



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De dilemma's van beleidsregimes bij 'high impact crime' in Europese metropolen

Ponsaers, P.; Devroe, E.

Citation

Ponsaers, P., & Devroe, E. (2016). De dilemma's van beleidsregimes bij 'high impact crime' in Europese metropolen. *Strafblad*, 14(2), 131-138. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/42122>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/42122>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

22. De dilemma's van beleidsregimes bij 'high impact crime' in Europese metropolen

Dit artikel analyseert diverse regimes in de governance van high impact crimes (HIC) in Europese metropolen. In 24 metropolen werden, aan de hand van een 'convenient sample' binnen een 'embedded case study design' beleidsagenda's onderzocht en met elkaar vergeleken. In deze bijdrage wordt een eigen typologie voorgesteld, waarbij vier vormen worden onderscheiden en voor elk type de interne inconsistentie wordt toegelicht. De HIC-aanpak blijkt veelal om een mengvorm van diverse elementen uit deze verschillende regimes te gaan, elk met hun eigen specificiteit.

In dit artikel gaan we nader in op de bestuurlijke agenda's met betrekking tot high impact crime¹ in diverse Europese metropolen,² specifiek de agendasetting inzake HIC. De onderzoeksvraag luidt: *welke regimes kunnen onderscheiden worden in de beleidsagenda's in de betrokken Europese metropolen ten aanzien van HIC en op welke wijze kunnen deze getypeerd worden?* We gaan in deze bijdrage op zoek naar diversiteit in het Europees grootstedelijk beleid ten aanzien van HIC.

Een redelijk stabiel en robuust beleid in een metropool noemen we een 'regime'.³ Dat betekent natuurlijk niet dat

een dergelijk regime onveranderlijk zou zijn. Metropolitaanse regimes zijn onzes inziens tot op bepaalde hoogte 'padafhankelijk' (of historisch bepaald) en Europese metropolen verschillen onderling sterk in regime.

In dit artikel hebben we het over policing beleidsagenda's, te onderscheiden van het beleid ten aanzien van het politieapparaat, ook wel de 'politie' genoemd. Het begrip 'policing' wordt in de Angelsaksische literatuur⁴ gehanteerd om de activiteit van een complex netwerk aan te duiden van formele en informele publieke en private partners die bijdragen tot de realisatie van de politiefunctie, met name het verschaffen van veiligheid. *Policing* verwijst dus naar het beleid ten aanzien van het brede netwerk aan actoren die betrokken zijn bij de realisatie van genoemde politiefunctie.⁵

- 1 Onder 'HIC' verstaan we ten behoeve van deze bijdrage alle soorten van misdrijven waar burgers veel last en hinder van ondervinden. Het begrip 'high impact crime' kan worden afgezet tegen 'high volume crime', met name veelvoorkomende criminaliteit, die veeleer storend is omwille van de frequentie dan omwille van de impact die ze hebben op het slachtoffer. Onder 'HIC' verstaan we dus zaken als woninginbraak, straatroof, internetfraude, (gewapende) overvallen of andere vormen van geweld en drugshandel. HIC is vaak het voorwerp van metropolitaans beleid.
- 2 Een metropool is een grote stad of een grootstedelijk gebied met meer dan 500.000 inwoners. Zie www.demographia.com/db-worldua.pdf en lijst met grote steden op www.nationsonline.org/oneworld/cities.htm, beide laatst geraadpleegd op 29 maart 2016.
- 3 D. Stone, *Policy paradox. The art of political decision making*, New York: Norton 2002, p. 248; A. Edwards & G. Hughes, 'Public safety regimes. Negotiated orders and political analysis in criminology', *Criminology and Criminal Justice* 2012, p. 433-458.

- 4 D.H. Bayley & C.D. Shearing, 'The future of policing', *Law and Society Review* 1996, p. 585-606; D.H. Bayley & C.D. Shearing, *The new structure of policing. Description, conceptualization, and research agenda*, Washington, DC: National Institute of Justice 2001; A. Crawford et al., *Plural policing. The mixes economy of visible patrols in England and Wales*, Bristol: The Policy Press 2005; T. Jones & T. Newburn, 'Understanding plural policing', in: T. Jones & T. Newburn (eds.), *Plural policing. A comparative perspective* (p. 1-11), London: Routledge 2006; I. Loader, 'Plural policing and democratic governance', *Social and Legal Studies* 2000, p. 323-345.
- 5 J. Terpstra, B. Van Stokkom & R. Spreeuwiers, *Who patrols the streets? An international comparative study of plural policing*, The Hague: Eleven International Publishing 2013; Loader, a.w.; I. Loader & N. Walker,

1 Methode

De methodologie is gebaseerd op een collaboratieve dialoog tussen politie-experts uit verschillende landen, die via een iteratief proces verloopt. Hierbij is het vertaalproces van groot belang. Niet alleen vanwege de verschillende talen die door de betrokken experts worden gehanteerd, en uiteindelijk via het Engels worden gecommuniceerd, maar vooral omdat dezelfde concepten in diverse nationale, metropolitaanse en culturele contexten verschillende betekenissen kunnen krijgen, zodat een permanente inhoudelijke vertaalslag nodig is. Disciplinaire begrippen moeten uiteindelijk conceptueel

Policing wordt in het handhavingsregime geïdentificeerd met de zogenoemde misdaadbestrijding of strafrechtelijke handhaving

worden vertaald, om zo 'grip' te krijgen op de betekenis die zij in verschillende contexten krijgen. Uiteindelijk worden vertaalproblemen slechts overkomelijk, zo blijkt uit onze ervaring, als een gemeenschappelijk begrippenkader kan worden ontwikkeld dat voldoende abstract is om de diversiteit te vatten, zonder echter de vastgestelde verscheidenheid te vervlakken tot één homogene interpretatie. Een concreet voorbeeld van deze collaboratieve methode is het onderzoeksproject 'Policing European Metropolises' (PEMP).⁶ In dit project zijn 10 Europese landen en 24 metropolen betrokken in een genest (*embedded*) *case-study design*, waarbij de keuze van de landen werd geïnspireerd door vermeende contrasten in het gevoerde beleid. De eerlijkheid gebiedt ons hierbij te vermelden dat het ging om een *convenience sample*, omdat

we ervoor opteerden met collega's samen te werken die goed ingevoerd waren in de materie en met wie we door de jaren heen een collaboratief netwerk opgebouwd hadden. De metropolen in de landen werden geselecteerd in samenspraak met de verschillende deelnemers uit de betrokken landen. Meestal werd ervoor geopteerd de hoofdstad van het land te betrekken, samen met een of meer andere grote steden. Opnieuw werd deze keuze ingegeven door het zoeken naar contrasten tussen verschillende steden in hetzelfde land.

⁶ 'Policing as a public good. Reconstituting the connections between policing and the State', *Theoretical Criminology* 2001, p. 9-35; T. Jones & T. Newburn, 'The United Kingdom', in: Jones & Newburn, a.w., p. 34-44.
⁷ P. Ponsaers et al., 'Policing European metropolises', *European Journal of Policing Studies* (special issue) 2014, p. 345-354.

De steekproef kwam dus vooral tot stand door het zoeken naar diversiteit in plaats van naar gelijkheid. Door verschillende (twee of vier) metropolen te bestuderen in eenzelfde land wilden we nagaan of de padafhankelijkheid al dan niet nationaal van aard was. Indien metropolen in eenzelfde land een verschillende beleidsagenda zouden voeren, kan dat erop wijzen dat het nationale beleid ruimte laat voor metropolitaanse invulling en variabiliteit.

2 Vier regimes in Europese metropolen

Wat tonen de eerste voorlopige resultaten aan? We onderscheiden vier verschillende 'regimes' in Europese metropolen. In deze paragraaf beschrijven we deze vier 'regimes', die tot stand kwamen door politicologische, sociologische en criminologische kennis te bundelen. We benoemen de regimes als volgt: (1) een (strafrechtelijk) handhavingsregime, (2) een regime gericht op risicobeheersing, (3) een restoratief regime en ten slotte (4) een regime gericht op sociale rechtvaardigheid.

2.1 Het (strafrechtelijk) handhavingsregime

Een (strafrechtelijk) handhavingsregime is het oudste en meest bekende regime, ondanks de strenge kritiek op de limieten van deze 'punitive display', aldus Garland.⁷ *Policing* wordt in dit regime geïdentificeerd met de zogenoemde misdaadbestrijding of strafrechtelijke handhaving. Een dergelijk regime richt zich op (a) daders, (b) die reeds gekend zijn door de overheden voor het plegen van HIC en (c) bestraffing op basis van een nationaal strafwetboek, met als achterliggend beleidsveronderstelling dat de straf een 'algemeen preventief' effect heeft op het gedrag van veroordeelden (*deterrence*)⁸ (en bij uitbreiding op dat van alle burgers). Een dergelijk regime komt neer op *law enforcement* en is in essentie reactief (want een reactie op reeds gepleegde misdrijven). Lange tijd werd in beleidskringen verondersteld dat het enige en échte politiewerk louter uit *crime fighting* bestond.⁹ Een handhavende strategie staat bloot aan veel kritiek en wordt meestal gekarakteriseerd als een 'uitgeput' regime. In heel wat Europese landen staat dit regime nog steeds hoog op de nationale politieke agenda. Dat blijkt uit de context van Oost-Europese landen, die zich nog steeds in transitie bevinden

⁷ D. Garland, 'Governmentality and the problem of crime. Foucault, criminology, sociology', *Theoretical Criminology* 1997, p. 173-214.

⁸ D.S. Nagin, 'Criminal deterrence research at the outset of the twenty-first century', *Crime and Justice* 1998, p. 1-42; G. Pogarski, 'Identifying "deterable" offenders. Implications for research on deterrence', *Justice Quarterly* 2002, p. 431-452.

⁹ A. Van Dijk, F. Hoogewoning & M. Punch, *What matters in policing? Change, values and leadership in turbulent times*, Bristol: The Policy Press 2015, p. 240.

van voormalige communistische regimes naar democratische bestellen.¹⁰ Maar dat blijkt evenzeer uit de huidige situatie in Frankrijk sinds het beleid van president Sarkozy,¹¹ waar de gemeenschapsgerichtheid van de politie grotendeels werd tenietgedaan. De *policing* agenda in Finland,¹² waar de politie een hoog vertrouwen geniet van de bevolking en het ideaal van de welvaartsstaat nog steeds prevaleert, vertoont dan weer een sterke continuïteit. Er is geen echte stimulans om van een handhavend regime af te stappen.

2.2 Het risicobeheersend regime

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw ijveren risicobeheersingsregimes en restoratieve strategieën (zie par. 2.3) voor een verbreding van de louter strafrechtelijke handhaving. Zij bevatten de volgende essentiële karakteristieken: (a) ze zijn zowel georiënteerd naar slachtoffers en hun omgeving, als naar daders van criminaliteit en ordeverstoringen, (b) naar volledige bevolkingen (*primaire* aanpak), specifieke 'risico'-groepen (*secundaire* aanpak) of individuen die reeds gekend zijn door de overheden (*tertiaire* aanpak) en (c) gericht op het beheersen van het risico op slachtofferschap en/of op het risico op de ontwikkeling van criminele carrières. Het gaat in essentie om proactieve regimes.

We onderscheiden drie verschillende vormen van risicobeheersingsstrategieën, met name:

- *tertiaire dadergerichte regimes, gericht op veelplegers en prioritaire daders met het oog op het realiseren van 'desistance to crime'.* Deze variant treffen we bijvoorbeeld aan in de regionale veiligheidsplannen van Amsterdam en Rotterdam, maar ook in dat van Antwerpen. De regimes zijn geïnspireerd op onderzoek in het kader van de zogenoemde ontwikkelingscriminologie, meer specifiek op de gedachte dat het mogelijk is gemeenschappelijke patronen te onderkennen in een zeer vroeg stadium van crimineel en ordeverstoringend gedrag en dat op basis daarvan desistanceprojecten kunnen worden opgezet. Binnen dit denken bestaat de overtuiging dat veelplegers verantwoordelijk zijn voor het overgrote deel van illegale feiten gepleegd in een metropool. Het gevolg hiervan is dat men ervan uitgaat

dat een aanzienlijke reductie van de criminaliteitscijfers op korte tijd en duurzaam kan worden gerealiseerd bij individuele plegers, en dit door een intensieve begeleiding;

- *secundaire dadergerichte regimes, gericht op 'risico'-groepen op basis van verdachte karakteristieken als leeftijd, etniciteit, dakloosheid enzovoort.* Deze strategie is niet gebaseerd op wetenschappelijke onderzoeksresultaten maar eerder het gevolg van de punitief-populistische bekommernis omtrent 'verdachte' groepen.¹³ In het bijzonder gaat het om groepen van migranten of vluchtelingen, daklozen, straatpopulaties en, meer algemeen, jongeren. Deze regimes hanteren secundaire interventies, gericht op een volledige doelgroep (niet zozeer op specifieke individuen). De leden van dergelijke groepen worden beschouwd als 'risico'-vol omwille van hun vermeende relatie met criminaliteit en hun demografisch profiel. Ondanks het feit dat etnisch profileren door artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en door het Europees hof wordt veroordeeld,¹⁴ blijven deze strategieën voortbestaan, voornamelijk in sommige Europese metropolitaanse agenda's. In het kader van een dergelijk regime worden agressieve, gemilitariseerde straatpatrouilles ingezet om groepen uiteen te drijven, ordeverstoringen tegen te gaan en drugsmarkten te ontwrichten. In hetzelfde kader wordt dikwijls de strijd gevoerd tegen 'hinderlijk gedrag', de zogenoemde overlast of *antisociaal gedrag*. Het is precies de overstap van rechtshandhaving naar risicobeheersing die met zich heeft gebracht dat administratieve maatregelen, gekenmerkt door een hoge mate van discretionair handelen, ingang vonden in diverse steden. Dit regime onderscheiden we onder meer in de administratieve orders die gehanteerd worden in Rome sinds 2008, gericht op gepercipieerde risico's bij 'nomadische of zwerfende bevolkingsgroepen', meer bepaald in geval van diefstal, interpersoonlijk geweld, drugsgebruik en -handel en prostitutie door deze groepen;
- *slachtoffer- en omgevingsgerichte regimes, gericht op het reduceren van gelegenheden voor criminaliteit en ordeverstoring.* Deze variant werd onder meer ontwikkeld onder populistische druk voor meer veiligheid middels het klassieke handhavingsregime. De kern hierbij is de verschuiving van de zorg voor daders naar de gelegenheden voor slachtofferschap, in het bijzonder deze gelegenheden die situa-

10 E. Devroe & M. Petrov, 'Policing in Sofia. From centralisation to decentralisation', *European Journal of Policing Studies* 2014, p. 372-403; G. Meško & B. Lobnikar, 'The contribution of local safety councils to local responsibility in crime prevention and provision of safety', *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 2005, p. 353-373.

11 Y. Sintomer & J. de Maillard, 'The limits to local participation and deliberation in the French "politique de la ville"', *European Journal of Political Research* 2007, p. 503-529.

12 S. Virta, 'Local security management. Policing through networks', *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 2002, p. 190-200.

13 D. Garland, *The culture of control, crime and social order in contemporary society*, Oxford: University Press 2001.

14 [www.art1.nl/artikel/1884-Mensenrechtenverdrag_uitgebreid_met_algemeen_discriminatieverbod_\(laatst_geraadpleegd_op_14_maart_2016\)](http://www.art1.nl/artikel/1884-Mensenrechtenverdrag_uitgebreid_met_algemeen_discriminatieverbod_(laatst_geraadpleegd_op_14_maart_2016)).

tioneel preventieve factoren omvatten.¹⁵ Deze strategie werd vooral in het Verenigd Koninkrijk ontwikkeld. De Britse overheid heeft ruim geïnvesteerd in situationele criminaliteitspreventie, en in onderzoek naar de effecten ervan.¹⁶ Het succes van deze strategie is deels te wijten aan de politieke aantrekkelijkheid waarbij kan worden aangetoond dat gelegenheidsstructuren op korte termijn kunnen worden ingeperkt. Deze strategie profileert zich als een veiligheidsagenda 'voor iedereen', door de gelegenheden voor criminaliteit en ordeverstoring in het alledaagse leven te situeren, de criminele opbrengst te verkleinen en de pakkans te vergroten.¹⁷ Van bijzonder belang voor de ontwikkeling van dit regime is de analyse van data met het oog op het ontdekken van 'criminaliteitspatronen'.¹⁸ In feite gaat het om technieken die worden gehanteerd in het kader van *problem oriented policing*¹⁹ gecombineerd met *intelligence led policing of predictieve policing*. Over dit regime werd hevig gedebatteerd onder sociale wetenschappers, in het bijzonder over de beleidsveronderstellingen die eraan ten grondslag lagen. Dat debat wordt meestal geïdentificeerd als een discussie tussen aanhangers van de 'besmettingsthese' en de 'immuniseringsthese'. De aanhangers van de 'besmettingsthese' houden voor dat de verspreiding van criminaliteit en overlast tot uiting komt in de *frequentie* ervan op bepaalde plaatsen (hot-spots) en gedurende bepaalde tijdstippen (*hot-times*).²⁰ Critici, voorstanders van de 'immuniseringsthese', argumenteren op hun beurt dat zo'n uitgangspunt de verdeling van niet-slachtofferschap verwaarloost. Zo observeert Hope²¹ voor

het Verenigd Koninkrijk een 80:20-verdeling, waarmee hij bedoelt dat 80 procent van de stedelijke inwoners slechts voor 20 procent van alle HIC slachtoffer is. Omgekeerd, zo blijkt uit *self-report studies*, wordt de resterende 20 procent van de stedelijke inwoners herhaaldelijk slachtoffer en ervaart zij 80 procent van alle HIC. Niet-slachtoffers zouden bovendien beter gewapend zijn om zich te 'immuniseren' tegen slachtofferschap, dankzij hun toegang tot private veiligheidsgoederen. Welvarenden kunnen zich immers vrij bewegen op de woningmarkt en buurten met hoge criminaliteitsgraden verlaten.²² Populaties die bij herhaling slachtoffer worden zijn op hun beurt dan weer juist kwetsbaar, omdat zij slechts beperkte toegang hebben tot private veiligheidsgoederen en afhankelijk zijn van beperkte, eerder toevallige publieke politiezorg. Deze 'immuniseringsthese' vraagt een alternatieve aanpak, namelijk één gericht op sociale en economische behoeften. Een herverdeling van goederen ten voordele van groepen die bij herhaling slachtoffer worden zou hen beter kunnen beschermen tegen HIC.

De risicobeheersende regimes anticiperen allemaal op diverse 'risico's' en zijn gericht op vroegtijdige interventie (*early intervention*). Deze ambitie genereert een strategisch dilemma voor het grootstedelijk veiligheidsbeleid. Hoe immers kan een veiligheidsbeleid, gericht op het verschaffen van een faire rechtspraak, worden gecombineerd met de anticipatorische en extra-wettelijke logica van de risicobeheersing?

Een bijkomend dilemma is de vraag in welke mate dergelijke regimes verplaatsingseffecten genereren, waardoor de kwetsbaarheid van *niet*-doelgroepen of zogenaamde 'veilige' plaatsen wordt vergroot. Hoewel sommigen²³ argumenteren dat gepleit kan worden ten voordele van een herverdeling van dader- en slachtofferschap van meer naar minder kwetsbare populaties, blijft dit dilemma natuurlijk overeind. De focus van interventie in bepaalde HIC-buurten gaat immers niet noodzakelijkerwijs ten koste van diegenen die *niet* in HIC-buurten wonen. Risicobeheersingsregimes kunnen, met andere woorden, veiligheid bevorderen, maar wel ten koste van de vrijheid om zich te verplaatsen en/of de rechtsgelijkheid. Ook het recht op een gelijke bescherming door de overheid staat hiermee ter discussie, een probleem dat wordt versterkt door het betrekken van commerciële veiligheidsfirma's, die er toch in de eerste plaats op uit zijn hun klanten te dienen (en

15 R.V. Clarke, 'Situational crime prevention', in: M. Tonry & N. Morris (eds.), *Crime and justice. An annual review of research* (p. 225-256), Chicago/London: The University of Chicago Press 1983.

16 L.W. Sherman et al., *Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising. Report to the U.S. Congress*, Washington, DC: U.S. Dept. of Justice 1997 (www.ncjrs.org/works/); F. Leeuw, 'Trends and developments in program evaluation in general and criminal justice programs in particular', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2005, p. 233-258; P. Ekblom & K. Pease, 'Evaluating crime prevention', *Crime and Justice* 2005, p. 585-662.

17 M. Felson, *Crime and everyday life*, London: Sage 2002; L.E. Cohen & M. Felson, 'Social change and crime rate trends. A routine activities approach', *American Sociological Review* Albany 1979, p. 588-608.

18 P. Ekblom, *Getting the best out of crime analysis* (Crime prevention paper 10), London: Home Office Crime Prevention Unit 1988.

19 W. Spelman & J.E. Eck, *Problem oriented policing*, Washington, DC: National Institute of Justice 1987; N.J. Tilley, 'Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing', in: T. Newburn (ed.), *Handbook of policing* (p. 311-339), Cullompton: Willan 2003.

20 A.A. Braga, 'The effects of hot spot policing on crime', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2001, p. 104-125; A.A. Braga & B.J. Bond, 'Policing crime and disorder hot spots. A randomized controlled trial', *Criminology* 2008, p. 577-607.

21 T. Hope, 'The political evolution of situational crime prevention in England and Wales', in: A. Crawford (ed.), *Crime prevention policies in comparative perspective* (p. 38-62), Portland (OR): Willan Publishing 2009.

22 T. Hope, 'Inequality and the clubbing of private security', in: T. Hope & R. Sparks, *Crime, risk and insecurity. Law and order in everyday life and political discourse* (p. 83-106), London: Routledge 2000.

23 P. Wiles & K. Pease, 'Distributive justice and crime', in: R. Matthews & J. Pitts (eds.), *Crime, disorder and community safety* (p. 219-240), London: Routledge 2013.

niet *alle* inwoners).

Binnen dit risicodenken dient een belangrijk onderscheid te worden gemaakt tussen agenda's die slachtofferschap wensen terug te dringen en agenda's gericht op *desistance from crime* van veelplegers, van daders dus. Analyse van het beleid in Londen toont aan dat diverse strategieën gericht zijn op de reductie van gelegenheden tot het plegen van criminaliteit, via een indringende surveillance middels camerabewaking en technopreventieve middelen tegen woninginbraak (*target hardening*). Daarnaast investeren metropolen bij voorkeur in tertiaire programma's, die zich richten op veelplegers. In deze programma's wordt een breed scala aan personen en instanties betrokken in de begeleiding en re-integratie, inclusief scholen en werkgevers, familieleden, vrienden en sociaal netwerk en een breed palet aan relevante gemeentelijke instanties, waarbij sociaalwerkers, leraren, huisvestings- en gezondheidsinstanties, alsook de politie worden betrokken. Opnieuw weerspiegelt dit een ander strategisch dilemma: moet het beleid zich richten op een beperkte groep of een breed bereik hebben? Voorstanders van de eerste optie geloven in de impact van deze focus op het totale volume aan criminaliteit. Een dergelijke aanpak is verdedigbaar bij beperkte politieke middelen. Aanhangers van de tweede optie pleiten voor een meer algemene gerichtheid op problemen van dader- en slachtofferschap binnen de gehele bevolking en dit binnen een primaire politiestrategie.

De ontwikkeling van deze regimes wordt beïnvloed door de expliciete uitnodiging, gericht aan een groot scala van overheidsactoren, om te participeren in *plural policing*-strategieën op metropolitaans niveau.²⁴ In feite gaat het om de erkenning van de vaardigheid van gemeentelijke overheden om zelf *policing* agenda's te formuleren, daarbij gebruikmakend van administratieve verordeningen en sancties die zij zelf kunnen opleggen. Deze ontwikkeling contrasteert met de louter strafrechtelijke handhaving, die beperkt blijft tot het inzetten van publieke politiediensten en het parket. Zowel in Groot-Brittannië, als in België en Nederland beschikken gemeentelijke overheden slechts over beperkte bevoegdheden van strafrechtelijke handhaving, maar wel over een breed repertoire van administratieve mogelijkheden en sancties in het kader van risicobeheersing.²⁵

Besluitend stellen we vast dat strafrechtelijke handhaving niet leidt tot het substantieel terugdringen van HIC. Daar staat tegenover dat risicobeheersingsregimes de belofte inhouden

van substantiële en duurzame, kosteneffectieve reducties van criminaliteit, via de aanpak van situationele gelegenhedenbeperking, intensieve begeleiding van veelplegers en het toenemend belang dat gemeentelijke overheden hechten aan de uitoefening van administratieve bevoegdheden, op zoek naar electoraal succes. De belofte van geschetste regimes wordt zelfs nog aantrekkelijker voor gemeentelijke overheden in de huidige economische crisis, waar een krimp budget voor 'politie' gepaard gaat met een exponentiële groei van de vraag naar 'policing' ten gevolge van de huidige vluchtelingencrisis en problemen van sociale integratie en cohesie die dat voor steden meebrengt.

2.3 Het restoratief regime

In restoratieve regimes wordt het strafrechtelijk regime hervormd door de klemtoon te leggen op *diversion* van slachtoffers en daders, weg van de strafrechtsbedeling, ten voordele van civiele procedures en herstel van schade. In een restoratief regime wordt *policing* gerealiseerd door de onderhandeling tussen daders en slachtoffers, zo veel mogelijk buiten de strafrechtelijke inmenging, ten voordele van een zogenaamde *restorative justice*.²⁶ De karakteristieken van dit regime zijn:

In een restoratief regime wordt *policing* gerealiseerd door de onderhandeling tussen daders en slachtoffers, zo veel mogelijk buiten de strafrechtelijke inmenging, ten voordele van een zogenaamde *restorative justice*

(a) een oriëntatie naar een relatie tussen slachtoffers en daders in de context van hun familiale en gemeentelijke omgeving, (b) het gebruik van tertiaire strategieën om geschillen tussen beide partijen weg te houden van de strafrechtsbedeling, middels herstelgerichte afspraken, (c) een instrument dat beter geschikt is om de geleden schade van slachtoffers te herstellen door het bevorderen van re-integrerende *shaming*-scenario's in plaats van stigmatiserende *shaming* van daders. Voorbeelden van dit regime treffen we onder meer aan in Cardiff en Edinburgh, met een duidelijke verwijzing in respectievelijk de Government's All Wales Youth Offending Strategy in Wales en de Child Hearings System in Schot-

24 E. Devroe & J. Terpstra, 'Plural policing in Western Europe: a comparison', *European Journal of Policing studies* 2015, p. 235-245.

25 E. Devroe, 'A swelling culture of control. De genese en de toepassing van de wet op de administratieve sancties in België', Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2012.

26 J. Braithwaite, 'The new regulatory state and the transformation of criminology', *British Journal of Criminology* 2002, p. 222-238; J. Braithwaite, 'What's wrong with the sociology of punishment?', *Theoretical Criminology* 2003, p. 5-28.

land. Deze beide agenda's geven uitdrukking aan de wens jonge daders uit strafrechtelijke circuits te houden en hen te behoeden voor de negatieve impact van de strafrechtsbedeling.²⁷ Voorlopig moeten we echter vaststellen dat restoratieve regimes ten aanzien van volwassen daders en ondernemingen weinig aan bod komen in de betrokken metropolen.²⁸

2.4 Het sociaal rechtvaardig regime

In sociaal rechtvaardige regimes wordt de strafrechtelijke agenda op de zijlijn gezet. De focus ligt op het aanpakken van de dieperliggende oorzaken van criminaliteit en ordeverstoring, waarbij de strategieën in essentie preventief van aard zijn. De oorzaak van criminaliteit en ordeverstoring wordt gezocht in sociale omgevingsfactoren, zoals opvallende sociale en economische ongelijkheden en de politieke uitsluiting van sociale groepen. Een sociaal rechtvaardig regime richt zich op de herverdeling van sociale voorzieningen zoals onderwijs, tewerkstelling, huisvesting en gezondheid. De karakteristieken van sociaal rechtvaardige regimes zijn: (a) georiënteerd naar

In sociaal rechtvaardige regimes wordt de strafrechtelijke agenda op de zijlijn gezet. De focus ligt op het aanpakken van de dieperliggende oorzaken van criminaliteit en ordeverstoring

de omgeving die ongelijkheden in slachtoffer- en daderschap genereert, (b) gericht naar secundaire strategieën in HIC-omgevingen, in het bijzonder de reductie van de bestaande concentratie van slachtoffer- en daderschap en (c) primaire strategieën die een gelijkere verdeling nastreven en de sociale cohesie en *collective efficacy* bevorderen, met andere woorden, de weerbaarheid van de lokale (kwetsbare) bevolking verhogen.²⁹

In de Europese metropolen werden twee soorten van sociaal rechtvaardige regimes geïdentificeerd. Een eerste variant verlegt de focus van straatcriminaliteit naar witteboordencri-

minaliteit. Een dergelijk regime treffen we onder meer aan in Milaan, waar de burgemeester de bestrijding van corruptie en ondernemingscriminaliteit (vooral met betrekking tot werkomstandigheden en -voorwaarden) vooraan plaatst op de beleidsagenda.³⁰

Een tweede variant is diep geworteld in de Europese criminologisch traditie, maar verdwijnt de laatste jaren ongemerkt van de beleidsagenda.³¹ Hier worden problemen van criminaliteit en ordeverstoring verbonden met een breed sociaal en economisch metropolitaans beleid, met aandacht voor het *quality of life*-discours.³² Het logische uitvloeisel van een dergelijk regime is het ontwikkelen van sociale criminaliteitspreventie,³³ hetgeen in het Verenigd Koninkrijk wordt geïdentificeerd met *community safety*,³⁴ in Nederland en België met 'integrale veiligheid'³⁵ of *urban security*.³⁶ Zoals reeds hiervoor opgemerkt kan een dergelijk regime grote delen van de bevolking, en vooral kwetsbare slachtoffers, als het ware 'immuniseren' tegen slachtofferschap door hen directere toegang te verschaffen tot publieke dienstverlening, zoals de (gemeenschapsgerichte) politie en sociale preventiemaatregelen door andere actoren. Deze dienstverlening kwam de afgelopen jaren sterk onder druk te staan ten gevolge van de besparingen die in de publieke sector werden doorgevoerd, waardoor de kwetsbaarheid voor HIC verhoogde. De verankerde gerichtheid naar *community (oriented) policing* van de Belgische politie in een sterke lokale politie en de contractformule in de vorm van preventiecontracten tussen steden en de federale overheid getuigen nochtans van de mogelijke robuustheid van een dergelijk regime.³⁷ Het moge duidelijk

27 L. Mcara & S. Mcvie, 'The usual suspects? Street-life, young people and the police', *Criminology and Criminal Justice* 2005, p. 5-36.

28 J. Braithwaite & I. Ayres, *Responsive regulation*, New York: Oxford University Press 1992.

29 R.J. Sampson & S.W. Raudenbush, 'Systematic social observation of public spaces. A new look at disorder in urban neighborhoods', *American Journal of Sociology* 1999, p. 603-651; J.D. Morenoff, R.J. Sampson & S.W. Raudenbush, 'Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence', *Criminology* 2001, p. 517-558.

30 S. Tombs & D. Whyte, 'The state and corporate crime', in: R. Coleman et al. (eds.), *State, crime, power* (p. 103-116), London: Sage 2009; H. Croall, 'Community safety and economics crime', *Criminology and Criminal Justice* 2009, p. 165-185.

31 D. Garland, 'The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society', *British Journal of Criminology* 1996, p. 445-471.

32 A. Crawford (ed.), *Crime and insecurity. The governance of safety in Europe*, Cullompton: Willan 2002; A. Crawford, *The local governance of crime. Appeals to community and partnerships*, Oxford: Clarendon Press 1997; A. Crawford, *Crime prevention and community safety. Politics, policies and practices*, Harlow: Longman 1998.

33 S. Karstedt & G. LaFree, *Democracy, crime and justice* (The Annals of the American Academy of Political and Social Science), Thousand Oaks (CA): Sage Publications 2006, p. 16-23.

34 G. Hughes, 'Communities, crime prevention and the politics of articulation. A reply to Kit Carson', *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 2004, p. 431-442.

35 E. Devroe, 'Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands', *European Journal of Criminology* 2013, p. 314-325.

36 A. Edwards, G. Hughes & N. Lord, 'Urban security in Europe. Translating a concept in public criminology', *European Journal of Criminology* 2013, p. 260-283.

37 P. Ponsaers & E. Devroe, 'De toekomst van Europese nationale politiebestedingen', in: P. Ponsaers et al. (eds.), *Toekomstpolitie. Triggers voor een voldragen debat* (p. 45-85), Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2015.

zijn dat dit een grote ruimte laat aan een eigen lokale invulling van het metropolitaans beleid.

Het voornaamste bezwaar tegen een sociaal rechtvaardig regime werd in het verleden bij herhaling geformuleerd door libertaire kritische criminologen die de mening waren toegedaan dat een dergelijk regime het sociaal beleid instrumentaliseert in de strijd tegen criminaliteit en ordeverstoring.³⁸ Voorstanders van dit regime pleiten recenter ten voordele van een actief en effectief burgerschap, ondersteunt door sociaal en economisch beleid.³⁹

3 Conclusie: toekomst en dilemma's van metropolitane regimes

1. Ondanks de substantiële kritiek erop blijven 'handhavende' regimes persistent, zelfs allesbeheersend. Niet in het minst is dit te wijten aan de nationale context waarbinnen de handhaving van het strafrecht wordt geformuleerd en aangepakt. In een dergelijke context is het waarschijnlijk dat politieke keuzes zich hiernaar plooiën en niet zozeer naar de belofte naar meer veiligheid door middel van risicobeheersende regimes. Indien deze handhavende regimes inwoners van een metropool meer kwetsbaar maken voor diverse veiligheidsrisico's, lijkt dat de prijs te zijn die metropolen willen betalen in ruil voor het behoud van de *rule of law* en het verwerpen van extra-wettelijke en prejudiciële regimes. Deze politieke *cost-benefit*-calculatie staat echter duidelijk onder druk. Het gevoel van onrechtvaardigheid en frustratie lijkt te groeien bij de bevolking, omdat de strafrechtsbedeling wordt opgevat als weinig bevredigend, mede door de zeer lange doorlooptijden van strafzaken. Daarbij wordt dit regime geconfronteerd met een reeks van ingrijpende incidenten, zoals de terroristische aanslagen in Parijs in november 2015 en in Brussel in maart 2016. Het is precies in relatie tot dergelijke 'existentiële' bedreigingen dat commentatoren wijzen op het proces van 'securisering' in Europa. Gedurende een dergelijk proces worden normale democratische controle, onderzoek en overleg opgeschort ten voordele van acties vanwege de uitvoerende macht, die erop gericht zijn de ernst

van deze bedreigingen terug te dringen.⁴⁰ In een dergelijk klimaat is het voorspelbaar dat processen van securisering niet langer als 'tijdelijk en uitzonderlijk' worden ingezet, maar wel overgaan in een permanente toestand. De vraag is dan ook of metropolen bij machte zullen zijn om dit handhavend regime te modeleren naar dergelijke bedreigingen zonder dat dit uitloopt op een mislukking.

2. Wegens de aanhoudende kritiek op handhavende regimes is het aannemelijk dat 'risicobeheersingsregimes' zich in de toekomst verder zullen ontwikkelen en differentiëren. Zij doen een beroep op de politieke agenda van metropolitane overheden om zo hun eigen agenda te bepalen, iets waar binnen de nationale handhavende context weinig gelegenheid toe is. De kansen voor eigen zelfstandige metropolitane regimes worden in de hand gewerkt door de verbreding van *policing* agenda's naar civielrechtelijke en administratieve afhandelingen, los van strafrechtelijke handhaving. Extra-wettelijke en prejudiciële methoden van risicobeheersing laten ook toe dat commerciële en niet-gouvernementele organisaties zich een grotere rol toe-eigenen in het metropolitane veiligheidsbeleid en dus mogelijkheden creëren om hun marktaandeel te vergroten in een context van financiële schaarste en substantiële besparingen.

De dialectiek van risicobeheersende regimes houdt niettemin grote bedreigingen in voor een gelijke en rechtvaardige rechtsbedeling. Vooral de beperkingen van vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal – de 'vier vrijheden' genoemd in de conventie van Amsterdam – stellen problemen. Dit zijn de concrete, praktische consequenties van het securiseringsproces door risicobeheersing, ofwel de overgang naar een 'controlesamenleving'⁴¹ waarbij wordt verwezen naar het management van de dagelijkse routine van burgers. Omdat deze strategieën metropolitane overheden toelaten hun eigen politieke agenda te definiëren, kunnen ze ook worden beschouwd als existentiële bedreigingen van nationale politieke idealen, zoals het Franse republikeinse ideaal of dat van de Scandinavische sociaaldemocratie. Belangrijke vraag is dan ook in welke mate deze risicobeheersende regimes niet de randvoorwaarden voor een liberale democratie ondermijnen die zij precies veilig willen stellen.

3. Restoratieve regimes blijken erg arbeidsintensief (en dus duur). De hiervoor genoemde risicobeheersende *desistance*-

38 P. Hebberecht, 'De bestrijding van overlast. Een moreel conservatieve en autoritaire aanpak van sociale problemen', in: M. Cools et al. (eds.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan* (reeks Update in de criminologie) (p. 105-121), Mechelen: Kluwer 2008; R. van Swaaningen, 'Justitie als verzekeringsmaatschappij: "actuarial justice" in Nederland', *Justitiële Verkenningen* 1996 p. 80-87.

39 T. Meeuws, 'Gemeentelijke administratieve sancties in Antwerpen: eerste afslag richting stadsetiquette', in: *Handboek gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel: Politea 2006, afl. 4, III, hfd. 5, p. 43-55; M. Schuilenberg, *The securitization of society. Crime, risk and social order*, New York: New York University Press 2015.

40 B. Buzan, O. Waever & J. De Wilde, *Security. A new framework for analysis*, Boulder (CO): Lynne Rienner Publishers 1998.

41 L. Wacquant, *Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*, Berchem: Epo 2006; Garland, a.w. (2001); D. Garland, 'Beyond the culture of control', *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 2004, p. 160-189; G. Deleuze, *Postscripts on control societies*, New York: Columbia University Press 1995; S. Hallsworth & J. Lea, 'Reconstructing Leviathan. Emerging contours of the security state', *Theoretical Criminology* 2011, p. 141-157.

programma's zijn eveneens arbeidsintensief, maar veel selectiever in de aanpak van HIC. Overigens mag niet uit het oog worden verloren dat restoratieve regimes wellicht vooral geschikt zijn voor de afhandeling van high volume crime en minder voor high impact crime, afgaande op de beoordeling vanuit de praktijk.⁴²

Voorlopig moeten we vaststellen dat restoratieve regimes dan ook eerder onderbelicht blijven in de beleidsagenda's van de bestudeerde Europese metropolen en dat zij zich vooral lijken te richten op minderjarigen. Het lijkt nochtans vanuit politiek oogpunt aantrekkelijk om dergelijke regimes op te nemen in beleidsagenda's. Zij laten immers toe andere burgers, los van de betrokken partijen, voluit te laten genieten van hun vrijheden, zonder door allerhande controles gehinderd te worden, zoals bij de risicobeheersende regimes. Metropolitane overheden zouden een faciliterende rol kunnen opnemen ten voordele van restoratieve regimes zonder dat zij de volle verantwoordelijkheid dienen te dragen voor het welslagen ervan.⁴³ Dit kan omdat deze regimes zich vaak in de sfeer van privaat overleg afspelen. Hierdoor ontstaat dan weer het gevaar dat zij een faire rechtsbedeling in de weg gaan staan en er een privaat, mogelijks arbitrair, machtscentrum ontstaat om conflicten tussen burgers op te lossen.⁴⁴ Kunnen restoratieve regimes de vraag naar handhavende regimes terugdringen zonder dat zij ongelijkheden creëren met burgers die zich in soortgelijke problemen bevinden?

4. Het sociaal rechtvaardig regime houdt de mogelijkheid in een veiligere en rechtvaardigere metropolitane beleidsagenda te formuleren, zonder de vrijheden van de burgers te moeten ondermijnen. Sommigen⁴⁵ zijn echter de mening toegedaan dat metropolen met een geïsoleerd sociaal veiligheidsregime tegen de grenzen van de welvaartsstaat aanlopen. Een dergelijk nationaal, en *a fortiori* lokaal, beleid kan immers onmogelijk in een Europa van vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal worden gerealiseerd. Bovendien roept dit regime ook andere vragen op. Deze regimes nopen tot hoge belastingheffingen, waardoor de vlucht van ondernemingen en belastingplichtigen naar fiscale paradisijs in de hand wordt gewerkt. Het regime ondermijnt

hierdoor haar eigen bestaansvoorwaarde.⁴⁶ De crises waarmee Europese staten en metropolen worden geconfronteerd dreigen het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal te ontwrichten. Het gaat dan juist wel om die vrijheden waar zij afhankelijk van zijn om de rijkdom te realiseren die zij wensen te herverdelen.

In dit artikel werden, aan de hand van concrete analyses van metropolitane beleidsagenda's inzake *policing*, de voor- en nadelen aangetoond van diverse regimes die zouden kunnen worden toegepast om HIC aan te pakken. Besluitend stellen we vast dat de verschillende regimes onderlinge contradicties laten zien, en dat wellicht geen enkel regime puur wordt toegepast. Voor de aanpak van HIC zijn elementen van verschillende regimes nuttig, op voorwaarde dat een overzichtelijk beleid wordt gevormd en geen eclectisch, waarbij de beleidsmaker van elk regime de betere elementen voorstelt, zonder rekening te houden met de geschetste tegenstellingen. In ieder geval pleiten we ervoor het strafrecht als ultimum remedium in te zetten, wanneer het voortraject van handhavingsbeleid met *early intervention* gericht op voorkomen van HIC en een restoratief sociaal rechtvaardig beleid, hebben gefaald. Risicobeheersing kan zeker nuttig zijn indien het niet louter primair wordt aangewend maar de gehele bevolking ervan kan genieten, daarbij uitgaand van het publieke apparaat, zodat 'klasse'-veiligheid voor alleen diegenen die het zich kunnen veroorloven wordt tegengegaan. Ten slotte pleiten we voor een metropolitane aanpak 'op maat', waarbij het aan burgemeester en wethouders is de agenda af te stemmen op de lokale noden, en eigen middelen, los van deze van het strafrecht of de nationale staat, op voorwaarde dat deze niet zijn ingegeven door electoraal belang maar door een algemeen verantwoordelijkheidsgevoel.

42 G. Bazemore & C. Griffiths, 'Police reform, restorative justice and restorative policing', *Police Practice and Research* 2003, p. 335-346; L. Sherman et al., *Experiments in restorative policing. A progress report on the Canberra reintegrative shaming experiments (rise)*, Canberra: Australian Federal Police and Australian National University 1998.

43 L.G. Moor et al. (eds.), *Restorative policing*, Antwerpen: Maklu 2009.

44 A. Ashworth, 'Security, terrorism and the value of human rights', in: B.J. Goold & L. Lazarus, *Security and human rights* (p. 203-207), Oxford: Hart Publishing 2007; A. Ashworth & L. Zedner, *Preventive justice* (Oxford Monographs on Criminal Law and Justice), Oxford: Oxford University Press 2014.

45 C. Offe, *Contradictions of the welfare state*, London: Hutchinson 1984 (<http://philpapers.org/rec/OFFCOT>).

46 C.N. Stone, 'Looking back to look forward. Reflections on urban regime analysis', *Urban Affairs Review* 2005, p. 309-341; C.N. Stone, 'Power, reform, and urban regime analysis', *City and Community* 2006, p. 23-38.