFFERS, H. (2008), *Een straffe aanpak. Rede uitgesproken ter aanvaarding van het ambt van hoogleraar empirische bestudering van de strafrechtspleging aan de Vrije Universiteit Amsterdam op 30 mei 2008*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 1-33.

algemeen onderschreven strafrechtelijke normen, een verhoging van de strafmaat wel een effect zou kunnen hebben, maar dat de zwakke plek in de vervolging en berechting veeleer het feit is dat veel van hun overtredingen en misdrijven helemaal niet bestraft worden omdat zij er mee weg komen, aangezien de pakkans veel te laag is. Voor deze groep -zo meent Elffers- gaat het er niet om zwaarder te straffen, maar *vaker*. Slechts dan zou men mogen hopen dat de leden van deze groep minder vaak in herhaling vervallen. Alles bijeen mag men dus niet teveel verwachten van strengere straffen.

Het standpunt van Elffers is m.i. interessant. Het attendeert op twee essentiële zaken : enerzijds het feit dat de sleutel tot de oplossing niet ligt in de bestaande praktijk als zodanig, maar eerder in het voorveld, met name de opsporing en vooral de *opheldering* die omhoog moet; anderzijds transformeert dit standpunt de vraag naar zwaarder straffen in frequenter (wellicht niet steeds zo zwaar) straffen. De roep naar “strenger” straffen bij de publieke opinie moet begrepen worden als de vraag naar “vaker” straffen”.

Dit standpunt sluit overigens naadloos aan op de verdere onderzoeksbevindingen van Van Noije en Wittebrood<sup>19</sup>. Zij stellen immers vast dat gericht politietoezicht helpt om criminaliteit te verminderen. Als de politie overgaat tot het oppakken van daders leidt dit niet zo direct tot minder recidive, maar heeft dit wel effect op anderen die mogelijk van plan waren delicten te plegen. De indruk dat de pakkans hoog is, schrikt potentiële daders immers af. Kortom : de punitieve ingesteldheid die momenteel leeft bij de publieke opinie dient haar sluitstuk te krijgen aan de voordeur van de strafrechtsbedeling (verhoging pakkans en opheldering) en niet bij de achterdeur (verhoging straffen).

### 1.4. ... EN DIE “STRENGE” ECONOMEN

De criminologische aversie tegen zwaarder straffen wordt in het wetenschappelijk milieu niet door iedereen in dezelfde mate gedeeld. De economen Suurmond en Van Velthoven<sup>20</sup> hebben in een recente publicatie, waarin ze scherp van leer trekken tegen de criminologen (“criminologen als struisvogels”), geargumenteed dat gevangenisstraffen wel degelijk een neerwaartse invloed hebben op criminaliteit. Hiertoe hebben deze economen nagegaan hoeveel dagen gevangenisstraf er per geregistreerd misdrijf worden opgelegd. Zij becijferden dat in de afgelopen dertig jaar die grootte varieert tussen twee à vier dagen gevangenisstraf per geregistreerd misdrijf.

Methodologisch valt er op dit onderzoek nogal wat af te dingen. De lage gemiddelde cijfers dat die auteurs berekenden zijn immers zo laag, niet omdat de straffen licht zouden zijn, maar omdat veruit de meeste misdrijven onopgelost blijven (“dader onbekend”). Zij maakten hun berekening maw. niet per berecht misdrijf, en al helemaal niet per berecht misdrijf waarop een gevangenisstraf zou kunnen opgelegd worden.

Criminologen mogen dan door hen “struisvogels” genoemd worden, zouden economen dan “blinde vinken” zijn?

---

<sup>19</sup> VAN NOIJE, L., WITTEBROOD, K., Op. cit.

<sup>20</sup> SUURMOND, G., VAN VELTHOVEN, B.C.J. (2008). Werkt gevangenisstraf echt niet? Criminologen als struisvogels, in : *Justitiële Verkenningen* 34, p. 27-45.



Frans Leeuw, directeur van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Nederlandse ministerie van Justitie is die mening alvast niet toegedaan. In een column<sup>21</sup> omtrent die precies op deze discussie ingaat, aarzelt hij niet eraan te herinneren dat incapacitatie het voordeel heeft dat daders geen delicten meer kunnen plegen en dat dat een aardige winst is aan niet gepleegde delicten. Ook breekt hij een lans voor de rationele keuzetheorie, waarbij daders de pakkansen meenemen in hun afwegingen al dan niet criminaliteit te plegen. Hij spreekt zich niet ten gronde uit voor of tegen de opstelling van de meerderheid van de criminologen, maar hekelt het feit dat criminologen de discussie met andere disciplines te weinig aangaan. Hij stelt dan ook luidop de vraag of het hier gaat om struisvogelpolitiek, dan wel om paradigmatische blindheid, waarmee kennisgroei niet gediend is.

### 1.5. DIVERSITEIT IN PUNITIEVE CULTUREN

David Nelken mengde zich recent in dit debat naar aanleiding van zijn oratie in Utrecht<sup>22</sup>. Hij houdt een pleidooi om de gevaren van een overdreven ethnocentrisme en relativisme te overstijgen dankzij de beoefening van een weldoordachte comparatieve criminologie. Het risico op *ethnocentrisme* definieert hij als het “uitgaan van de idee dat wat wij (criminologen) denken mbt. de aanpak van criminaliteit universeel van aard is, of minstens voor iedereen juist en steeds geldig is”, anderzijds definieert hij de verleiding van *relativisme* als de “idee dat we nooit volledig kunnen vatten wat anderen doen, en dat er geen evaluatiemogelijkheid bestaat om te beoordelen of hetgeen ze doen al dan niet juist is”.

Bij wijze van illustratie geeft Nelken het vergelijkend voorbeeld van Nederland en Italië. Terwijl in Nederland de term “gedogen” uitdrukking geeft aan de officiële bereidheid uitzonderingen toe te laten op de wet en “discretionair handelen” gezien wordt als het laten van de mogelijkheid om de meest gepaste handelingsmodaliteit te voorzien, ligt dit heel anders in Italië. In dit laatste genoemde land is gedogen eenvoudigweg niet mogelijk gezien de angst voor mogelijk misbruik en immuniteit, en zou discretionair handelen begrepen worden als willekeur. Voor Nelken is het maw. van essentieel belang te aanvaarden dat er een diversiteit aan penale culturen bestaat. Voor Nelken zal hetgeen door sommigen “*tolerantie*” genoemd wordt, door anderen “*permissiviteit*”, “*favoritisme*”, “*straffeloosheid*”, “*verwaarlozing*”, “*onverschilligheid*”, “*ontkenning*” of “*collusie*” genoemd worden. Reden genoeg dan ook om de discussie inzake punitiviteit te ontdoen van al te overdreven ethnocentrisme en relativisme, kortom om in onze contreien meer empirisch en evaluatief onderzoek ter zake te verrichten, en ons niet al te zeer te laten koloniseren door denkbare resultaten uit de US.

## 2. DE GETEMPERDE PUNITIVITEIT VAN HET APPARAAT

In bovenstaande hebben we geargumenteed dat de punitieve ingesteldheid bij de publieke opinie relatief autonoom functioneert tav. criminaliteitscijfers. We hebben vastgesteld dat -ondanks het

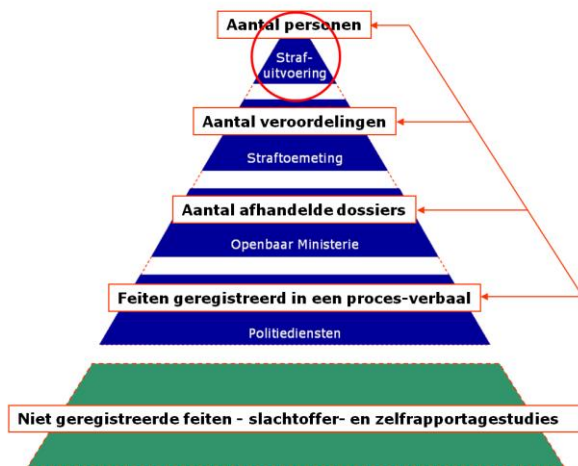
---

<sup>21</sup> LEEUW, F., “Struisvogels in de criminologie”, in : *Crimelink*, 4<sup>de</sup> kwartaal 2008, p. 57.

<sup>22</sup> NELKEN, D., *Beyond ethnocentrism and relativism*, Oratie Utrecht, 13 Juni 2008.

relatief stabiele karakter van de criminaliteitscijfers- de punitieve ingesteldheid toeneemt. Verder hebben we vastgesteld dat in het wetenschappelijk milieu de overtuiging domineert dat punitiviteit (in de zin van zwaarder straffen) weinig aanhang vindt, hoewel waargenomen dient te worden dat de discussie niet langer wit-zwart contouren heeft en een dringende vraag naar meer empirische invulling opduikt.

Grafiek 6 : De strafrechtspiramide & de punitiviteit



In onderstaande zullen we argumenteren dat de toenemende punitieve ingesteldheid van de publieke opinie er niet toe leidt dat de selectiviteit in de strafrechtsbedeling afneemt en dus niet leidt tot een toename in de strafpraktijk.

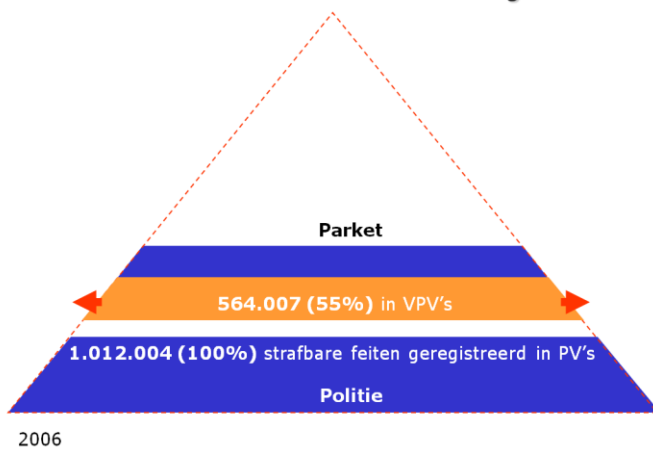
We vertrekken hierbij van de vaststelling dat in ons land geen geïntegreerde criminologische statistiek bestaat, waardoor het moeilijk (zometer onmogelijk) is om een uitspraak te doen over de reële doorstroom van strafbare feiten doorheen het strafrechtsbedelingsapparaat. Tot op grote hoogte houdt deze vaststelling verband met

de grote dispariteit aan teenheden op elk van de beschouwde niveau's (grafiek 6).

We overlopen hieronder een aantal redenen, zonder exhaustief te zijn, waaruit blijkt dat grote aantallen geregistreerde strafbare feiten door de politie, niet uitmonden in strafbaarstellingen.

**2.1. HET GEBRUIK VAN HET VEREENVOUDIGD PROCES-VERBAAL (VPV)**

Grafiek 7 : Gebruik van het Vereenvoudigd PV



Sinds enige jaren nu, na de tumultueuze politiehervorming van 1998, beschikt ons land terug over Politie Criminaliteitsstatistieken (PSC), welke een start namen in 2000. Het gaat om cijferreeksen die onbecommentarieerd ter beschikking worden gesteld op landelijk, gewestelijk, provinciaal en gerechtelijk arrondissementeel niveau<sup>23</sup>. Hoezeer we de overtuiging ook mogen genegen zijn dat cijfers van geregistreerde criminaliteit

<sup>23</sup> Politie criminaliteitsstatistieken 2000-2006 opgemaakt door de directie van de operationele politie informatie van de federale politie, dienst politiebeleidsondersteuning, raadpleegbaar op [www.fedpol.be](http://www.fedpol.be).

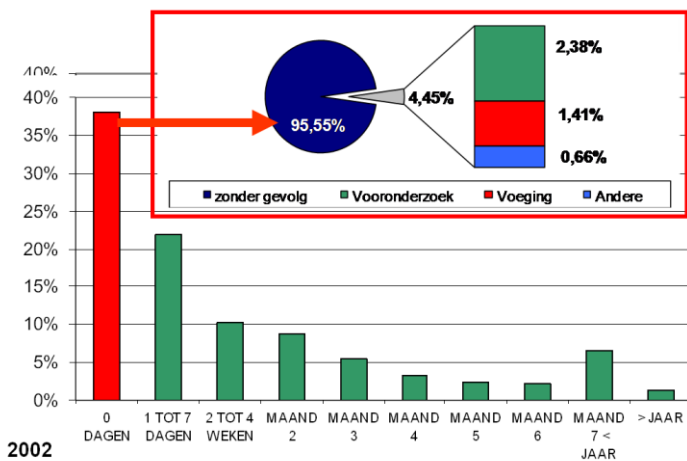
slechts een fractie van de realiteit weerspiegelen, toch blijven ze een onschatbare beleidswaarde hebben. Ze vertellen ons immers iets over de wijze waarop ons strafrechtsbedelingsapparaat functioneert. Als eerste laag van de strafrechtsbedeling speelt politie als het ware de rol van ‘*gate-keeper*’ van het gehele strafrechtelijk systeem, we noemden het hoger de “voor deur” van het systeem : vooral op dit niveau situeert zich immers de instroom in de gerechtelijke keten.

Zo werden in 2006 in totaal bijvoorbeeld 1.012.004 strafbare feiten geregistreerd in PV’s door de politie. Niet minder dan 564.007 van deze feiten (55%) werden door de politie geverbaliseerd in vereenvoudigde processen-verbaal (VPV’s), hetgeen betekent dat een minderheid van de geverbaliseerde feiten, of 447.997 (45%), in gewone of APO-PV’s (A\_mbtshalf P\_olitieel O\_nderzoek) werden opgenomen.

Overigens weten we dat slechts een marginale fractie van de feiten die voorkomen in VPV’s voor verdere behandeling in aanmerking komen op parketniveau<sup>24</sup>. Met andere woorden : haast al deze VPV-feiten worden door het parket quasi-automatisch als geseponneerd beschouwd, nog vóór ze instromen op dit niveau. Of om het anders te zeggen : de grootste selectiviteit doet zich *niet* voor in het strafrechtsbedelingsapparaat, zoals jarenlang door criminologen aan beleidsmakers werd voorgehouden, maar wel erbuiten, met name in de uitval op het scharniermoment tussen politie en parket.

**2.2. ONMIDDELLIJKE EINDBESLISSING OP PARKETNIVEAU**

Grafiek 8 : Onmiddellijke eindbeslissing



Meer nog dan de politie is het parket lange tijd de gesloten “black box” geweest (en gebleven) van de Belgische criminele politiek. Nochtans is het precies op dit niveau dat binnen de hele strafrechtsbedeling de grootste beleidsruimte bestaat. Op het parket stroomt immers alles toe en het is binnen deze *bottle-neck* dat bepaald wordt welke zaken een verdere afhandeling in de strafrechtelijke piramide kennen en welke niet. Op de statistische parketgegevens hebben we lange tijd

moeten wachten, maar intussen bestaan ze. In 2005 werden de eerste “Jaarstatistieken van het Openbaar Ministerie” gepubliceerd, welke betrekking hadden op 2003. De meest recente jaarcijfers

<sup>24</sup> PONSAERS,P., VERHAGE,A. (2006), ‘Instroom en doorstroom van proces-verbalen op het niveau van het parket’, in: DEVROE, E., BEYENS, K., ENHUS, E. (eds.), *Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België – Handboek Criminografische Basisinformatie*, VUBPress, Reeks Criminologische Studies, Brussel, 381-409.

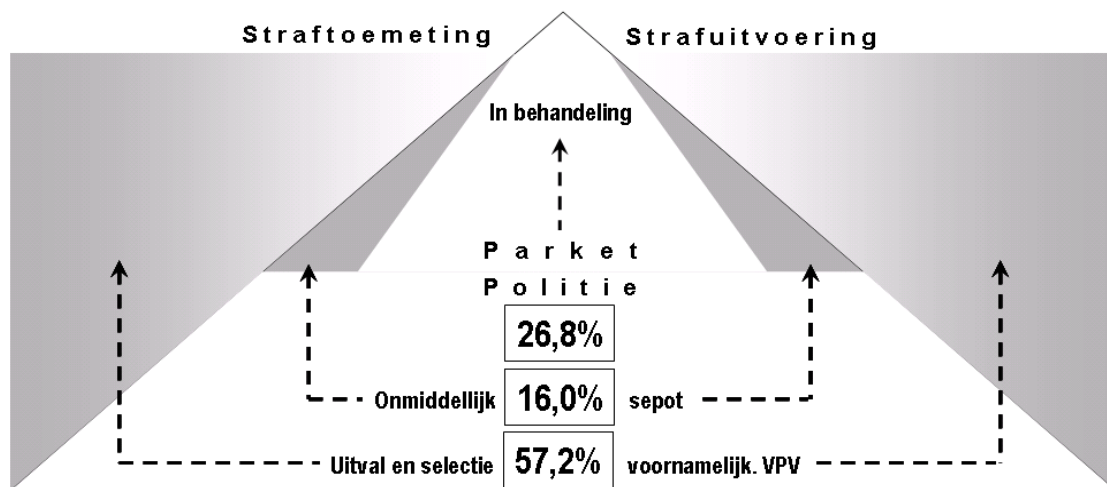
zijn deze die in 2007 werden bekendgemaakt en die betrekking hadden op 2006<sup>25</sup>. De cijfers worden aangemaakt door de statistisch analisten aangesteld bij de parketten-generaal.

Een uitgebreid onderzoeksproject, gefinancierd door de departementen Binnenlandse Zaken en Justitie<sup>26</sup> (Van Altert et al, 2003; Vandevoorde et al, 2004; Ponsaers et al, 2006) heeft zich nog niet zo lang geleden gericht op het koppelen van data uit de politiebesteden van de grootsteden in ons land aan deze van de betrokken parketten, met het oog op het zichtbaar maken van de beslissingen die het parket hechtte aan de feiten afkomstig uit de processen-verbaal van deze zones. Uit deze analyse bleek dat -van de feiten die door de zone werden geregistreerd en overgemaakt aan het parket in klassieke of APO-PV's<sup>27</sup>- zowat **37%** voor "onmiddellijke eindbeslissing" in aanmerking kwamen, hetgeen in de overgrote meerderheid van de gevallen aanleiding bleek te geven tot klassering zonder gevolg op de dag dat de feiten (dag nul) op het parket toekomen en worden ingeschreven.

### 2.3. HET VERDERE GEBRUIK VAN HET SEBOT

Indien we bovenstaande vaststellingen combineren met deze uit voorgaande paragrafen, merken we op dat van de 100% geverbaliseerde feiten door de politie van grootstedelijke zones in ons land er

**Grafiek 9 : Uitstroom feiten op politieniveau in grootstedelijke politiekezone – Uitval voor instroom op parketniveau, Onmiddellijke routinematige classering zonder gevolg, Feiten in behandeling genomen door parket (in %) – 2006**



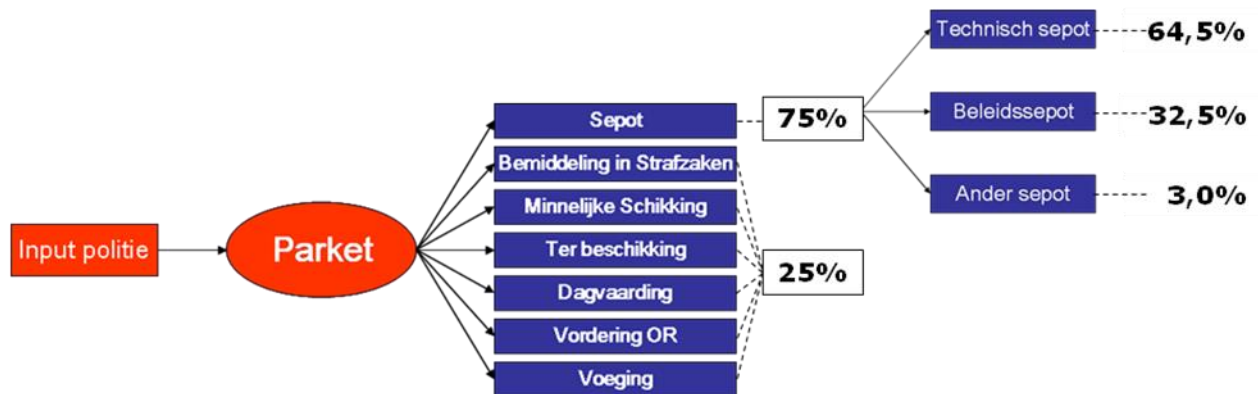
<sup>25</sup> Bron: parketstatistieken [www.just.fgov.be/statistique\\_parquets/html/Portal.html](http://www.just.fgov.be/statistique_parquets/html/Portal.html)

<sup>26</sup> VAN ALTERT, K., ENHUS, E., PONSAERS, P. (2003), *Naar een meet- en opvolgingsinstrument voor instroom en selectie in de strafrechtelijke keten...*, Politeia, Brussel; VANDEVOORDE, N., ENHUS, E., PONSAERS, P. (2004), *Naar een meet- en opvolgingsinstrument voor instroom en selectie in de gerechtelijke jeugdbeschermingsketen...*, Politeia, Brussel; PONSAERS, P., ENHUS, E., VAN DEN HERREWEGEN, E., VANDEVOORDE, N. (2006), *Meet- en opvolgingsinstrument voor de strafrechtelijke keten – Handleiding*, Politeia, Brussel.

<sup>27</sup> Hier wordt dus uitdrukkelijk abstractie gemaakt van de feiten hogervermelde "Vereenvoudige PV's".

zo'n<sup>28</sup>, **57%** uitvallen door middel van het systeem van VPV's, **16%** routinematige onmiddellijk geïnclassificeerd worden zonder gevolg op het moment van instroom op parketniveau en -uiteindelijk- slechts **27%** in aanmerking komen voor verdere afhandeling. Dit laatste garandeert natuurlijk niet dat een groot aandeel van deze laatste feiten uiteindelijk toch niet nogmaals zullen geseponneerd worden (grafiek 10). Het gaat er ons hier om dat de massale selectie op parketniveau niet *tijdens* de behandeling van de dossiers gebeurt op parketniveau, maar precies op het scharniermoment tussen het niveau van politie en parket.

**Grafiek 10 : Verhouding van sepot ten aanzien van andere afhandelsmodaliteiten op parketniveau (in %) – 2006**



#### 2.4. GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIES (GAS)

Mede onder druk van de gebrekkige afstemming tussen politie- en parketniveau nam de wetgever het initiatief een nieuwe regelgeving uit te werken mbt. de "Gemeentelijke Administratieve Sancties" (GAS). Zonder hier uitvoering op de GAS-regeling in te willen gaan, moeten we vaststellen dat bij de invoering van de GAS een systeem tot stand kwam dat het mogelijk maakt dat politiemensen (en andere stedelijke ambtenaren) proces-verbalen overmaken aan de gemeentelijke administratie ipv. aan het parket.

Eén en ander gebeurde in het kader van de zogn. bestrijding van openbare overlast. Omtrent deze nieuwe realiteit, die verrassend snel uitbreiding kent<sup>29</sup>, komen we echter opnieuw niets te weten in de PCS-cijfers. Nochtans zou het zichtbaar maken van deze realiteit enerzijds een nuttig instrument bieden aan de wetgever die dit systeem heeft ingevoerd, en anderzijds zou een nadere analyse ervan zicht geven op de eventuele verschuiving van strafrechtelijke instroom naar administratieve uitstroom. Opvallend is trouwens dat beleidsverantwoordelijken niet met aandrang vragen naar deze

<sup>28</sup> Waarvan we weten dat ze slechts 25% representeren van het aantal victimisering, zo bleek uit de Veiligheidsmonitor.

<sup>29</sup> PONSAERS, P., VANDER BEKEN, T., « Onderzoek naar de implementatie van de GAS-wet in België: cijfers en discussies », in : *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, COOLS, M., DE RUYVER, B., DE WREE, E., HEBBERECHT, P., PAUWELS, L., PONSAERS, P., VAN DEN HERREWEGEN, E., VANDER BEKEN, T., VAN MALDEREN, S., VERMEULEN, G. (eds.), Reeks Update in de Criminologie, nr. 4, Vakgroep Strafrecht & Criminologie, Kluwer, Mechelen, 2008, pp. 59-81.

gegevens, haast onbegrijpelijk in het licht van de wetgevende inspanningen die dienden geleverd in het kader van de implementatie van deze GAS-regeling<sup>30</sup>.

### 3. BIJ WIJZE VAN BESLUIT : OPHELDERING EN PUNITIVITEIT

In niets wijzen bovengeschetste tendenzen erop dat de actoren binnen het Belgische strafrechtsapparaat georiënteerd zouden zijn op strengere bestraffing en dat een punitieve ingesteldheid zou domineren.

De feiten die in VPV's terechtkomen, alsook deze die op parketniveau een onmiddellijke eindbeslissing krijgen (meestal onder de vorm van seponering) zijn feiten "van gering maatschappelijk belang" (dixit de parketten), niet zelden gaat het eveneens om feiten waarvan de dader onbekend is en blijft. Hierboven zagen we verder dat de feiten die doorstromen en later in toch behandeling genomen worden door het parket in 2/3<sup>de</sup> van de gevallen toch nog *technisch* geseponeerd worden, meestal -opnieuw- omdat de daders ervan onbekend zijn.

Het lijkt er veel op dat het apparaat als het ware gesatureerd is en het grootste deel van de geverbaliseerde feiten uit- en afstoot zonder deze ernstig verder te (kunnen/willen?) onderzoeken. Het is zondermeer duidelijk dat zich een impliciet "voluntarisme" heeft genesteld bij de magistratuur op parketniveau, waardoor men zich is gaan verschuilen achter de "grote, ernstige criminaliteit die alle aandacht verdient", ten nadele van de veelvoorkomende, kleine criminaliteitsvormen. Het gaat met andere woorden niet om een stuurloos reactiepatroon op vraag en aanbod inzake criminaliteit, maar om een relatief onafhankelijke besluitvorming.

Kortom, het gaat om de politieke economie van de punitiviteit.

Het gebrek aan justitiële beleidsaandacht voor frequente vormen van criminaliteit is de reden geweest waarom de GAS-regeling uiteindelijk werd ingevoerd. We beschikken niet over gegevens omtrent het technisch sepot dat in dit kader toegepast wordt, daar is het immers te vroeg voor. Maar er is geen enkele aanwijsbare reden om aan te nemen dat de pakkans zou zijn gestegen tav. dit soort van feiten met de invoering van de GAS-regeling.

Uit de studie van Van Noije en Wittebrood<sup>31</sup> weten we intussen dat niet-strafrechtelijk ingrijpen soms beter werkt bij overlast of minder ernstige vormen van criminaliteit. Waarover dan zeuren?

Hetgeen de auteurs argumenteren is niet dat deze lichte overtredingen geen reactie behoeven. Zij besluiten dat het beter is te zoeken naar een afdoening *buiten* het strafrecht om. Bij plegers van relatief lichte vergrijpen en vooral bij minderjarigen kan een justitiële afhandeling immers averechts

---

<sup>30</sup> DEVROE, E., "The policy approach of nuisance problems in the public space in Belgium and The Netherlands", in : Governance of Security in the Netherlands and Belgium, CACHET, L., DE KIMPE, S., PONSAERS, P., RINGELING, A. (eds.), Boom Juridische Uitgevers, Reeks Het groene gras, Den Haag, 2008, p. 149-172.

<sup>31</sup> VAN NOIJE, L., WITTEBROOD, K., Op. cit.

## De politieke economie van de punitiviteit in België

Studiedag : Hoe punitief is België? Deelredactie Panopticon Strafvueroering en Justitiële Hulpverlening - Leuven Instituut voor Criminologie (LINC).

Paul Ponsaers

---

uitpakken, doordat een strafblad stigmatiseert en de drempel om opnieuw delicten te plegen kan verlagen. Om te herinneren aan het standpunt van Elffers : het gaat er niet om zwaarder te straffen, maar om frequenter (en wellicht lichter) te straffen<sup>32</sup>. Niets ontslaat de politie (of anderen) van de opdracht deze feiten op te helderen en de daders op te sporen. Indien dat immers niet gebeurt, dan blijft het hinderlijk gedrag zonder enige vorm van reactie en dát is nu precies hetgeen niet werkt. Hierdoor dreigt het apparaat immers te verworden tot een louter symbolische machine.

---

<sup>32</sup> ELFFERS, H., Op. cit.