



Programma « Samenleving en Toekomst »

Eindverslag – deel « Synthese van het onderzoek»¹

ONDERZOEKCONTRACT: [TA/00/03...](#)

ACRONIEM VAN HET PROJECT: MCP

TITEL: **MULTIPLE COMMUNITY POLICING: HOEZO?**

ONDERZOEKSPLOEG:

COÖRDINATOR:

PROF.DR. MARLEEN EASTON (HOGESCHOOL GENT – ASSOCIATIE UNIVERSITEIT GENT - DEPARTEMENT HANDELSWETENSCHAPPEN EN BESTUURSKUNDE – ONDERZOEKS-GROEP BESTUURLIJKE VEILIGHEIDSVRAAGSTUKKEN - ASSOCIATIEONDERZOEKSGROEP GOVERNANCE OF SECURITY)

PROMOTOR(EN):

PROF. DR. PAUL PONSAERS (UNIVERSITEIT GENT, FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID -VAKGROEP STRAFRECHT EN CRIMINOLOGIE, ONDERZOEKSGROEP SOCIALE VEILIGHEIDSANALYSE -ASSOCIATIEONDERZOEKSGROEP GOVERNANCE OF SECURITY),

PROF. DR. ELS ENHUS (VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL - VAKGROEP CRIMINOLOGIE, ONDERZOEKSGROEP SOCIALE VEILIGHEIDSANALYSE),

PROF. DR. HENK ELFFERS (VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM, FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID, DEPARTEMENT STRAFRECHT EN CRIMINOLOGIE & NEDERLANDS STUDIECENTRUM CRIMINALITEIT EN RECHTSHANDHAVING NSCR LEIDEN

PROF. DR. FRANK HUTSEBAUT(KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN, FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID – LEUVENS INSTITUUT VOOR CRIMINOLOGIE

ONDERZOEKER(S): **CHAIM DEMAREE & NATASCHA VANDEVOORDE** (HOGESCHOOL GENT – ASSOCIATIE UNIVERSITEIT GENT - DEPARTEMENT HANDELSWETENSCHAPPEN EN BESTUURSKUNDE – ONDERZOEKS-GROEP BESTUURLIJKE VEILIGHEIDSVRAAGSTUKKEN - ASSOCIATIEONDERZOEKSGROEP GOVERNANCE OF SECURITY)

DATUM: 30/11/2008



Vrije Universiteit Brussel



vrije Universiteit amsterdam



KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

¹ Zie art. 5.5.2 van het basiscontract.

SYNTHESE VAN HET ONDERZOEK

Ter gelegenheid van de politiehervorming in ons land, geconsolideerd door de wet van 7 december 1998, opteerde de overheid er voor Community (Oriented) Policing (COP) in te voeren als officieel politiemodel. Dat de implementatie van dit model niet vanzelfsprekend zou zijn en heel wat vragen en moeilijkheden zou opleveren lag in de lijn van de verwachtingen. Ondanks het feit dat het COP-model haar historische wortels kende in een aantal etnisch gekleurde conflicten drong de vraag zich in het bijzonder op hoe dit model in ons land zou worden toegepast in multiculturele buurten met een erg diverse en complexe samenlevingscontext. De in dit rapport aangehaalde literatuur toont aan dat zowel politie-inspecteurs als leden van etnische minderheden menen dat de wederzijdse relatie vaak problematisch is en wantrouwen en afstand deze relatie karakteriseren. Deze relatie staat onder druk omwille van problematische wederzijdse percepties, betekenisverleningen, visies en verwachtingen. Zulke factoren vormen ernstige belemmeringen bij de implementatie van COP, in combinatie met de structurele buurtfactoren (achterstelling en een heterogene sociale en etnische mix), maar tevens omwille van inhoudelijke ambiguïteiten die besloten liggen in het COP-model zelf met betrekking tot de betekenis die gehecht dient te worden aan 'dé gemeenschap'.

Om de 'vertaalslag' van COP in multiculturele buurten enerzijds te onderzoeken en anderzijds naar de toekomst toe te ondersteunen is inzicht in de dagdagelijkse praktijk, in de manier waarop interacties tussen politie en etnische minderheden vorm krijgen en verlopen onontbeerlijk. Voorliggend onderzoek wil vat krijgen op deze factoren en processen door *na te gaan in welke mate COP in multiculturele buurten en tijdens omgang met etnische minderheden (al dan niet) vorm krijgt en hoe beide partijen daar zelf tegenover staan*. Dergelijke vorm van politieonderzoek sluit nauw aan bij wat vaak wordt aangeduid als politiesociologie, hetgeen in beeld brengt hoe politiewerk concreet gestalte krijgt in het sociaal proces tussen politie-inspecteurs en burgers en tussen inspecteurs onderling (van der Torre, 1998).

Voorliggend onderzoek vertrekt vanuit het sociaal constructionisme als **theoretische invalshoek**. Het sociaal constructionisme zet bij de studie van maatschappelijke problemen een stap achteruit en heeft aandacht voor *wie* dit een (sociaal) probleem noemt en *hoe* zij dat probleem definiëren en afbakenen (Clarke, 2006; Burr, 2003; Evanoff, 2004; Gergen, 2003; Michael, 2008; Ritzer, 2005). Het legt met andere woorden de nadruk op betekenissen ('meanings') en betekenisverleningen. Betekenissen, visies en percepties genereren voor de subjecten immers 'zin' en dus structuur aan hun realiteit. Zij construeren een sociale werkelijkheid, die continue ge(re)produceerd wordt door middel van sociale interacties. Bovendien stelt de vraag zich in hoeverre een (intern) vertoog of discours, dat de weerspiegeling is van hoe de actoren 'hun' werkelijkheid construeren, zich in de praktijk effectief manifesteert en sociale (inter)acties al dan niet beïnvloedt. In voorliggend onderzoek staat dan ook de vraag centraal hoe (en waarom) politie-inspecteurs hun wereld- en mensbeeld opbouwen (inclusief 'de gemeenschap') en op basis van die constructies categoriseren en labelen (Van Maanen, 2005). In welke mate (en waarom) wordt in termen van 'grenzen' van het 'haalbare' of werkbare geredeneerd en wat zijn de gevolgen daarvan voor sociale handelingen (in casu de politiepraktijk) en dus voor de implementatie van een beleid (in casu community oriented policing) (Boussard, Lorient & Caroly, 2006).

Dit uitgangspunt reflecteert zich dan ook in de hiernavolgende drie **kerndoelstellingen** van dit onderzoek.

1. Nagaan hoe COP in de interactie met etnische minderheden in het kader van de afhandeling van dagelijkse taken en incidenten al dan niet vorm krijgt [realiteit].
2. Nagaan hoe etnische minderheden de interactie met politie in het kader van hun afhandeling van dagelijkse taken en incidenten percipiëren/ervaren en wat hun verwachtingen terzake zijn,

én nagaan in hoeverre deze verwachtingen congruent zijn met de aandachtspunten binnen het COP-model [perceptie van allochtonen].

3. Nagaan in welke mate politiefunctionarissen die op het terrein werkzaam zijn COP in de interactie met etnische minderheden in kader van de afhandeling van dagelijkse taken en incidenten toepasbaar achten, welke problemen en mogelijkheden zij terzake zien en welke hun verwachtingen zijn [perceptie van politie].

Inzicht in deze materie biedt aangrijpingspunten om de toepassing van de Belgische interpretatie van community (oriented) policing te ondersteunen en levert een meerwaarde voor beleidsmakers -en andere instanties- die politie in haar ontwikkeling naar deze filosofie wensen te ondersteunen.

Met deze focus levert voorliggend onderzoek een bijdrage aan een onontgonnen domein binnen het wetenschappelijk onderzoek. De relatie tussen de politie en etnische minderheden is voorheen amper in België, en schaars in het buitenland, empirisch bestudeerd. Het onderzoek is veelal fragmentarisch in die zin dat wordt ingezoomd op deelaspecten van deze relatie (bvb. Institutioneel racisme cf. Lea, 1999) of deze relatie slechts secundair aan bod komt en geenszins de focus is van het onderzoek (cf. Van San & Leerkens, 2001; Walgrave, 2001). Bovendien nam dit genoemd onderzoek nauwelijks community (oriented) policing als uitgangspunt, wat bijdraagt tot de **originaliteit** van voorliggende studie.

Omdat zelden empirisch onderzoek werd verricht, noch in België, noch elders, naar community (oriented) policing in multiculturele buurten; is geopteerd voor kwalitatieve onderzoeksmethoden (semi-gestructureerde interviews met aansluitend observaties 'on the spot' en afsluitende rondetafelgesprekken). In relatie tot de onderzoeksdoelstellingen pleiten drie argumenten voor deze **methodologie**. Een eerste argument wordt ontleend aan de geschiktheid van dergelijke methoden om inzicht te verwerven in de wijze waarop interacties zich in de praktijk (de facto) manifesteren. Dat er weinig gekend is over de exacte onderzoekscontext en dergelijke methoden precies een exploratie van die context in termen van beïnvloedende factoren mogelijk maakt, is het tweede argument voor deze keuze. Het derde argument schuilt in de kracht van deze methoden om de wisselwerking tussen de betekenissen en percepties gehecht aan sociale fenomenen door actoren (zowel politie als etnische minderheden) enerzijds en de praktijk van het politiewerk anderzijds inzichtelijk te maken.

Na een voorbereidende fase (explorerende literatuurstudie) werd in zes multiculturele buurten in respectievelijk vijf Belgische politiezones het kwalitatieve onderzoek, dat telkens 6 maanden in beslag nam, uitgevoerd. Naast een spreiding over het Belgische grondgebied en medewerking van de korpsleiding, zijn de graad van verstedelijking en de diversiteit in de verblijfsgeschiedenis van etnische minderheden de belangrijkste inhoudelijke criteria voor de selectie van (de buurten binnen) de politiezones. Een contextanalyse van elke politiezone faciliteerde de selectie van (vertegenwoordigers van) de allochtone gemeenschap (in totaal 62) in functie van de semi-gestructureerde interviews (in totaal 37); waarmee de intrede op het onderzoeksveld werd gestart. Semi-gestructureerde interviews (in totaal 24) met politie-inspecteurs uit de geselecteerde politiezone gingen de observatieperiode 'on the spot' (in totaal 182 dagen) vooraf. Het veldwerk in de vijf multiculturele buurten werd afgerond met twee rondetafelgesprekken (één in elk landsgedeelte) waarin de onderzoeksresultaten en beleidsaanbevelingen aan ervaringsdeskundigen uit allochtone- en politiemiddens ter verfijning werden voorgelegd.

ONDERZOEKSRESULTATEN

Dit onderzoek gaat over beeldvorming, met name over wederzijdse perceptie van burgers en politie en op welke wijze deze tot stand komt, in relatie tot Community (Oriented) Policing (COP). Het gaat om de spiegels waarin men de realiteit observeert, of nog : om de mate waarin deze spiegels niet vervormd zijn door een al te gereduceerde of fragmentaire perceptie. Uit dit onderzoek blijkt overduidelijk dat deze optimale situatie verre van gerealiseerd is.

“Over- en onderpolicing” van groepen, niet van buurten

Uit het onderzoek komt naar voor dat de politie op regelmatige basis slechts in contact komt met *delen* van de gemeenschap, zeker in zogenaamde “problematische buurten”. Deze groepen of individuen in de buurtgemeenschap, de zgn. “vaste klanten”, zijn het voorwerp van “*overpolicing*”. Anderzijds zijn er groepen in een buurtgemeenschap waarmee de politie niet of nauwelijks in contact komt, die zij met andere woorden eigenlijk niet of slecht kennen. De facto is hier sprake van “*underpolicing*”.

Het is markant vast te stellen dat precies in *dezelfde* geografische omschrijving beide soorten van groepen (die voorwerp zijn van “over-” en “underpolicing”) *tezelfdertijd* aanwezig zijn. Het gaat met andere woorden niet om een geografisch kenmerk, maar om een *groepskenmerk* binnen deze buurten.

De demarcatielijn is niet eenvoudig te trekken in functie van loutere etniciteit, maar heeft te maken met een samenspel van diverse factoren. Er zijn etnische minderheden en individuen in deze problematische buurten die voorwerp zijn van “*overpolicing*”, terwijl andere etnische minderheden en individuen veeleer te maken hebben met “*underpolicing*”, en omgekeerd.

Dé buurtgemeenschap, zoals deze in een COP-visie wordt voorgestaan, bestaat dan ook niet voor straatagenten², zo konden we vaststellen doorheen dit onderzoek. Dagelijks ervaren zij de conceptuele vaagheid van een notie als “gemeenschap”. Zij ervaren kortom *multiple* buurtgemeenschappen.

Onze conclusie is dan ook dat de politie maar in aanraking komt met een (klein) deel van de gemeenschap. Of om het anders te stellen: het ervaringsmateriaal waaruit politiemensen beelden construeren omtrent de gemeenschap is *fragmentarisch*, en de beeldvorming komt *selectief* tot stand.

“Overpolicing” van vaste (lastige) klanten

Van “*overpolicing*” is slechts sprake bij een kleine minderheid van groepen en individuen in buurtgemeenschappen, zo blijkt uit ons onderzoek. Het is met deze groepen dat de politie een gevoel van nabijheid ervaart (wat niet impliceert dat ze ‘mentaal’ nabij zijn, integendeel). De ene keer ligt de politieke tussenkomst in de repressieve sfeer, de andere keer in de dienstverlenende of zorgende sfeer. Opvallend is dat deze groepen zelf over weinig of geen eigen opvangmogelijkheden beschikken en dat hun zelfredzaamheid bijzonder klein is. Zij kunnen haast enkel appél doen op de politie, de enige instantie die zij van naderbij kennen indien zich problemen voordoen.

Belangrijke groepen van deze “vaste (lastige) klanten” zijn terug te vinden in economisch zwakke groepen van de buurtgemeenschap ... niet zozeer binnen specifieke etnische groepen. Politiemensen die met deze groepen regelmatig in aanmerking komen schrijven specifieke attributen toe, zoals bepaalde vervelende attitudes en specifieke (ook wel uiterlijke) kenmerken.

De politie brengt deze “vaste (lastige) klanten” onder in beoordelingsschema’s, in eigen categorieën, waaromtrent zij sterke beelden creëren. Soms vallen de grenzen van deze categorieën samen met etniciteit, maar evenzeer met andere kenmerken zoals leeftijd, gebrekkige ouderlijke controle, genderaspecten, marginaliteit, immigratieverleden, etc.

² Met de term ‘agent’ verwijzen we hier naar het beroep van politieagent in de sociologische betekenis van het woord en geenszins naar de graad ‘agent’ bij de politie.

Voor sommige van deze “police property” groepen worden eigen roepnamen bedacht. Het gaat om eigen, betekenisvolle categorieën, die geconstrueerd worden op basis van politieke ervaringskennis. Agenten drukken met dergelijke roepnamen complexe maatschappelijke verschijnselen uit. Met deze roepnamen duiden politiemensen “breuklijnen” aan, differentiëren ze tussen verschillende groepen. Uit onze observaties ter zake blijkt nogmaals overduidelijk dat politiemensen de (multiculturele) buurt en haar bewoners niet als één gemeenschap waarnemen en dus ook niet als één gemeenschap behandelen.

Politiemensen komen -willens nillens- op de werkvloer in contact met deze problematische groepen en beschikken over een erg breed arsenaal aan praktijken, variërend op een continuüm van sociaal preventief tot louter repressief, om hiermee om te gaan. Punt is dat deze praktijken in grote mate onbekend zijn bij de hiërarchie en nauwelijks of niet bespreekbaar zijn in de schoot van de korpsen (of er buiten) en deze praktijken dus amper gevaloriseerd worden.

Hierdoor groeit in hoofde van politiemensen het *politieel cynisme* en neemt de *frustratie* en *professionele isolatie* toe. Wijk- en interventieagenten trachten duidelijk te maken waar de problemen liggen, maar krijgen onvoldoende gehoor (naar hun aanvoelen) binnen het korps. Dit verschijnsel wordt in de hand gewerkt doordat straatagenten met problematische realiteiten geconfronteerd worden waarvan zij beseffen dat deze slechts door andere actoren (de hulpverlening, de sociale sectoren, de jeugdbescherming, ...) kunnen opgelost worden. Het overheersende gevoel dat achterblijft is “*vechten tegen de bierkaai*”.

Vele politieorganisatorische aspecten dragen bij tot dit groeiende onmachtsgoeden. Heel wat agenten voelen zich in de kou staan, omdat ze in een context werken waar de brede mantelzorg het laat afweten, justitie in hun perceptie “al te laks” omgaat met de pogingen die zij ondernemen om corrigerend op te treden, en omdat ze ook wel geconfronteerd worden met een soms wel erg mondige bevolking.

“Underpolicing” en verwaarlozing

Het is één van de meest markante vaststellingen in dit onderzoek dat inzake opvattingen over het gewenste optreden van de politie er geen opvallende verschillen bestaan tussen problematische en minder problematische groepen in de buurt, gekende of slecht gekende gemeenschappen, of tussen allochtone en autochtone bewoners. Zowat iedereen wil een aardige en behulpzame politie. De politie dient voor ieder van hen aanwezig, bereikbaar, beschikbaar, bekend te zijn met (ook kleine) problemen en gekend te zijn. Beelden van allochtone en autochtone bewoners over politiewerk vertonen opvallende gelijkenissen.

(1) Sommige van de eerder onbekende groepen (die met “underpolicing” geconfronteerd worden) zijn eerder onproblematisch. “*Underpolicing*” brengt met zich mee dat de politie onvoldoende in aanraking komt met die meerderheid van groepen in de buurtgemeenschap die minder problematisch en wel degelijk zelfredzaam zijn.

(2) Naast deze eerder onproblematische groepen zijn er ook buurtgemeenschappen die wel degelijk als maatschappelijk problematisch te beschouwen zijn. Het zijn groepen waarvan de politie minder goed kan inschatten of slechts een vermoeden heeft wat hun activiteiten zijn, welke problemen of conflicten er bestaan. Deze groepen doen nauwelijks een beroep op de politie als er zich problemen stellen, ze zijn dikwijls aangewezen op eigen oplossingsmechanismen en zelfredzaamheid. Omtrent deze groepen beschikt de politie wel enigszins over beelden, doch deze zijn eerder diffuus en weinig uitdrukkelijk.

(2a) Het betreft rondtrekkers, mobiele groepen van mensen. Het zijn groepen die bijvoorbeeld slechts een korte periode in multiculturele buurten verblijven. Een groot bevolkingsverloop is overigens een typisch kenmerk van multiculturele buurten.

(2b) Over andere -onbekende- groepen in multiculturele buurten heeft de politie een eerder stereotiep beeld, dat niet of nauwelijks afwijkt van de beelden die dominant in de samenleving aanwezig zijn. Een gebrek aan kennis en tastbaarheid of een gevoel van sociale afstand die de politie ervaart, lijkt het gebruik van clichématige beelden -die al snel gerelateerd worden aan bepaalde criminaliteits- en overlastprofielen- te stimuleren.

(2c) Daarnaast zijn er groepen die al geruime tijd in de multiculturele buurt wonen, vaak gedurende meerdere generaties. Het zijn zogenaamde sedentaire groepen, die echter de voorkeur ontwikkeld hebben om hun "eigen zaken te regelen", zich oriënteren op de sociale netwerken binnen de 'eigen' (etnische) groep. In de praktijk merken agenten dat deze groepen nauwelijks een beroep doen op de politie, omdat eigen conflictbemiddeling boven de tussenkost van de politie verkozen wordt.

Toch merken we nog twee zaken op met betrekking tot bovenstaande vaststellingen.

(1) Genoemde hindernissen om een betere kennis te hebben over grote delen van de bevolking worden door politiemensen als zodanig vastgesteld. Uiterst zelden gebeurt dit echter expliciet in relatie tot een COP-aanpak. Alhoewel in het verloop van de agenten deze 'culturele verschillen' (naargelang de zone) vaak worden benadrukt, wijst ons onderzoek uit dat die minder frequent voorkomen dan het (intern) verloop doet vermoeden en meer subtiele culturele voorkeuren van belang zijn, met name de notie van "gesloten gemeenschappen" en de vaak vernoemde voorkeur om de "eigen zaken" te "regelen".

(2) Een tweede kwestie met betrekking tot de door de agenten vaak aangehaalde notie van afstand die ze ervaren met bepaalde etnische minderheden, is dat die haaks lijkt te staan op de teneur van de gesprekken die we met talloze leden van die gemeenschappen voerden en waarin de vraag naar nauwere contacten (in een neutrale context wel te verstaan) één van de opvallende verwachtingen ten aanzien van de politie is. Het zijn deze groepen die een hardere en kordatere politie wensen in functie van overlastproblemen, die ze dan weer vaak aan derden wijten.

Twee zijden van dezelfde medaille

Deze studie maakt zichtbaar dat *over-* en *underpolicing* twee kanten van dezelfde medaille zijn. In een buurt of wijk kan de politie extra letten op bepaalde groepen van "vaste klanten", die bij hen te boek staan als personen die veelvuldig crimineel of overlast gedrag plegen. Voor andere bewoners kan deze extra aandacht voor medebewoners juist leiden tot verwaarlozing. Met andere woorden, de beeldvorming ontstaat dat extra aandacht voor de één leidt tot onverschilligheid voor de ander.

Indien we de beschreven diversiteit aan deelgemeenschappen binnen één en dezelfde multiculturele buurt beschouwen moeten we vaststellen dat vandaag meer groepen geconfronteerd worden met "underpolicing" dan met "overpolicing".

We merken dat, in het geval van de gekende "vaste klanten", agenten keuzes maken uit meerdere vertogen en praktijken of handelingsmodaliteiten. Het betreft een palet aan vertogen en praktijken die naargelang de situatie door agenten kunnen gekozen én gebruikt worden.

Het is dergelijk palet dat ontbreekt bij groepen waar de tastbaarheid laag is en clichématige vertogen de toon zetten, waar onvoldoende contextkennis bestaat en stereotiepe indrukken door collega's zelden gecorrigeerd worden. Op dergelijke momenten vallen agenten terug op een ééndimensioneel consensusdiscours, welke niet zelden repressief van aard is.

Aversie tegen het COP-discours, en toch ernaar handelen

De doorgedreven categorisering van specifieke groepen en de hieruit voortvloeiende interne subcultuur, houdt naar ons inzicht verband met de wijze waarop agenten trachten weerstand te bieden tegen beleidspogingen om de politiecultuur drastisch te veranderen. Terwijl nauwe contacten, samenwerking en een dienstverlenende opstelling als voornaamste taakdoelstellingen vooropgesteld worden vanuit het beleid, blijken de prioriteiten van agenten anders te liggen. Agenten van het basis- maar ook middenkader zijn immers niet erg begaan met die -naar hun aanvoelen van boven af opgelegde- wijze van werken. Straatagenten blijken uit te blinken in het negeren, minimaliseren, zelfs ridiculiseren van de COP-filosofie.

Een COP-beleid wordt door hen agenten ervaren als (te) "soft". Agenten vinden COP "te abstract" en hebben naar eigen zeggen moeite om de relevantie ervan in te zien. Het argument bij uitstek is vaak dat COP "hier niet kan". De indruk ontstaat dat het gevoerde COP-beleid niet ervaren wordt als van onderuit gedreven, maar als een "manageriale" top-down benadering, vreemd aan de "echte" politiepraktijk.

COP behoort volgens de agenten tot de zogenaamde 'externe' wereld die *in hun ogen* weinig of geen aansluiting heeft met een substantiële 'echte' politieke realiteit op het terrein'. COP heeft geen plaats in de wereld zoals agenten die zelf percipiëren en structureren. COP wordt ervaren als iets 'vreemd', dat door een 'externe wereld' wordt opgelegd, en dit lokt grote weerstand uit.

Dit is niettemin een erg vreemde vaststelling omdat de bevindingen in dit rapport suggereren dat de aanpak op de werkvloer juist wél heel wat elementen van COP bevat. We merkten praktijken op bij deze agenten die de problemen waarmee ze geconfronteerd worden werkbaar en controleerbaar weten te houden. Het gaat in zekere zin om "COP- real-praktijken" omdat zij met deze fenomenen geconfronteerd worden en geen andere instanties zich erom diepgaand bekommeren. Niet enkel suggereren we dat de aanpak van agenten COP-elementen bevat, maar dat omwille van de veelzijdige aanpakken en strategieën waarbij het categoriseringsmechanisme een rode draad in het geheel is, zelfs sprake is van *multiple* COP-praktijken.

Relatie tussen intern vertoog en aanpak

De hier aangehaalde factoren, die mede vorm geven aan overpolicing of onderpolicing en de relatie tussen vertoog en aanpak, schematiseren de meer complexe werkelijkheid.

(1) Een eerste factor houdt verband met de tendens bij straatagenten om zelfstandig *prioriteiten te bepalen*, min of meer los van de beleidsvoering. De prioritering van deze inspecteurs staat veel meer in relatie tot de gepercipieerde en ervaren realiteit op de werkvloer (inzake criminaliteit, overlast en buurtproblemen). Straatagenten construeren eigen mentale "misdadeprofielen" die zij relateren aan specifieke deelgemeenschappen en stemmen daar hun aanpak op af. Deze profilering is in grote mate gestoeld op anekdotische ervaringskennis en niet op systematische analyse.

(2) Een tweede factor ligt in het verlengde van voorgaande. Opnieuw gaat het om een conflict inzake prioriteitenstelling van de agenten, met name op het vlak van wat als "echt" en "onecht" politiewerk wordt gezien, en dus evenzeer tegen beleidsvisies kan ingaan.

(3) Als derde factor vermelden we hier dat vaak *situationele* aspecten de toon van een interactie en de aanpak van agenten beïnvloeden. Het is in de concrete situationele context dat achterliggende beelden of voorkeuren tot uitdrukking komen.

(4) Tijdens interacties met de zogenaamde 'property groups', kunnen agenten naargelang de situatie kiezen uit meerdere opties op het vlak van vertoog én aanpak. Agenten kunnen bijvoorbeeld afwijken van het dominante maatschappelijk vertoog en dankzij veelvuldige

ervaring opteren voor specifieke strategieën of een aanpak op maat. Het kan hard en controlerend zijn, maar ook sussend of bemiddelend.

(5) Een vijfde factor betreft het “*cultureel en sociaal kapitaal*” van de straatagenten. Hier gaat het om het geheel van achterliggende attitudes, politieke voorkeuren, kennis, sociale vaardigheden, maar ook op ervaring, kennis van diverse maatschappelijke vertogen en strekkingen, sociale netwerken en milieus die worden gefrekwenteerd in het privéleven, edm.

In de praktijk merken we een palet aan verschillende ‘zachte’ en ‘harde’ aanpakken of toenaderingsstrategieën op, sterk afhankelijk van agent tot agent. Sommige agenten hanteren eerder een zwart/wit vertoog. Deze agenten verkiezen eerder hardere toenaderingspogingen, ongeacht de situatie.

BELEIDSAANBEVELINGEN

In relatie tot bovenstaande onderzoeksresultaten worden drie clusters aanbevelingen voorgesteld in functie van de optimalisatie van de implementatie van COP in multiculturele buurten.

(1) Het verdient aanbeveling de beschikbare politieke ervaringskennis van politiemensen op het terrein over **gekende problematische deelgemeenschappen** en de aanpak ervan te valoriseren.

Een belangrijke stap daartoe is het systematiseren en (indien mogelijk) registreren van deze ervaringskennis. Niet om politiemensen te controleren an sich maar om het interne leereffect te verhogen. Blijkbaar past dit soort ervaringskennis niet binnen de registratiesystemen en prestatie-meetsystemen zoals die momenteel gehanteerd worden binnen de politie. Vooral (maar niet enkel) het maken van een proces-verbaal is in de huidige systemen makkelijk traceerbaar en wordt op deze manier disproportioneel gevaloriseerd in het politiewerk. Het staat immers veraf van het soort ervaringskennis dat dit onderzoek aan het licht bracht en dat gehanteerd wordt bij het uitvoeren van het overgrote deel van het politiewerk in (multiculturele) buurten. Er zou met andere woorden verder moeten worden nagedacht over de wijze waarop die ervaringskennis in kaart kan worden gebracht en bijgevolg naar waarde kan worden geschat.

Een essentiële stap in het uitwisselen van ervaringskennis kan schuilen in het werken met (horizontale) intervisiemomenten waarbij inspecteurs onder elkaar (en met relevante partners vanuit de integrale veiligheidsgedachte) hun kennis, ervaring, tactieken en technieken uitwisselen maar vooral ook kunnen ingaan op de dilemma's die ze daarbij op het terrein ervaren. Op deze manier wordt de grens van het politiewerk in relatie tot andere actoren in het veiligheidsdomein verder afgebakend bvb. in relatie tot bemiddeling. Bovendien is dat een mogelijkheid voor de leidinggevenden bij de politie om de beleidsvrijheid van hun mensen op het terrein te erkennen en die mensen ruimte te geven om na te denken over een verantwoorde invulling van die beleidsvrijheid op het terrein. Zo kan dit proces inzicht genereren in de mate waarin het al dan niet mogelijk is om onderscheidbare keuzealternatieven te formuleren in relatie tot de discretionaire ruimte van politiemensen op het (multiculturele) terrein. Naast intervisiemomenten kan er ook via coaching meer aandacht worden besteed aan de valorisatie van de ervaringskennis van politiemensen op de werkvloer. Het uiteindelijke doel is bij te dragen tot vormen van ‘smart’ policing.

Aansluitend kan het leereffect van beide aanbevelingen tot een leerproces worden omgevormd indien ervaringskennis ook een plaats krijgt in de wijze waarop het functioneren van politiemensen wordt geëvalueerd en beloond. Het belonen van creativiteit in de omgang met complexe problemen in (multiculturele) buurten kan als ‘incentive’ van groot belang zijn voor de herwaardering van de wijkwerking en dit zowel in relatie tot de wijk- als interventie-inspecteurs. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat moet worden vermeden dat de aard van de beloning leidt tot het weghalen van inspecteurs uit de buurten. Niet zelden betekent een

'upgrade' binnen de politie méér bureelwerk, wat op zich niet de bedoeling kan zijn in relatie tot een uitbouw van COP.

Tenslotte moet worden meegegeven dat deze aanbevelingen staan of vallen in relatie tot de structurele en statutaire context waarin ze worden geïmplementeerd. Sinds de politiehervorming in 1998 zijn er immers heel wat normeringen en statuten die op dit domein niet altijd de nodige flexibiliteit mogelijk maken. Het herdenken van deze elementen in functie van een kwaliteitsvolle dienstverlening aan de bewoners van (multiculturele) buurten is hier aan de orde.

(2) Het verdient aanbeveling de beschikbare politieële ervaringskennis van politiemensen op het terrein over **minder gekende deelgemeenschappen** en de aanpak ervan te verruimen, te faciliteren en positief te stimuleren. Op basis van voorliggend onderzoek is duidelijk geworden dat dit de belangrijkste miskende uitdaging is van het hedendaags politiewerk in multiculturele buurten. Er zijn immers deelgemeenschappen waarover de politie geen of nauwelijks kennis heeft en dat is in het kader van COP een ware lacune te noemen gezien elk van deze deelgemeenschappen in onze democratische rechtsstaat een gelijkwaardige dienstverlening (mag) verwacht(en).

Om op deze lacune in te spelen is het belangrijk dat politiemensen hun contacten in (multiculturele) buurten verruimen door meer en systematische contacten uit te bouwen, ook op microniveau, met het oog op het opbouwen van vertrouwen met leden van deelgemeenschappen die niet meteen in het oog springen of gekend zijn. Dit betekent dat er geïnvesteerd wordt in contacten waarbij niet meteen duidelijk is wat het onmiddellijke resultaat (laat staan effect) is in termen van de huidige prestatie-meetsystemen bij de politie. Er dient te worden nagedacht over hoe deze inspanningen kunnen gevaloriseerd worden met het oog op een betere maatschappelijke inbedding van de politie in (multiculturele) buurten.

Voor het uitbouwen van deze contacten is het aangewezen om even over het 'muurtje' te kijken en methodieken uit relevante andere sectoren (zoals het straathoekwerk) te verkennen in functie van een betere dienstverlening aan deelgemeenschappen. Deze evolutie kan op zijn beurt positief gestimuleerd worden door 'incentives' uit te werken die onder meer de creativiteit van politiemensen op dit domein bekrachtigen en op deze manier eveneens bijdragen tot het ontwikkelen van 'smart' cops.

Tenslotte kan het functiegericht rekruteren van politiemensen in deze context een nuttige piste zijn voor de toekomst. Terwijl er momenteel op een uniforme manier gerekruteerd wordt, wat betekent dat elke rekrutee op termijn op gelijkaardige functies kan terecht komen, is een vorm van selectiviteit bij rekrutering maar vooral ook bij selectie een mogelijkheid om doelgerichter in te spelen op de personele vereisten gerelateerd aan COP. Het is immers een utopie er vanuit te gaan dat een uniforme rekrutering op een amorf profiel automatisch zal bijdragen tot een grotere selectie van 'smart' cops. Aansluitend geldt ook voor de diverse opleidingen binnen het politielandschap dat deze in termen van de vereisten verbonden aan COP gescreend worden teneinde in functie van de vooropgestelde doelstellingen beter te 'punten'³. Het doel is een korpsbrede gemeenschapsgerichte aanpak te stimuleren en de valkuil dit toe te wijzen aan één of meerdere functies (bvb. wijkwerking) binnen de politieorganisatie te overstijgen.

(3) Uit dit onderzoek blijkt dat niet enkel de politie maar ook de deelgemeenschappen in multiculturele buurten te lijden hebben onder vervormde, onvolledige, fragmentarische beelden over de (lokale) politie. Iets dat zich in de praktijk laat merken door gebrekkige kennis en informatiedoorstroming; verkeerde of onrealistische verwachtingspatronen en sterk

³ PONSAERS, P., Donderdag 16 oktober 2008 – Egmont Palace, Brussels. International Seminar : Police education and training in Belgium: on the way to Bologna? Organisator : Centrum voor Politiestudies. Lezing : "Conclusions of the seminar".

veralgemeende indrukken over (te) zichtbare politiepraktijken, terwijl andere minder zichtbare praktijken amper bekend raken. Politie mensen langs hun kant verkondigen moeilijkheden, soms zelfs weerstand, om de verwachtingen en wensen van de deelgemeenschappen in te schatten of gaan er prat op die toch 'goed' te kennen. Bijgevolg verdient het aanbeveling de valorisatie van de beschikbare **ervaringskennis van alle deelgemeenschappen in problematische buurten over de politie** te vergroten.

Cruciaal daarbij is de informatie-uitwisseling tussen de politie en de deelgemeenschappen te stimuleren in termen van een tweerichtingsverkeer. Al te vaak worden deelgemeenschappen louter aanzien als 'leveranciers' van nuttige informatie (vanuit een instrumentele visie) en minder als vragende partij naar informatie over wat de politie precies doet en waar de accenten liggen in het veiligheidsbeleid. Nochtans schuilt daar in termen van COP een uitdaging gezien het verstrekken van informatie een essentieel dienstverlenende taak is aan de deelgemeenschappen. Uit voorliggend onderzoek blijkt bovendien dat de deelgemeenschappen doorgaans een meer proactieve(re) houding verwachten vanwege de politie. Beide partijen hebben baat bij een wederzijdse inschatting van problemen, wensen, verwachtingen, rechten én plichten. Op een systematische wijze de politiepraktijken in bepaalde (delen van) buurten (alsook de beperkingen daarvan) toelichten, kan bijdragen tot begrip bij deelgemeenschappen over de rol en functie van de politie in hun samenleving. Geïnformeerde mensen kunnen bijvoorbeeld méér begrip opbrengen voor mogelijke overlast die door bepaalde politieacties in hun buurt wordt gegeneerd. Het is een mogelijkheid tot een beter inbedding van de politie in deelgemeenschappen waarmee voor het overige nauwelijks contact is. Een doelstelling die zonder meer congruent is met de COP-gedachte. Dit is tenslotte de betekenis van één van de COP-pijlers in ons land, het zgn. "empowerment".

Het is evenwel belangrijk in communicatie met de deelgemeenschappen op zoek te gaan naar de meest geschikte manier om deze uitwisseling van informatie concreet vorm te geven. Zonder twijfel blijven face-to-face contacten een erg krachtig instrument om aan deze behoefte tegemoet te komen, maar impliceert dit tegelijkertijd een zware investering bij het nastreven van een zekere systematiek. Nochtans is het van groeiend belang dat de politie niet enkel zorg draagt voor zgn. "aanspreekbaarheid", maar reëel het aanspreken van burgers in face-to-face contacten (pro)actief realiseert.

(4) Tenslotte is een reflectie over het gedachtegoed zoals vervat in het concept van COP aan de orde. Uit voorliggend onderzoek blijkt dat politiemensen tijdens de gesprekken en interviews de filosofie an sich amper kunnen reproduceren of de korpsbrede implicaties ervan nauwelijks kunnen schetsen. Niettemin blijkt uit de observaties op het terrein dat meerdere politiepraktijken wel degelijk aanleunen bij de filosofie van COP. Met andere woorden, hoewel de vijf pijlers (externe oriëntering, partnerschap, probleemoplossend werken, verantwoording en empowerment) zelden vlot in de mond worden genomen, zijn er gangbare praktijken die wel degelijk illustreren dat COP in de (multiculturele) praktijk mogelijk is.

Het zou evenwel van overmoed getuigen om te beweren dat dit afdoend zou zijn voor het welslagen van het democratische vernieuwingsproces van het Belgisch politielandschap dat op gang werd getrokken met de wet op de geïntegreerde politie in 1998. Dit onderzoek toont immers glashelder aan welke uitdagingen er nog wachten met oog op de effectieve implementatie van COP. Aandacht voor de politiepraktijken zoals geïllustreerd in voorliggend onderzoek is onontbeerlijk voor het huidig politiebeleid indien een volgende stap wil gezet worden.

We sluiten dan ook af met de aanbeveling voorliggend onderzoek als informatiebron te hanteren bij het verder uitwerken van COP. De tijd is gekomen dat het besef groeit dat bijkomende beleidsnota's en richtlijnen over deze materie, zoals onder meer de nota 'excellente politiezorg', politiemensen op het terrein nog nauwelijks aanspreken. De tijd is rijp om

politiemensen op het terrein als 'praktijkprofessionals' te behandelen en hun ervaringskennis als uitgangspunt te nemen bij het verder aansturen van het veranderingsproces. Op deze manier krijgt de bekwame betrokkenheid (intern empowerment) van politiemensen een reële kans, wat een belangrijke hefboom is tot bekwame betrokkenheid (extern empowerment) van buurtbewoners (in casu etnische minderheden in multiculturele buurten). Met deze aanbeveling wil voorliggend onderzoek bijdragen tot een verdere democratisering van ons Belgisch politiebestedel.

De politie wordt door bepaalde deelgemeenschappen 'overbevraagd' en dit beïnvloedt in grote mate de tijd en de wijze waarop er oog is voor andere gemeenschappen. Dat is de realiteit waarin politiemensen op het terrein dagelijks werken en waarin wordt gevraagd om gemeenschapsgericht te werken. De vijf pijlers van deze filosofie vereisen dat er vanuit het politiebeleid méér aandacht uitgaat naar deze realiteit en de ervaringskennis zoals in deze studie uitgebreid aan bod kwam. Op deze manier kunnen politiemensen op een bekwame manier betrokken worden bij het uitvoeren van hun taak in een (multiculturele) samenleving.