

Discretionaire ruimte bij de Belgische lokale politie

Discretionaire ruimte bij de Belgische lokale politie

Een explorerend, kwalitatief onderzoek naar uitvoeringswerk
in de frontlijn

Fien Gilleir



Maklu

Antwerpen | Apeldoorn

Eerder verscheen in de Reeks Politiestudies:

1. Salduz - Bijstand van advocaten bij verhoren / M. Bockstaele, E. Devroe, P. Ponsaers (red.)
2. A swelling culture of control? (De GAS-wet) / E. Devroe
3. Police investigative interviewing / L. Smets
4. De politierol bekeken door de bril van de burger / I. Verwee
5. Evoluties in verhoortechnieken / M. Bockstaele, P. Ponsaers (red.)
6. Cameratoezicht in de openbare ruimte / J. Mortelé, H. Vermeersch, E. De Pauw, W. Hardyns, F. Deprins
7. De wijk achter de botsing / C. Liedenbaum, L. Descheemaeker, M. Easton, J. Noppe, P. Ponsaers, J. Terpstra, G. Vande Walle, A. Verhage

Fien Gilleir
Discretionaire ruimte bij de Belgische lokale politie
Reeks Politiestudies nr. 8
Antwerpen-Apeldoorn
Maklu
2013

281 pag. - 24 x 17 cm
ISBN 978-90-466-0601-8
D/2013/1997/32
NUR 824



© 2013 Maklu-Uitgevers nv en Fien Gilleir

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de auteur en van de uitgever.

Hoewel bij de realisatie van deze uitgave een zo groot mogelijke nauwkeurigheid en correctheid werd nagestreefd, kan voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten, onvolkomen- en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden noch de auteurs, noch de uitgever hiervoor enige aansprakelijkheid.

Maklu-Uitgevers
Somersstraat 13/15, B-2018 Antwerpen, www.maklu.be, info@maklu.be
Koninginnelaan 96, NL-7315 EB Apeldoorn, www.maklu.nl, info@maklu.nl

Ten geleide	II
-------------------	----

Deel I: De onderzoekscontext.....	13
-----------------------------------	----

Hoofdstuk 1: Inleiding

1. Betekenis van discretionaire ruimte in de literatuur	15
1.1. 'Discretion': een containerbegrip	15
1.2. Police discretion: naar een concrete invulling ten behoeve van de Belgische politionele context.....	15
2. Politioneel uitvoeringswerk op lokaal niveau	18
2.1. Opdrachten van basispolitiezorg: exploratie van drie basisfuncties	19
2.2. Onzichtbare keuzemomenten	20
2.3. Het gebruik van dwang als uitzonderingsmaatregel: vrijheidsberovingen als gevalstudie.....	22
2.3.1. Politie-inspecteurs op het strijdtoneel.....	22
2.3.2. Formeel verloop van vrijheidsberoving in België: soorten, scharniermomenten en spelers	23
2.3.3. Impliciete macht van frontlijnpolitie mensen inzake vrijheidsberoving?	26
2.4. Relevantie van het onderzoek.....	29
2.5. Leeswijzer	32

Hoofdstuk 2: Onderzoeksdesign en methodologie: naar een gelaagde, kwalitatieve en comparatieve onderzoeksopzet

1. Inleiding	35
2. Centrale doelstelling	35
3. Specifieke onderzoeksvragen	36
3.1. Onderzoeksvraag 1: De zoektocht naar een betekenisvolle invulling van police discretion	38
3.1.1. Subvragen.....	38
3.1.2. Doelstelling	38
3.1.3. Methodologie: literatuurstudie	38
3.2. Onderzoeksvraag 2: Een exploratie op macroniveau: onderzoek naar beleidssturing in twee grootstedelijke politiekorpsen	38
3.2.1. Subvragen.....	38
3.2.2. Doelstelling	39
3.2.3. Methodologie: documentstudie	39
3.3. Onderzoeksvraag 3: Een verkenning naar uitvoeringswerk op mesoniveau: drie basisfunctionaliteiten nader bekeken	40
3.3.1. Subvragen.....	40
3.3.2. Doelstelling	41
3.3.3. Methodologie	41
3.4. Onderzoeksvraag 4: Beslissingen op niveau van de individuele politie-inspecteur: een gevalstudie als toetssteen op microniveau	50
3.4.1. Subvragen.....	50
3.4.2. Doelstelling	51
3.4.3. Methodologie	57
4. Besluit	60

Hoofdstuk 3: De zoektocht naar een invulling voor police discretion in een Belgische context.....	61
1. Inleiding	61
2. Beleidssturing en (politieel) uitvoeringswerk: een permanent spanningsveld	61
3. De politie als verbijzondering van een publieke organisatie: street-level bureaucratie met een geweldsmonopolie.....	62
3.1. Het beeld van uitvoerders: van belangeloze handhavers naar kiezende actoren	64
3.2. Sturing op uitvoeringsprocessen: opkomst van management bij de politie	66
3.3. Een geleidelijke verschuiving van het zwaartepunt van de macht.....	68
3.4. Een groeiende aandacht voor de ‘grijze’ handelingsruimte	68
4. Discretion als containerbegrip.....	69
4.1. Van een variëteit aan omschrijvingen	69
4.2. ... naar een eigen begripsomschrijving.....	73
5. Verklaringsmodellen voor ‘police discretion’	74
5.1. Een complex van factoren	75
5.2. De impact van een formeel kader: te weinig regels, te diffuus of te veel ..	76
5.3. Coping mechanismen.....	76
6. Relevantie van de erkenning van ‘police discretion’	77
6.1. Aandacht voor rechtsbescherming van de burger.....	77
6.2. Law in the books versus law in practice.....	78
7. In kaart brengen van ‘police discretion’: handvatten voor empirisch onderzoek	80
Deel II: Empirisch onderzoek	85
Inleiding	87
Hoofdstuk 4: Macro- en mesoniveau: (beleids)sturing op en binnen korpsen onderzocht	91
1. Belgisch politiebeleid over de korpsen heen: wettelijke afbakening en institutionele inbedding.....	93
1.1. Wettelijke ruimte: structuur, functies en werkingsnormen.....	95
1.1.1. Structuur van de Belgische politie.....	95
1.1.2. Functies van de lokale politie.....	96
1.1.3. Organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie.....	97
1.1.4. Focus op de drie grootste basisfunctionaliteiten	98
1.2. Beleidsmatige aansturing	101
1.2.1. Aansturende overheden en organen	101
1.2.2. Beleidsplannen op diverse regieniveaus	104
1.2.3. Keuzes op lokaal niveau: voorbeelden van beleidsbeslissingen in PZ Gent en PZ Antwerpen	106
1.2.4. Andere stakeholders	108
1.3. Nieuwe politiemodel: gemeenschapsgerichte politiezorg	108
2. Afdalen op mesoniveau: focus op (twee) politiekorpsen.....	110
2.1. Lokaal politiebeleid: is er nog ruimte voor lokale autonomie?.....	110

2.2.	De structuur van de lokale politieorganisatie.....	112
2.3.	Onderzoek in een grootstedelijke context: de setting Gent en Antwerpen kort toegelicht.....	113
2.3.1.	Stad Gent.....	116
2.3.2.	Stad Antwerpen	117
2.4.	Invulling van de organieke keuzevrijheid als illustratie van lokale autonomie.....	119
2.4.1.	Horizontaliteit versus verticaliteit	119
2.4.2.	Centralisatie versus decentralisatie	122
2.5.	Inhoudelijke aandachtspunten op zonaal niveau.....	124
2.5.1.	Zonale versus nationale aandachtspunten.....	125
2.5.2.	Lokale accenten.....	127
2.6.	Afhandelingspolitiek	128
3.	Tussentijds besluit: top-down met respect voor lokale autonomie	129

Hoofdstuk 5: Inzicht in uitvoeringswerk: basisfunctionaliteiten van onderuit bekeken.. 131

1.	Politiewerk op mesoniveau: empirisch onderzoek naar de complexe uitvoeringspraktijk	132
2.	De werkingsprincipes van wijk-, interventie- en lokale researchwerking vergeleken op hoofdlijnen	133
3.	De betekenis van organisatiespecifieke elementen in de praktijk: de doorwerking van functiespecifieke keuzes op uitvoeringsniveau	136
3.1.	Organisatiespecifieke elementen in relatie tot de basisfunctionaliteit wijkwerking	137
3.2.	Organisatiespecifieke elementen in relatie tot de basisfunctionaliteit interventiedienst.....	146
3.3.	Organisatiespecifieke elementen in relatie tot de basisfunctionaliteit lokale recherche	150
4.	Uitvoeringswerk op microniveau vanuit een transversale bril.....	154
4.1.	Gebrek aan (interne) valorisatie van de werkzaamheden op het terrein..	154
4.2.	Ruimer personeelsbeleid	161
4.3.	Cynische politiecultuur	163
4.4.	Kloof/spanningsveld tussen aanstuurders en uitvoerders	165
4.5.	Workload.....	172
4.6.	Regelgeving.....	178
4.7.	Ideologische visies.....	183
4.8.	Falen van het management	193

Hoofdstuk 6: Uitvoering op microniveau: dilemma's en scharniermomenten in relatie tot de beslissing omtrent vrijheidsberoving199

Inleiding199

1.	Empirische bevindingen op basis van fictieve casussen.....	201
1.1.	Casus 1: vermoeden van ladingdiefstal	201
1.1.1.	Interpretatie van de feiten	201
1.1.2.	Sequentie in relatie tot de intentie van het handelen.....	201
1.1.3.	Noodzaak tot toepassing van dwang/vrijheidsberoving.....	203
1.1.4.	Zienswijzen van Officieren van Gerechtelijke Politie (OGP).....	205
1.2.	Casus 2: huiselijke onenigheid.....	206

1.2.1.	Interpretatie van de feiten	206
1.2.2.	Sequentie in relatie tot de intentie van het handelen.....	209
1.2.3.	Noodzaak tot toepassing van dwang/vrijheidsberoving.....	212
1.2.4.	Zienschijzen van Officieren van Gerechtelijke Politie (OGP)	213
1.3.	Casus 3: winkeldiefstal	214
1.3.1.	Interpretatie van de feiten	214
1.3.2.	Sequentie in relatie tot de intentie van het handelen.....	214
1.3.3.	Noodzaak tot toepassing van dwang/vrijheidsberoving.....	215
1.3.4.	Zienschijzen van Officieren van Gerechtelijke Politie (OGP)	217
1.4.	Casus 4: vluchtmisdrijf	218
1.4.1.	Interpretatie van de feiten	218
1.4.2.	Sequentie in relatie tot de intentie van het handelen.....	218
1.4.3.	Noodzaak tot toepassing van dwang/vrijheidsberoving.....	219
1.4.4.	Zienschijzen van Officieren van Gerechtelijke Politie (OGP)	219
1.5.	Casus 5: verdacht overlijden	219
1.5.1.	Interpretatie van de feiten	219
1.5.2.	Sequentie in relatie tot de intentie van het handelen.....	220
1.5.3.	Noodzaak tot toepassing van dwang/vrijheidsberoving.....	221
1.5.4.	Zienschijzen van Officieren van Gerechtelijke Politie (OGP)	221
2.	Besluit	221

Hoofdstuk 7: Transversale analyse en reflecties in relatie tot de politiepraktijk van vrijheidsberoving	225
1. Keuzemomenten in relatie tot vrijheidsbenaming op basiskaderniveau: een contextgebonden praktijk	225
1.1. De complexe constructie van de werkelijkheid	225
1.2. Interferentie van situationele, persoonsgebonden en organisatorische elementen in relatie tot de sequentie van de handelingen.....	227
1.3. Strategieën	234
1.3.1. PV als machtig wapen: ‘papier is gewillig’	235
1.3.2. Persoon van de leidinggevende of magistraat	236
2. Reflecties	238
2.1. Frequentie van dwangtoepassing: eerder regel dan uitzondering?	238
2.1.1. Van dagelijkse kost tot exceptionele politiepraktijk.....	238
2.1.2. Variatie in frequentie van dwangtoepassing op individueel niveau: een getrouwe indicatie voor discretionair optreden?.....	241
2.2. Legitimatie van dwangtoepassing: een kwestie van aanvoelen?	242
2.2.1. Alles is grijs	242
2.2.2. Discrepancie tussen basiskader en leidinggevendenden.....	243
2.2.3. ‘First act then think’-strategie	244
2.2.4. Oneigenlijke toepassing van de bestuurlijke aanhouding?	245
2.3. Implicaties in termen van sturing en uitvoering	245
2.4. Implicaties in termen van risico’s op schendingen van individuele rechten en vrijheden.....	247
2.5. Implicaties voor de politiepraktijk op basiskaderniveau.....	247
3. Besluit	248

Deel III: Algemeen besluit	251
Hoofdstuk 8: Conclusies	253
1. Discretionaire ruimte in de literatuur	253
2. De Belgische lokale politie: dwingende aansturing met ambivalente ambities	254
3. Eigenlijke beleidsuitvoering: omgaan met spanningsvelden in de frontlijn..	256
3.1. Elementen en omstandigheden	256
3.2. Het beleid als ruggensteun?	259
3.3. Politiewerk in de frontlijn: tussen kunnen, willen en moeten.....	260
3.4. De mythe van full enforcement.....	261
3.5. Morele ambiguïteit en diversiteit in relatie tot de toepassing van dwang	262
4. Concluderende beschouwingen	264
Literatuurlijst.....	267
Lijst met figuren.....	279
Lijst met tabellen.....	280
Bijlagen	281

Lijst van gebruikte afkortingen

APO	Ambtshalve Politieeel Onderzoek
CP	Commissaris van Politie
EGZ	Eéngemeentezone
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FGP	Federale Gerechtelijke Politie
FTE	Fulltime-equivalent
GAS	Gemeentelijke administratieve sanctie
GW	Grondwet
HINP	Hoofdinspecteur van politie
IFG	Intrafamiliaal geweld
INP	Inspecteur van politie
KB	Koninklijk Besluit
KS	Kantschrift
KC	Korpschef
MFO	Ministeriële omzendbrief
MGZ	Meergemeentezone
NAPA	Nabijheidspatrouille
OD	Openbare Dronkenschap
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OGP	Officier van gerechtelijke politie
OR	Onderzoeksrechter
PK	Procureur des Konings
Pv	Proces-verbaal
PZ	Politiezone
RIR	Informatierapport voor gerechtelijke informatie/Rapport d'information
Sv	Strafvordering
VPV	Vereenvoudigd proces-verbaal
WB	Wetboek
WGP	Wet op de geïntegreerde politie
WOT	Wijkonderzoeksteam
WPA	Wet op het politieambt

Ten geleide

Dit boek gaat over beleidsuitvoering bij de Belgische lokale politie. Op basis van empirisch materiaal, afkomstig uit twee grootstedelijke politiekorpsen, brengen we in kaart op welke manier beslissingsprocessen op de werkvloer vorm krijgen.

De politieorganisatie wordt regelmatig geduid als een *street-level* bureaucratie (Lipsky, 1980) of frontlijnorganisatie (Tops, 2007; van der Vijver & Molenkamp, 1999), i.e. een organisatie die formeel wordt gekenmerkt door een strakke hiërarchie, waarin de uitvoerende medewerkers - of frontlijnwerkers - beschikken over een aanzienlijke vrijheid of autonomie (Galligan, 1986), in de vakliteratuur 'police discretion' of discretionaire ruimte genoemd.

Met de erkenning van deze 'appreciatieruimte' op het niveau van de uitvoerders van het basiskader van de politie, lijkt het academische discours over politiewerk de laatste decennia een andere vlucht te hebben genomen. Daar waar het traditionele politieverhaal immers een instrumentele visie huldigde, waarbij wetten en regels als leidend werden aanzien voor het politie-functioneren, lijkt men binnen het actuele debat politiemensen steeds meer als 'kundige actoren' (*smart cops*) voor te stellen, die indien nodig in staat zijn om keuzes te maken binnen het complexe krachtenveld waarin ze opereren. Kortom, het oude politieverhaal, waarbij het beeld overheerst van een organisatie die uitsluitend gedreven wordt door wetten en regelgeving, lijkt voorbij.

Verschillende auteurs (Chan, 1996; Klockars, Kutnjak Ivkovic, & Haberfeld, 2005; Mastrofski, 2004; Smith & Visher, 1981; Terpstra, 2008) wijzen op de interferentie van andere factoren (zoals politiecultuur, situationele elementen maar ook organisatiegebonden aspecten of individuele kenmerken) op beslissingen binnen het eerstelijns politiewerk. Daarnaast is politiewerk in de loop der jaren alsmaar complexer geworden. Het heeft er alle schijn van dat het aantal spelregels ongelimiteerd wordt opgevoerd. De toegenomen bulk aan wetgeving, de wildgroei aan beleidsplannen en de aanhoudende stroom van rechtspraak op het terrein van de politie kan moeilijk miskend worden. De vraag stelt zich of deze ontwikkelingen een impact hebben op het eigenlijke uitvoeringswerk. Anders gesteld, tot op welke hoogte heeft het beleid 'greep' op de handelingen van uitvoerende politiemensen?

Bovenstaande kwestie kunnen we herleiden tot het vraagstuk betreffende de manier waarop het uitvoeringswerk op het niveau van het basiskader bij de politie tot stand komt. De opbouw van deze doctorale studie kan dan ook gezien worden als één grote zoektocht naar het antwoord op dit criminologische vraagstuk, waaraan een sterk bestuurskundige invalshoek ten grondslag lag.

Bijzondere aandacht gaat uit naar afstemmings- en integratieproblemen tussen centrale versus decentrale beleidsvoering (Crank & Langworthy, 1996) en landelijke versus lokale beleidsvoering. De bekommernis omtrent de vrijwaring van mensenrechten is daarbij nooit veraf.

Ondanks het feit dat we achtereenvolgens oog hebben voor respectievelijk het macroniveau (het politiekorps) en het mesoniveau (de indeling in afzonderlijke basisfunctionaliteiten) ligt het zwaartepunt van deze studie op het microniveau. Dit betekent dat we in het bijzonder aandacht zullen schenken aan de manier waarop afzonderlijke politie-inspecteurs beslissingen nemen op het terrein. We stellen ons daarbij de vraag op welke wijze men op individueel niveau betekenis geeft aan de complexe realiteit en tot op welke hoogte andere dan beleidsmatige factoren meespelen bij het nemen van keuzes die zich aandienen op het terrein.

DEEL I: DE ONDERZOEKSCONTEXT

In dit deel situeren we in eerste instantie het onderzoek binnen de (inter)nationale bestuurskundige en criminologische literatuur. We kaderen daarbij het begrip ‘discretion’ en schetsen vervolgens de betekenis die dit begrip kan hebben in relatie tot de context van de politieorganisatie. In het bijzonder besteden we aandacht aan de toepasbaarheid van ‘police discretion’ binnen de specifieke Belgische setting.

Op de tweede plaats bakenen we de ambities van dit onderzoek af en geven we toelichting over de onderzoeksmethodologie die werd aangewend met het oog op het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1. Betekenis van discretionaire ruimte in de literatuur

1.1. 'Discretion': een containerbegrip

Het maken van de keuzes op het terrein veronderstelt een zekere autonomie of handelingsruimte. Binnen de literatuur heerst er evenwel nog heel wat spraakverwarring waarbij begrippen als 'handelingsruimte', 'beleidsvrijheid', 'autonomie' en 'discretionaire ruimte' soms onderling inwisselbaar lijken. Door het gebrek aan conceptuele klaarheid is het geenszins duidelijk of het bestaand onderzoek naar besluitvormingsprocessen bij uitvoerende politiemensen in wezen hetzelfde facet belicht. Op basis van een literatuurstudie is het onze betrachting om binnen onderhavig onderzoek helderheid te scheppen in het conceptuele kader.

1.2. Police discretion: naar een concrete invulling ten behoeve van de Belgische politionele context

Vanuit het gegroeide inzicht in bestaande omschrijvingen van 'police discretion' willen we finaal zelf tot een hanteerbare werkdefinitie komen, dewelke moet toelaten het door ons bestudeerde handelingskader accuraat te vatten. Op die manier willen we nadrukkelijk een focus aanbrengen, zodat duidelijk wordt welke handelingen buiten het bestek van dit doctoraal proefschrift vallen.

Doorgaans wordt de term 'police discretion' spontaan in verband gebracht met het stellen van illegale (ambtelijke) handelingen. Deze categorie van wetsoverschrijdend gedrag valt evenwel geheel buiten het bestek van dit onderzoek. Integendeel, in onderhavige studie ambiëren we een licht te werpen op de manier waarop politiemensen binnen het wettelijke kader invulling geven aan hun opdracht en welke de mate van variabiliteit hierbinnen is.

Naast begripsverwarring heerst er tevens onduidelijkheid over de oorzaak van 'police discretion'. De meest gangbare Nederlandse vertaling in 'beleidsvrije ruimte' suggereert dat het hierbij gaat om een expliciete, operationele handelingsvrijheid, die weloverwogen wordt toegekend of spontaan opduikt bij gebrek aan een formeel sturend kader. Waar 'beleidsvrijheid' een lacune op gebied van regelgeving suggereert, wijzen andere auteurs precies omgekeerd op het feit dat ook een overvloed aan complexe regelgeving aan de basis kan liggen van het bestaan van een zekere schemerzone waarbinnen het uitvoerend werk vorm krijgt (zie o.a. Llewelyn, zoals geciteerd in Fletcher, 1984; Schauer, 2009).

Een omstandige literatuurstudie wijst uit dat er redenen zijn om te mogen veronderstellen dat er elementen zijn die kunnen interfereren met (politieel) uitvoeringswerk, ondanks of dankzij het bestaan van een stringent formeel kader (Mastrofski, 2004; Rowe, 2007). In extremis denken we daarbij aan de wijze waarop de wet zelf als instrument kan worden aangewend om een bepaald motief na te streven bijvoorbeeld. Hierop komen we in navolgend hoofdstuk uitvoerig terug.

Binnen de bestuurskundige literatuur heeft een steeds terugkerend discussiepunt betrekking op de wenselijkheid van een zekere keuzevrijheid binnen de laagste regionen van deze sterk hiërarchisch gestructureerde organisatie (Fletcher, 1984; Reiner, 2000; Rowe, 2007; Smith & Visher, 1981; Waddington, 1999b). Anders dan bij de magistratuur, waar integendeel een zekere handelingsruimte expliciet wordt erkend, lopen de visies over het bestaan en de wenselijkheid van enige beslissingsruimte bij de politie sterk uit elkaar. 'In the correctional area, then, the discretionary judgement is openly embraced as the governing ideal' (Kadish, 1962, p. 919). Sterker nog, de wenselijkheid van een zekere handelingsruimte voor wat betreft de uitvoering van politiewerk is op z'n zachtst gezegd omstreden. Vaak wordt het aanwenden van deze 'discretionaire ruimte' nogal eenzijdig negatief afgeschilderd (Kadish, 1962), onder andere vanuit de bekommernis omtrent eventuele schendingen van fundamentele rechten (Barret, 1962). De bezorgdheid richt zich dan voornamelijk op risico's in termen van ongelijkheid en willekeur.

We wensen hier evenwel een genuanceerd beeld op te hangen van de vaak bekritiseerde politiepraktijk. Politieemensen in de frontlijn hebben immers dikwijls goedbedoelde intenties en kunnen de grijze handelingsruimte in veel gevallen aanwenden bij wijze van positief appreciatierecht, vanuit een zeker 'zorgperspectief'. Denken we bijvoorbeeld maar aan de Jeugdbrigade, als onderdeel van de lokale politie, die zich over minderjarigen ontfermt die zich in een problematische opvoedings situatie bevinden. Of aan de 'vredesbewarende' rol van de gebiedsgebonden politieambtenaar, die verantwoordelijk is voor het beheersen van samenlevingsproblemen in zijn of haar wijk (Ponsaers, 2010). De aanwezigheid van een zekere handelingsvrijheid moet dus zeker en vast niet begrepen worden als een onafwendbaar kwaad, maar als een beloftevolle kwaliteit die het mogelijk maakt 'maatwerk' te leveren, rekening houdend met bepaalde omstandigheden.

Politieemensen hebben in de praktijk daarnaast ook de mogelijkheid om op basis van hun wettelijk mandaat dwangmaatregelen toe te passen (LaFave, 1965; Waddington, 1999b; Dick, 2005). Hiermee raken ze essentieel aan enkele fundamentele, wettelijk beschermde mensenrechten. De toepassing van dwang verhult een zekere morele ambiguïteit die met politiewerk verbonden is. Zoals vele politiesociologen al rapporteerden, is het oordeel over het gegeven of een bepaalde situatie aanleiding geeft tot het gebruik van dwang, niet zonder problemen (Adams, 1996; Bayley, 1996; Kendias & Mehoe, 2006; Kleinig, 1996; Klockars, 1996). We zullen dan ook nagaan hoe politieemensen rekenschap geven voor en

omgaan met dit moreel ambigue aspect van hun rol. We focussen daarbij op de voorfase tot een eventuele gerechtelijke aanhouding.

Op basis van onderzoek blijkt onder meer dat, niettegenstaande politiemensen over het monopolie op het gebruik van geweld beschikken (Barret, 1962), ze in de realiteit deze bevoegdheid niet in elke situatie zullen exploiteren (Klukkert, Ohlemacher, & Feltes, 2009). Het komt voor dat politiemensen voor (morele) dilemma's worden geplaatst in relatie tot de toepassing van dwang (Dick, 2005; Mendias & Kehoe, 2006; Waddington, 1999a). Daarbij maken ze een aantal overwegingen, die niet noodzakelijkerwijs in een reële uitoefening van geweld uitmonden. Maar, zelfs al wordt overgegaan tot het aanwenden van dwangmaatregelen, ook dan kunnen verschillende logica's een rol spelen, die daarom geenszins stevast een kwaadwillige intentie verraden. Op dit thema komen we uiteraard terug.

In de uitvoering van hun taken krijgen politiemensen te maken met allerlei soorten beslissingen. Grofweg onderscheiden we hierbinnen vier grote categorieën.

Op de eerste plaats zijn er de **domeinbeslissingen**. Een politieorganisatie fungeert dikwijls als zogenaamde 'problem busters' (Eck & Spelman, 1987). Vaak is de politie de eerste instantie waarmee mensen in aanraking komen in crisissituaties. Het feit dat zij als eerste aanspreekpunt fungeert, betekent niet dat zij de aangewezen instantie is om een gegeven situatie het hoofd te bieden. Een vorm van discretionaire ruimte wordt aangenomen wanneer de organisatie bepaalt of datgene wat haar aandacht trekt, daadwerkelijk ook haar betrokkenheid vereist. Juist omdat de politie zo'n laagdrempelig aanspreekpunt is ('*only three digits away*', Kleinig, 1996, p. 4) moet zij op organisatie- of individueel niveau een afweging maken of een probleem tot haar (kern)taken behoort, en zo ja op welke wijze zij daar dan iets mee moet.

In de tweede plaats onderscheiden we **interpretatieve beslissingen** (Goldstein, H., 1964; Reiner, 2000). Dit soort van beslissingen bekleedt een cruciale plaats binnen voorliggend onderzoek. Wanneer de politie besloten heeft om in een gegeven situatie te interveniëren en op te treden, dringen zich een aantal belangrijke beslissingen op die moeten worden genomen over de aard van het probleem. Elke interventie vraagt om een interpretatie van de sociale realiteit (Ericson, 2007; Bovens & Zouridis, 2002). Anders gesteld, in een gegeven situatie gaan politiemensen op het terrein een bepaald 'beeld' construeren van wat zich voordoet. Is een bepaalde situatie werkelijk een verstoring van de openbare orde? Wanneer berokkent iemand de omgeving overlast? Op basis daarvan zal men nagaan op welke wijze men daar adequaat op kan reageren in functie van het formele handelingsrepertoire waarover men beschikt. Dit betekent onder meer dat politiemensen een sociale

situatie moeten transponeren naar een legale realiteit (Greene, 2009¹). Over welk handlingsrepertoire beschikt men om op te treden? Is de toepassing van dwang daarbij steeds opportuun (Barret, 1962)? Welke omstandigheden rechtvaardigen een tijdelijke ‘eliminatie’ van de burger uit de vrije samenleving?

Ten derde onderscheiden we de **prioriteitsstelling**. Van zodra men een interpretatie van de sociale werkelijkheid heeft gemaakt, stelt zich de vraag tot op welke hoogte dit de betrokkenheid/het engagement van de politie vereist. In welke mate moet de politie zich in een bepaalde situatie engageren en tot op welke hoogte moet men ergens in investeren? Deze afweging heeft onder meer betrekking op het ‘voorrang verlenen aan’ bepaalde incidenten in relatie tot andere gebeurtenissen.

Ten vierde kunnen er ook **tactische beslissingen** aan de orde zijn (LaFave, 1965). Hier gaat het om de vraag hoe in een specifiek geval moet worden gehandeld.

2. Politieel uitvoeringswerk op lokaal niveau

Binnen het bestek van dit onderzoek willen we nagaan of er bij het nemen van beslissingen op het terrein enige discretionaire handelingsruimte bestaat. Het bestaan van deze ‘grijze’ ruimte op niveau van individuele politieel uitvoerders werd lange tijd veronachtzaamd. Inmiddels bestaan er tal van onderzoeken naar uitvoeringswerk die aantonen dat een zekere handelingsruimte een onontkoombaar gegeven is, en zelfs inherent is aan de kern van politiewerk (Goldsmith, 1990; Goldstein, H., 1964; Muir, 1977; Rowe, 2007; Tata, 1998; Uviller, zoals geciteerd in Fletcher, 1984).

We willen op basis van een exploratief, empirisch onderzoek in kaart brengen op welke manier het handelen van het basiskader bij de lokale politie vorm krijgt binnen het ruimere krachtenveld waarin ze opereren.

De (beleidsmatige) aansturing van de Belgische politiediensten is uiterst complex. De vraag stelt zich evenwel of er ondanks de beleidsmatige aansturing ruimte is voor de doorwerking van andere factoren binnen het uitvoeringswerk. Het gebeurt immers dat de uitvoering van politiewerk als een homogeen gegeven wordt voorgesteld (Terpstra, 2008). De aanwezigheid van een discretionaire beslissingsbevoegdheid in hoofde van de frontlijndieners doet ons evenwel veronderstellen dat er op het terrein ruimte is voor het bestaan van een pluraliteit aan uitkomsten in beslissingen, omwille van een verschillende interpretatie en toepassing van regels.

¹ Greene, J. (Prof.dr.) Mondelinge mededeling tijdens de academische lezing ‘*Human Rights and Police Discretion: A Challenge for Democratic Policing*’. Georganiseerd door Centrum voor Politiestudies en Leuven instituut voor Criminologie te Vrije Universiteit Brussel (d.d. 15 oktober 2009).

2.1. Opdrachten van basispolitiezorg: exploratie van drie basisfuncties

De taakstelling van de lokale politie in België omvat het verzekeren van de basispolitiezorg op het lokale niveau. Dit betekent dat ze alle opdrachten van bestuurlijke (handhaving van de openbare orde, verkeershandhaving, ...) en gerechtelijke politie (onderzoeken) voor haar rekening moet nemen, die nodig zijn voor het beheersen van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van haar politiezone. Concreet houdt dit in dat elke politiezone minstens zeven basisfuncties moet organiseren, volgens de filosofie van de principes van gemeenschapsgericht politiewerk (GGPZ)². Deze kerntaken liggen formeel vervat in het KB van 17/09/2001 en omvatten de functies wijkwerking, onthaal, interventie, slachtofferbejegening, lokale recherche, handhaving openbare orde en verkeer (toegevoegd door KB van 16/10/2009). In relatie tot de personele inzet ten behoeve van de uitvoering van deze zeven taken genieten de korpsen geen absolute vrijheid: een aantal kwantitatieve ondergrenzen (normen) werden vastgelegd die de in te zetten capaciteit per functie bepalen³.

In voorliggende studie zullen we het handelingskader van drie basisfunctionaliteiten, met name de wijkdienst, de lokale researchedienst en de interventiedienst (noodhulp) nauwgezet bestuderen. De keuze voor deze drie basisfunctionaliteiten berust op het feit dat deze verhoudingsgewijs het grootst zijn in vergelijking met de andere diensten.

Het is vooral het beslissingsproces binnen de interventiedienst in relatie tot de toepassing van één welbepaalde (dwang-)maatregel, die in een later onderdeel van dit proefschrift meer in de diepte zal worden uitgewerkt.

We schetsen kort de voornaamste werkingsprincipes van de bestudeerde basisfuncties.

Wijkwerking heeft in essentie betrekking op het opsporen, voorkomen en oplossen van concrete leefbaarheids- en samenlevingsproblemen (zoals burenruzies) binnen een beperkte geografische context (bijvoorbeeld de aanpak van overlast in bepaalde buurten). Buurtinspecteurs binnen de wijkdienst moeten daarvoor zichtbaar, aanspreekbaar en contacteerbaar zijn op het grondgebied van de zone.

Interventiewerk (noodhulp) is veeleer de veruitwendiging van de ‘brandweerstand’ waarin de lokale politie moet voorzien. Het werk kenmerkt zich door de veelvuldige confrontatie met incidenten die een hoog crisisgehalte hebben. Interventie-inspecteurs moeten binnen een passende termijn een antwoord bieden op elke oproep waarbij een politionele inter-

² Geraadpleegd op www.lokalepolitie.be

³ Oorspronkelijk ging het om 6 basisfuncties. Rekening houdend met de aanbevelingen die de Commissie De Ruyver formuleerde, werd ‘verkeershandhaving’ per KB van 16 oktober 2009 (BS 29 oktober 2009) verwijderd uit de basisfunctie ‘handhaven openbare orde’ en als 7^{de} ‘volwaardige’ basisfunctie ingericht.

ventie ter plaatse noodzakelijk is. Dit antwoord kan, gezien het geval en de context (ernst, dringende noodzaak, aard van de feiten), onmiddellijk of uitgesteld worden. Deze functie wordt de klok rond binnen elke politiezone georganiseerd.

Het werk binnen de *lokale recherche* bestaat uit de uitvoering van opdrachten van opsporing en onderzoek, die voortvloeien uit de gebeurtenissen en criminaliteitsfenomenen op het grondgebied van de zone. Daarnaast kunnen speurders bij de lokale recherche eveneens worden ingezet ten behoeve van opdrachten van federale aard, maar deze vallen buiten het bestek van onze onderzoeksscope.

2.2. Onzichtbare keuzemomenten

Hoewel de intrede van het ‘management’-denken binnen de politieorganisatie heeft geleid tot een groeiende belangstelling voor sturing en controle van uitvoeringswerk (van Duijn, van de Scheur, & Wondergem, 2005), blijft een aanzienlijke hoeveelheid van de politionele taakuitvoering onttrokken aan het oog van rechtstreekse leidinggevendenden (Goldstein, J., 1960). Dit heeft alles te maken met het feit dat het merendeel van het politiewerk zich in de publieke ruimte, op straat, afspeelt. Hierdoor wordt het uitvoerend werk voor leidinggevendenden quasi onzichtbaar. Het feit dat de hoofdmoot van de werkzaamheden onttrokken is aan de supervisie van leidinggevendenden, leidt ertoe dat politie-inspecteurs op het terrein over heel wat discretionaire ruimte beschikken (Walker, 1993). Noch voor burgers, noch voor het middenkader binnen een politiekorps is het altijd duidelijk hoe de beslissingen op het terrein precies genomen worden. Daardoor roept deze ‘onzichtbare politiepraktijk’ heel wat vragen op. Een gebrek aan volledige transparantie doet onder meer vragen rijzen in termen van verantwoording voor gemaakte keuzes (Muller, 2002). Voor zover er geen duidelijkheid bestaat over de rekenschap die politie-inspecteurs moeten afleggen over het ‘hoe’ en het ‘waarom’ van hun beslissingen, wordt de vrees voor willekeur en onvoorspelbaarheid van politieoptreden slechts gevoed. Een zekere mate van voorspelbaarheid in het handelen van politiemensen maakt het nochtans mogelijk om te anticiperen op beslissingen (Lamon, 2002). Daardoor kunnen burgers hun gedragingen immers afstemmen op de te verwachten uitkomst van een politietus-senkomst. Sommige auteurs wijzen op de verwarring die er kan ontstaan bij burgers als politiemensen inconsequent handhaven (Warburton, May, & Hough, 2005).

Een gebrek aan een consistent politieoptreden kan leiden tot een nefast imago van de politie (Eysink Smeets & van Eck, 2006). De wetenschap dat er een zekere systematiek zit in de manier waarop politiemensen tot een beslissing komen, doet de kans afnemen om het voorwerp uit te maken van een willekeurige maatregel. Men mag immers veronderstellen dat het risico dat men loopt om inbreuken te ervaren op fundamentele democratische rechtsbeginselen zoals vrijheid en gelijkheid kleiner is als onzichtbare gedragingen zichtbaar worden en er bovendien verantwoording over kan worden afgelegd (Lundman, 1974).

Precies daarom ambieert dit doctoraal proefschrift deze ‘grijze zone’ voor een deel inzichtelijk te maken voor wat betreft uitvoeringswerk op lokaal niveau.

In wat volgt willen wij nagaan op welke manier beslissingen worden genomen en welke voorafgaandelijke overwegingen daarbinnen een cruciale rol spelen. Binnen het bestek van onderhavige studie gaat onze bijzondere aandacht uit naar morele dilemma’s, maar ook naar tactische, operationele en strategische keuzes die zich kunnen voordoen in relatie tot de beslissing om in een gegeven situatie al dan niet over te gaan tot het toepassen van dwang.

Niettegenstaande het feit dat er tal van beleidsplannen zijn die de uitvoeringspraktijk bij de politie zoveel als mogelijk trachten te sturen en ondanks het bestaan van een aantal meetsystemen die de kwantiteit van bepaalde activiteiten van politiemensen pogen in kaart te brengen (Ponsaers, 2005; Verhage & Ponsaers, 2011), lijkt daarmee nog lang niet alles gezegd over de uitvoering van politiewerk.

Hoewel België intussen een rijke traditie kent op gebied van politieonderzoek (De Kimpe, 2006; Easton et al., 2009; Ponsaers, 1999; Van Altert, 2009; Verwee, 2009) bleef de aandacht naar de doorwerking van beleid binnen de uitvoeringspraktijk eerder onderbelicht.

Het is daarom dat we inzicht wensen te verwerven in de uitvoeringspraktijk bij het basiskader van de lokale politie. Dit doen we door niet louter naar het dagelijkse werk van inspecteurs te kijken, maar ook door de organisatorische context waarbinnen de basispolitiezorg wordt uitgevoerd (het macroniveau) mee in rekening te nemen. In het bijzonder willen we nagaan in hoeverre de beleidsmatige aansturing op korpsniveau verschillen kan opleveren tussen korpsen onderling en in welke mate deze korpseigen kenmerken daadwerkelijk een uitwerking kunnen hebben in relatie tot de beslissingen die worden genomen op niveau van het basiskader.

Om de invulling van deze taken van basispolitiezorg op microniveau te bestuderen, vertrekken we vanuit het perspectief van de individuele uitvoerder. Hiervoor baseren we ons op onderzoeksmethodes die berusten op een traditie van criminologisch en bestuurskundig onderzoek naar uitvoeringspraktijken, waaronder de participerende observatie, maar daarnaast ook interviews en veelvuldige informele gesprekken met leden van het basiskader binnen de respectievelijke diensten. Op basis van observaties en informele gesprekken met uitvoerende politie-inspecteurs binnen de wijkdienst, de interventiedienst en de lokale rechedienst gaan we na in welke mate ze al dan niet verwijzen naar de invloed van (in)formele (beleidsmatige) sturingsmechanismen bij het verrichten van hun dagelijkse opdrachten. Hiermee inspireren we ons op eerdere studies naar politiewerk die eveneens gebruik maken van empirisch onderzoek op basis van etnografische methodes in het buitenland zoals Skolnick (1966), Muir (1977), Terpstra (2008), Liedenbaum

(2011) en in België (Verwee, 2009). Zoals gezegd richten we onze blik daarbij exclusief op de wijze waarop deze frontlijnwerkers *binnen* het wettelijk kader gestalte geven aan hun kernopdrachten.

2.3. Het gebruik van dwang als uitzonderingsmaatregel: vrijheidsberovingen als gevalstudie

De vraag stelt zich dus hoe politiemensen betekenis geven aan de complexe realiteit waarin ze zich dagelijks moeten bewegen en hoe ze hun handelingen navenant afstemmen tegen de achtergrond van het formele beleidskader waarbinnen ze opereren. Keuzemomenten die betrekking hebben op de eventuele toepassing van dwang fungeren daarbij als rode draad doorheen dit werk. Voornamelijk overwegingen die voorafgaan aan de eventuele beslissing waarbij eerste vaststellers op het terrein kunnen overgaan tot een bewarende maatregel van verdachte personen, dragen daarom onze bijzondere interesse weg.

2.3.1. *Politie-inspecteurs op het strijdtoneel*

Politiemensen in de frontlijn van de organisatie zijn zowat de meest zichtbare vertegenwoordigers van de overheid (Manning, 1997). Daarbij opereren ze voortdurend in een spanningsveld. Dat spanningsveld wordt enorm tastbaar als we kijken naar de praktijk van vrijheidsberovingen (Terril, Paoline, & Manning, 2003). Uitvoerende politiemensen begeven zich daarbij op een grensgebied waarbij ze de belangen tussen het handhaven van orde aan de ene kant en het eerbiedigen van de individuele vrijheid aan de andere kant moeten zien te verzoenen. Enerzijds wordt de politie heel strak aangestuurd door zowel gerechtelijke als bestuurlijke overheden (zie infra), anderzijds leven er vanuit de burger heel sterke, maar diffuse verwachtingen omtrent het optreden van politiemensen. Dit houdt in dat politiemensen voortdurend moeten schipperen tussen heel wat complexe - niet zelden tegenstrijdige - belangen (Chaney & Saltzstein, 1998).

We kunnen dit spanningsveld duiden aan de hand van de term ‘handhavings-paradox’, (Berkhout, 2008, p. 31), een term die de essentie van dit strijdtoneel aansnijdt. Dit begrip heeft betrekking op de ambigue verwachtingen van de burger ten aanzien van de politie. Enerzijds wordt het vrijwaren van een veilige samenleving primair bevonden. Het handhaven van het recht op veiligheid vormt een essentiële basisopdracht, een kerntaak van de overheid. Burgers verwachten dus ook dat de politie instaat voor het waarborgen van hun veiligheid. De politie is immers de institutie die van overheidswege het exclusieve mandaat heeft gekregen om legaal geweld te gebruiken (Ponsaers, Devroe, & Meert, 2006). Dit betekent dat de politie individuen die deze veiligheid in het gedrang (kunnen) brengen tijdelijk zou moeten verwijderen uit de samenleving, ten behoeve van de leefbaarheid (Naeyé, 1990).

Teneinde die garantie van veiligheid te kunnen verzekeren kan de politie te gepasten tijde dwangmaatregelen toepassen die haar in staat stelt om tijdelijk ‘verdachte’ individuen uit de samenleving te verwijderen. Deze ingrijpende beslissing moet worden afgewogen binnen de context van wat zich afspeelt. Het is evenwel zo dat politiemensen op het terrein worden geconfronteerd met complexe situaties, waarin het niet altijd onmiddellijk te achterhalen is wat de daadwerkelijke chronologie der feiten is. Voor politie-inspecteurs die belast zijn met het houden van toezicht en handhaving op het terrein is het kortom geen sinecure om de ‘gewone’ burgers steeds te filteren van de eerder ‘malafide’ medemens (Naeyé, 1990). Vaak moeten ze binnen een kort tijdsbestek handelen teneinde een toestand te ontzenuwen. Het paradoxale aan de handhaving is erin gelegen dat de roep om haar expliciete tussenkomst vaak groot is, maar van zodra de politie daadwerkelijk intervenueert de kritiek op haar handelen aanzienlijke proporties aanneemt. Veel heeft te maken met het gebrek aan inzicht van burgers in de werkingsprincipes van de politie (Berkhout, 2008). Om die reden gaan we in voorliggend onderzoek dieper in op de manier waarop de politie haar macht aanwendt in haar relatie tot verdachte burgers.

De macht van de politie in onze samenleving is niet gering. Zeker bij het uitoefenen van legale dwang beschikt de politie over verregaande bevoegdheden (Barret, 1962). Meer zelfs, politiemensen hebben het wettelijke mandaat toegewezen gekregen om dwang toe te passen ten aanzien van burgers en bekleden daarmee een monopoliepositie in de maatschappij. Studies die rapporteren over de toepassing van dwang door politiemensen leren ons dat het gebruik van dwang slechts een marginale fractie uitmaakt ten opzichte van alle interacties tussen burgers en politie (Alpert, MacDonald, & Dunham, 2005; Klukkert et al., 2009). Vaak houdt de toepassing van dwangmaatregelen indringende gevolgen in voor burgers, waardoor enkele fundamentele rechten van laatstgenoemde categorie grondwettelijk verankerd zijn. Doorgaans wordt verondersteld dat de nauwkeurig gereguleerde politiepraktijk strikt genomen geen ruimte meer laat voor eigen afwegingen die beslissingen inzake de eventuele toepassing van dwang doorkruisen. Ondanks het bestaan van een stringent regelgevend kader, wijst onderzoek (o.a. Barrett, 1962; Chappell, MacDonald, & Manz, 2006; LaFave, 1965; Mastrofski, 2004; Sullivan & Siegel, 1972; Smith & Visser, 1981) uit dat politiemensen niettemin over een zekere speelruimte beschikken die hen toelaat de beslissing inzake vrijheidsberoving vanuit verschillende motivaties te rechtvaardigen. We gaan hier in hoofdstuk 3 uitgebreider op in.

2.3.2. Formele verloop van vrijheidsberoving in België: soorten, scharniermomenten en spelers

In de aanloop naar de beslissing tot een eventuele vrijheidsberoving dienen er zich verschillende keuzemomenten aan, waarbij verschillende actoren vanuit hun expliciete bevoegdheid hun licht kunnen werpen op de situatie en een indringende beslissing ten aanzien van de verdachte kunnen nemen. In wat volgt geven we een beknopte schets van de diverse modaliteiten die gangbaar zijn in de Belgische context en lichten we kort de rol

toe van enkele van deze voorname actoren. Gezien de invalshoek van voorliggende studie (uitvoerende politieambtenaren) richten we onze blik primair op de denkbare handlingsmodaliteiten van het basiskader bij de politie.

De politie kan een burger zijn vrijheid benemen om redenen van zowel bestuurlijke als gerechtelijke aard⁴. In het eerste geval betreft het een administratieve maatregel die getroffen wordt in de uitoefening van haar preventieve opdrachten. Dit betekent dat de politie een burger maar tijdelijk in bewaring kan nemen, voor zover zij dat strikt noodzakelijk vindt voor het vrijwaren van de openbare orde. Artikel 31 van de Wet op het Politieambt schrijft de wettelijke gronden voor op basis waarvan politiemensen mogen overgaan tot deze administratieve maatregel. Deze modaliteit van vrijheidsberoving mag niet langer dan twaalf uur duren.

We opteren in dit onderzoek echter voor de analyse van de gerechtelijke aanhoudingen. In tegenstelling tot de bestuurlijke aanhouding is de gerechtelijke aanhouding repressief van aard. Het gaat in dit geval onmiskenbaar om een verstrekkende toepassing van een vorm van dwang, waarvan de repercussies op de vrijheden van personen en op de private levenssfeer niet gering is (Ponsaers, Beyens, & Verhage, 2011). Het mandaat om dwang toe te passen behoort in onze samenleving exclusief tot de bevoegdheid van de politie (Bittner, 1974; Dick, 2005; Waddington, 1999a). De voornaamste finaliteit van deze modaliteit van vrijheidsbeneming is erop gericht om een persoon die verdacht wordt van strafbare feiten, aan te houden en ter beschikking te stellen van gerechtelijke overheden. De politie moet de betrokkene in bewaring nemen, teneinde hem of haar voor te leiden voor een bevoegd magistraat. Naargelang de situatie kan dat een procureur des Konings of een onderzoeksrechter zijn. De procedurele voorschriften in relatie tot gerechtelijke aanhoudingen zijn vastgelegd in de Wet op de Voorlopige Hechtenis⁵. In dit onderzoek gaan we na op welke manier politie-inspecteurs in de eerste lijn beslissingen nemen in deze voorfase tot arrestatie (Bourdoux & Verspeelt, 1995).

De reden waarom we ervoor opteren om de initiële stadia te exploreren die kunnen uitmonden in het nemen van bewarende maatregelen door politiemensen in de eerste lijn, houdt onder meer verband met de gevolgen. Niet alleen is de maximumduur van deze modaliteit van vrijheidsberoving langer (tot vierentwintig uur), waardoor de impact van de vrijheidsbeneming ten aanzien van het individu veel groter is. De gerechtelijke aanhouding betekent daarnaast een belangrijk scharniermoment in een strafprocedure.

De politie kan een verdachte enkel aanhouden bij betrapping op heterdaad (Bruggeman, 2006; Mennes, 2006; Van den Wyngaert, 2009; Verstraeten, 1999). Deze 'politiearresta-

⁴ We willen er in dit verband op wijzen dat deze opdeling specifiek geldt voor wat betreft de Belgische situatie. Anders is het bijvoorbeeld in Nederland, waar het onderscheid bestuurlijk en gerechtelijk niet bestaat.

⁵ Wet betreffende de voorlopige hechtenis van 20 juli 1990, *BS* 14 augustus 1990.

tie' mag maximaal 24 uur duren. De bedoeling daarvan is om personen die verdacht worden van een misdrijf ter beschikking te stellen van de gerechtelijke overheden. Het doel van een aanhouding bestaat erin om bewijsmateriaal te vergaren. Een vrijheidsberoving mag dus geenszins als middel worden aangewend.

Het begrip 'verdachte' verdient hier wel een kleine kanttekening. Het is immers zo dat het Belgische strafprocesrecht slechts een zeer vage omschrijving geeft, met name een persoon die ervan verdacht wordt een strafbaar feit te hebben gepleegd (Van den Wyngaert, 2009). De vraag stelt zich evenwel door wie, wanneer en onder welke omstandigheden iemand deze status krijgt toebedeeld (Bockstaele, 2010a).

In de hiërarchisch gestructureerde politieorganisatie (van Duijn et al., 2005) is er sprake van een getrapte toekenning van macht in relatie tot de bevoegdheidsverdeling rond vrijheidsberovingen. Hiermee bedoelen we dat, in het geval van een heterdaadsituatie, een politieambtenaar die niet over de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie heeft (verder: OGP) slechts bewarende maatregelen mag nemen om ontvluchting van de verdachte te voorkomen. De politieambtenaar in kwestie moet de verdachte vervolgens ter beschikking stellen van de OGP. Het is laatstgenoemde die de vrijheidsberoving uitvoert (Denys, 2003). Een agent of inspecteur van de politie heeft dus niet de bevoegdheid om de gerechtelijke aanhouding zelf uit te voeren. Het gebruik van handboeien door politiemensen in de eerste lijn, als er op redelijke wijze vrees is voor ontsnappingspoging of -gevaar, is wel toegestaan (art. 37*bis* Wet op het Politieambt). De vraag stelt zich evenwel op basis van welke concrete aanwijzingen politiemensen deze 'vrees' in de praktijk inschatten. De bepalingen van artikel 37*bis* WPA laat de politie immers nog veel ruimte voor toepassings- en interpretatieverschillen (Berkmoes & Schuermans, 2008).

Het is precies dit soort van afwegingen in situaties die we later in dit onderzoek aan bod laten komen. Eerder wezen we er al op dat een groot deel van het eerstelijns politiewerk, omwille van de veelvuldige aanwezigheid op straat, aan het zicht van leidinggevendenden onttrokken is. De vraag stelt zich hoe politie-inspecteurs in de frontlinie omgaan met onverwachte situaties die ze tegenkomen. Als eerste 'ogen en oren' op het terrein doen zij de initiële vaststellingen. In zekere zin zijn ze daarbij hun 'eigen rechter', aangezien zij vanuit hun eerstelijnspositie over informatie beschikken waartoe andere echelons binnen de organisatie geen rechtstreekse toegang tot hebben. Het is dan ook uitgerekend op straatniveau dat zich de initiële opportuniteit voordoet om de discretionaire ruimte in te kleuren (Allen, 1984). Nochtans zijn vele feiten en omstandigheden in het beginstadium niet duidelijk (Bockstaele, 2009). Denken we maar aan situaties van intrafamiliaal geweld, waarin het op het eerste gezicht niet zonneklaar is welke partij precies slachtoffer dan wel dader is. Hoe interpreteren eerste vaststellers de werkelijkheid waarmee ze geconfronteerd worden en in welke gevallen stellen ze de OGP wel of niet in kennis van wat

zich voordoet? Hoe zien ze hun rol in het groter geheel en welke handelingsruimte menen ze daarbinnen te kunnen benutten om bepaalde motieven te laten doorwerken?⁶

Als men de aanhouding wil verlengen (langer dan 24 uur), gaat de bevoegdheid over naar de onderzoeksrechter die een waakhondfunctie vervult. Hij is er krachtens artikel 56 §1 Sv. toe gehouden om bewijsmiddelen te verzamelen, zowel à charge als à decharge en heeft als enige instantie formeel de bevoegdheid om te oordelen over de noodzaak om dwang te gebruiken (art. 28bis §3 Sv.). Daartoe kan hij onder andere een aanhoudingsbevel uitvaardigen (art. 16 Voorlopige Hechteniswet). De verdere toepassingsvoorwaarden en -modaliteiten voor de voorlopige hechtenis worden door de wet bepaald en maken het voorwerp uit van een rechterlijk toezicht (Raadkamer, Kamer van Inbeschuldigingstelling) dat periodiek wordt herhaald.

Deze maatregelen illustreren in eerste instantie dat de verschillende modaliteiten van vrijheidsbeneming aan strikte grond- en vormvoorwaarden onderworpen zijn. Daarnaast werd in de tweede plaats duidelijk dat een vrijheidsberoving zowel geïnitieerd kan worden door de gerechtelijke overheden (bijvoorbeeld mits aanhoudingsbevel uitgevaardigd door de onderzoeksrechter) als op initiatief van politiemensen bij de ambtelijke vaststelling van een misdrijf. Ten derde zagen we hoe er op verschillende echelons (de politie, het parket, de onderzoeksgerechten) scharniermomenten zijn ingebouwd, waar op gezette tijdstippen over de opportuniteit van een (verdere) vrijheidsberoving wordt geoordeeld. Een scharniermoment kan betekenen dat een verdachte opnieuw (tijdelijk) in vrijheid wordt gesteld, maar net zo goed kan de periode van hechtenis door andere instanties bekrachtigd en aldus verlengd worden. Omdat politiemensen in de eerste lijn als toeleveraar fungeren van het strafrechtsbedelingsapparaat, vinden we het belangrijk om deze eerste, onzichtbare ‘voorfase’ op het terrein inzichtelijk te maken. De inzet, met name de vrijwaring van individuele rechten en vrijheden, is dat vanzelfsprekend ook.

2.3.3. *Impliciete macht van frontlijnpolitiemensen inzake vrijheidsberoving?*

Eerder werd al gewezen op het feit dat politiemensen verschillende soorten beslissingen kunnen nemen. Daarbinnen kunnen ze tot op zekere hoogte bepalen welke zaken hun tussenkomst vereisen en welke niet. In zekere zin verraden deze keuzes een cruciale ‘fil-

⁶ Bovenstaande paragraaf verduidelijkte de formele procedure op niveau van de politie in het geval van heterdaadsituaties. Hoewel het buiten het bestek van ons onderzoek valt, wijzen we de lezer op het feit dat er buiten heterdaad andere procedurele voorschriften gelden (Mennes, 2006). In dat geval kan enkel de procureur des Konings (art. 28bis §1 Sv.) binnen het raam van een opsporingsonderzoek (wettelijke regeling in Wet van 12 maart 1998) beslissen om de verdachten te arresteren voor maximaal 24 uur. De arrestatie door politie of parket is slechts mogelijk ‘bij ernstige aanwijzingen van schuld’ (Bruggeman, 2006; Van den Wyngaert, 2009). Artikel 28bis §3 Sv. bepaalt immers dat de opsporingshandelingen geen enkele dwangmaatregel mogen inhouden, noch schendingen van de individuele rechten en vrijheden.

terfunctie'. De politie fungeert immers als eerste schakel in de strafrechtsketen (Allen, 1984) en met de 'input' die ze de navolgende instanties aanlevert, bepaalt ze in een bepaald opzicht de hoeveelheid maar ook de aard van de te verwerken zaken. Voor wat betreft de positie van frontlijndienders betreft, mogen we veronderstellen dat er tot op bepaalde hoogte een vorm van keuzevrijheid bestaat (Ringeling, 1978). Soms is deze handlingsruimte expliciet gegund, in andere gevallen zijn er andere factoren die bijdragen tot de aanwezigheid en de bestending van een mate van appreciatieruimte.

Niettegenstaande politiemensen in België, anders dan in sommige andere landen, officieel geen seponeringsbevoegdheid hebben (de Wilde, 1982), is het niet ondenkbaar dat bepaalde feiten op 'straatniveau' worden afgehandeld, zonder dat deze daarom per definitie (al dan niet onverwijld) ter kennis worden gebracht van de bevoegde (gerechtelijke) instanties. Onderzoek wijst immers uit dat tal van factoren (waaronder de werkdruk) aanleiding kunnen geven tot een zekere autonomie op het terrein (Galligan, 1986; Lipsky, 1980). De noodzaak tot het maken van keuzes is, kortom, vaak ingegeven vanuit de beperkingen in relatie tot de schaarse middelen die voorhanden zijn (Kadish, 1962; Terpstra, 2008). De oneindige vraag en de schaarse middelen kunnen in hoofdte van frontlijndienders zorgen voor de ontwikkeling van aantal coping mechanismen (zoals eigen prioriteitsstelling), teneinde onder meer een gevoel van saturatie enigszins hanteerbaar te houden (Terpstra, 2008). Naast de aanpassing aan beleidsmatige prioriteiten in de taakuitvoering, moeten politiemensen dus ook rekening houden met beheersmiddelen en -mogelijkheden (Senden, Enhus, & Eliaerts, 1990).

Strikt genomen berust op politiemensen in België thans een verbaliseringsplicht, wat impliceert dat ze in principe elk strafbaar feit moeten vaststellen en onverwijld ter kennis moeten brengen van de bevoegde instanties⁷.

In de praktijk is het evenwel aannemelijk dat politiemensen zelf strategieën in het leven roepen waardoor men een zekere beoordelingsruimte geniet. We benadrukken hierbij nog eens de specifieke positie van de frontlijndiender, die tijdens de uitoefening van zijn job veelal op straat werkzaam is en aldus onttrokken is aan rechtstreekse toezichts- en controlemechanismen (Goldstein, J., 1960). Dus, hoewel het basiskader van de politie in deze geen expliciete keuzevrijheid geniet, mogen we er evenwel vanuit gaan dat de impliciete macht van eerstelijns politieambtenaren niet onaanzienlijk is.

⁷ Zo behoort het tot de expliciete bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om te oordelen over de opportuniteit om een bepaald misdrijf te vervolgen en wordt pas op niveau van de vonnisgerechten finaal een uitspraak gedaan over de schuldvraag. Zolang de vonnisrechter de schuld kwestie ten aanzien van een verdachte niet onomstotelijk bewezen acht, blijft het vermoeden van onschuld theoretisch gezien overeind staan. We kunnen ons evenwel afvragen tot op welke hoogte dit vermoeden van onschuld in de praktijk nog langer overeind blijft staan, als de burger tijdens deze periode van voorlopige hechtenis verstoken blijft van een aantal fundamentele basisrechten, met het verbod van 'komen en gaan' als ultieme beperking van zijn bewegingsvrijheid.

Vooreerst staan we stil bij de formele procedure in België die de praktijk van aanhoudingen vastlegt. We willen in dit verband opmerken dat de wijze waarop de politie in haar hoedanigheid van ‘opsporingsdienst’ wordt aangestuurd, frappante verschillen vertoont met landen die een Anglo-Amerikaans rechtssysteem hanteren. Zo is de finaliteit van waaruit politiemensen in een strafonderzoek vertrekken wezenlijk verschillend. Dit heeft te maken met het karakter van het vooronderzoek in strafzaken dat grote verschillen vertoont tussen ons Napoleontische bestel enerzijds en het Anglo-Amerikaanse rechtssysteem anderzijds. Het vooronderzoek in strafzaken heeft, voor wat de Belgische situatie betreft althans, een sterk inquisitoir karakter. Dit brengt met zich dat het uiteindelijke objectief van de politiediensten om onderzoek te doen finaal gericht is op ‘waarheidsvinding’ (Bockstaele, 2009; Van den Wijngaert, 2006; Verstraeten, 1999). Dit impliceert onder meer dat de Belgische politie in theorie verondersteld wordt om gedurende haar pogingen om de werkelijkheid te (re)construeren ook naar elementen moet speuren die de onschuld van een verdachte kunnen aantonen. Hiermee dient zich een wezenlijk onderscheid aan in vergelijking met haar buitenlandse collega’s binnen een Anglo-Amerikaanse context, waar een actieve rol voor de verdachte zelf is weggelegd inzake het staven van zijn onschuld.

Het feit dat de Belgische politie actief de zoektocht naar ‘waarheidsvinding’ uitvoert – in plaats van te streven naar een vervolging – brengt met zich mee dat de positie van de verdachte ook een geheel andere plaats inneemt. Aangezien een verdachte burger in België in dit stadium van de strafrechtspleging een passieve rol vervult en praktisch gezien in de onmogelijkheid verkeert om zijn ‘vermoeden van onschuld’ zelf te bewijzen, stelt zich de vraag op welke manier politiemensen op het terrein betekenis geven aan een aantal elementen, die bepalend zijn voor het oordelen inzake schuld of onschuld. Gezien het niet-tegensprekelijke karakter dat aan het inquisitoir perspectief ten grondslag ligt, is de positie van de verdachte redelijk precair⁸.

⁸ Teneinde de positie van de rechtsonderhorige te beschermen heeft de wetgever evenwel in een aantal strikte (grond)wettelijke waarborgen voorzien. Hierbinnen gelden nauwkeurige procedurele vereisten die tot doel strekken de precare positie van de rechtsonderhorige te bewaken. Om misbruik van de toepassing van deze ingrijpende dwangmaatregel te vermijden, bestaan er een aantal (grondwettelijke) garanties die het democratisch toezicht op deze praktijk verhogen. Een van deze procedurele waarborgen stipuleert dat de termijn van een vrijheidsberoving strikt onderworpen is aan wettelijke bepalingen, die te allen tijde moeten worden nageleefd. Zo mag een vrijheidsberoving door de politie in de fase van de arrestatie niet langer duren dan vierentwintig uur. Deze bepaling is vastgelegd in artikel 12 van de Grondwet. Voorts geldt de vereiste van artikel 5,3 E.V.R.M. waarbij de aangehouden persoon zo snel mogelijk voor een rechter moet worden gebracht. Dit betekent in de praktijk dat de aangehoudene zo snel mogelijk moet worden voorgeleid voor een onderzoeksrechter die - in alle neutraliteit - oordeelt over de opportuniteit van een voorlopige hechtenis. Omdat het Belgische strafrechtssysteem, in tegenstelling tot de Anglo-Amerikaanse context, tijdens een gerechtelijk vooronderzoek een inquisitoir karakter heeft, komt het de onderzoeksrechter en niet de politie toe om finaal te beslissen over de opportuniteit van een voorlopige hechtenis. Immers, deze eerste is er volgens zijn onafhankelijke positie toe gehouden om te waken over de objectiviteit waarin de opsporingsdaden verricht worden. Zo moet de onderzoeksrechter bij het aansturen van politiemensen op het terrein erover waken dat er ook bewijzen vergaard worden à décharge van de verdachte.

Om het belang of de impliciete macht van de politie in dit gebeuren te onderstrepen, bespreken we in de tweede plaats haar frontlijnpositie in relatie tot het ruimere geheel van de strafrechtsketen waarbinnen ze werkzaam is. Als eerstelijnsinstantie verwijzen politiemensen burgers door naar andere, al dan niet (buiten)gerechtelijke, instanties. In welke omstandigheden zijn politiemensen van oordeel dat men met een ‘verdachte’ te maken heeft⁹? Overigens betekent het toekennen van de status ‘verdachte’ aan een burger vaak een eerste stap in een lange, strafrechtelijke procedure (Mendias & Kehoe, 2006). Hiermee wordt de rol van de politie als voornaamste toeleveraar, oftewel haar hoedanigheid als belangrijke poortwachter van de strafrechtsbedeling, duidelijk. Kortom, beslissingen die op het terrein worden genomen in dit stadium zijn cruciaal (Alpert et al., 2005). Deze initiële beslissingen zijn immers doorslaggevend voor het verdere lot van een verdachte burger en sturen tezelfdertijd de activiteiten van de navolgende actoren in de strafrechtsketen aan.

De vrijheidsberoving als extreme vorm van dwang is een erg rigoureuze ambtshandeling die net daarom strikt wettelijk is omschreven¹⁰. De vraag stelt zich evenwel of een uitvoeringspraktijk die zeer sterk gereguleerd is überhaupt nog ruimte laat voor een mate van persoonlijke inbreng op niveau van een politie-inspecteur. Voorliggende studie heeft daarom tot doel na te gaan op welke manier de praktijk van (gerechtelijke) vrijheidsberovingen vorm krijgt op niveau van eerstelijnspolitieambtenaren en of er variatie kan worden vastgesteld in uitkomst op individueel niveau.

Tot op heden is het immers niet altijd duidelijk waarom de toepassing van deze dwangmaatregel ten aanzien van sommige individuen wel en ten aanzien van andere niet wordt bevolen.

2.4. Relevantie van het onderzoek

Gezien de actuele problematiek betreffende het nijpende capaciteitstekort in arresthuizen (Beyens, 1997; Beyens, Snacken, & Eliaerts, 1993; Snacken, 2004) wordt er voor gepleit om gevangenen zoveel als mogelijk te ontzien en de toepassing van bewarende maatregelen zoveel als mogelijk te beperken¹¹. Het aandeel beklaagden¹² in Belgische gevangenen bestreekt net voor de eeuwwisseling ongeveer één derde van de gemiddelde dagpo-

⁹ We willen er in dit verband op wijzen dat er tot op heden geen eensluidende omschrijving voorhanden is van een ‘verdacht’ persoon (zie infra). Dit doet ons besluiten dat het toeschrijven van de status ‘verdacht’ een appreciatierecht is dat in hoofde van de vaststellers op het terrein kan worden beslecht.

¹⁰ Teneinde de context enigszins te begrijpen waarin de dwingende bepalingen moeten worden uitgevoerd, geven we in hoofdstuk 2 een overzicht van de meest relevante voorschriften die gestipuleerd worden in het formele handelingskader.

¹¹ Antwerpse advocaten klagen overbevolking in gevangenis ‘door voorlopige hechtenis’ aan (25 september 2009). *De Morgen*.

¹² Dit is de som van het aantal aangehouden (gedetineerden in het regime ‘voorlopige hechtenis’) en niet-definitief veroordeelden (personen die in afwachting van een uitspraak in beroep in detentie vertoeven).

populatie (Beyens & Tubex, 2002). Recentere cijfers tonen aan dat de stijgende tendens zich blijft voortzetten en stellen dat de percentages beklagden in penitentiaire instellingen oplopen tot 40% ten opzichte van de totale gevangenispopulatie (Onkelinx, 2005). Tijdens het voorjaar 2012 verbleven er naar schatting 4.400 gedetineerden in voorlopige hechtenis in Belgische gevangnissen, ten opzichte van een totaal van 11.000 gedetineerden¹³. Met dit indrukwekkend hoge percentage beklagden in voorlopige hechtenis behoort België tot één van de koplopers binnen de Europese Unie. Nochtans hoort de toepassing van de voorlopige hechtenis van nature uitzonderlijk te zijn (Boutmans, De Béco, De Wit, & Neve, 1990; Vandeputte, 2001; Van Cauwenberghe, 2008). Het gaat hier om vrijheidsberovingen van personen die nog niet schuldig zijn bevonden aan een strafbaar feit.

Vanuit de betrachting om het aantal beklagden in de gevangnissen in te dijken, moet de beslissing tot vrijheidsberoving dezer dagen stellig gemotiveerd worden door de onderzoeksrechter, die over een verregaande macht beschikt om personen van hun vrijheid te beroven. Deze bijkomende verantwoordingsplicht is één van de wezenlijke voorwaarden die vervat ligt in de Wet op de Voorlopige Hechtenis (Van den Wyngaert, 1991).

Ondanks de implementatie van deze wet, kunnen we dezer dagen geen significante afname van het aantal beklagden in detentie optekenen¹⁴. We vragen ons dan ook af of men er in geslaagd is om de toepassingsgevallen van de voorlopige hechtenis in realiteit tot een minimum te beperken (Vandeputte, 2001) en in hoeverre de motiveringsplicht in de praktijk voldoende geconcretiseerd wordt¹⁵. Immers, op basis van welke criteria wordt het vluchtgevaar of het gevaar voor herhaling, beiden gronden die de volstreekte noodzaak van een vrijheidsberoving aantonen, precies gemotiveerd (Boutmans et al., 1990)?

De politie speelt geen onbelangrijke rol in deze voordeurpolitiek. Onder meer om die reden dringt zich de vraag op op welke manier frontlijnpolitie mensen te werk gaan in de toelevering van verdachten naar andere echelons in de strafrechtspiramide.

Daarnaast heeft het thema ‘vrijheidsberoving’ de laatste tijd al heel wat inkt doen vloeien ten gevolge van fel gemediatiseerde uitspraken in strafzaken (Van Steenbrugge & Raspoet, 2007)¹⁶. Een aantal ophefmakende processen werden in de Belgische media vanuit verschillende hoeken fel bekritiseerd en naast de werkwijze van de politiemensen in kwestie kwam ook en vooral de figuur van de onderzoeksrechter daarbij flink onder vuur

¹³ Van Horenbeek, J. (20 maart 2012). Turtelboom wil nu ook enkelband tijdens voorlopige hechtenis. *De Morgen*, p. 10.

¹⁴ Voor een overzicht van de actuele stand van zaken, zie http://www.just.fgov.be/img_justice/publications/pdf/182.pdf

¹⁵ Bekaert, P. (27 december 2007). De ondraaglijke lichtheid van de voorlopige hechtenis. *De Morgen*.

¹⁶ Zie onder meer Demets, F. (26 maart 2010). Staatsgevaarlijk, maar toch vrij. KI laat zes vermeende PKK-strijders na drie weken uit cel ondanks ‘ernstige aanwijzingen van schuld’. *De Morgen*, p. 3; Somers, S. (31 augustus 2011). Beschuldigde parachutemoord van de klas recht naar de cel. *De Morgen*.

te liggen¹⁷. De voornaamste bezwaren situeren zich vooral in de sfeer rond ‘neutraliteit van het vooronderzoek’ en het vraagstuk omtrent de mate waarin democratisch toezicht wordt gewaarborgd op de opsporingsactiviteiten van politiediensten¹⁸. Het gaat dan onder meer over het handhaven van het inquisitoire karakter in deze fase dewelke vereist dat er ook à decharge onderzoek moet worden gevoerd (Lamon, 2002).

Deze ‘voorfase’ die een eventuele vrijheidsberoving voorafgaat is tot op heden onderbelicht in België. Bestaande (buitenlandse) studies rapporteren nagenoeg uitsluitend over de situatie binnen een Anglo-Amerikaanse context. Een Belgisch standaardwerk naar het optreden van politiemensen in relatie tot de praktijk van gerechtelijk aanhoudingen is tot nu toe onbestaande. Nochtans zijn er goede redenen om een studie te verrichten met betrekking tot de uitvoering van politiewerk in relatie tot het gebruik van deze dwangmaatregel.

Dikwijls, maar niet noodzakelijk, kunnen vrijheidsberovingen op niveau van de politie het voorspel betekenen van de voorlopige hechtenis¹⁹. Op basis van resultaten uit buitenlands onderzoek mogen we veronderstellen dat er in deze ‘voorfase’ tot eigenlijke aanhouding een grijze handelingsruimte bestaat, waarbinnen heel wat factoren onderling met elkaar interfereren en de uiteindelijke besluitvorming kunnen beïnvloeden (Chappell et al., 2006; Friedrich, 1980; LaFave, 1965; Smith & Visser, 1981). In dit verband moeten we opmerken dat de resultaten uit buitenlands onderzoek niet zonder meer getransponeerd kunnen worden naar de Belgische setting omwille van de reeds hoger genoemde fundamenteel verschillende aansturing van de politie.

Vergelijkend onderzoek betreffende de voorfase die aanleiding geeft tot een eventuele (gerechtelijke) vrijheidsberoving dient daarom met de grootste omzichtigheid te gebeuren. Door dit onderscheid in finaliteit van opsporingsactiviteiten in dit voorstadium tot arrestatie mogen we immers veronderstellen dat er andere rationalisaties kunnen spelen op het terrein.

Op basis van al het voorgaande kunnen we dus stellen dat politie-inspecteurs vanuit hun wettelijk mandaat dwang kunnen opleggen (Ponsaers et al., 2006), maar dat het tot dusver ontbreekt aan een antwoord op de vraag vanuit welk soort redenering deze beslissing is ingegeven. Want, hoewel politieambtenaren bij een aanhouding strak worden aangestuurd door wettelijke spelregels (onder meer de Wet op het Politieambt, het strafwetboek) en beleidsopties (bijvoorbeeld een parketbeleidsplan, een zonaal veiligheidsplan),

¹⁷ Van Cauwenberghe, K. (10 december 2010). Raak niet aan de onderzoekrechter. *De Morgen*, p.19.

¹⁸ Zo wordt de roep om repressie, in combinatie met de druk op speurders, genoemd als voornaamste verklaring waarom het aantal mensen dat onterecht in voorhechtenis zit alsmaar toeneemt (Somers, S. (28 maart 2012). Steeds meer mensen zitten onterecht in voorhechtenis. *De Morgen*).

¹⁹ We herinneren de lezer eraan dat onze uiteenzetting zich beperkt tot omstandigheden waarbij er sprake is van (vermoeden van) betrapting op heterdaad (art. 1 Voorlopige Hechteniswet).

lijkt er niettemin een belangrijke discretionaire ruimte te bestaan (Bittner, 1975) die voortvloeit uit de politieke cultuur die erop gericht is om zoveel mogelijk bewijsmateriaal à charge van verdachte personen te verzamelen. Bevindingen uit buitenlandse literatuur (Gottfredson & Gottfredson, 1980; Kane, 2000; LaFave, 1965; Smith & Visser, 1981) suggereren dat de beslissing tot vrijheidsberoving een ‘strijdtonel’ is waarbinnen politiemensen een zekere handelingsruimte hebben om eigen motieven om arrestaties na te streven te laten doorwerken. Anders dan de situatie in het buitenland is ook dit beslissingsproces voorafgaandelijk aan een vrijheidsberoving nauwelijks onderzocht in België.

Het zichtbaar maken van de ‘dynamiek’ tussen verdachte burgers en politie-inspecteurs enerzijds en het doorgronden van de manier waarop individuele uitvoerders betekenis geven aan de sociale realiteit waarmee ze dagelijks geconfronteerd worden tegen de achtergrond van het formele beleidsmatige kader anderzijds, brengt met zich mee dat er verantwoording kan worden afgelegd voor de onzichtbare keuzes die op het terrein genomen worden. Opnieuw kan inzicht in deze specifieke uitvoeringspraktijk de vrees voor willekeur en selectiviteit doen opheffen. Toch kan een zekere handelingsvrijheid politiemensen op het terrein, net omgekeerd, toelaten om op een creatieve manier tegemoet te komen aan situationele noodwendigheden.

Precies daarom gaan we na hoe politiemensen omgaan met het spanningsveld, waarbij ze enerzijds sterk beleidsmatig gestuurd worden en anderzijds verondersteld worden in te spelen op onverwachte situaties en diffuse verwachtingen van burgers (Terril et al., 2003). Kortom, we willen achterhalen op welke manier de uitvoerders op het niveau van de lokale politie dit spanningsveld hanteren binnen het formele, wettelijke kader waarin ze opereren. Het blootleggen van rationalisaties en motivaties, de coping mechanismen van individuele politiemensen, verklaart immers niet enkel de gevolgen van bepaalde keuzes op het terrein, daarnaast kan het leidinggevende politiemensen een handvat bieden om hun personeel al dan niet anders aan te sturen.

2.5. Leeswijzer

De opbouw van dit onderzoek bestaat uit drie grote delen.

Een eerste deel bestrijkt een theoretisch kader.

Dit eerste, inleidende hoofdstuk is vooral bedoeld om de lezer wegwijs te maken in de achterliggende context van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 behandelen we de onderzoeksopzet. Hierbinnen omschrijven we de centrale doelstelling van dit onderzoek en formuleren we achtereenvolgens de specifieke onderzoeksvragen. In functie van het beantwoorden van de respectievelijke vragen lichten we de gehanteerde onderzoeksmethodologie toe.

In een navolgend hoofdstuk (hoofdstuk 3) besteden we aandacht aan het centrale begripkader. Hierbinnen komt de eerste onderzoeksfase op basis van de literatuurstudie aan bod. Het begrip ‘police discretion’ wordt toegelicht en we gaan na op welke manier we de complexe uitvoeringsrealiteit op niveau van de politie in de Belgische context kunnen capteren op basis van een eigen werkdefinitie.

Een tweede luik bestaat uit het empirisch onderzoek.

Hoofdstuk 4 richt zich op het macroniveau oftewel op de organisatie van basispolitiezorg in België. Hierbinnen gaat onze aandacht uit naar de politiestructuur enerzijds en naar de (beleidsmatige) aansturing van de korpsen. De inventarisatie die we maken van sturingsinvloeden is niet exhaustief. De dominantie binnen voorliggend onderzoek situeert zich immers op niveau van de uitvoerders. Niettemin willen we de lezer bij wijze van achtergrond een schets meegeven van het organisatorische en beleidsmatige kader waarbinnen het uitvoeringswerk kan gesitueerd worden. We bespreken hierin ook de manier waarop de bestudeerde politiekorpsen op hoofdlijnen van elkaar verschillen.

In hoofdstuk 5 zoomen we in op de ‘onzichtbare’ uitvoeringspraktijk. Dit betekent dat we beslissingsprocessen van frontlijndienders in kaart brengen en op basis van observaties en informele gesprekken achterhalen welke keuzes zich dagelijks zoal opdringen en op basis van welke elementen men zich bij de besluitvorming voornamelijk laat leiden. Welke zijn de dominante logica’s en tot op welke hoogte heeft men het gevoel dat men een zekere autonomie heeft in relatie tot wat men precies doet? We vertrekken hierbij dus vanuit de beleving van de *street-level* bureaucraten zelf. We trachten daarbij vooral om op inductieve manier de aard en de betekenis van bepaalde dimensies te schetsen. Tezelfdertijd brengen we op basis van interviews met leidinggevendenden in kaart op welke manier zij pogingen ondernemen om hun greep op het terreinwerk te vergroten. Kortom, het spanningsveld tussen uitvoeringspraktijk en interne aansturing treedt hier nadrukkelijk op de voorgrond.

In hoofdstuk 6 bestuderen we het handelingsrepertoire van individuele interventie-inspecteurs in relatie tot de voorfase die aanleiding kan geven tot een gerechtelijke aanhouding. Op basis van fictieve casussen onderzoeken we of de toepassing van deze dwangmaatregel op basiskaderniveau nog ruimte laat voor de inbreng van andere dan beleidsmatige factoren. We bestuderen aan de hand van gefingeerde praktijkvoorbeelden welke betekenis politiemensen geven aan de situaties waarmee ze geconfronteerd worden, hoe de sequentie van hun handelingen er vervolgens uitziet en op welke manier dit hun uiteindelijke keuze beïnvloedt. Tezelfdertijd laten we ook enkele Officieren van Gerechtelijke Politie aan het woord. De bedoeling daarvan is om na te gaan in hoeverre we verschillen kunnen zien opduiken in de manier waarop deze leidinggevende ambtenaren hun beslissingen legitimeren.

Hoofdstuk 7 omvat in eerste instantie een transversale analyse van de wijze waarop de toepassing van dwang, i.c. de gerechtelijke vrijheidsberoving, in de praktijk tot stand komt. Vervolgens reflecteren we hierbinnen over onder meer de implicaties die deze bevindingen genereren in termen van sturing en uitvoering, maar ook met betrekking tot individuele rechten en vrijheden.

Deel drie omvat ten slotte het algemene besluit.

In hoofdstuk 8 vatten we de belangrijkste krijtlijnen van voorliggend onderzoek samen en voorzien we ruimte voor enkele kritische reflecties in relatie tot de onderzoeksbevindingen. Nadat we een aantal concluderende slotbeschouwingen formuleerden, besluiten we deze publicatie met een kleine greep aan toekomstgerichte voorstellen ter optimalisering van het politie-functioneren.

Hoofdstuk 2: Onderzoeksdesign en methodologie: naar een gelaagde, kwalitatieve en comparatieve onderzoeksopzet

1. Inleiding

In voorliggend onderzoek kunnen er vier grote onderzoeksfasen worden opgetekend waarbinnen we telkens een antwoord op de respectievelijke deelvragen willen formuleren. In wat volgt expliciteren we de (sub)doelstellingen per onderzoeksfase. We geven daarbij telkens aan welke onderzoeksmethodes worden aangewend in functie van die zoektocht.

2. Centrale doelstelling

Een eerste betrachting van voorliggend onderzoek bestaat uit het leveren van een bijdrage inzake de begripsbepaling betreffende ‘discretion’. Op basis van bestaande inzichten in de bestuurskundige en criminologische literatuur trachten we tot een werkdefinitie te komen die het bestudeerde handelingskader in onderhavige studie ontsluit.

In tweede instantie wensen we een deel van de onzichtbare uitvoeringspraktijk op niveau van het basiskader van de lokale politie inzichtelijk te maken. Voorliggend onderzoek is opgevat als een comparatieve studie en dit op meerdere niveaus. Globaal gezien kunnen we stellen dat de analyseslag gebeurt op basis van een drietrapsraket. Dit houdt in dat we allereerst een - beknopte - vergelijking maken op **korpsniveau**.

De keuze om meer dan één politiekorps te onderzoeken is ingegeven vanuit het vraagstuk betreffende de mate waarin de organisatiestructuur bepalend kan zijn voor de invulling van het politionele uitvoeringswerk. Een vergelijking op korpsniveau stelt ons niet alleen in staat om na te gaan in hoeverre korpseigen kenmerken (organisatiestructuur) resultaten in parallellen dan wel in verschillen op gebied van uitvoeringsstijl met een ander korps, maar verschaft ons daarnaast evenzeer inzichten in de afzonderlijke accenten die binnen de lokale sturingsmechanismen worden gelegd²⁰.

²⁰ Hoewel het Nationaal Veiligheidsplan (NVP) een belangrijk stuurinstrument vormt om het veiligheidsbeleid op landelijk niveau vorm te geven, kan de korpschef die de dagelijkse leiding van de lokale politie waarneemt eigen accenten leggen naargelang de noodwendigheden van de plaatselijke context dat vereisen. Als verantwoordelijke voor de uitvoering van het lokaal politiebeleid moet hij erover waken dat de visie, missie en doelstellingen van zijn lokale veiligheidsplan geënt zijn op het Nationaal Veiligheidsplan (NVP).

De korpsleiding of zonechef geniet in dit verband een zekere ruimte om de organisatie en de verdeling van de taken in het korps zelf te organiseren. Elk politiekorps bestaat uit een operationeel kader van politieambtenaren en agenten van politie en een administratief en logistiek kader, samengesteld uit burgerpersoneel. De getalsterkte van deze twee kaders wordt dan wel bepaald door de Gemeenteraad (ten minste voor wat betreft de ééngemeentezones) overeenkomstig de minimale normen die bij koninklijk besluit zijn bepaald (KB 05.09.2001), maar de structuur van een lokaal politiekorps is niet (wettelijk) vastgelegd. Dit brengt met zich mee dat er, afhankelijk van het korps, beleidsmatig andere keuzes kunnen worden gemaakt om de ‘basisfunctionaliteiten’ te organiseren. Deze opmerking leidt ons naar een tweede belangrijk vergelijkend

Het is immers in tweede instantie onze betrachting om te achterhalen in hoeverre het werk gestructureerd wordt door de taakverdeling. De vraag stelt zich of de uitvoering sterk gedomineerd wordt door de aard van de **basisfunctionaliteit**, dan wel of en welke andere mechanismen er spelen die de uitkomst van beslissingen op het terrein beïnvloeden.

Kortom, binnen dit tweede analyseniveau zullen we aandacht hebben voor de uitvoeringscontext waarbinnen de basisfunctionaliteiten wijkdienst, lokale rechedienst en interventiedienst plaatsgrijpen.

Een derde en laatste analyseslag gebeurt ten slotte op microniveau, met name op niveau van de **individuele politie-inspecteur**. In deze fase gaan we na welke mate van handelingsvrijheid individuele inspecteurs hebben in relatie tot één specifieke politiehandeling, met name de praktijk van aanhoudingen. In het bijzonder vragen we ons daarbij af op welke manier politie-inspecteurs betekenis geven aan (verdachte) situaties en in functie van welke overwegingen ze overgaan tot het gebruik van dwang. We stellen ons daarbij onder andere de vraag of de stringente aansturing desondanks ruimte laat voor een gediversifieerde uitvoeringspraktijk en of er in dat verband betekenisvolle verschillen kunnen worden vastgesteld op persoonsniveau.

3. Specifieke onderzoeksvragen

Op basis van voorgaande hopen we te hebben duidelijk gemaakt dat de doelstelling meervoudig is. Enerzijds willen we een bijdrage leveren aan het theoretische discours rond 'discretion', anderzijds richt deze studie zich op de dagelijkse politiepraktijk waardoor we op basis van actueel, empirisch materiaal het beeld van uitvoeringswerk mee in kaart proberen te brengen. Omdat het empirisch luik kan opgesplitst worden in meerdere deelvragen, die telkens een ander facet van uitvoeringswerk belichten, dringt een indeling in meerdere onderzoeksfasen zich op. In wat volgt zullen we daarom in functie van elke fase de specifieke onderzoeksvragen formuleren en de gehanteerde methodologie daarvoor belichten.

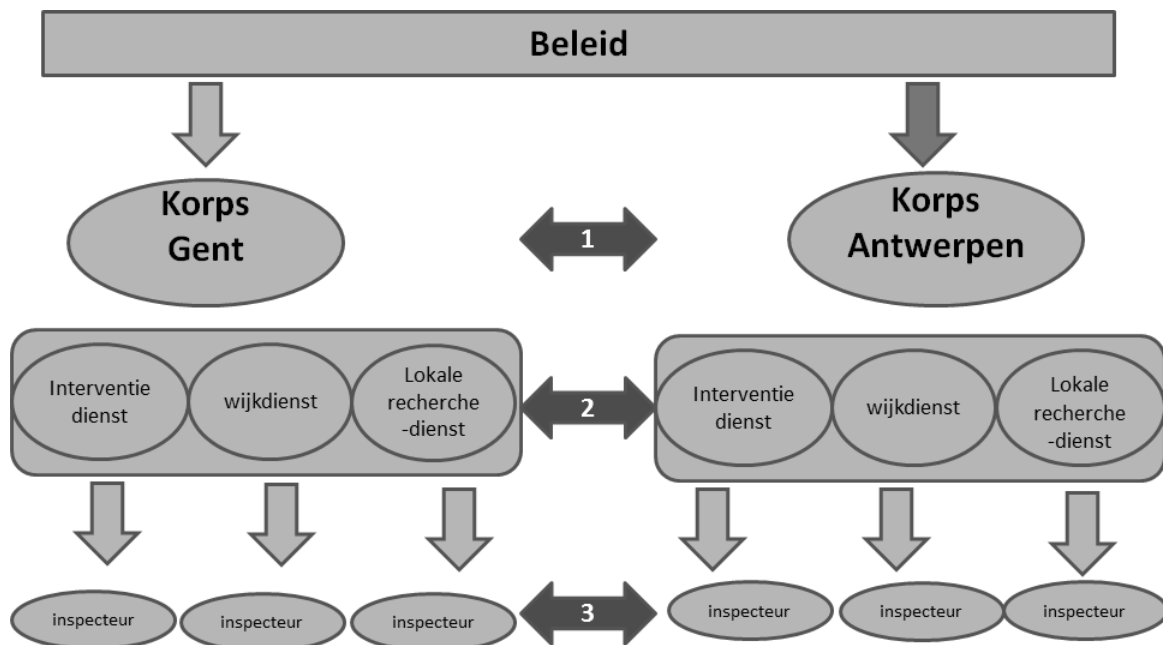
niveau, met name dat van de afzonderlijke basisfuncties binnen de onderscheiden korpsen. Deze kwestie zal binnen het bestek van onderzoeksvraag 3 verder behandeld worden.

Onderstaand schema vat de voornaamste stadia samen:

Onderzoeksvragen	Actie	Methodologie
Onderzoeksvraag 1	Conceptuele uitwerking 'discretion'	Fase I: theorie - literatuurstudie
Onderzoeksvraag 2	Beleidssturing: vergelijking op korpsniveau (analyseniveau 1)	Fase II: contextanalyse documentstudie en interviews
Onderzoeksvraag 3	Beleidsuitvoering: vergelijking op niveau van basisfunctie (analyseniveau 2)	Fase III: veldwerk observaties en interviews
Onderzoeksvraag 4	Beleidsuitvoering: vergelijking op niveau van individuele inspecteur (analyseniveau 3)	Fase IV: casusstudie

Samengevat kan het onderzoek worden opgedeeld in drie verschillende analyseniveaus. Zoals uit onderstaande figuur blijkt omvat analyseniveau 1 een vergelijking op korpsniveau. Binnen niveau 2 ligt de focus op de afzonderlijke basisfunctionaliteiten (de wijkdienst, de lokale researchedienst, de interventiedienst). Het derde analyseniveau speelt zich ten slotte af op het 'level' van de individuele uitvoerder. Schematisch ziet deze drieling er als volgt uit:

Figuur 1: Onderzoeksmodel per analyseniveau



In het navolgende gedeelte worden de onderzoeksvragen per fase verder uitgewerkt. Daarbij vermelden we telkens de onderzoeksmethoden op basis waarvan we het antwoord op

de betreffende vragen hebben achterhaald. De structuur van deze studie is tevens gebaseerd op de volgorde zoals hierboven wordt weergegeven.

3.1. Onderzoeksvraag 1: De zoektocht naar een betekenisvolle invulling van police discretion

3.1.1. *Subvragen*

- ✓ Welke lading dekt de vlag ‘police discretion’?
- ✓ Op welke manier wordt ‘police discretion’ vertaald binnen het Nederlandstalige vakgebied?
- ✓ Welke handelingen vallen er binnen het bestek van voorliggende studie onder de noemer ‘police discretion’ en welke gedragingen vallen buiten ons aandachtsgebied?
- ✓ Welke elementen kunnen de uitvoeringspraktijk mee vorm geven?

3.1.2. *Doelstelling*

In voorliggende fase trachten we in eerste instantie het concept ‘police discretion’ helder te krijgen. Hiermee leveren we een theoretische bijdrage in de zoektocht naar een gepaste begripsomschrijving. Rekening houdend met de Angelsaksische traditie waarin ‘police discretion’ een veelvuldig gebruikte term is, gaan we na welke betekenis dit begrip heeft of kan hebben in de Belgische context. Daarnaast gaan we eveneens op zoek naar elementen waarvan eerdere onderzoeken aantonen dat ze met het uitvoeringswerk kunnen interfereren.

3.1.3. *Methodologie: literatuurstudie*

Voor dit eerste onderzoeksluik baseren we ons in hoofdzaak op theoretische inzichten verkregen uit bestuurskundige literatuur rond politieel uitvoeringswerk. Verder omvat de literatuurstudie een analyse van bestuurskundige en criminologische publicaties die zich concentreren rond enkele terugkerende thema’s, waaronder ‘*police discretion*’, ‘*policy implementation*’, ‘*police accountability*’ en ‘*arrest decisions*’.

3.2. Onderzoeksvraag 2: Een exploratie op macroniveau: onderzoek naar beleidssturing in twee grootstedelijke politiekorpsen

3.2.1. *Subvragen*

- ✓ Welke beleidssturing is voor beide korpsen gelijk?
- ✓ Welke beleidssturing is voor beide korpsen verschillend?

- ✓ Wat doen de korpsen daarmee in termen van:
 - organisatiestructuur?
 - vertaling naar het korpsbeleid?
- ✓ Welke contextelementen moeten we indachtig zijn bij de interpretatie hiervan
 - in het Gentse politiekorps?
 - in het Antwerpse politiekorps?

3.2.2. Doelstelling

Binnen voorliggende onderzoeksfase speuren we naar verschillen en gelijkenissen die samenhangen met de korpsen *an sich*. Kortom, we gaan op zoek naar korps specifieke elementen waarbij we zowel de organisatiestructuur als de eigen grootstedelijke context in rekening nemen. We hebben gekozen voor twee politiezones van het type 1 (i.e. Belgische grootsteden). De keuze om twee politiekorpsen te selecteren binnen een soortgelijke context is ingegeven vanuit de motivatie dat dit een geschikte vergelijkingsbasis vormt om de doorwerking van beleidssturing te bestuderen. Immers, door cases te selecteren van min of meer dezelfde grootorde binnen een gelijkaardige grootstedelijke omgeving, kunnen we achterhalen in hoeverre verschillen in uitvoeringspraktijk te wijten zijn aan bepaalde factoren (zoals interne dynamieken) zonder dat we de schaalgrootte rechtstreeks kunnen aanwijzen als verklarende factor.

In het geval we een vergelijking zouden hanteren tussen een korps in een rurale politiezone enerzijds en een politiekorps in een grootstedelijke omgeving anderzijds, zouden we immers eerder geneigd zijn om verschillen in uitvoeringspraktijk toe te schrijven aan verklaringen die moeten worden gezocht in schaalgrootte. Door evenwel de achterliggende context min of meer gelijk te houden, reduceren we de waarschijnlijkheid van een al te sterke impact van omgevingsgebonden factoren op korpsprioriteiten tot een absoluut minimum.

3.2.3. Methodologie: documentstudie

Waar de eerste onderzoeksfase in hoofdzaak gebaseerd is op de studie van wetenschappelijke publicaties, berust een aanzienlijk deel van voorliggende fase op een documentstudie, oftewel een analyse van ‘grijze bronnen’. Hierbinnen worden zowel beleidsplannen als interne beleidsdocumenten bestudeerd (het Nationaal Veiligheidsplan, de respectievelijke Zonale Veiligheidsplannen maar net zo goed interne korpsnota’s). Evenzeer maken we in dit stadium gebruik van jaarrapporten om te achterhalen op welke manier het beleid op korpsniveau wordt vorm gegeven. Daarnaast bestudeerden we tevens open bronnen, zoals kranten- en tijdschriftartikels, jaarrapporten van de politie en rapporten van Comité P (Comité P, 2006, 2007, 2008a, 2008b). Niet zozeer verschaften deze docu-

menten inzicht in de organisatorische en beleidsmatige sturingscontext, veeleer vormden ze een handig aanknopingspunt voor een verkennend gesprek.

Onderhavige fase berust op een analyse van twee cases, oftewel twee onderzoekseenheden. In voorliggend onderzoek fungeren Gent en Antwerpen als onderzoeksobject. Daarmee spreken we hier van een *'multiple-case design'* (zie Yin, 2003) waarbij elke case één politiekorps vertegenwoordigt. De keuze viel op twee korpsen binnen een enigszins vergelijkbare, grootstedelijke context. De optie om een grootstad als context mee te nemen, is ingegeven vanuit de motivatie dat er heel wat bedrijvigheid heerst in steden, waardoor we mogen verwachten dat de politie geregeld wordt ingezet. Onderzoeksmatig betekent dit dat het veelvuldig optreden gepaard gaat met een hoge frequentie aan keuzes op het terrein. Dit houdt als belangrijk voordeel in dat tijdrovende methodes zoals observaties (zie infra) in een navolgend onderzoekstadium op korte termijn renderen. De reden waarom we doelbewust voor min of meer gelijkaardige *'settings'* hebben gekozen, houdt dan weer verband met de mogelijkheid die hiermee wordt verkregen om naderhand een onderlinge vergelijking te kunnen maken op hoofdlijnen. Het bestuderen van cases binnen een min of meer gelijkaardige context stelt ons immers in staat om na te gaan of een eventuele differentiatie in de uitvoeringspraktijk verband houdt met keuzes die gemaakt zijn op korpsniveau. Dit genereert een belangrijk analytisch voordeel. Door een min of meer onveranderlijke context als uitgangspunt te hanteren, kunnen we opmerkelijke verschillen mogelijkerwijs toeschrijven aan korpseigen kenmerken.

3.3. Onderzoeksvraag 3: Een verkenning naar uitvoeringswerk op mesoniveau: drie basisfunctionaliteiten nader bekeken

3.3.1. Subvragen

- ✓ Waarop berusten de werkingsprincipes van de afzonderlijke basisfunctionaliteiten?
 - Waarop berusten de werkingsprincipes van de lokale recherche-dienst
 - Waarop berusten de werkingsprincipes van de wijkdienst?
 - Waarop berusten de werkingsprincipes van de interventiedienst?
- ✓ Welke zijn de voornaamste verschillen tussen de basisfunctionaliteiten onderling (intra)?
- ✓ Wordt eenzelfde basisfunctionaliteit bij de twee korpsen op een gelijkaardige manier gestructureerd?
- ✓ Kunnen we naargelang een basisfunctionaliteit een eigen uitvoeringsstijl onderscheiden?

3.3.2. Doelstelling

Deze onderzoeksfase heeft een sterk exploratief karakter. Het is immers onze betrachting om te achterhalen in hoeverre het werk gestructureerd wordt door de taakverdeling. De vraag stelt zich of de uitvoering sterk gedomineerd wordt door de aard van de basisfunctionaliteit, dan wel welke andere mechanismen er spelen die de uitkomst van beslissingen op het terrein beïnvloeden.

In dit stadium brengen we in kaart op welke manier de aard van het werk gestructureerd wordt, zowel binnen een bepaalde basisfunctionaliteit als tussen de afzonderlijke basisfunctionaliteiten onderling. Hierbij kijken we naar beleidsvrijheid als een *'self-evidently good professional attribute'* (Evans & Harris, 2004, p. 871). We verkennen op welke manier de uitvoeringspraktijk gestalte krijgt en hoe er binnen het dagelijkse politiewerk ruimte is om eigen accenten te leggen binnen de uitvoering. Daarbij gaan we na welke elementen interfereren met het uitvoeringswerk.

3.3.3. Methodologie

Op basis van inzichten omtrent uitvoeringswerk bij de politie verrichten we vervolgens een uitvoerige veldstudie in twee politiekorpsen. Als uitgangspunt vertrekken we vanuit de belevings sfeer van politie-inspecteurs. Kortom, het gaat dus om de ruimte voor een zeker appreciatierecht die zij ervaren en onder invloed van welke factoren zij zich bij het nemen van beslissingen laten leiden. Dit betekent dat we niet zozeer kijken naar de 'reële' sturing, maar wel naar de manier waarop de sturing wordt beleefd en hoe dat het handelen desgevallend richting geeft in de praktijk. Binnen elke case (per korps) selecteren we drie dezelfde functionele basisfunctionaliteiten. In dit onderzoek beperken we ons tot de studie van de wijkwerking, de interventiedienst en de lokale recherchedienst als belangrijkste eenheden van de basispolitiezorg. De keuze voor deze selectie is ingegeven vanuit de motivatie dat deze dé functionaliteiten bij uitstek zijn die in contact komen met burgers. Daarnaast vloeit de meeste korpscapaciteit hier naar toe (Van Altert, Enhus, & Stol, 2009)²¹.

3.3.3.1. Semigestructureerde interviews

De veldstudie omvat zowel interviews als systematische observaties. In de eerste plaats werden semigestructureerde interviews afgenomen van vertegenwoordigers van het *mid-den kader* en het *officierskader*. Hierin peilden we enerzijds naar hoe zij 'beleid' vertalen naar de basis en anderzijds naar hoe zij de doorwerking van die vertaalslag op de werkvloer ervaren. Uit de literatuur (o.a. Schafer & Martinelli, 2008) blijkt immers dat politiemensen op dit niveau een cruciale positie bekleden in de organisatie. Een belangrijke

²¹ De wijze waarop de politiecapaciteit over de verschillende basisfuncties is verdeeld lichten we toe in hoofdstuk 4.

rol is voor hen weggelegd, omdat ze immers het beleid van de korpsleiding moeten interpreteren, uitdragen en verduidelijken ten overstaan van frontlijndienders.

Eerder wezen we al op het feit dat de politieorganisatie een sterk hiërarchisch gestructureerde organisatie is. Dit impliceert dat we een tamelijk strakke indeling kunnen optekenen, gebaseerd op verschillen op het vlak van bekwaamheden, verantwoordelijkheden en de aard en complexiteit van de uit te voeren opdrachten²². Deze ‘indeling’ van het operationeel kader van de geïntegreerde politie komt overeen met drie ‘kaders’ te weten: het basiskader, het middenkader en het officierskader. In relatie tot de organisatie van de Belgische lokale politie kunnen we niet rond het toenemend belang van het middenkader, door inspecteurs van het basiskader soms ook wel het ‘machtsblok’ binnen de organisatie genoemd. De tamelijk recente uitbouw van het officierenkader vindt haar oorsprong onder meer in de zogenaamde ‘rode loper’, een regeling die rechtstreeks tornt aan het statuut van politieambtenaren en waarbij de promotiekansen voor hoofdinspecteurs tot de functie van commissaris gefaciliteerd werden²³. Dit heeft ertoe geleid dat de lokale politie de voorbije jaren steeds meer geëvolueerd is naar een systeem van functionele hiërarchie.

In relatie tot het vraagstuk met betrekking tot de aanwezigheid van en tevens de invulling van een ‘discretionaire handelingsruimte’ is deze structurering een belangrijk gegeven. Het onderscheid in afzonderlijke niveaus weerspiegelt namelijk een getrapte toekenning van macht, waarbij aan het hoogste niveau in de organisatie expliciet een grote (beslissings)bevoegdheid wordt toegekend in vergelijking met de appreciatiemarge op de lagere echelons binnen de politieorganisatie. Dit betekent dat de beslissingen door de strategische top van de organisatie vertaald moeten worden door het middenkader om abstracte doelstellingen tastbaar te maken voor het uitvoerend kader oftewel de frontlijndienders, vanuit de intentie om hen enige richting (sturing) te geven voor de uitvoering van hun opdrachten op het terrein.

Hoewel de aandacht nadrukkelijk ligt op de implementatie van beleid door het basiskader, kan de uitvoeringspraktijk moeilijk begrepen worden zonder dat ook de onderlinge samenhang met sturing wordt bestudeerd. Opdat de lezer zich een beeld zou kunnen vormen van de onderlinge dynamiek tussen deze onderscheiden hiërarchische lagen, hebben we tijdens deze fase van veldwerk bijkomend semigestructureerde interviews afgenomen van 31 politiemensen uit het officieren- en middenkader. Hierbinnen peilden we hoofdzakelijk naar de wijze waarop zij pogingen ondernemen vanuit hun sturende rol om vat te krijgen op de uitvoeringspraktijk.

²² <http://www.jobpol.be/home/inspecteur/>

²³ Wet van 3 juli 2005 tot wijziging van bepaalde aspecten van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse bepalingen met betrekking tot de politiediensten, *BS* 29-07-2005 (Vesaliuswet), artikel 28 en 29 (aanpassing artikel XII.VII.17 en XII.VII.18 RPPol).

Het *officierskader* bestaat uit personeelsleden die over de volle politiebevoegdheid beschikken en uitgesproken leidinggevende taken vervullen. Ze staan in voor de aansturing van medewerkers in grotere teams of entiteiten. Taakgericht wordt van hen verwacht dat ze tegemoet komen aan operationele doelstellingen die onder hun verantwoordelijkheid vallen. In concreto betekent dit dat personeelsleden op dit niveau zich in het raam van een projectmatige of beleidsmatige aanpak bezighouden met het uitwerken van doelstellingen, het uitdenken van actieplannen en het ontwikkelen van acties. Het *middenkader* van de politieorganisatie bestaat voornamelijk uit hoofdinspecteurs van politie. Deze personeelsleden hebben een volle politiebevoegdheid en oefenen tevens leidinggevende taken uit. Ze nemen immers de aansturing van inspecteurs (en agenten) van politie op zich in kleinere teams of entiteiten.

3.3.3.2. *Observaties in combinatie met post-interviews*

Naast het afnemen van de semigestructureerde interviews vonden vervolgens op het terrein observaties plaats. Het verrichten van observaties vormde in feite het wezenlijke bestanddeel van het veldonderzoek. Enerzijds had deze systematische aanwezigheid op het terrein tot doel om spanningsvelden in de uitvoering in kaart te brengen. Anderzijds wilden we op basis van directe waarneming en informele gesprekken achterhalen op welke manier politiemensen deze dilemma's hanteren en motiveren.

In hoofdzaak waren de waarnemingen gericht op de basiskaderleden van de geselecteerde basisfunctionaliteiten. De politieambtenaren van het basiskader hebben de graad van inspecteur van politie. Op dit niveau van de organisatie heeft men een volle politiebevoegdheid en oefent men politiebevoegdheden uit in alle bestaande functies, op enkele uitzonderingen na (bijvoorbeeld het initiatief tot huiszoeking). Het betreft een job met een hoofdzakelijk uitvoerend karakter; leidinggevende taken op dit niveau behoren tot de uitzondering.

Uit de literatuur (o.a. Reiss, 1968; Riksheim & Chermak, 1993; Mastrofski, Parks, & McClusky, 1998) blijkt dat observaties een aangewezen onderzoeksmethode vormen om de dagelijkse politiepraktijk beter te kunnen begrijpen. In politiemiddens is deze kwalitatieve onderzoeksmethode sedert enkele decennia in opmars en biedt ze als belangrijkste voordeel dat ze de onderzoeker toelaat om inzicht te verwerven in de politiestructuur, -cultuur en haar werkwijze (Wijmer, 1983).

Het onmiddellijk observeren heeft als voorname verdienste dat deze methode, omwille van de veelvuldige aanwezigheid op het terrein, tot diepgang en inzichten leidt in de uitvoeringspraktijk, waar andere onderzoeksstrategieën daar in mindere mate slagen. Door politiemensen tijdens hun dagelijkse werkzaamheden te volgen kan onder meer gelet worden op de interactiepatronen die zich voordoen in hun ontmoeting met burgers, maar net zo goed onder collega's. Het vergezellen van het studieobject tijdens de uitvoering van

zijn of haar ambt geeft, kortom, een volledig en nauwkeurig beeld van het doen en laten van de persoon in kwestie. Op die manier nemen we niet alleen het gedrag van de geobserveerde persoon waar, we nemen tezelfdertijd waar wat de persoon in kwestie ziet. Dit vormt een belangrijke informatiebron bij het begrijpen en verklaren van gedrag (interacties, discours, praktijk) van politiemensen.

Op basis van deze systematische aanwezigheid op het terrein konden we met eigen ogen nagaan voor welke keuzes politiemensen zoal geplaatst worden. Het ‘meebewegen’ op de werkvloer maakt het immers mogelijk om na te gaan op welke manier inspecteurs hun tijd indelen, in welke gevallen ze zich mobiliseren voor een tussenkomst. Daarnaast stelt dit ons in staat te kijken hoe de interactie met de burger verloopt, hoe politiemensen hun autoriteit aanwenden, wat de aard en de omvang is van toezichtstaken en op welke manier achterliggende logica's en rationalisaties variëren binnen de uitvoeringspraktijk.

De aard van de activiteiten die we van dichtbij volgden, kunnen op een breed spectrum geplaatst worden. De observaties hebben zowel betrekking op taken intramuros (zoals het verhoren van verdachte personen, het bijwonen van briefingmomenten, het afwerken van administratie) als op activiteiten extramuros (bijvoorbeeld het bijwonen van overlegmomenten, het afleggen van huisbezoeken, het verrichten van woonstvaststellingen, het uitvoeren van patrouilles allerhande, het schrijven van processen-verbaal, het verrichten van controles in het kader van korpsbrede acties). Occasioneel namen we deel aan relevante overlegvergaderingen om de dynamiek tussen de betrokken actoren als contextgegeven te kunnen begrijpen. Deze observatie ‘on the spot’ hield daarnaast in dat we deelnamen aan alle dagelijkse activiteiten van inspecteurs, pauzes en lunchmomenten inclusief.

Deze aanwezigheid op het terrein stond daarnaast ook in grote mate in het teken van het aanknopen van gesprekken met de leden van het basiskader, teneinde leerrijke verhalen en percepties te achterhalen. De openhartigheid van de respondenten heeft ertoe geleid dat we bijzonder veel kritische noten, evoluties en anekdotes te horen kregen.

Ook om de betekenis te achterhalen van onmiddellijke acties op de werkvloer combineerden we het direct observeren met het aanvullend voeren van ‘post-interviews’. Post-interviewing houdt in dat na een bepaalde politionele tussenkomst de situatie in kwestie opnieuw wordt voorgelegd aan de betrokken inspecteur(s) om inzicht te verwerven in hun perspectief ten aanzien van wat zich voordeed en ook om de beweegredenen van hun handelen te reconstrueren (zie ook Mastrofski & Parks, 1990). Deze debriefings hebben een eerder informeel karakter. Bovendien verlopen ze niet stevast met behulp van een vooraf opgestelde vragenlijst, aangezien het spectrum van de gebeurtenissen dat we proberen te captureren te breed is om er slechts één vragenlijst op toe te passen. Het aanknopen van gesprekken in functie van gestelde handelingen op het terrein stelde ons in de gelegenheid om de rationalisatie achter de beslissingen te bevragen. Tezelfdertijd knoopten we tijdens het veldwerk gesprekken aan met de geobserveerde politieambtenaren waarin we

hen bevroegen over hun visies op politiewerk en bespraken we concrete, geobserveerde handelingen zoveel mogelijk in termen van de impact van beleidssturing en de mate van beleidsvrije ruimte.

De observatie als methode van dataverzameling bij onderzoek naar ingewikkelde en onbewust verlopende processen, zoals beleidsuitvoering, levert een rijke oogst op. Het observeren én bevragen van gedragingen in de praktijk verschaft immers precieze inzichten in de manier waarop beleid wordt uitgedragen. Hiermee leunen we nauw aan bij de uitgangspunten van een sociaal-constructionistisch interpretatiekader en baseren we ons op het zogenaamde ‘Verstehen’ waarbij we gebruik maken van een hermeneutisch-interpretatieve invalshoek (Verschuren & Doorewaard, 2005). Deze manier van werken biedt ons aldus de mogelijkheid om inzicht(en) te verwerven in betekenisverleningen en percepties. Ten slotte bieden observaties als onderzoeksmethode als bijkomend voordeel dat aberraties en beperkingen afkomstig van andere data kunnen worden waargenomen.

Los van de talrijke voordelen die systematische observaties genereren, zijn er ook enkele methodologische knelpunten aan verbonden. Zo is het niet ondenkbaar dat de observator louter omwille van zijn of haar aanwezigheid op het terrein een zekere invloed uitoefent (Hammersley & Atkinson, 2008). We denken onder meer aan een verhoogde kans op sociale wenselijkheid van de gedragingen van frontlijndienders in interacties met burgers. Het is daarom van belang om de positie van ‘neutrale observator’ zoveel als mogelijk na te streven en erover te waken niet mee te ‘vergroeien’ met de politiepraktijk.

Een belangrijke randvoorwaarde, inherent aan deze onderzoeksmethode, houdt verband met het vertrouwen tussen observeerder en geobserveerde (Norris, 1993). Gezien het tijdstip waarbinnen de observaties werden uitgevoerd bleek de context bij momenten een kritieke factor te zijn voor het bewerkstelligen van een voldoende grond tot vertrouwen²⁴.

Naast deze methodologische kanttekeningen willen we opmerken dat deze onderzoeksmethode een erg tijdrovende bezigheid is. In het kader van dit onderzoek werd in totaal 506 uur besteed aan directe observaties. Het gaat dan om de onmiddellijke aanwezigheid op het terrein, exclusief de tijd die in beslag werd genomen voor het maken van verplaatsingen en het uitschrijven van de veldnota's. De relatief zware investering in veldonderzoek is niettemin gerechtvaardigd omwille van de centrale doelstelling die aan voorliggend onderzoek verbonden is. Immers, het is onze betrachting om zoveel als mogelijk inzichten te verwerven in de handelingsmotieven van uitvoerende politiemensen (Mastrofski & Parks, 1990). Voor zover we in staat zijn om de complexiteit van het span-

²⁴ Ten tijde van het veldonderzoek kwamen beide korpsen (of althans bepaalde individuen) in opspraak. Een aantal incidenten leidde tot heel wat consternatie binnen de diverse korpsgeledingen en leidde op sommige momenten tot een verhoogde gevoeligheid ten aanzien van de aanwezigheid van een ‘externe’ onderzoeker op het terrein. Voor een meer gedetailleerde toelichting hieromtrent verwijzen we de lezer graag naar 3.3.3.3. waar we de context van het onderzoek uitvoeriger zullen belichten.

ningsveld waarbij sturing en uitvoering elkaar ontmoeten in kaart te brengen, kunnen we de keuzemomenten op het terrein immers accurater optekenen en de daaraan verbonden verantwoording beter contextualiseren. Zo stelt zich de vraag welke elementen zoal interfereren met de uitvoeringspraktijk. In hoeverre doorkruist bijvoorbeeld de waan van de dag de uitvoering van beleidsplannen?

In zekere zin kunnen we dus stellen dat de persoon van de observator in zeker opzicht zelf als meetinstrument fungeert (Norris, 1993; Verschuren & Doorewaard, 2005). We willen in dit verband wijzen op het feit dat ‘meten’ in deze context niet geïnterpreteerd mag worden in de betekenis van registreren ten behoeve van kwantitatieve analyses. De registraties van de dagelijkse politiepraktijk werden immers verricht aan de hand van veldverslagen ten behoeve van een kwalitatieve analyse. Dit houdt in dat de observator van bij aanvang van de dienst nauwgezet neerpende wat er zich voordeed. Niet alleen werden op die manier incidenten zorgvuldig bijgehouden, ook de verdere afwikkeling daarvan alsook de overwegingen van de individuele politie-inspecteurs bij het maken van keuzes werden stelselmatig opgetekend. De analyse van de observaties verliep naderhand middels het toekennen van codes waarbij relevante passages uit de veldnotities thematisch geselecteerd en geanalyseerd werden. De observaties vormden in de eerste plaats een aanknopingspunt voor informele gesprekken. In hoofdstuk 5 illustreren we op basis van citaten van de respondenten op welke manier achterliggende logica's en redeneringen in concrete praktijksituaties tot uiting komen.

Het werken met veldverslagen bood daarnaast als bijkomend voordeel dat er op die manier ook ruimte kon worden gecreëerd om een aanzienlijk aantal taferelen, informele gedragingen en uitspraken die men zich argeloos liet ontvallen op te schrijven, teneinde een sfeerbeeld te schetsen, dat een accurate weerspiegeling geeft van de heersende cultuur en mentaliteit. De gedetailleerde neerslag van de waarnemingen op het terrein maakt het geheel van de dataset enerzijds erg complex, maar de fijnmazigheid draagt anderzijds beslist bij tot een belangrijke vereiste die aan kwalitatieve onderzoeksmethoden verbonden is. Het is mede dankzij een veelvuldige aanwezigheid op het terrein in combinatie met precieze beschrijvingen van situaties dat we in staat zijn om te reflecteren over de uitkomsten van overwegingen die op basis van gesprekken naar voor komen.

Een laatste rechtvaardiging voor het feit dat er zwaar werd ingezet op het veldwerk houdt verband met de voorbereiding voor de laatste onderzoeksfase. De ambitie tot het ontsluiten van de complexe realiteit van vrijheidsberovingen in de politiepraktijk kon maar worden gerealiseerd mits inzicht in die bredere politiepraktijk zelf. Het meegaan naar tussenkomsten met interventie-inspecteurs, het aanhoren van hoe bepaalde afwegingen worden gemaakt en het bijwonen van het besluitvormingsproces dat naderhand uitmondt in een finale beslissing, gaf immers aanleiding tot het ontstaan van de hypothese dat er in relatie tot vrijheidsberoving een zekere discretionaire ruimte bestaat. De talrijke observa-

ties vormden dan ook een onuitputtelijke inspiratiebron, waaruit we later een vijftal realistische, doch gefingeerde, casussen distilleerden.

Selectie van respondenten

Aanvankelijk werden observaties verricht bij politie-inspecteurs die ons door het diensthoofd werden toegewezen. Omdat het niet ondenkbaar is dat deze laatsten hierbij hun persoonlijke voorkeuren niet ongemoeid lieten, spraken we na verloop van tijd ook andere inspecteurs aan met de bedoeling een grote variëteit aan persoonlijkheden te kunnen observeren. Op die manier trachtten we te vermijden dat er een vertekening zou optreden, waarbij enerzijds enkel vermeende ‘best practices’ zouden worden getoond en waarbij anderzijds inspecteurs die de werking van de organisatie in diskrediet zouden kunnen brengen geen stem kregen. We hebben erover gewaakt een zo groot mogelijke diversiteit te verkrijgen in het profiel van de respondenten en dit op gebied van leeftijd, geslacht en aantal dienstjaren. Hoewel we, ten behoeve van de leesbaarheid, regelmatig rapporteren over de politie-inspecteur en daarmee de suggestie wekken als betrof het exclusief inspecteurs van het mannelijke geslacht, liepen we ook met een aantal vrouwelijke inspecteurs mee. De bevindingen uit het empirisch onderzoek gaan dus zowel op voor mannelijke als voor vrouwelijke inspecteurs.

De observaties werden dus uitgevoerd binnen drie basisfunctionaliteiten van telkens twee grootstedelijke politiekorpsen. In relatie tot de wijkwerking observeerden we vooral tijdens dagdiensten, maar met de interventiediensten namen we alternerend deel aan vroege, late en nachtelijke shiften, zowel op weekdays als tijdens weekends. Bij de recherche was de dagdienst het meest gebruikelijk, hoewel we occasioneel, in functie van de agendasetting, eveneens enkele diensten meeliepen tijdens nachtelijke opdrachten. We hebben er over gewaakt om per dienst zoveel als mogelijk telkens met eenzelfde inspecteur of duo mee te lopen. Omwille van omstandigheden buiten onze wil om (zoals vakantieperiode, opleiding en coaching van politiestagiairs) kon deze continuïteit in opvolging in de praktijk moeilijk worden gehandhaafd. Dit betekent concreet dat we in de loop van de dag soms moesten ‘switchen’ in functie van beschikbare politiecapaciteit. Aangezien de ambitie van voorliggend onderzoek in hoofdzaak exploratief is en betrekking heeft op het in kaart brengen van een zo breed mogelijke variëteit aan gedragingen, beschouwen we dat geenszins als een beperking. Ondanks het feit dat we tijdens de aanwezigheid van ruim 500 uur op het terrein een breed spectrum aan basiskaderleden hebben geobserveerd en bevraagd, zijn we erg terughoudend om deze bevindingen te extrapoleren (Black, 2001) naar de volledige lokale politie.

De observaties namen een aanvang in het politiekorps van Gent. In eerste instantie vatten we het veldwerk aan binnen de wijkdienst. Aangezien dit de eerste basisfunctionaliteit was die we tot dan toe bezochten, namen we ruimschoots de tijd om onszelf vertrouwd te maken met politiecontext in het algemeen en met de specificiteit van de dienst in het bij-

zonder. Omwille van de tijd die we namen in het eerste korps bij wijze van kennismaking, weegt de balans op gebied van tijdsbesteding en -verdeling iets zwaarder door naar PZ Gent²⁵.

Tijdens de periode van veldonderzoek konden we doorgaans rekenen op een grote openhartigheid, hoewel sommige inspecteurs bij de eerste kennismaking soms aanvankelijk terughoudend waren. Uit een eerste gesprek konden we opmaken dat het thema van voorliggend onderzoek, met name ‘discretionaire ruimte’ uitermate veel geassocieerd werd met de aanwezigheid van wanpraktijken. De aanvankelijk lichte weerstand menen we te kunnen verklaren door het feit dat er in beide korpsen enkele politieambtenaren net in opspraak waren gekomen. Deze feiten deden zich voor vlak voor de komst van de onderzoeker (zie infra, figuur 2). Op het ogenblik van de observaties was de onrust in beide korpsen goed voelbaar. Het onderzoek door de diensten Intern Toezicht waren nog lopende, waardoor de aanwezigheid van een ‘onbekende derde’ door sommigen aanvankelijk met argusogen werd bekeken. Het belang om de onderzoeksopzet expliciet te verduidelijken bleek dan ook niet te onderschatten. Door de inspecteurs voldoende helderheid te geven in de onderzoeksdoelstellingen en daarbij te benadrukken dat hun deskundigheid vooropstond tegen de achtergrond van complexe sturingsmechanismen en een vaak moeilijk te verzoenen realiteit, ebde de gereserveerdheid vrijwel meteen weg. Bovendien werd hen een volledige anonimiteit verzekerd. De aanvankelijke terughoudendheid maakte daarop plaats voor een ontzettend grote openhartigheid. De bevroegde inspecteurs waren globaal gezien bijzonder gul met het vertellen van anekdotes, het expliciteren van hun beslissingen en het toelichten van hun opvattingen. De relatie tussen de respondenten en de onderzoeker evolueerde doorgaans naar een kameraadschappelijke band waarbinnen, in een sfeer van vertrouwen, geen taboes leken te bestaan.

3.3.3.3. *Tijdstip van het veldwerk: geen onbesproken reputaties*

Het eigenlijke veldwerk in de geselecteerde korpsen ging van start tijdens het najaar van 2008 en eindigde tijdens de herfst van 2009. De manier waarop we de praktische regeling van het veldwerk organiseerden, verliep als volgt.

In eerste instantie werden per korps een aantal werkbezoeken voorzien ten einde inzicht te verwerven in de organisatiestructuur. De verkennende visites strekten daarnaast tot doel om kennis te maken met de diensthoofden van de respectievelijke afdelingen. In de eerste plaats werd daarbij gepeild naar de manieren waarop de aansturing van het basis-kader binnen de secties in kwestie georganiseerd wordt. Bijkomend werd van deze gelegenheid gebruik gemaakt om het middenkader te bevragen naar zijn opvattingen over discretionaire handelingsruimte in relatie tot politieel uitvoeringswerk.

²⁵ Voor een concreet overzicht van de tijd gespendeerd aan het veldwerk verwijzen wij graag naar de bijlage.

Nadat de sturende elementen in kaart waren gebracht, werd het eigenlijke veldwerk, met name de observaties en interviews bij het basiskader, aangevat. De reden waarom we de tijdsperiode expliciet vermelden houdt verband met het gegeven dat beide korpsen (of althans bepaalde geledingen daarvan) tijdens die periode fel onder vuur kwamen te liggen. Zo werd de toenmalige korpschef uit het Gentse politiekorps tijdelijk uit zijn functie ontheven bij wijze van tuchtmaatregel²⁶ en kwamen enkele speurders van de lokale Antwerpse rechercheafdeling in opspraak voorafgaandelijk aan onze periode van aanwezigheid in de respectievelijke korpsen. De keuze om de voorvallen in beide korpsen expliciet te vermelden houdt verband met de implicaties die deze gebeurtenissen hadden in relatie tot de context waarbinnen het onderzoek plaatsvond. Zowel de schorsing van de korpschef als de malversaties bij de recherche naar aanleiding van de Forcom-affaire leidden tot heel wat consternatie binnen zowat alle (andere) geledingen van het korps²⁷. In zekere zin creëerde deze plotse deining een interessante bijkomstigheid in relatie tot de onderzoekcontext. Immers, de tijdelijke ontzetting uit zijn ambt wees op het belang van de hoedanigheid van de korpschef in de politieorganisatie als vertegenwoordiger van het beleid bij uitstek. De commotie die met zijn voorlopige ontheffing gepaard ging droeg tevens bij tot het gegeven dat er uitermate veel gespreksstof voorhanden lag bij wijze van aanknopingspunt tot een conversatie met politiemensen van het basiskader. Deze onderzoeksmatige opportuniteit resulteerde evenwel precies omgekeerd in een (aanvankelijk) zeer grote terughoudendheid in antwoordteneur binnen het Antwerpse politiekorps, waar vlak voor de aanvang van de observaties een audit plaatsvond van de dienst enquêtes van comité P. In afwachting van het resultaat van haar onderzoek werd toen beslist een aantal speurders tijdelijk op non-actief te zetten. De aanwezigheid van een onderzoekster op het terrein die interesse aan de dag legde voor 'beleidsvrijheid' werd dan ook met de nodige reserves onthaald. Ten gevolge van de doorlichting van het controleorgaan was de sfeer in de lokale rechercheafdeling op z'n zachtst gezegd tamelijk onderkoeld en de argwaan ten aanzien van een externe onderzoekster werd aanvankelijk als niet gering ervaren. Teneinde het wantrouwen niet verder te voeden, leek het ons van meet af aan belangrijk om de doelstelling van ons onderzoek goed te expliciteren. Uit gesprekken in de wandelgangen viel namelijk op te maken dat 'beleidsvrijheid' toch vooral een negatieve connotatie opwekt. Enkele rechercheurs brachten deze notie steevast in verband met wanpraktijken, refereerden stelselmatig aan situaties waarbij men 'buiten het boekje' kleurt. In die zin werd een onderzoek naar beleidsvrijheid in eerste instantie gepercipieerd als een vorm van controle op het uitvoeringswerk. Om te vermijden dat deze foutieve beeldvorming een eigen leven zou beginnen te leiden en dit de gedragingen van frontlijnpolitiemensen al te sterk zou beïnvloeden werd daarom systematisch de onderzoeksdoelstelling omstandig uitgelegd.

²⁶ Geraadpleegd op <http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/article/detail/752685/2009/03/09/Gentse-korpschef-geeft-fout-toe.dhtml>

²⁷ <http://www.apache.be/2011/05/de-criminele-connecties-van-forcom/>

Al bij al menen we dat dit heeft bijgedragen tot een grote bereidheid tot coöperatie. Door gaans verleenden de aangezochte inspecteurs meteen hun bereidwillige medewerking. Meer zelfs, achteraf beschouwd kunnen we terugblikken op een periode van veldwerk waarbinnen we een veelheid aan gedurfde meningen te horen kregen, een veelzijdigheid aan situaties mochten ervaren en rijke anekdotes konden optekenen. Hieronder zetten we enkele opmerkelijke gebeurtenissen graag nog even op een rijtje:

Figuur 2: Situering gebeurtenissen politiekorpsen Gent en Antwerpen in de tijd

Situering veldwerk politiekorpsen Gent en Antwerpen in de tijd		
	...	
Antwerpse Lokale Recherche komt in opspraak	2008/09	Forcom-affaire
wissel van korpschef in PZ Gent	2008/10	exit Freddy Carlier, enter Peter De Wolf
audit lokale recherche PZ Antwerpen start verkennende gesprekken PZ Gent	2008/11	integriteitsaudit comité P (Forcom-affaire)
	...	
start observaties PZ Gent Nieuw Nationaal Veiligheidsplan (NVP)	2009/01	vierjaarlijkse NVP
korpschef PZ Gent ligt onder vuur	2009/02	exit korpschef De Wolf (schorsing), enter plaatsvervangend korpschef Van Hulle
	...	
start observaties PZ Antwerpen	2009/06	
	...	
einde observaties PZ Antwerpen	2009/09	vernieuwde wijkwerking in PZ Antwerpen
	...	
wissel van korpschef in PZ Gent	2011/03	exit plaatsvervangend korpschef Van Hulle, enter korpschef Rasschaert

3.4. Onderzoeksvraag 4: Beslissingen op niveau van de individuele politie-inspecteur: een gevalstudie als toetssteen op microniveau

3.4.1. Subvragen

- ✓ Op welke manier geven frontlijndienders betekenis aan wat zich afspeelt op het terrein?
 - Hoe construeren zij het beeld van een ‘verdachte’?
- ✓ Hoe ziet de sequentie van het handelen er uit op het terrein?
 - Welke overwegingen maakt men in een gegeven situatie?
 - Welke beslissingen volgen er achtereenvolgens?
- ✓ In welke gevallen is het aangewezen om over te gaan tot een (gerechtelijke) vrijheidsberoving?

- Welke elementen spelen in de aanloop van een vrijheidsbeneming een rol?
 - Welke doelstelling koppelt men aan een gerechtelijke vrijheidsbeneming?
 - Hanteert men in de praktijk mechanismen om individuele doelstellingen te laten doorwerken?
- ✓ Welke zijn de voornaamste scharniermomenten op niveau van het basiskader die de eigenlijke beslissing over een eventuele vrijheidsberoving voorafgaan?
 - ✓ Bestaat er omtrent de keuze om in bepaalde gevallen al dan niet tot een gerechtelijke vrijheidsberoving over te gaan een ‘discretionaire handelingsruimte’?
 - Bestaat er inter-individuele variabiliteit bij de toepassing van bewarende maatregelen van verdachte personen?
 - Kunnen we op basis van de uitkomst van beslissingen komen tot een typologie van (interventie-)inspecteurs?

3.4.2. Doelstelling

Tijdens de uitvoering van haar opdrachten komt de politie geregeld in aanraking met burgers waarop een verdenking rust van een strafbaar feit. In ons onderzoek trachten we te achterhalen op welke manier politiemensen die eerstelijns politiewerk verrichten, omgaan met verdachte burgers. Meer bepaald gaan we na in welke omstandigheden, onder invloed van welke factoren de beslissing wordt genomen om burgers van hun vrijheid te beroven.

Het wettelijk kader waarin de praktijk van vrijheidsberovingen wordt gereguleerd is erg strikt omschreven. De aanloop naar een eventuele gerechtelijke aanhouding door een onderzoeksrechter kan bovendien gekenmerkt worden als een parcours waarin we verscheidene kantelmomenten kunnen optekenen. In deze aanloop spelen een aantal politionele en gerechtelijke actoren een cruciale rol, op basis van de wettelijke bevoegdheden die ze in dit kader kregen toebedeeld. In deze onderzoeksfase gaan we in op het snijpunt waar stringente wettelijke spelregels enerzijds en de complexe uitvoeringspraktijk op niveau van individuele politiemensen anderzijds elkaar raken. Om de precieze probleemstelling achter voorliggende onderzoeksvraag te verduidelijken enerzijds en om de ware ‘scope’ van het onderzoek af te bakenen anderzijds, gaan we binnen het bestek van deze paragraaf uitgebreid in op de ruimere context waarbinnen de beslissing tot (eventuele) vrijheidsberoving tot stand komt en de rol van de betrokken actoren daarin.

In de eerste plaats staan we stil bij de rol van de politie in de samenleving, meer bepaald in relatie tot de mogelijkheid die ze daarbij heeft om dwangmaatregelen toe te passen. Dat het wettelijk kader om deze bevoegdheid uit te oefenen erg nauwsluitend is willen we duidelijk maken aan de hand van een kort overzicht waarin we de voornaamste wetten

oplijsten. Achtereenvolgens zullen we de context van vrijheidsberoving op politieniveau nader toelichten door de rol van de politie hierbinnen te situeren tegen de achtergrond van de andere actoren die hier een voorname rol in spelen. We focussen ons daarbij vooral op de positie van de politieambtenaar die in de frontlinie van de politieorganisatie opereert.

3.4.2.1. *De politiepraktijk in relatie tot vrijheidsberoving*

In relatie tot haar gerechtelijke opdrachten rust op de politiediensten de plicht om te allen tijde akte te nemen van strafbare feiten en deze (onverwijld) te melden aan het parket. De bevoegdheid om een geschikte afhandelingsmodaliteit te kiezen, waaronder ook het oordeel valt inzake de noodzaak tot een eventuele vervolging, ligt in België, anders dan in sommige andere landen, exclusief bij het Openbaar Ministerie. Kortom, de taak van de politie beperkt zich in ons Westers continentaal bestel hoofdzakelijk tot het ‘vaststellen’ van criminele feiten en deze ter kennis brengen van gerechtelijke overheden. Tezelfdertijd behoort het tot de taak van de politie om de samenleving te vrijwaren van gevaarlijke individuen. Hiertoe kan ze verdachte burgers ter beschikking stellen van gerechtelijke overheden. De toepassing van dwang behoort daarbij tot de legitieme mogelijkheden en een tijdelijke vrijheidsberoving als ultieme vorm van dwang geldt daarbij als een uitzonderingsmaatregel. De rol van de politie kan vanuit deze optiek begrepen worden als cruciale toeleveraar van de strafrechtsbedeling.

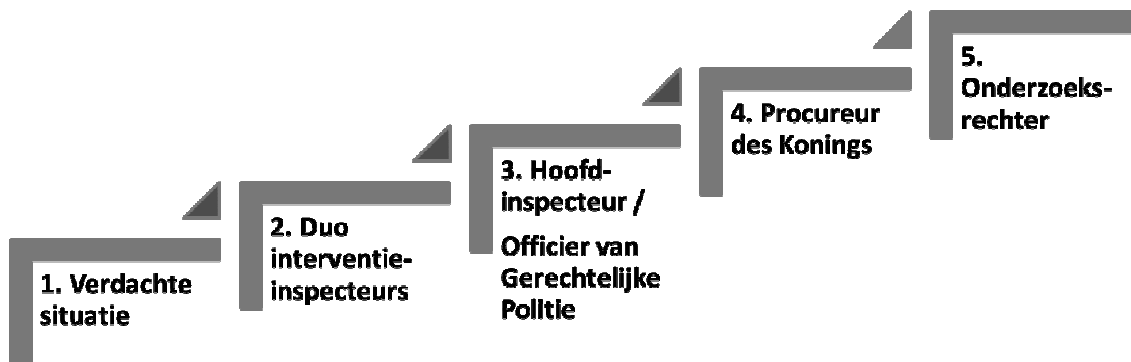
Voor zover de vergelijking met een piramidale structuur opgaat, kunnen we stellen dat, voor wat de situatie in België betreft, de politie op de onderste en tevens breedste laag van de piramide functioneert en daarbij een voorname rol heeft inzake de opsporing van strafrechtelijke inbreuken. Een volgende fase (of laag) in de strafrechtspleging wordt bekleedt door het Openbaar Ministerie. Op dit niveau oordeelt men over de eventuele vervolging dan wel buitenvervolgstelling van de strafrechtelijke feiten. Het behoeft geen verdere uitleg dat deze ‘trap’ in de strafrechtsketen een cruciale filterfunctie vervult. Op dit echelon wordt immers beslist of vermeende daders van strafbare feiten worden doorverwezen naar een vonnisrechtbank of niet. Magistraten binnen deze laatstgenoemde categorie laten zich in met het oordeel over schuld en onschuld en spreken zich desgevallend uit over de straftoemeting. Een allerlaatste fase binnen de strafrechtsketen ten slotte, oftewel het topje van de strafrechtspiramide, wordt bekleedt door de strafuitvoeringsrechtbanken, die toezien op het verloop van de tenuitvoerlegging van de penale sancties. Bovenstaande paragraaf maakt duidelijk dat de politie de eerste spil is die de instroom van de navolgende echelons in grote mate bepaalt.

Eerder vermeldden we reeds dat de strafrechtsketen gekenmerkt wordt door een getrapte toekenning van macht. Dit houdt in dat de wetgever zo weinig mogelijk ‘discretionaire ruimte’ overlaat aan ambtenaren die werkzaam zijn op de laagste echelons van de strafrechtsketen, in deze het basiskader van de politie. Onderstaande figuur geeft de trapse-

wijze positie weer van de cruciale actoren die achtereenvolgens een beslissende rol spelen in relatie tot een handhaving van een vrijheidsberoving, dan wel het eindpunt kunnen betekenen van een tijdelijke detentie. De in rood gemarkeerde scharniermomenten zijn de kantelmomenten die we in het kader van voorliggend onderzoek belichten.

Figuur 3: Scharniermomenten gerechtelijke vrijheidsberoving

In de chronologie der feiten doet zich een eerste cruciale scharniermoment voor op het



terrein, waarbij interventie-inspecteurs (de eerste ‘vaststellers’ op het terrein) geconfronteerd worden met een verdachte (situatie). Een tweede betekenisvol moment speelt zich af in de interactie tussen deze vaststellers enerzijds en de Officier van Gerechtelijke Politie (verder OGP) die de beslissing om een verdachte voor gerechtelijke doeleinden te weerhouden, kan bekrachtigen. Een derde belangrijk ogenblik in de voorfase tot een eventuele arrestatie ten slotte is het moment waarop de OGP beslist om een parketmagistraat (procureur des Konings) in te lichten met het oog op het bekrachtigen van een arrestatie.

In wat volgt gaan we uitgebreider in op deze scharniermomenten tegen de achtergrond van de formele procedure die tot een eventuele arrestatie leidt. We concentreren ons voornamelijk op de mogelijkheden waarover de respectievelijk de basiskaderleden en de OGP (hoofdinspecteurs van politie) op basis van hun bevoegdheden zoal beschikken en hebben daarbij oog voor de verschillende afwegingen die daarbij gemaakt kunnen worden.

Scharniermoment 1: Beslissingen van frontlijnpolitie mensen op het terrein

Een duo interventie-inspecteurs kan (al dan niet CAD-gestuurd²⁸) geconfronteerd worden met een situatie waarin mogelijk sprake is van heterdaad. Heterdaadsituaties verlenen hen het recht om de betrapte verdachte tijdelijk in bewaring te nemen om de ontvluchting te verhinderen. Inspecteurs moeten de geïntercepteerde verdachte onmiddellijk ter beschikking stellen van een officier van gerechtelijke politie (Bruggeman, 2006). De vraag

²⁸ Computer Aided Dispatching.

stelt zich welke elementen in de perceptie van politiemensen als ‘verdacht’ worden beschouwd en op welke grond en op basis van welke motieven zij het aangewezen vinden om ten aanzien van een verdacht persoon dwang te gebruiken.

We concentreren ons hierbij op de meest extreme dwangmaatregel, met name de toepassing van een (gerechtelijke) vrijheidsberoving, waarbij politie-inspecteurs op eigen initiatief verdachte burgers staande kunnen houden en tijdelijk hun vrijheid van ‘komen en gaan’ aan banden kunnen leggen.

De beslissing om burgers voor gerechtelijke doeleinden hun bewegingsvrijheid te ontnemen moet dus onverwijld ter kennis gebracht worden van de OGP. We vragen ons af in welke mate de toepassing van deze dwangmaatregel steeds onafwendbaar is. Is het zo omdat politiemensen het wettelijk mandaat hebben om dwangmaatregelen toe te passen dat ze in de praktijk ook systematisch overgaan tot een tijdelijke vrijheidsberoving? In welke gevallen vindt men de toepassing van een vrijheidsberoving minder aangewezen en hoe beïnvloedt dat hun handelingsrepertoire (Barret, 1962)? Hoe ziet de sequentie van het handelen eruit in de voorfase van een eventuele arrestatie en tot op welke hoogte zijn er verschillen in het optreden van individuele interventie-inspecteurs?

Scharniermoment 2: Beslissingen van Officieren van Gerechtelijke Politie

De arrestatie in het kader van een gerechtelijke vrijheidsberoving kan pas gebeuren door een Officier van Gerechtelijke Politie (OGP) (art. 41 & 45 Sv.). Doorgaans is deze niet mee op het terrein als interventie-inspecteurs geconfronteerd worden met een verdachte situatie. De vraag stelt zich op basis van welke elementen de OGP in een gegeven situatie beslist om een verdacht persoon te arresteren, dan wel waarom hij er in andere gevallen voor kiest om een verdachte te laten beschikken. Welke aspecten doen OGP tot het besluit komen om over te gaan tot een arrestatie en waarom? In welke gevallen vindt hij het nodig om de arrestatie te laten bevestigen door een parketmagistraat (procureur des Konings) en met welke intentie²⁹? Bovendien, tot op welke hoogte menen zij over voldoende ‘span of control’ te beschikken in relatie tot de ‘onzichtbare’ activiteiten van het basiskader op straat? Onze voornaamste betrachting bestaat erin om tegemoet te komen aan de schaarste op gebied van empirisch onderzoek, waarin de mate waarin politiemensen op het terrein zich laten leiden door de sturende kracht van het beleid voorop staat.

²⁹ De parketmagistraat bevestigt de arrestatie binnen de 24u nadat de verdachte staande werd gehouden door de politiediensten. Vanaf hier treedt de Wet op de Voorlopige Hechtenis in werking. Het is de onderzoeksrechter die naderhand de bevoegdheid heeft om de verdachte aan te houden. Binnen een tijdspanne van vijf dagen moet de betrokkene voor de Raadkamer verschijnen. Hier wordt beslist of de aanhouding al dan niet gehandhaafd blijft (zie infra).

Feitelijk zijn er drie belangrijke wetten die de bescherming van individuele rechten en vrijheden regelen én de bevoegdheden van politieele overheden vastleggen. We onderscheiden respectievelijk de Grondwet, de Wet op het Politieambt (WPA) en de Wet op de Voorlopige Hechtenis. In wat volgt staan we kort stil bij enkele voorname bepalingen die illustreren dat de politiepraktijk op gebied van vrijheidsberovingen sterk gestuurd en begrensd wordt. De beknopte slechts omvat slechts een overzicht van die wettelijke bepalingen voor zover deze relevant zijn voor een goed begrip van hetgeen verder volgt.

Artikel 12 van de Grondwet beschermt de *grondrechten* van individuen en stelt dat de vrijheidsberoving in de fase van de arrestatie in principe niet langer dan 24 uur mag duren. Het artikel schrijft in dit verband concreet het volgende voor:

De vrijheid van de persoon is gewaarborgd. Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft. Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter, dat moet worden betekend bij de aanhouding of uiterlijk binnen vierentwintig uren.

Hiermee voldoet de grondwet aan de vereiste van artikel 5.3 E.V.R.M. waarin gesteld wordt dat de aangehoudene onverwijld voor een rechter gebracht moet worden. De 24-uurtermijn gaat in vanaf het ogenblik dat de verdachte niet meer beschikt over de vrijheid van komen en gaan. Het ogenblik waarop de betrokkene ter beschikking wordt gesteld van de OGP doet in dit verband niet ter zake (Verstraeten, 2002). Voor zover er in tussentijd geen rechterlijk bevel werd uitgevaardigd die de vrijheidsberoving van de verdachte bekrachtigt, dient deze laatste bij het verstrijken van de termijn van 24 uren opnieuw in vrijheid te worden gesteld.

De vraag stelt zich op welk ogenblik de 24-uurtermijn in de praktijk formeel begint te lopen. Anders gezegd: op welk ogenblik is de vrijheid van komen en gaan aan banden gelegd en wanneer beginnen politiemensen daadwerkelijk te tellen?

Rechtspraak (o.a. Cass., 10 juni 1992, A.R. nr. 30) wijst uit dat de afwezigheid van vrijheid van komen en gaan een feitenkwestie is die moet worden beoordeeld in functie van de precieze omstandigheden in een specifieke zaak (Verstraeten, 2002). Het tijdstip van aankomst op een politiecommissariaat hoeft dus in theorie niet noodzakelijk het aanvangsmoment zijn. Net zo min moet een overbrenging van een persoon voor verder verhoor steevast als een vrijheidsberoving begrepen worden (zie K.I. Mons, 2 juni 1992, *R.D.P.*, 1992, 902). De vraag stelt zich evenwel op welk tijdstip en onder welke omstandigheden een burger formeel als een verdachte wordt gezien op niveau van de politie en wanneer een vrijheidsberoving ingeschreven wordt in een aanhoudingsregister.

Verstraeten (2002) stelt hieromtrent dat, als iemand op vrijwillige basis medewerking met de politie verleent en diens verzoek om weg te gaan naderhand niet ingewilligd

wordt, het tijdstip van vrijheidsberoving begint te lopen op het ogenblik dat het vertrek van de betrokkene geweigerd wordt. Cassatierechtspraak (Cass., 30 oktober 1991, *R.D.P.*, 1992, 224) ondersteunt deze bewering. Net zo goed kan het overigens voorvallen dat iemand niet vrijwillig ingaat op het verzoek om met de politie mee te gaan. Voor zover dat wel het geval zou zijn, dan kent de 24-uurtermijn nog geen aanvang (De Valkeneer & Winants, 1992).

Artikel 1 van de Wet op de Voorlopige Hechtenis, meer bepaald *Hoofdstuk I. De aanhouding - Gerechtelijke aanhouding*, legt belangrijke bepalingen op inzake de maximumtermijnen van vrijheidsbeneming. Daarnaast wordt daarbinnen eveneens de procedure van het handelen gestipuleerd en worden ook de bevoegdheden van de voornaamste actoren vastgelegd.

Voor de aanhouding bij op heterdaad ontdekte misdaad of op heterdaad ontdekt wanbedrijf gelden de volgende regels:

1° de vrijheidsbeneming mag in geen geval langer duren dan vierentwintig uren;

2° de agenten van de openbare macht stellen de verdachte van wie zij de vlucht hebben verhinderd, onmiddellijk ter beschikking van de officier van gerechtelijke politie. De termijn van vierentwintig uren waarvan sprake is in het 1°, gaat in op het ogenblik dat de verdachte, ten gevolge van het optreden van de agent van de openbare macht, niet meer beschikt over de vrijheid van komen en gaan;

3° iedere particulier die iemand vasthoudt die bij een misdaad of wanbedrijf op heterdaad betrappt werd, geeft de feiten onverwijld aan bij een agent van de openbare macht. De termijn van vierentwintig uren waarvan sprake is in het 1°, gaat in op het ogenblik dat die aangifte wordt gedaan;

4° zodra de officier van gerechtelijke politie tot aanhouding is overgegaan, deelt hij dit onverwijld mee aan de procureur des Konings door middel van de snelste communicatiemiddelen. Hij voert de bevelen van deze magistraat uit, zowel wat de vrijheidsbeneming als wat de uit te voeren plichten betreft;

5° indien het misdrijf het voorwerp uitmaakt van een gerechtelijk onderzoek, wordt de in het 4° bedoelde mededeling gedaan aan de onderzoeksrechter;

6° van de aanhouding wordt proces-verbaal opgemaakt.

Dit proces-verbaal vermeldt:

a) het juiste uur van de effectieve vrijheidsbeneming, met nauwkeurige opgave van de omstandigheden waarin de vrijheidsbeneming tot stand gekomen is;

b) de mededelingen gedaan overeenkomstig het 4° en het 5°, met opgave van het juiste uur en van de beslissingen genomen door de magistraat.

Het eerste artikel van WPA stipuleert dat 'bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie de politiediensten waken over de naleving en bijdragen

tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden, evenals tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij.’ (art. 1 WPA).

In voornoemd artikel zit de symboolfunctie vervat waarbinnen politiemensen een beschermende rol moeten uitoefenen ten aanzien van de samenleving. De vraag stelt zich op welke manier politiemensen deze beschermende rol in de praktijk uitoefenen, voor zover ze tezelfdertijd over het monopolie over de toepassing van dwang beschikken.

Voorts legt artikel 37 van de WPA immers vast dat

‘bij het vervullen van zijn opdrachten van (...) gerechtelijke politie elke politieambtenaar, rekening houdend met de risico’s die zulks meebrengt, geweld mag gebruiken om een wettig doel na te streven dat niet op een andere wijze kan worden bereikt.’

De WPA schrijft voor dat ‘politieambtenaren de vrijheidsbeneming bij een gerechtelijke aanhouding niet langer van vierentwintig uur mogen laten duren.’ Deze termijn gaat in vanaf het ogenblik waarop de betrokken persoon, als gevolg van het optreden van een politieoverheid of een politieambtenaar, niet meer beschikt over de vrijheid van komen en gaan (art. 36 WPA).

De politie moet onverwijld de Procureur des Konings inlichten, die binnen de 24 uur na het startpunt van de vrijheidsberoving beslist of de arrestatie bevestigd wordt dan wel of er een (voorlopige) vrijlating volgt. Na die 24 uren moet de persoon dus ofwel in vrijheid worden gesteld ofwel kan er een bevel tot aanhouding afgeleverd worden door de onderzoeksrechter.

Dit betekent concreet dat de vrijheidsberoving dan verder loopt. Het bevel tot aanhouding wordt periodiek herzien op niveau van de Raadkamer. Deze laatste instantie is een onderzoeksgerecht dat oordeelt of er redenen zijn om de zaak door het vonnisgerecht te laten behandelen of om de beklaagde buiten vervolging te stellen. Dat kan voor een maand, telkens verlengbaar met nog een maand.

3.4.3. Methodologie

3.4.3.1. Fictieve casussen of vignetten

Het wezenlijke studieobject in deze onderzoeksfase is de individuele politie-inspecteur die voor de keuze geplaatst wordt om een beslissing te maken in relatie tot de afhandeling van een incident waarbij de toepassing van dwang tot de legitieme opties behoort. Op basis van het bespreken van het eigen handelingsrepertoire middels fictieve casussen of vignetten (Barter & Renold, 1999; Hill, 1997), brengen we cruciale scharniermomenten in kaart, waarbij we belangrijke keuzemomenten blootleggen in relatie tot de optie ‘vrij-

heidsberoving of niet'. Deze episodische manier van werken oftewel '*critical incident view*'-benadering (LaFave, 1965) laat ons toe om de doorwerking van legale en extralegale elementen die aan een beslissing ten grondslag liggen in kaart te brengen.

Het voornaamste doel van deze onderzoeksmethode bestaat erin om gedeelde en idiosyncratische besluitvormingsprocessen te ontwaren (Wallander, 2008b; Rossi & Nock, 1982). Aan deze betrachting ligt de veronderstelling ten grondslag dat menselijke denkbeelden sociaal en individueel gestructureerd zijn (Wallander, 2008b). Een bijkomende aanname is daarnaast dat deze denkbeelden zich ook vertalen in de uitkomst van beroepsmatige acties (Wallander, 2008a).

Als aanknopingspunt wordt gebruik gemaakt van een fictieve situatie, een kaart met een korte beschrijving van een situatie of persoon, die vervolgens aan een respondent wordt voorgelegd. De omschrijving omvat een aantal karakteristieken waarvan men de invloed op de besluitvorming wil achterhalen. In ons onderzoek gaat het om kenmerken die op een inductieve manier (op basis van observaties en gesprekken met het basiskader) gegenereerd werden en waarvan we de invloed op het nemen van een welbepaalde beslissing toetsen.

Vignetten kunnen afhankelijk van de onderzoeksdoelstelling zowel voor kwantitatieve (Philips & Varano, 2008) als voor kwalitatieve doeleinden aangewend worden (Barter & Renold, 1999). Al naargelang men de relatieve impact van een gegeven variabele beoogt te kennen, dan wel interesse heeft voor de relationele betekenisgeving van bepaalde elementen aan de ene kant en voor de verantwoording van bepaalde keuzes. In voorliggend onderzoek gebruik we vignetten ten behoeve van een kwalitatieve analyse³⁰. We hebben daarbij in het bijzonder belangstelling voor de betekenis, niet van geïsoleerde componenten, maar van aanwezige elementen in relatie tot de onderlinge samenhang van extralegale factoren in de uitkomst van keuzes binnen de eerstelijnsdienst. Als onderzoeksmethode is de casusstudie er dus op gericht om menselijke acties te analyseren (Wallander, 2008a) in relatie tot verschillende elementen waarvan we mogen veronderstellen dat ze van belang zijn bij het nemen van een beslissing.

Deze analytische benadering suggereert een exclusief kwalitatieve aanpak waarbij de betekenis van de onderliggende kennisbronnen van tel is. De notie 'kennis' is in deze heuristisch gedefinieerd, met name als 'die assumpties die bijdragen tot een beter begrip van de uitvoerder ten aanzien van zijn werk' (Rosen, 1994). Kortom, het gaat erom dat de impliciete vooronderstellingen van uitvoerders worden beschouwd als kennis, ongeacht of deze kennis nu 'correct' is in de wetenschappelijke zin van het woord (Wallander, 2008c).

³⁰ Om eventuele begripsverwarring te vermijden, spreken we in wat volgt alternerend over vignetten dan wel over fictieve casussen.

Een belangrijke vereiste voor casusstudies is dat het aantal te bestuderen kenmerken zeer beperkt blijft, aangezien respondenten niet in staat zijn grote hoeveelheden van informatie te verwerken. Als blijkt dat er teveel dimensies worden aangeboden, dan wordt het voor de respondenten een moeilijke opdracht om de hypothetische situatie helder te visualiseren (Rossi & Nock, 1982). Naast de beperkte lengte strekt het ook tot aanbevelingen om het aantal casussen gering te houden (Wallander, 2008a). Het is immers niet ondenkbaar dat na verloop van tijd enige vermoeidheid bij de respondenten optreedt, wat aanleiding kan geven tot een afname van betrouwbaarheid en validiteit (Wallander, 2008a).

In onze studie leggen we vijf fictieve casussen voor aan telkens vijftien willekeurig gekozen interventie-inspecteurs. We hebben daarbij getracht om een zo gediversifieerd als mogelijk profiel te consulteren. Zowel mannelijke als vrouwelijke respondenten namen deel aan deze vignetstudie. Ook de leeftijd en de anciënniteit van de respondenten varieerde. De minst ervaren inspecteur was nog maar negen maanden in functie, maar respondenten met een staat van dienst van ruim dertig jaar behoorden net zo goed tot onze doelgroep.

De manier waarop we te werk gaan bij het afnemen van vignetten, kan als volgt worden begrepen. We nodigen elke respondent afzonderlijk uit en vragen hem (of haar³¹) om luidop te reflecteren over de manier waarop hij de gegeven situatie interpreteert. Vervolgens vragen we om te beschrijven hoe zijn handelingsrepertoire er vervolgens uit ziet. We vragen daarbij op basis van elementen uit de casus welke factoren hij precies in overweging neemt bij het maken van een beslissing en waarom. We willen immers nagaan op welke manier bepaalde contextelementen een betekenis krijgen voor individuele politie-inspecteurs en op welke manier deze elementen de uitkomst van een beslissing volgens hen kunnen beïnvloeden. In hoeverre kunnen extralegale factoren doorwerken ondanks formele directieven?

Vervolgens leggen we dezelfde denkoefening voor aan acht leidinggevende officieren van gerechtelijke politie. Ook hier waken we erover om een zo breed mogelijk profiel te bevragen³². Net als bij de inspecteurs van het basiskader worden ook zij gevraagd op basis van welke factoren ze een welbepaalde beslissing in relatie tot het omgaan met het mandaat van dwang, verantwoorden. Door ook leidinggevendenden te betrekken, kunnen we achterhalen in hoeverre percepties over de noodzaak tot het toepassen van dwang, markante verschillen opleveren ten opzichte van het basiskader.

³¹ Hoewel we zowel inspecteurs van het mannelijke als van het vrouwelijke geslacht hebben bevraagd, schrijven we ten behoeve van de leesbaarheid vanuit het 'hij'-perspectief.

³² We konden ons evenwel niet van de indruk ontdoen dat, hoewel de verhouding mannelijke en vrouwelijke respondenten op basiskaderniveau min of meer in evenwicht was, de verhouding op niveau van de leidinggevendenden minder in balans was. Onder de acht bevraagde politiemensen die de graad van Officier van Gerechtelijke Politie bekleden, troffen we slechts één vrouwelijke respondent aan.

In het bijzonder polsen we naar de aanwezigheid en de betekenis die aan bepaalde situationele, organisatorische elementen wordt toegedicht en op welke manier dat de uitkomst van handelingen op individueel niveau beïnvloedt. Door de respondenten luidop de opbouw van hun betoog op basis van de gepresenteerde kenmerken te laten doen, kunnen we ons een beeld vormen van de achterliggende logica's die spelen. Kortom, eerder dan de relatieve impact van bepaalde elementen te kennen in relatie tot het nemen van een beslissing, zijn wij geïnteresseerd in de relationele betekenis van die elementen in een gegeven situatie. Op basis van de antwoorden op persoonsniveau, kunnen we naderhand vergelijken of de interpretaties interpersoonlijk variëren en in welke mate deze ruimte laten voor het vertonen van een afzonderlijk handelingsrepertoire in de praktijk.

In totaal resulteerde deze fase van vignetstudie dus in 23 diepte-interviews. Het kortste gesprek nam slechts een half uur in beslag, het langste gesprek duurde ruim tweeënhalf uur. Elk gesprek werd met de toestemming van de betrokkene opgenomen met audioapparatuur. Alle audio-opnamen hebben we naderhand uitgeschreven. De transcripties werden naderhand geanalyseerd in functie van de onderzoeksvragen.

4. Besluit

Samengevat kunnen we stellen dat we vier centrale onderzoeksvragen proberen te beantwoorden. De zoektocht naar een antwoord hierop verloopt in analoge onderzoeksfasen.

In *de eerste fase* bestaat de voornaamste betrachting voornamelijk uit het verfijnen van bestaande kennis over de implementatie van beleid en het afbakenen van het begrip 'police discretion'. Het navolgend veldwerk is gericht op het inventariseren van factoren die de uitvoering van politiewerk beïnvloeden. We houden de 'scope' bewust heel breed om een zo volledig mogelijk zicht te krijgen op de elementen waarvan uitvoerende inspecteurs te kennen geven dat ze deze als richtinggevend ervaren tijdens de uitvoering van hun werk. Het veldwerk op basis van interviews en observaties wordt aldus gekenmerkt door een exploratief karakter en is bijgevolg grotendeels inductief tot stand gekomen.

In *de laatste fase* toetsen we de inzichten uit de voorgaande stadia. In deze onderzoeksfase zoomen we in op de individuele uitvoerder binnen eenzelfde basisfunctionaliteit. In concreto gaan we na of de interferentie met de elementen die eerder aan het licht kwamen standhoudt in relatie tot het nemen van één specifieke politie maatregel, de gerechtelijke vrijheidsberoving. In dit gedeelte stellen we ons de vraag op welke punten de verworven inzichten uit het eerste gedeelte bijval oogsten op basis van bijkomend onderzoeksmateriaal (casusstudie, zie supra) dat betrekking heeft op een wettelijk strak gereguleerde politie maatregel. Zo vragen we ons af in hoeverre eenzelfde situatie aanleiding kan geven tot een differentiatie in uitkomst. Is er sprake van enige consistentie in uitkomst van beslissingen of duiken er individuele patronen op (Kane, 2000)?

Hoofdstuk 3: De zoektocht naar een invulling voor police discretion in een Belgische context

I. Inleiding

In voorliggend hoofdstuk besteden we aandacht aan de voornaamste begrippen die in deze studie gehanteerd worden. In het bijzonder leggen we ons toe op de term ‘police discretion’. Meer bepaald gaan we na wat dit concept kan betekenen voor de politiepraktijk en dit binnen de context van het Belgische politiewezen. De focus komt hierbij primair te liggen op het spanningsveld tussen beleidssturing enerzijds en de politionele uitvoeringspraktijk anderzijds. Het is vooral de wisselwerking tussen de aansturing van politiemensen op het terrein en de eigenheid van het uitvoeringswerk dat wordt gekaderd. Immers, het is precies tegen de achtergrond van deze interactie dat de discretionaire handelingsruimte, het ultieme onderzoeksthema binnen voorliggende studie, zich ontspint. Zoals de term zelf verraadt situeert dit complexe concept zich voornamelijk op niveau van de uitvoerders binnen een organisatie, oftewel zij die verondersteld worden het beleid daadwerkelijk te effectueren. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de hoofdmoot van dit onderzoek rond de implementatie van beleid is opgebouwd.

We schetsen hoe men ‘discretion’ in de loop der jaren is gaan erkennen bij het basiskader van de politie en op welke manier beleidsvoerders pogingen hebben ondernomen om activiteiten van uitvoerders enigszins te sturen. We besluiten dit hoofdstuk ten slotte met enkele reflecties omtrent de implicaties van het bestaan van discretionaire ruimte bij de politie. Deze bespiegelingen worden in hoofdzaak geformuleerd in relatie tot de praktijk van vrijheidsberovingen, de gevalstudie waarop deze studie zich in een laatste stadium zal richten.

2. Beleidssturing en (politioeneel) uitvoeringswerk: een permanent spanningsveld

Met het vraagstuk ‘discretionaire handelingsruimte’ bevinden we ons op het raakpunt waarbij beleidssturing en beleidsuitvoering elkaar kruisen. Onder beleidssturing verstaan we die middelen/strategieën die worden aangewend om de werkzaamheden van medewerkers binnen eenzelfde organisatie zoveel als mogelijk te stroomlijnen. Voor wat de Belgische politie betreft bestaan er tal van sturingsmechanismen, gaande van de Wet op het Politieambt, bepalingen van het Strafwetboek, over Nationale en Zonale Veiligheidsplannen, tot interne korpsrichtlijnen, enzovoort, die erop gericht zijn een formeel kader te bieden waaraan uitvoerende politiemensen een houvast kunnen ontleen tijdens de uitoefening van hun ambt. Om de betekenis van dit begrip voor de politiepraktijk enigszins te kunnen begrijpen, staan we in wat volgt uitgebreid stil bij de eigenheid van de politie als verbijzondering van een publieke organisatie.

3. De politie als verbijzondering van een publieke organisatie: street-level bureaucratie met een geweldsmonopolie

Een politieorganisatie wordt traditioneel als een hiërarchisch gestructureerd apparaat van ‘*command and control*’ aanzien (Clark, 2005; Wood & Shearing, 2007). Deze omschrijving doet een sterk piramidale structuur vermoeden, waarbij het beleid veelal ‘top-down’ tot stand komt. Hiermee wordt meteen duidelijk dat de aansturing binnen de hogere regionen binnen of buiten de organisatie gebeurt³³, terwijl de ‘basis’ instaat voor de uitvoering van het voorgeschreven kader van regels en afspraken (Bovens & Zouridis, 2002). Het is toch vooral dit laatste aspect, met name de complexiteit van het uitvoeringswerk, dat binnen onderhavig onderzoek zal worden bestudeerd.

Onderzoek naar de verhouding tussen beleid en uitvoeringspraktijk kon vooral tijdens de jaren '70 op bijzondere aandacht rekenen binnen de bestuurskundige literatuur. Met name Lipsky (1980) ontwikkelde baanbrekend denkwerk met betrekking tot de context waarbinnen beleidsuitvoering geschiedt en duidde de politieorganisatie als een *street-level* bureaucratie.

In het Nederlandstalige vakgebied geldt de term frontlijnorganisatie (van der Vijver, 1999; Hartman & Tops, 2005) als equivalent van een *street-level* bureaucratie om een organisatie te duiden die formeel wordt gekenmerkt door een strakke hiërarchie. De zogenaamde uitvoerders daarbinnen oftewel ‘*street-level* bureaucraten’ (Bovens & Zouridis, 2002), waartoe we ook politiemensen kunnen rekenen, zijn vanuit deze optiek strikt onderworpen aan de talrijke regels die daarbinnen gelden. Kenmerkend voor een bureaucratie is immers dat ze steunt op regels en dat uitvoerders daarbinnen geacht worden om beslissingen te nemen op basis van een universele toepassing van die regels binnen hun machtsdomein. In theorie hebben de uitvoerders geen discretionaire ruimte en zijn ze verantwoording verschuldigd aan hiërarchisch hoger geplaatsten over genomen beslissingen (Ponsaers, 2001). Toch is er in een frontlijnorganisatie zoals de politie een beperkte ruimte voor situationeel handelen, zonder dat dit onvermijdelijk tot een al te openlijke ondermijning van hiërarchie leidt (Tops, 2007).

Voor wat betreft de uitvoerders, de frontlijndienders, hierbinnen vormt het contact met de burger een wezenlijk aspect van het werk en in die zin treedt de ‘*street-level* bureaucraat’ ten aanzien van de buitenwereld op als vertegenwoordiger van de organisatie (Nap, 2007). Anders gesteld: uitvoerders opereren doorgaans ‘op straat’ en aldus ‘in de frontlinie’ alwaar ze verondersteld worden de hoger geformuleerde beleidslijnen te implementeren.

³³ Voor een omstandig overzicht met betrekking tot de (beleidsmatige) aansturing van de lokale politie in België verwijzen we graag naar hoofdstuk 4.

De uitvoering van politiewerk is evenwel complex. Deze complexiteit vindt haar oorsprong onder meer in de meervoudige aansturing van politiemensen op het terrein. De uitvoering van basispolitiewerk geschiedt immers niet in een sociaal vacuüm maar gebeurt te midden van een sterk krachtenveld waarin zowel interne als externe sturingsmechanismen het uitvoeringswerk proberen te beïnvloeden. Het basiskader bij de politie gaat daarbij niet alleen gebukt onder de druk van interne (organisatorische) ontwikkelingen maar wordt daarnaast ook aangestuurd door externe instanties waaronder de bestuurlijke en gerechtelijke overheden (Ponsaers et al., 2011). Deze diffuse aansturing brengt met zich mee dat de implementatie van politiebeleid in de praktijk niet altijd consistent blijkt met de doelstellingen zoals deze nochtans zijn geformuleerd in het beleid. In de literatuur wordt de interne politieorganisatie om die reden ook wel omschreven als een *'loosely coupled system'* (Eitle, 2005; Hasenfeld, 1983). Met deze term verwijst men in de eerste plaats naar de uitkomsten van de reële beleidsimplementatie die niet noodzakelijk stroken met de formele doelstellingen. Bijkomend wordt met deze benaming gealludeerd op de gebrekkige controle op beleidsimplementatie. Andere belangrijke kenmerken van *'loosely coupled systems'* houden verband met de moeilijkheden die rijzen om resultaatmetingen op uitvoeringswerk door te voeren enerzijds en het gegeven dat contacten met burgers inherent is aan het werk anderzijds (Hasenfeld, 1983). De aanname dat de politieorganisatie als dusdanig kan worden omschreven, is doorslaggevend voor een goed begrip van dit onderzoek.

Het basiskader bij de politie vertoeft tijdens de werkzaamheden immers veelal op straat waardoor men nagenoeg voortdurend in contact komt met burgers. Het gegeven dat politie-inspecteurs zich vaak op het terrein bevinden brengt op zijn beurt met zich mee dat heel wat van hun handelingen onttrokken zijn aan het onmiddellijke toezicht van hun leidinggevend en daardoor een *'onzichtbaar'* karakter inhouden (Goldstein, 1960; Kane, 2000). Bovendien is het dienstverlenend karakter van het werk zodanig gedifferentieerd en onbepaald dat de gevolgen van hun optreden zich moeilijk laten vertalen in cijfermatige resultaten.

Een en ander doet ons bijgevolg tot de slotsom komen dat de uitkomsten van handelingen van het basiskader het gevolg zijn van een voortdurende wisselwerking tussen de afzonderlijke sturingsmodaliteiten die het werk trachten te structureren enerzijds en de wijze waarop *street-level* bureaucraten menen adequaat te reageren op de diffuse verwachtingen die ten aanzien van hen leven anderzijds.

Tot dusver weze duidelijk dat we de politieorganisatie niet los kunnen zien van de ruime omgeving waarbinnen ze een plaats inneemt. Tot deze omgeving behoren aspecten waarop ze geen invloed heeft, zoals de lokale context, de politieke situatie (Chaney & Saltzstein, 1998) en de wettelijke voorschriften (Hasenfeld, 1983; Rosenthal, 't Hart, & Cachet, 1987). Haar taakomgeving wordt bijgevolg in grote mate bepaald door een veelheid van gerechtelijke actoren en bestuurlijke instanties waaraan zij haar legitimiteit en

autoriteit ontleent. Maar ook de gebruikers van haar dienstverlening, met name de burgers, kunnen op deze taakomgeving inwerken. Van cruciaal belang is het besef dat binnen deze taakomgeving continu sprake is van een krachtenveld aan verhoudingen. Door dit krachtenveld kunnen de doelstellingen van de politieorganisatie onder druk komen te staan (Cachet, 2005; Rosenthal et al., 1987). Vanuit die optiek is het niet ondenkbaar dat de wisselwerking tussen de omgeving en de werkingsprincipes binnen de organisatie een zekere spanning genereert, waardoor een onverkorte toepassing van beleidsdoelstellingen bij momenten problematisch wordt.

Voor een belangrijk deel is politiewerk gericht op het bereiken van externe doelen, zoals een veiligere samenleving (Coolsma, 2003). Uitvoering van dat beleid komt tot stand in interactie met andere actoren en de handelingen van de uitvoerders kunnen begrepen worden als beleidsprestaties, ook wel geduid als 'output'. Vanuit het standpunt van de beleidsmakers is het van belang dat de uitvoering conform de vooropgestelde plannen verloopt. Dit veronderstelt dat het officiële beleid in de dagelijkse praktijk vertaald wordt als 'operationeel' beleid, waarbij complexe doelstellingen in concrete werksituaties worden toegepast. Maar de diverse aansturingstructuur maakt het politiewerk gecompliceerd en ook de druk op de politie is groot. Het is een organisatie waarin de winkelbel voor een belangrijk deel het werk bepaalt. De zogenaamde 'waan van de dag' (Terpstra, 2002) leidt ertoe dat de werkzaamheden zich moeilijk laten plannen.

Vanuit het perspectief van de beleidsvoerders heerst er bijgevolg de bekommernis om de sturing dermate strak te organiseren vanuit de betrachting het beleid in de praktijk optimaal te kunnen laten doorwerken. Beleidsvoerders staan immers voor een grote uitdaging om de vertaalslag zo optimaal mogelijk te laten verlopen.

3.1. Het beeld van uitvoerders: van belangeloze handhavers naar kiezende actoren

De manier waarop de pogingen tot sturing van de werkzaamheden op niveau van het basiskader tot uiting komen hangt nauw samen met de zienswijze ten aanzien van deze categorie uitvoerders. Van politiemensen werd lange tijd het portret opgehangen als ware het belangeloze technocraten of neutrale wetshandhavers. Dit beeld kwam op losse schroeven te staan wanneer onderzoek naar uitvoeringswerk de beperkte zichtbaarheid van beslissingen op het terrein ter sprake bracht. Verschillende auteurs, waaronder Goldstein, J. (1960, 1962), LaFave (1965) en later ook Coolsma (2003) wezen op de aanwezigheid van een zekere keuzevrijheid, inherent aan het takenpakket van dit type van overheidsambtenaren. Hun bevindingen contrasteren daarmee met eerder onderzoek en maken definitief komaf met het tot dan toe heersende beeld van de objectieve technocraat. Vooreerst werd gewezen op de impliciete macht die politiemensen uitoefenen. Hoewel de officiële assumptie luidt dat de politie geacht wordt ten allen tijde de wet toe te passen, in alle omstandigheden, ten aanzien van alle burgers, wordt het gebruik van een discretio-

naire handelingsruimte door sommigen hoogst problematisch bevonden. De vrees wordt namelijk geuit dat het bestaan van een zekere handelingsruimte afbreuk doet aan een gelijke dienstverlening.

Anders dan bij private organisaties ontleent de politie haar bestaansrecht aan de publieke functie die ze in de samenleving vervult. Met haar monopolie op het gebruik van dwang en geweld (Bittner, 1980) bekleedt de politie bovendien een cruciale rol binnen een democratische rechtsstaat. In het bijzonder berust de legitimiteit voor haar optreden grotendeels op de mate waarin ze erin slaagt de maatschappelijke verwachtingen in te lossen. Eerder werd al gewezen op het spanningsveld tussen omgeving en politieorganisatie. Dit spanningsveld, in combinatie met politiek-maatschappelijke verwachtingen of ontwikkelingen in de omgeving, kan ertoe leiden dat het feitelijke functioneren van de politie onder druk komt te staan.

Politieorganisaties verrichten aanhoudend pogingen om een of andere vorm van legitimiteit te verkrijgen binnen de gemeenschappen waarbinnen ze moeten optreden (Crank & Langworthy, 1992; Herbert, 2006). Als blijkt dat de politie de maatschappelijke verwachtingen niet kan inlossen, dan vertaalt het ongenoegen van de burger zich vroeg of laat in een tanende legitimiteit van het politietoetreden. In de huidige Westerse context wordt het politiewezen gekenmerkt door een strakke hiërarchische organisatiestructuur. De keuze voor dit model vloeit grotendeels voort uit de bekommernis om de samenleving zoveel mogelijk te behoeden voor het risico dat politiemensen hun macht arbitrair zouden aanwenden.

Jarenlang werd politiestraatwerk gekenmerkt door een onzichtbaar karakter. Inzicht in het feitelijke functioneren van het basiskader bij de politie was tot dusver ontoereikend. In de loop der jaren werd echter her en der in toenemende mate de nood bepleit aan een verhoogde waarborg op een gelijkwaardige politiezorg. De behoefte aan meer transparantie in haar werkingsprincipes lag mee aan de basis voor de implementatie van bedrijfsmatige sturingsmechanismen bij de politie (Crispel, 2011). Immers, in navolging van bevindingen uit etnografische studies groeide alsmaar het besef dat uitvoerders onbedoeld over een zekere macht beschikten die hen toeliet keuzes te maken. De opkomst van etnografisch onderzoek in de context van politieorganisaties bracht dus voor het eerst een realiteit van de politiecultuur in beeld waarin gedragingen werden ontwaard die de veruitwending waren van waarden die relatief autonoom of zelfs strijdig zijn met degenen die op beleidsmatig vlak werden gepromoot (Westley, 1970; Bittner, 1980). Dit inzicht maakte definitief komaf met het tot dan toe heersende portret waarbij politiemensen in de frontlinie werden afgeschilderd als gedeïndividualiseerde technici of neutrale functionarissen (de Lint, 1998). Tal van studies omtrent de interactie tussen burgers en de politie (Piliavin & Briar, 1964 zoals geciteerd in Smith & Visser, 2004) brachten aan het licht dat naast formele wettelijke factoren het beslissingsproces bij uitvoerende politiemensen ook beïnvloed wordt door andere elementen. De mythe van de neutrale technocraat lijkt hiermee

definitief te zijn verbroken. De revelatie van de wijdverspreide discretionaire ruimte op niveau van uitvoerders bij de politie vormde kortom een breuklijn met het tot dan toe vigerende beeld van de neutrale politieagent.

De aandacht voor beslissingsprocessen op niveau van het basiskader van de politie groeide daarmee gestaag. Waar een zekere handelingsruimte aanvankelijk formeel genegeerd werd maar niettemin informeel werd aangewend, kon deze ietwat vaag geformuleerde notie gaandeweg op een bijzondere aandacht rekenen binnen internationaal bestuurskundig en criminologisch onderzoek. Het besef van de daadwerkelijke aanwezigheid van een 'grijze' handelingsruimte en de daaraan gekoppelde vaststelling dat politiemensen tot op zekere hoogte een eigen invulling kunnen geven binnen de uitoefening van hun werkzaamheden, wekte tevens de interesse van beleidsmakers. Het inzicht dat wetshandhavers meer doen dan strikt de wet toepassen (De Lint, 1998) en dus een zekere appreciatieruimte hebben bij het verrichten van hun opdrachten, gaf dan ook aanleiding om managementmodellen te gaan toepassen op de politieorganisatie (zie infra).

In wat volgt besteden we onder meer aandacht aan de manier waarop men door de jaren heen onzichtbare uitvoeringsprocessen in de frontlijn heeft geprobeerd te disciplineren.

3.2. Sturing op uitvoeringsprocessen: opkomst van management bij de politie

Organisaties, of ze nu een publiek dan wel privaat karakter hebben, worden gemanaged of bestuurd. Deze aansturing gebeurt op basis van een aantal uitgangspunten of principes. Voor wat de Belgische politieorganisatie betreft, kunnen we in dit verband een aantal interessante ontwikkelingen optekenen. Goede keuzes op het terrein zullen voornamelijk een combinatie in zich moeten dragen die de veruitwendiging is van bekommernissen ingegeven door de lokale veiligheidssituatie enerzijds, versus spanningen die in termen van zichtbare efficiëntie en effectiviteit genomen werden (Jochems & Sey, 2006b).

De opkomst van '*new managerialism*', '*nieuw publiek management*' en '*bedrijfsmatig werken*' luidde eind jaren '60 een tijdperk in waarin de aansturing van (publieke) organisaties in een nieuw perspectief werd geplaatst. De invloed van het nieuwe management-denken bleef ook binnen strafrechtssysteem niet uit. Net als andere publieke, dienstverlenende instanties wordt ook de politie geleidelijk aan onderworpen aan een systeem waarin doelen worden gesteld en meetbare '*targets*' worden geformuleerd en gemeten om daar vervolgens verantwoording over af te leggen (Crispel, 2011).

De noodzaak tot een zekere stuur- en beheersbaarheid van de afzonderlijke instanties binnen het strafrechtsapparaat aan de hand van managementmodellen werd bepleit vanuit de behoefte om een aantal werkprocessen te verbeteren, zo ook ten aanzien van politiewerk. Onder de invloed van bedrijfsmatig werken op de activiteiten in de schoot van de basispolitiezorg kwam de nadruk alsmaar nadrukkelijker te liggen op effectiviteit en effi-

ciëntie. Het streven naar een bedrijfsmatige werking leek als middel te worden aangewend om de tanende legitimiteit van de politie een halt toe te roepen (Terpstra & Trommel, 2006). Door een sterke focus te leggen op het managen van haar activiteiten (prestaties), wilde men de inspanningen binnen de schoot van de politie sturen vanuit de betrachtting deze inzichtelijk te maken en af te stemmen op de verwachtingen van zowel bestuurlijke en gerechtelijke overheden als van de burger (van Duijn et al., 2005). Termen als *'prestatie-management'*, *'procesmanagement'* en *'informatiegestuurde politie'* zijn voortaan geijkte sturings- en managementmethoden voor het operationele politiewerk. *Prestatie-management* strekt tot doel de output in kwantificeerbare termen te verhogen (zoals bijvoorbeeld het aantal aanhoudingen). Op die manier wordt haar functioneren transparanter gemaakt. Een verhoogde zichtbaarheid van haar activiteiten impliceert immers dat de politie voortaan aanspreekbaar is op haar werkzaamheden, waardoor er verantwoording voor kan worden afgelegd. Door middel van *procesmanagement* krijgt het operationele werk standaarden aangemeten, vanuit de veronderstelling dat de uitvoering daardoor efficiënter en eenvormig geschiedt. Kortom, de introductie van procesmanagement beoogt in eerste instantie de variabele kwaliteit in de dienstverlening zoveel mogelijk te stroomlijnen. *Informatiegestuurde* politie strekt ten slotte tot doel de beschikbare capaciteit gericht in te zetten met het oog op het bereiken van een hogere effectiviteit.

Hiermee was de intrede van private managementconcepten binnen de politieorganisatie een feit. Het weze duidelijk dat met de introductie van het 'new public management' een poging werd gedaan om het tot dan toe 'onzichtbare' politiewerk in grote mate te disciplineren (Crispel, 2011). Een van de voornaamste achterliggende bekommernissen houdt verband met de notie *'accountability'* oftewel het afleggen van rekenschap door uitvoerders voor hun handelingen (Davis, zoals geciteerd in Kleinig, 1996; Beyens, Bruggeman, Easton, & Ponsaers, 2011). Met het in voege gaan van een systeem van publieke verantwoording wordt voortaan van een organisatie vereist dat ze doelen stelt en aangeeft in welke mate (effectiviteit) en met welke middelen (efficiëntie) deze doelen zijn bereikt (Jochems & Sey, 2006a, 2006b). Naast verantwoording beoogt men hiermee tevens de transparantie te verhogen (Muller, 2002).

Voortaan geldt dus het adagium *'what gets measured, gets done'* (Helmich, 2007). De vraag stelt zich evenwel of alle geleverde 'prestaties' binnen politiewerk probleemloos vertaalbaar zijn in een meetbare uitkomst. Door de focus te leggen op de uitkomst van hun inzet, lijkt de aandacht vooral te gaan naar wat politiemensen doen en in mindere mate naar de manier waarop zij de dingen doen.

Het is onmiskenbaar zo dat nieuwe outputgerichte controlemechanismen en aanverwante vormen van werkdisciplineren vergaande beperkingen met zich meebrengen in het handelen van uitvoerenden. Bij het beantwoorden van onze onderzoeksvragen houden we

rekening met het gegeven dat de professionele autonomie van uitvoerders meer en meer wordt gereguleerd (Hoggett, 1996)³⁴.

3.3. Een geleidelijke verschuiving van het zwaartepunt van de macht

Eind jaren '90 werd de Autonome Politie Afhandeling (APA)³⁵ ingevoerd in verschillende gerechtelijke arrondissementen. Deze 'nieuwe' vorm van proces-verbaal strekte onder meer tot doel om tegemoet te komen aan de overbelasting van de parketten (Van Altert & Verhage, 2011)³⁶. Het in voege treden van de APA ging gepaard met een groeiende responsabilisering van de politiediensten die, door hun steeds toenemende professionalisering, meer verantwoordelijkheden werden toebedeeld. De praktijk van APA houdt immers in dat politiediensten voortaan een grotere zeggenschap krijgen in de uitvoering van bepaalde taken, omdat zij voortaan in de mogelijkheid worden gesteld om dossiers op relatief autonome wijze af te ronden. Hoewel het parket gewoontegetrouw de touwtjes in handen houdt in relatie tot het opsporingsonderzoek en aldus de eindverantwoordelijkheid draagt, kunnen politiediensten nu ook autonoom bepaalde dossiers behandelen.

3.4. Een groeiende aandacht voor de 'grijze' handelingsruimte

De politie bekleedt een unieke plaats in de samenleving. In tegenstelling tot andere actoren in de strafrechtsbedeling neemt ze wettelijke beslissingen in een nagenoeg onzichtbare context. Ondanks de institutionele beleidscontrole, disciplinerende controle en managementevaluatie (Van Oustrive, 2001), beschikken *street-level* bureaucraten over heel wat grijze handelingsruimte die hen onder meer in staat stelt te kiezen (Black, 2001) wie het subject zal worden van wettelijke interventies en controle. Deels berust de macht van politiemensen daarbij op de mogelijkheid om stromen van mensen te reguleren in de richting van andere (sociale controle) instanties (Clark & Sykes, 1974, zoals geciteerd in Smith & Visher, 1981; Foucault, 1989; Skinnis, 2011). De institutionele inbedding van de politie heeft bovendien verstrekkende gevolgen ten aanzien van zij die aan de wet worden onderworpen (Bottomley, 1973; Piliavin & Briar, 1964, zoals geciteerd in Smith & Visher, 2004), temeer aangezien de politie over het geweldsmonopolie beschikt (Bittner, 1980).

³⁴ Zo gaan ook in België stemmen op om het toezicht op basiskaderniveau te verscherpen door onder andere meer draaiboeken op te stellen en een verhoogde interne controle op te voeren. Zie Somers, S. (28 november 2011). Veel goede wil bij de politie, maar te weinig organisatie. Comité P ontvangt meer klachten over houding dan over geweld van agenten. *De Morgen*, p. 8.

³⁵ Inmiddels APO (Ambtshalve Politieel Onderzoek) genoemd.

³⁶ Daarnaast beoogde men met de invoering van de APA de nood aan meer efficiënte vormen van informatiedoorstroming (met als mogelijk gevolg een kortere doorlooptijd van dossiers) te bewerkstelligen. In APO-dossiers mogen politiemensen namelijk zelf het initiatief nemen om bijkomende onderzoekdaden te stellen in het 'reactieve' opsporingsonderzoek, zonder dat ze instructies van de parketmagistraat moeten afwachten.

4. Discretion als containerbegrip

Discretion is een veelgebruikt begrip binnen de bestuurskundige literatuur. Het is evenwel opvallend dat de invulling die er aan deze notie wordt gegeven niet eenduidig is. Nochtans is een helder uitgewerkt conceptueel kader een must voor een goed begrip in functie van wat volgt. In voorliggend hoofdstuk trachten we daarom tot een eigen begripsomschrijving van ‘police discretion’ te komen. Kortom, ofschoon de aanwezigheid van ‘discretion’ in tal van contexten kan opduiken, gaan we in wat volgt na wat de betekenis van dit begrip kan zijn voor de politie, als verbijzondering van een publieke organisatie.

Zonder evenwel exhaustief te willen zijn, schetsen we een aantal bestaande definities. Het belang daarvan is erin gelegen om te wijzen op de verschillende nuances en interpretaties. Daarbij moet worden opgemerkt dat de bestaande begripsomschrijvingen veelal (impliciet) ook iets over de vermeende oorzaken van discretionaire handelingsruimte vertellen. Tevens kan een onderscheid worden opgetekend naargelang het niveau (organisatorisch dan wel individueel) waarop de handelingsvrijheid tot uiting kan komen. Zo kan de rol van de politie in de samenleving iets zeggen over verschillen op macroniveau, kan de manier waarop de politie organisatorisch gestructureerd is vergelijkingen toelaten op mesoniveau en kan ook de individuele invulling (op microniveau) bijdragen tot divergentie in de uitvoeringspraktijk.

4.1. Van een variëteit aan omschrijvingen ...

In wat volgt staan we onder meer stil bij de manier waarop het begrip ‘police discretion’ in de literatuur wordt ingevuld. In het Duits doet de benaming ‘*freies Ermessen*’ dienst als equivalent voor deze notie, in Franstalige publicaties hanteert men de term ‘*pouvoir discrétionnaire*’ en in het Nederlandstalige vakgebied geeft men de voorkeur aan ‘discretionaire ruimte’ en ‘beleidsvrijheid’, al is de term ‘autonomie’ ook vaak in zwang. De vraag stelt zich evenwel of voornoemde noties onderling zonder meer inwisselbaar zijn.

Grofweg domineren vier interpretaties van ‘discretion’ de discussie (Fletcher, 1984). Vooreerst kan ‘discretion’ in verband worden gebracht met een zekere ‘wijsheid’, oftewel de capaciteit, expertise, knowhow in hoofde van de beslissingsnemer. Voorts wordt gewezen op de ‘*managerial capacity*’, waarmee men doelt op het organisatorische aspect, waarbij discretionaire ruimte al dan niet inherent wordt bevonden aan een institutie. Een derde invulling houdt verband met een persoonlijke inbreng en impliceert de aanwezigheid van een normatief aspect. Deze min of meer recente interpretatie lijkt in opmars, waarbij een persoonlijke inbreng vooropstaat als tegengewicht voor de kortzichtige en naïeve interpretatie waarbij de klemtoon nagenoeg uitsluitend op ‘mechanische toepassing’ kwam te liggen (Campbell, 1999). Met de groeiende aandacht voor de notie ‘power’ wordt ten slotte gewezen op de machtskwestie. Het toenemende besef van de impliciete macht leid-

de tot het invoeren van tal van *'accountability mechanisms'*, oftewel systemen van verantwoording die het risico op machtsmisbruik pogen in te dijken.

De expliciete toekenning van bepaalde bevoegdheden blijkt in de praktijk sterk te verschillen tussen verschillende bestelstructuren. In Angelsaksische landen ligt het zwaartepunt van het machtsvraagstuk in heel wat opzichten nadrukkelijk bij de politie, waar de wettelijke bevoegdheden voor uitvoerende politie-inspecteurs³⁷ in het Napoleontische, continentale rechtsbestel eerder beperkt is.

Mastrofski (2004, p. 101) hanteert een bijzonder ruime definitie van discretion wanneer hij spreekt over *'the leeway that officers enjoy in selecting from more than one choice in carrying out their work'*. Hiermee covert hij een breed spectrum aan gedragingen, waarbij hij niet nader preciseert welke de precieze oorzaken zijn van de handelingsruimte, noch iets zegt over de aard van de keuzes die politiemensen op het terrein maken³⁸.

Davis (1970, zoals geciteerd in Fletcher, 1984, p. 274) meent dat er sprake is van discretion in het volgende geval: *'A public officer has discretion whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction'*. Hiermee weze duidelijk dat de aanwezigheid van een discretionaire handelingsruimte impliceert dat er voor uitvoerende ambtenaren keuzemogelijkheden voorhanden zijn binnen de grenzen van hun bevoegdheden. Het kan gaan om de keuze om op een welbepaalde manier te handelen of helemaal niet te handelen. In Davis' omschrijving wordt in het midden gelaten of het per se strikt om de expliciet geboden handelingsruimte hoeft te gaan, dan wel of de handelingsruimte optreedt als gevolg van lacunes in regelgeving, oftewel leemtes binnen een formeel kader omdat een nadere invulling ter zake ontbreekt.

Anders dan Mastrofski (2004) en Davis (1970) verwijzen sommige auteurs in hun definitie heel expliciet naar de vermeende oorzaak van *'discretion'*. Niet alleen de afwezigheid van een regelgevend kader, maar ook vage regels, inconsistente richtlijnen of een overvloed aan reguleringen kan in verband worden gebracht met het bestaan van discretionai-

³⁷ In dit onderzoek staat het perspectief van een individuele politiemans of -vrouw centraal. In het bijzonder gaat onze aandacht uit naar inspecteurs van het basiskader binnen de lokale politie die belast zijn met de uitvoering van opdrachten met betrekking tot basispolitiezorg. Omwille van een vlotte leesbaarheid hanteleren we in wat volgt gemakshalve nu eens *'inspecteur'* of *'politieman of -vrouw'* als we het individu bedoelen, dan weer *'het basiskader'* als we de globale entiteit voorhebben. Tezelfdertijd schrijven we vaak in termen van *'streetcops'*, *'uitvoerders'* of *'frontlijndienders'*. Met de keuze voor de betreffende termen is het geenszins onze bedoeling om een visie voor te staan waaruit een zeker waarde-oordeel zou blijken ten aanzien van de job. Eerder hanteren we deze begrippen vanuit de vaststelling dat deze heel nadrukkelijk de positie beschrijven waarbinnen de door ons bestudeerde professionals werkzaam zijn. Immers, de notie *'basiskader'* verwijst uitgesproken naar de plaats binnen de organisatorische structuur die hun werkomgeving als dusdanig kenmerkt. Het is precies op dit echelon binnen de organisatie dat de uitvoering van beleid gestalte krijgt.

³⁸ Zoals in de inleiding reeds werd toegelicht kunnen we tal van beslissingen optekenen op niveau van het basiskader bij de politie (zie infra).

re ruimte. Zo stelt Dworkin (1986) met zijn zogeheten *donut-theorie*: 'The concept of discretion is at home in only one sort of context: when someone is in general charged with making decisions subject to standards set by a particular authority. Discretion, like a hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction.' (Dworkin, 1986, blz. 31).

Met de metafoer van de donut doelt Dworkin op het gegeven dat discretionaire ruimte slechts bestaat bij gratie van beleid en regels die deze discretionaire ruimte inperken en aldus de vorm van een donut aannemen. In feite vat hij 'discretion' op als een geheel van concentrische cirkels waarbinnen een zekere ruimte bestaat die om een nadere invulling vraagt.

Hawkins (1992) legt het accent eerder op de ruimte tussen wettelijke spelregels waarbinnen officiële actoren keuzes kunnen maken. Hij spreekt over 'the legitimate right to make choices based on one's authoritative assessment of a situation' (Hawkins, 1992, p. 164). Voorliggende definitie wijst heel nadrukkelijk op het recht dat aan uitvoerders wordt verleend om keuzes te maken. Ten aanzien van bepaalde beroepsgroepen, zoals vonnisrechters (Beyens, 2000; Tata, 1998), is dit recht wijdverspreid erkend. Sterker zelfs, 'In the correctional area, then, the discretionary judgement is openly embraced as the governing ideal' (Kadish, 1962, p. 919).

Hupe & Hill (2007) benadrukken dan weer dat het gaat om een soort van positief appreciatierecht, waarbij uitvoerders de ruimte hebben om op basis van hun bekwaamheid keuzes te maken en handelingen te stellen, zonder dat ze daarin strikt begrensd zijn. Hiermee lijken ze te vertrekken vanuit het oordeelkundig vermogen en de capaciteiten waarover de individuele beslissende actor moet beschikken. Tot dezelfde lijn rekenen we de zienswijze van Tops (2007), die stelt dat het om de 'ontwikkeling en toepassing van situationele intelligentie' gaat (Tops, 2007, p. 9).

De erkenning van een zekere appreciatieruimte hangt dus nauw samen met de positie die iemand bekleedt en de macht die aan een bepaalde beroepsgroep wordt toebedeeld. Het gegeven dat de expliciet toegekende bevoegdheden voor de politie in verschillende landen niet parallel lopen, leidt tot de vaststelling dat een crossculturele vergelijking naar 'police discretion' om die reden bemoeilijkt wordt. We komen hier later nog op terug.

Redelijk gelijklopend met de visie van Kadish kan de zienswijze van Breitel (zoals geciteerd in La Fave, 1965, p. 63) op 'discretion' begrepen worden: 'The power to consider all circumstances and then determine whether any legal action is to be taken. And if so taken, of what kind and degree, and to what conclusion.' Deze begripsomschrijving - hoewel erg breed - benadrukt evenwel dat het hierbij gaat om overwegingen die uitmonden in wettelijke handelingen. Met de verwijzing naar 'power' wordt opnieuw verwezen naar de latente macht die uitgaat van de beslissende actor, oftewel de capaciteit van de persoon in

kwestie om keuzes te maken. Dit is van belang voor zover de beslissende actor voldoende bekwaam wordt geacht om op basis van eigen inzichten een keuze te maken. Pound (zoals geciteerd in LaFave, 1965, p. 63) voegt daarbij nog uitdrukkelijk de interferentie met een moreel aspect aan toe:

‘An authority conferred by law to act in certain conditions or situations in accordance with an official’s or official’s agency’s own considered judgment and conscience. It is an idea of morals, belonging to the twilight zone between law and morals’.

In relatie tot politiemensen wordt het recht om beslissingen te nemen volgens eigen inschatting ontleend aan de functie en onrechtstreeks aan de status die beleidsmakers aan uitvoerders toeschrijven. Zoals verder in deze studie zal blijken varieert de rol die de politie in een samenleving krijgt toebedeeld in verschillende landen. Afhankelijk van de verantwoordelijkheden die uitvoerders op het terrein krijgen, worden er ook andere wervings- en selectiecriteria vooropgesteld. De variatie in opleiding draagt er eveneens toe bij dat de zienswijze of beter gezegd het geloof in de juiste competenties ten aanzien van het basiskader van de politie heel sterk varieert.

Zoals verder in de studie zal blijken zijn de meningen van het middenkader van de politie in relatie tot de wenselijkheid van een zekere handelingsruimte van het basiskader erg uiteenlopend. Sommige leidinggevendenden zien de bewegingsruimte van politiemensen op het terrein als uiterst miniem en zijn de mening toegedaan dat hun taken zich louter beperken tot het verrichten van vaststellingen. Hiermee betonen ze zich voorstander van een uitgesproken restrictief discours, waarbinnen ze de klemtoon nadrukkelijk leggen op een strakke aansturing en controle. Anders is het gesteld met leidinggevendenden die leden van het basiskader eerder als competente individuen beschouwen, met een hoog probleemoplossend vermogen. Doordat ze uitvoerders op het terrein als *‘knowledgeable agents’* taxeren, wordt een zekere mate van individuele verantwoordelijkheid en eigen oordeelsvorming, precies omgekeerd, inherent bevonden om adequaat te kunnen optreden in complexe situaties.

Bovenstaande definities maken duidelijk dat de vlag *‘discretion’* meerdere ladingen kan dekken. Het ontbreken van een eenduidige invulling maakt vergelijkend onderzoek naar uitvoeringswerk niet alleen uiterst moeilijk, zelfs met een helder uitgewerkt begrippenkader blijft het allerm minst een evidentie om onderzoeksresultaten van verwante studies met elkaar te vergelijken. Erg bepalend voor een accurate interpretatie van onderzoeksresultaten is daarnaast ook de context waarbinnen het onderzoek wordt verricht. Naast de tijdsgeest die grotendeels bepaalt hoe er naar uitvoerders wordt gekeken, speelt ook de plaats van de politieorganisatie in de samenleving een rol. Voorbijgaan aan enkele wezenlijke verschillen tussen het Angelsaksische rechtssysteem enerzijds en de wijze waarop het West-Europese continentale politiebestedel anderzijds georganiseerd is, zou dus zonder meer fout zijn. Beleidsmatige keuzes waarbij op niveau van een natiestaat beslist is om een ruimere *‘managerial authority’* te verlenen aan een bepaalde actor in de strafrechtsbe-

deling kan immers de aard en de omvang van discretionaire ruimte sterk beïnvloeden. Denken we maar aan de seponeringsbevoegdheid in België die, anders dan in Nederland het geval is, exclusief voor de parketten is weggelegd, bijvoorbeeld. Seponeren, het zonder verder gevolg laten van strafzaken, is op dit niveau een noodzaak geworden. Het is een vorm van autoregulatie (Van Kerckvoorde, 1980) die onafwendbaar is geworden teneinde de toenemende vraag naar haar diensten hanteerbaar te houden.

Afhankelijk van de plaats die de bestudeerde actor inneemt in een bredere bestuurlijk-politieke context, zien we immers andere ‘interpretaties’ oftewel machtsverschuivingen opduiken. Doorgaans stelt men ‘*discretion*’ gelijk aan de notie ‘*judgement*’ wat zoveel betekent als ‘het vellen van een oordeel’, of ‘*discernment*’, ‘het maken van een keuze’ uit een ruimer arsenaal van (wettelijke) mogelijkheden. Kortweg komt het neer op een zekere ‘beslissingsautonomie’ (Uviller zoals geciteerd in Fletcher, 1984, p. 270), waarbij het onmiskenbaar gaat om het uitoefenen van macht, een zekere capaciteit waardoor de individuele politieambtenaar zich relatief onafhankelijk kan opstellen.

4.2. ... naar een eigen begripsomschrijving

‘Discretion’ kan dus zowel de expliciete bevoegdheid omvatten die aan uitvoerders wordt toegekend omwille van hun positie maar kan daarnaast evengoed betrekking hebben op een - al dan niet bewust - oningevulde zone waarbinnen uitvoerders impliciet een handelingsvrijheid kunnen genieten.

Zelf willen we evenwel nog een stap verder gaan in onze begripsafbakening. We verstaan onder ‘discretion’ net zozeer met de impliciete handelingsruimte die geclaimd kan worden, in weerwil van het bestaan van een stringent kader. Hiermee stellen we ons sceptisch op ten aanzien van de veronderstelling dat wetten elke vorm van handelingsvrijheid beteugeld zouden kunnen worden.

Binnen het bestek van deze studie definiëren we ‘police discretion’ als discretionaire handelingsruimte. In feite is deze notie ontleend aan het Engelse woord ‘discretion’. In de - hoofdzakelijk Engelstalige - literatuur zijn de invullingen die aan ‘discretion’ gegeven worden legio (zie supra). Wij bakenen dit concept af als volgt: *de ruimte die uitvoerders expliciet krijgen toebedeeld of waarover ze impliciet beschikken en waarin ze binnen de wettelijke grenzen van hun ambtsverrichting keuzes kunnen maken.*

In het Nederlandse taalgebied wordt dit begrip vaak redelijk vrij vertaald als ‘beleidsvrijheid’, ‘discretionaire bevoegdheid’ of ‘autonomie’. Zelf prefereren wij evenwel de term ‘discretionaire (handelings)ruimte’. Spreken in termen van beleidsvrijheid lijkt ons in deze context ietwat ongelukkig, aangezien het de suggestie wekt alsof het om een expliciet toegekende handelingsruimte gaat waarbinnen men naar believen zijn of haar eigen beleid in een professionele context kan vormgeven. Dit leidt tot een betreurenswaardige

simplificatie van de werkelijkheid. Beleidsvrijheid *'as such'* roept indirect het beeld op waarbij uitvoerders een zekere mate van handelingsruimte genieten omdat een specifieke regulering ten aanzien van een bepaalde materie ontbreekt of omwille van de overtuiging die leeft waarin uitvoerders als bekwame professionals worden aanzien die capabel worden bevonden om - binnen de uitgetekende grenzen van hun ambt - beslissingen te nemen.

Op basis van precies dezelfde argumentatie vermijden we liever net zozeer het gebruik van de term discretionaire *bevoegdheid*. Voortbordurend op bovenstaande redenering menen we te mogen stellen dat 'bevoegdheid' wederom een zeker 'verleend' keuzerecht doet vermoeden waardoor de aandacht naar minder zichtbare beslissingsprocessen onderbelicht blijft. Het heeft er binnen de bestaande interpretaties, kortom, nog te veel schijn van dat de oorzaken voor een zekere vrije handelingsruimte eenzijdig worden herleid tot een gebrek aan regulering of een expliciet toebedeelde bevoegdheid (Coolsma, 2003). Hierdoor wordt een tamelijk eenzijdige interpretatie voorgestaan waarvoor geldt dat mits een domein strikt gereguleerd is, enige vorm van handelingsvrijheid hetzij onbestaand hetzij minimaal is. Naar onze bescheiden mening laat deze benadering alsnog weinig ruimte voor het bestaan van een scala aan doelbewuste keuzes en gedragingen op niveau van uitvoerders die minder zichtbaar zijn.

Discretionaire ruimte kan immers zowel het gevolg zijn van een toebedeelde autonomie als van een toegeëigende autonomie, binnen wettelijk vastgelegde spelregels. Het gaat, kortom, net zozeer over de ruimte die uitvoerders zelf maken binnen een voorgeschreven kader van regels en afspraken.

5. Verklaringsmodellen voor 'police discretion'

Net zoals het in het Nederlands ontbreekt aan een eenduidige term, geldt er evenmin eenstemmigheid voor wat betreft de manier waarop deze autonomie verworven wordt. Sommigen menen dat bepaalde uitvoerders omwille van hun positie het 'recht' wordt verleend om bepaalde vrije keuzes te maken, anderen werpen op dat dit recht niet zozeer moet worden gegund, maar dat het net zo goed geclaimd kan worden. Kortom, het 'uitoefenen' van een zekere beslissingsautonomie impliceert niet noodzakelijkerwijs dat deze vrije handelingsruimte per definitie ook bewust wordt toegekend.

Ten aanzien van benaderingen omtrent de implementatie van beleid kunnen we twee groepen onderscheiden. Aan de ene kant van het spectrum staan zij die ervan uitgaan dat beleid een blauwdruk hoort te zijn, uitgevoerd door een bureaucratische organisatie. Aan de andere kant van het spectrum vinden we de zogenaamde 'bottom-up'-theoretici, aanhangers van de opvatting als zou beleid gecreëerd worden binnen een complex spanningsveld en uiteenlopende vragen waarop frontlijnwerkers moeten reageren. Lipsky kan in feite tot beide categorieën gerekend worden (Evans, 2011; Howe, 1991). Hij stelt dat

beleidsvrije ruimte nu eenmaal inherent is op ‘*street-level*’-niveau van publieke organisaties en aldus een noodzaak vormt om beleid te kunnen doen werken. Daarbij gaat het vaak om keuzes ten gevolge van morele dilemma’s die zich stellen tijdens het uitvoeren van iemands werkzaamheden (Goldsmith, 1990; Kaptein & van Reenen, 2001; Kelling, 1999; Klockars, 1980; Mendias & Kehoe, 2006; van den Brink, 2010).

Voor politiemensen ligt een immens grijs terrein tussen goed en kwaad en dat plaatst velen voor dilemma's bij de uitoefening van hun taak (Pyl, 2001). Uit onderzoek blijkt dat ze zich wel laten leiden door regels, maar enkel voor zover deze een rechtvaardige behandeling op basis van morele oordeelsvorming niet in de weg staan (Tops, 2007). Daarnaast gaat het op de werkvloer vaak ook om het maken van tactische, operationele en strategische keuzes.

5.1. Een complex van factoren

Eerder werd al gewezen op de afwezigheid van een coherent regelgevend kader waardoor discretionaire ruimte bijna als een vanzelfsprekendheid zou ontstaan. Maar net zo goed kan deze ruimte ontstaan voor zover een uitvoerder meerdere, conflicterende regels ontwaart, of als er een discrepantie optreedt tussen vraag en aanbod bijvoorbeeld. Ringeling (1978) merkt vijf verklarende variabelen op voor het verschijnsel ‘beleidsvrije’ ruimte. In de eerste plaats wijst hij op de programmering van het beleid. Hieronder ressembleren wetten, allerhande regels, plannen en dergelijke meer. In relatie tot de toepassing van regels kunnen we afleiden dat een gebrek aan beleid enerzijds maar ook een teveel aan regelgeving anderzijds aanleiding kan geven tot ‘beleidsvrijheid’ (zie infra).

Voorts ziet Ringeling ook het informatiemonopolie als mogelijke verklaring voor beleidsvrijheid. Hij stelt dat naarmate een uitvoerder meer over unieke informatie beschikt, des te meer beleidsvrijheid hij geniet. We willen in dit verband de bijzondere positie van het basiskader benadrukken. De veelvuldige aanwezigheid op het terrein, onttrokken aan het zicht van de hiërarchische overste, leidt ertoe dat hij of zij over heel wat informatie beschikt waar verder nauwelijks controle over bestaat. Een derde variabele zijn de eigen voorkeuren van uitvoerenden.

Eerder onderzoek (Daniels, Baumhover, Formby, & Clark-Daniels, 1999) wees uit dat de impact van persoonsgebonden factoren, zoals plichtsbesef en motivatie, een niet te miskennen invloed kunnen hebben binnen het politiewerk. Zo kunnen politiemensen sterk gemotiveerd zijn om bepaalde misdrijven te bestrijden vanuit een persoonlijke aversie, terwijl andere overtredingen minder op hun inzet kunnen rekenen. Hiërarchische controle wordt als vierde verklaring voor de af- of aanwezigheid van beleidsvrije ruimte gezien. Een afwezigheid van toezicht op de activiteiten vergroot de handelingsruimte, zo luidt de redenering. Ten slotte kan ook democratische controle als vijfde en laatste verklaring dienen.

5.2. De impact van een formeel kader: te weinig regels, te diffuus of te veel

Hierboven werd onder meer gewezen op het gebrek aan regelgeving. Maar ook een onduidelijk of inconsistent formeel kader kan aanleiding geven tot het bestaan van een zekere vrije handelingsruimte waarbinnen politiemensen aangewezen zijn op zichzelf. Het belang van regels in een politionele uitvoeringscontext, werd eerder bepleit vanuit ‘a theory of legal certainty’ (Braithwaite, 2002). Nochtans bieden regels niet steeds een waarborg op een getrouwe beleidsuitvoering. Heel wat auteurs wezen reeds op de onmogelijkheid van een formeel kader om politiewerk adequaat te sturen. In hun betoog voeren ze aan dat ook minder formele bepalingen bepalend kunnen zijn voor de uitkomst van beslissingen op uitvoerend niveau van de politie (Reuss-Ianni, 1984; Rowe, 2004).

Bovendien, ‘even the most precisely worded rule of law requires interpretation in concrete situations’ (Reiner, 2000, p. 169). Dit houdt in dat ‘the law in theory’ moet worden omgezet in ‘the law in action’ (Black, 1989).

Politiewerk vereist doorgaans het inspelen op een erg complexe realiteit. Hoe complexer het domein hoe waarschijnlijker dat principes meer consistentie zullen bieden dan regels (Braithwaite, 2002). In relatie tot de politie moeten we ons ervan bewust zijn dat de politiecultuur geen ‘rulebook’ is, maar veeleer een ‘storybook’ (Ericson, 2007). Hierin schuilt meteen ook de paradox van ‘discretionaire ruimte’. De wetgevende macht gaat er nog al te vaak van uit dat ze met haar wijd arsenaal aan wetten de vrije handelingsruimte aan banden kan leggen, door alsmaar meer specifieke standaarden uit te vaardigen. De vraag stelt zich of het opleggen van een supernorm waarbij 100% naleving van alle regels wordt nastreefd, niet juist leidt tot een grote rigiditeit (Suurmond et al., 2005). Bovendien, is een inperking van handelingsruimte door verstrekkende regulering überhaupt mogelijk? Het tegendeel lijkt waar: hoe groter de keuze aan standaarden, hoe groter de vrije handelingsruimte op niveau van de uitvoerder die naar believen een regel kan kiezen om een bepaald motief te bereiken. Er wordt in dit verband wel eens gesproken van een ‘handhavingscocktail’. M.a.w., een uitbreiding en wildgroei aan specifieke wetgeving en interne regelgeving kan evenzeer tot een aanzienlijke toename van vrije handelingsruimte leiden, en niet per definitie tot een (verhoopte) afname ervan. Vanuit deze optiek kunnen we wetten beschouwen als ‘pretty playthings’ (Llewellyn, zoals geciteerd in Schauer, 2009, p. 3).

5.3. Coping mechanismen

Een aantal auteurs (Lipsky, 1980; Terpstra, 2008) wijst tevens op een zekere handelingsruimte die ontstaat als een soort van coping mechanisme. Dit betekent dat de werklast de uitvoerders ertoe aanzet prioriteiten te stellen. In feite komt het er op neer dat men aldus een eigen beleid creëert binnen het wettelijke kader. Elke uitvoerende organisatie kent het probleem dat de vraag naar de diensten altijd groter is dan het aanbod (Lipsky, 1980). Het maken van keuzes omdat de vraag de middelen overstijgt kan er anderzijds evenzeer toe leiden dat individuele politiemensen afwegingen moeten maken die resulteren in een

eigen keuze ofwel een selectieve toepassing (Smith & Visher, 1981). Hiermee is de mythe van *'full enforcement'* meteen ontkracht. Het idee van een volledige wetstoepassing wordt bijgevolg afgedaan als een utopie (Waddington, 1999). Sterker zelfs, omwille van uiteenlopende situationele noden is *'full enforcement'* niet mogelijk noch wenselijk (Manning, 1977; Smith & Visher, 1981; Wilson, 1968). De keuze stelt zich dan in de politiepraktijk tussen handhaven of gedogen (Suurmond, van Velthoven, Cornelis, & Velthoven, 2005) of tussen handhaving en hulpverlening (Nap, 2007).

Heel wat studies hebben intussen trouwens de onmogelijkheid van een complete wets-handhaving aangetoond (Brown, 1988; Lundman, 1974; Piliavin & Briar, 1964 zoals geciteerd in Smith & Visher, 2004; Skolnick, 1966).

6. Relevantie van de erkenning van 'police discretion'

6.1. Aandacht voor rechtsbescherming van de burger

De strafrechtspleging bestaat in feite uit een opeenvolging van expliciete en impliciete beslissingen die in grote mate de uitkomst van een procedure sturen. Of anders gezegd: de afloop van de rechtsgang is het resultaat van een aaneenschakeling van beslissingen. Niet elke stap tijdens de rechtsgang kan overigens door de betrokken partijen worden betwist. Er bestaan een aantal impliciete keuzemomenten waartegen geen rechtsmiddelen in te brengen zijn. Deze zogenaamde discretionaire ruimte is sinds geruime tijd een centraal leerstuk binnen de politieliteratuur. Kenmerkend is onder meer dat het aanwenden van 'discretionaire ruimte' betrekking heeft op onzichtbare praktijken. Daarbij gaat het vooral over impliciete keuzes die worden gemaakt, waarbij rechtsonderhorigen geen aanspraak kunnen maken op enige vorm van formele tegenspraak.

Afhankelijk van het soort organisatie wordt beleidsvrijheid gekoesterd dan wel zoveel mogelijk bestreden (Mintzberg, 2009). Het eerste is het geval in de professionele organisatie, het tweede in wat Mintzberg (2009) en Burrell & Morgan (2005) de 'machinebureaucratie' noemen. Dit laatste type wordt gekenmerkt door onder meer de routinematige aard van operationele taken, geformaliseerde procedures, een proliferatie aan regels en een scherp onderscheid tussen uitvoerders en staf.

Naast het type organisatie, kunnen ook managementopvattingen ons iets leren over het feit of een grote mate van handelingsruimte op niveau van de individuele uitvoerder wordt gewaardeerd. In de moderne stroming, de organisatieleer die als *'New Public Management'* te boek staat, geeft de dominantie van het bedrijfsmatige denken onmiskenbaar blijk van de intentie om organisaties (inclusief het politiewezen) alsmaar strakker aan te sturen. Organisaties zijn er om extern vastgestelde doeleinden te bereiken met een minimum aan kosten (zie supra). Dat laat weinig ruimte voor individuele afwegingen op basis van afwijkende situaties en eigen inzichten. Voorspelbaarheid van gedrag en beslis-

singen wordt door managers belangrijker gevonden dan eigen afwegingsmogelijkheden van uitvoerders. Managers en professionals hebben dan ook een gespannen relatie met elkaar. Moderne informatie- en communicatietechnologie kan er toe bijdragen dat professionals worden gedisciplineerd en de ‘machinebureaucratie’ meer realiteit wordt (Bovens & Zouridis, 2002). Omdat prestatie management een methode is die zich vooral richt op de interventie die politieagenten in specifieke situaties kiezen (waarschuwen, procesverbaal, e.a.), grijpt deze methode in op de discretionaire bevoegdheid van politieagenten (de vrijheid om zelfstandig een interventie te kiezen, zie paragraaf 1). Prestatie management stimuleert een zo hoog mogelijke outputproductie (‘performance culture’), hetgeen impliceert dat politieagenten steeds minder gebruik maken van hun discretionaire bevoegdheid (Jochoms & Sey, 2006; Neyroud, 2003) De nieuwe vormen van werkdiscipline leiden tot ‘regulated autonomy’ (de Lint, 1998).

Bovenstaande paragraaf wil duidelijk maken dat de aanwezigheid van ‘discretionaire ruimte’ vaak een heel impliciet karakter heeft en dat de positie van onderworpenen hierbinnen erg kwetsbaar kan zijn. Burgers zijn dan als het ware géén volwaardig rechtssubject, in de zin dat men te allen tijde zijn rechten kan doen gelden. Het gaat om impliciete overwegingen die niet zichtbaar zijn maar wel expliciete gevolgen inhouden waartegen men niets kan inbrengen. Vanuit dit ‘wantrouwen’ kan het opportuun zijn om op basis van empirisch onderzoek te achterhalen in welke gevallen bepaalde situaties aanleiding kunnen geven tot misbruik. Zo is het niet ondenkbaar dat in het politieke beslissingsproces andere motieven voor een vrijheidsberovende maatregel kunnen bestaan, naast het ‘vinden van de waarheid’ (Barret, 1962; Clockars, 1980).

De aanwezigheid van discretionaire handelingsruimte op niveau van de politie is in de literatuur een erg gecontesteerd gegeven. Doorgaans heeft dit te maken met het feit dat deze handelingsruimte onmiddellijk in verband wordt gebracht met misbruik van bevoegdheden. Kadish (1962) stelt dat de uitoefening van handelingsvrijheid een bedreiging vormt voor beginselen van democratische rechtstaat. De discretionaire ruimte wordt in deze context gelinkt aan het risico op misbruik van bevoegdheden. We willen in dit verband opmerken dat de terminologie ‘misbruik’ an sich suggereert dat er zoiets zou bestaan als ‘normaal’ of ‘courant’ gebruik.

6.2. Law in the books versus law in practice

Eenzelfde sociale realiteit kan aanleiding geven tot diverse interpretaties³⁹. Deze interpretaties weerspiegelen veelal een verschillende visie, die op andere waarden en normen berust. Goldstein, J. (1960), Barret (1962) en Rowe (2007) wijzen op het bestaan van een spanning tussen de ‘*law in books*’ versus ‘*law in practice*’, oftewel de spanning tussen be-

³⁹ In hoofdstuk 6 geven we op basis van eigen empirisch materiaal voorbeelden van de manier waarop eenzelfde situatie aanleiding kan geven tot uiteenlopende interpretaties.

leid en beleidsuitvoering. Goldstein, J. verwees in dit verband naar de specifieke context van de politieorganisatie waarbij het gros van het uitvoeringswerk 'onzichtbaar' is voor het middenkader. Tengevolge daarvan beschikt het basiskader, de frontlijndienders, tijdens het uitoefenen van hun activiteiten op straat over heel wat autonomie die hen de mogelijkheid biedt om, naargelang de omstandigheden, te beslissen wanneer en hoe de wet toe te passen. Of zoals Hall (1947, p. 31) het formuleerde:

There is certainly no police obligation to satisfy only the minimum legal requirements. They must conform to law but where there are several legal avenues, the police are free to take any of them. (...) The duty of the police in our kind of society requires them to follow that legal course which conforms most to democratic values.

In de zoektocht naar een oplossing voor een bepaald 'probleem' worden politiemensen geconfronteerd met 'morele dilemma's' (Klockars, 1980). Dit betekent dat in relatie tot de beslissing om een handeling al dan niet te stellen, formele normen kunnen wedijveren met andere (menselijke) standaarden (Bovens & Zouridis, 2002), zoals bijvoorbeeld medelijden, vergevingsgezindheid, rechtvaardigheidsgevoel, tolerantie of loyaliteit. Daarnaast kunnen de dilemma's ook van strategische, operationele of tactische aard zijn. Ook de overweging tot op welke hoogte men moet 'door-rechercheren' in een bepaalde zaak, of de overpeinzing op welke manier men een verdachte zal benaderen, kan spelen.

Omwille van de potentiële discrepantie tussen de formele normen en de eigen standaarden, kan er voor frontlijndienders een spanningsveld optreden. Er moeten bijgevolg afwegingen worden gemaakt. Deze overwegingen, die resulteren in een bepaalde manier van handelen, kunnen in deze studie op onze bijzondere aandacht rekenen. In voorliggend onderzoek gaan we immers na in hoeverre formele regelgeving het gedrag van uitvoerende politiemensen beïnvloedt. Onderzoek naar uitvoeringswerk stelt immers dat het wettelijk kader slechts één aspect vormt, naast een veelheid aan elementen die bepalend zijn voor de uitkomsten in een sociale werkcontext (Falk Moore, 1973). Daarnaast is er ook de invloed van de politiecultuur op het terrein een niet te onderschatten rol speelt. Hiermee doelen we onder andere op de gedeelde waarden, normen en attitudes die voorkomen, maar ook op de onderlinge solidariteit die er tussen politiemensen kan spelen (Goldsmith, 1990). De impact van sociale arrangementen kan bij momenten immers sterker zijn dan het formele kader (Falk Moore, 1973, p. 723). De vraag stelt zich onder meer in welke mate de keuzes op het terrein getuigen van een zekere loyaliteit aan het beleid, dan wel tot op welke hoogte er een weerstand merkbaar is om beleidsdoelstellingen te implementeren.

Het gevaar of potentieel risico van het aanwenden van discretionaire ruimte zit dan vooral in het feit dat de betrokkene - het rechtssubject - er als het ware niets tegen kan inbrengen (er bestaat bijvoorbeeld geen rechtsmiddel waarmee hij zijn rechten kan beschermen te-

gen inbreuken of onrechtmatige behandeling). Het is immers niet ondenkbaar dat een diversiteit aan opvattingen zal resulteren in uiteenlopende beslissingen. Ten aanzien van het 'rechtssubject' houdt dit evenwel steeds het risico op een ongelijke behandeling in. Vanuit die bezorgdheid tot rechtsbescherming redeneert Dworkin (1977, 1978) wanneer hij het belang benadrukt om rechten af te dwingen. Deze zienswijze vertrekt vanuit een fundamenteel wantrouwen en berust op de bekommernis omtrent het lot van degene die het voorwerp uitmaakt van een beslissing. Dworkin houdt een pleidooi voor de rechtsbescherming van een individu, temeer omwille van de onzichtbaarheid van bepaalde gangbare praktijken waardoor discretie 'kruip-door-sluip-door' een aantal wettelijke beslissingen kan doorkruisen.

In navolging daarvan kunnen we stellen dat de handelingsruimte onlosmakelijk verbonden is met de uitoefening van een zekere 'macht' (Uviller, 1984), oftewel de mogelijkheid die de uitvoerder heeft om onafhankelijk op te treden. Veelal roept beleidsvrijheid de associatie op met het 'zich niet houden aan regels'. Tegenover dit uitgangspunt vertrekkend vanuit wantrouwen, kan ook een positief bestaansrecht van discretionaire ruimte worden geplaatst, gebaseerd op 'vertrouwen'. Dit veronderstelt een geloof in de capaciteiten, ervaring en integriteit van de betrokkene die een beslissing neemt (Goldsmith, 1990). Zo betonen verschillende auteurs, waaronder Dworkin (1986), zich voorstander van een zekere discretionaire ruimte. Er moet ruimte zijn voor het leveren van maatwerk ofwel de mogelijkheid voor professionals om af te wijken van de standaard (Dworkin, 1986).

7. In kaart brengen van 'police discretion': handvatten voor empirisch onderzoek

Uit voorgaande kunnen we opmaken hoezeer het gedrag van uitvoerders de uitkomst kan zijn van sturingsmechanismen op het niveau van organisaties waartoe zij behoren, van de (structurele) taakverdeling, maar ook van individuele afwegingen. In feite kunnen we stellen dat politiewerk bestaat uit een aaneenrijging van discretionaire momenten. In de werkprocessen moeten door uitvoerders voortdurend beslissingen worden genomen. In relatie tot de politie en haar rol binnen de samenleving is het van belang om de discretionaire ruimte te erkennen enerzijds, maar ook om inzicht te verwerven in de invulling van diezelfde ruimte.

Welke zijn de onderliggende logica's die spelen en die een beslissing voorafgaan? De verschillende interpretaties die aan 'discretion' gegeven worden, maken het moeilijk om deze 'grijze' handelingsruimte te onderzoeken. Om die reden hebben we ten behoeve van dit proefschrift een werkdefinitie ontwikkeld die ons in staat stelt de ware aard en de omvang van het begrip in de praktijk te vatten. De vraag stelt zich evenwel 'hoeveel' discretionaire ruimte het basiskader bij de politie heeft. Bovendien kunnen we ons afvragen wat de 'aard' is van deze handelingsruimte.

Teneinde deze ‘onzichtbare’ mechanismen bloot te leggen, moeten we op zoek gaan naar een kader dat ons een houvast biedt tijdens het veldwerk.

We menen dat Nickels een gedegen raamwerk heeft ontwikkeld, waardoor het niet helemaal onmogelijk is om deze onzichtbare ruimtes te vatten op basis van empirisch onderzoek (Nickels, 2007). In de eerste plaats ziet hij het verschijnsel als een gevolg van een *organisatorische* constructie. ‘Discretion’ kan betrekking hebben op het al dan niet uitvoeren van een taak, het moment waarop een functionaris zijn taak uitvoert, de volgorde van de uit te voeren taken, de prioriteit die aan taken wordt gegeven, de intensiteit van de taakbehartiging en de kwaliteit van de uitvoering. Beleidsvrijheid kan daarentegen ook als een *operationele* constructie worden beschouwd (Nickels, 2007). De impliciete macht van de politie komt daarin op de volgende wijzen tot uiting. Individuele uitvoerders bepalen vaak zelf waar toezicht op wordt gehouden en waarop niet, de zogenaamde *surveillance discretion*. Dit kan tot gevolg hebben dat bepaalde bevolkingsgroepen onder- dan wel overgepoliced worden. Recent onderzoek (Easton et al., 2009) bracht in dit verband aan het licht dat het risico reëel is, waarbij de politie geen of nauwelijks kennis heeft van de deelgemeenschappen, waardoor het recht op een gelijkwaardige dienstverlening niet verzekerd is.

Response discretion verwijst naar de appreciatieruimte waarin uitvoerders kunnen kiezen op welke oproep men al dan niet reageert en binnen welk tijdsbestek. Deze ‘aard’ van handelingsruimte valt in feite buiten het bestek van deze studie, aangezien deze overweging in de door ons bestudeerde korpsen niet aan het oordeel van individuele inspecteurs wordt overgelaten. Interventiepatrouilles worden namelijk aangestuurd door de meldkamer, waar akte wordt genomen van binnenkomende noodhulpoproepen en waar de werkverdeling wordt bepaald.

Er is aanzienlijke beleidsvrijheid zichtbaar bij datgene dat wel en niet wordt genoteerd en vastgelegd, ook wel *record discretion* genoemd. Deze soort handelingsruimte heeft betrekking op beslissingen van de politie die de uitkomst zijn van overwegingen waarbij ze ‘oordeelt’ van welke situaties ze officieel akte neemt en van welke niet. Dit betekent dat individuele uitvoerders eigenhandig zouden kunnen beslissen om - los van de sturing op bepaalde fenomenen - zelf prioriteiten aan te brengen op basis van eigen inzichten (Bovens & Zouridis, 2002). In de praktijk komt dat erop neer dat ze een andere, afwijkende focus hanteren tijdens de uitvoering van hun opdracht en handelingen stellen die niet in overeenstemming zijn met wat hen is opgedragen. Ook omgekeerd zou deze ruimte politiemensen evenzeer kunnen toelaten om - omwille van tal van redenen - bepaalde misdrijven of probleemsituaties die strikt genomen hun aandacht vereisen, te miskennen. Deze laatste optie staat ook wel bekend als het politiesept. Ofschoon de Belgische politie niet over de wettelijke bevoegdheid beschikt om te oordelen over een opportuniteit van een vervolging stelt de vraag zich in hoeverre uitvoerders op het terrein niet alsnog beslissen aan bepaalde tussenkomsten te verzaken.

Een andere vorm die Nickels (2007) onderscheidt is *seizure discretion*. Hierbij gaat het over ‘the capacity to seize and to search private persons and properties’ (Nickels, 2007, p. 576).

Coercion discretion refereert aan de mate van dwang die wordt uitgeoefend. De vraag stelt zich welke motivatie op niveau van de uitvoerders is ingegeven in de situaties waarbij men beslist om dwang toe te passen. Deze laatste ‘vorm’ zullen we in een laatste onderzoeksfase trachten te verfijnen, op basis van een gevalstudie rond aanhoudingen. Zo trachten we te achterhalen hoe een beslissing wordt genomen: in functie van welke overwegingen? Waarvoor zien politiemensen de aanhouding als oplossing? Is het ‘legal’ *wrongdoing* of ‘moral’ *wrongdoing*?

Doorgaans worden regels (inclusief wetten) als voornaamste determinant gezien van politieactiviteiten en wordt aangenomen dat om de politiepraktijk te veranderen het simpelweg volstaat om regels aan te passen (Skinns, 2011) of structuren te veranderen (Vandevoorde, 2005). In navolging van deze erkenning groeide tevens het bewustzijn dat de implementatie van regelgeving, net als haar effectiviteit in relatie tot het aansturen van politieactiviteiten, beïnvloed kon worden door factoren als de politiecultuur, de structurele positie die de politie in een samenleving bekleedt en het handelen van individuele politie-inspecteurs. De politiecultuur verwijst in dit verband naar de ‘*values, norms, perspectives and craft rules of the police*’, op basis waarvan politiemensen omgaan met de verwachtingen en vragen die ten aanzien van hen leven (Reiner, 2000). Enkele centrale kenmerken hierbinnen zijn machismo, pragmatisme, conservatisme, enz.⁴⁰ Om die reden stellen we ons in wat volgt de vraag in hoeverre politiemensen die belast zijn met basispolitiesorg situaties vanuit dit soort van redenering interpreteren enerzijds en in hoeverre de beslissingen in hun dagelijks werk dit soort van redeneringen weerspiegelt anderzijds. Zo vragen we ons af in hoeverre de logica’s die op het terrein aanwezig zijn, afwijken of zelfs conflicteren met formele, beleidsmatige intenties.

Het is opmerkelijk hoe de wetgevende macht doorheen de jaren alsmaar meer greep probeert te krijgen op het handelen van politiemensen, door het invoeren van bijkomende, formele bepalingen. De vraag stelt zich bijvoorbeeld op welke manier de toename aan strafbaarstellingen het politiewerk in de eerste lijn beïnvloedt. Een onderliggende hypothese zou kunnen zijn ‘legal severity will drive discretion’ (Black, 2001). Hieruit kunnen we het volgende afleiden. Als ‘*severity*’ oftewel de ernst of de zwaarwichtigheid van een inbreuk afneemt zal de ‘vrije handelingsruimte’ (met name de invloed van extralegale factoren) stijgen (omgekeerd evenredig verband). Maar ook een evenredig verband is niet denkbeeldig: naarmate er meer regelgeving in het leven wordt geroepen, beschikken politiemensen over meer ‘tools’ om deze naar believen aan te wenden (zie supra).

⁴⁰ Voor een uitvoerige uiteenzetting over de kenmerken van de politiecultuur verwijzen we naar Reiner, R. (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford university press, 279 p.

In relatie tot de handelingsruimte met betrekking tot de praktijk van aanhoudingen, menen we dat de individuele appreciatieruimte evenwel sterk aan banden wordt gelegd, maar dat er niettemin een zekere speelruimte rest, waardoor interpersoonlijke divergentie binnen het handelingsrepertoire mogelijk blijft. De vraag stelt zich of men deze ruimte daadwerkelijk (h)erkent, in hoeverre men deze op een loyale manier (conform de geest van de wet) invult en in hoeverre andere logica's meespelen en desgevallend kunnen doorwerken.

DEEL II: EMPIRISCH ONDERZOEK

Inleiding

In voorgaande richtten we ons in hoofdzaak op de invulling die aan het begrip ‘discretionaire handelingsruimte’ wordt gegeven. Op basis van inzichten uit bestuurskundige en criminologische literatuur distilleerden we onze eigen werkdefinitie. Daarmee beantwoordden we de eerste onderzoeksvraag die voornamelijk conceptueel van aard is. In wat volgt trachten we de (theoretische) notie van discretionaire ruimte in verband te brengen met de organisatie van de Belgische lokale politie. We gaan na in hoeverre een zekere mate van grijze handelingsruimte aanwezig is enerzijds en proberen anderzijds te achterhalen hoe de invulling van deze ruimte zoal wordt ingekleurd. Dit houdt in dat we ons in wat volgt erg nadrukkelijk zullen richten op de politionele *uitvoerings*praktijk. Een aanzienlijk gedeelte is kortom gebaseerd op bevindingen die afkomstig zijn van een terreinstudie waarbij op basis van observaties en interviews getracht is het dagelijkse politiefunctioneren in kaart te brengen. Hiermee pogen we een antwoord te formuleren op onderzoeksvragen twee, drie en vier.

(Beleids)sturing op macroniveau en de vertaalslag op mesoniveau

In eerste instantie (hoofdstuk 4) gaan we aan de hand van de studie van beleidsdocumenten na op welke manier de beleidssturing ten aanzien van politiekorpsen eruitziet (*macroniveau*). Welke formele richtlijnen bepalen het werkingskader van de lokale politie en tot op welke hoogte laten deze bepalingen (nog) enige ruimte voor lokale overheden om een flankerend beleid te voeren in functie van plaatselijke fenomenen?

In de tweede plaats (hoofdstuk 5) staan we stil bij de manier waarop het werk in de drie afzonderlijke basisfunctionaliteiten georganiseerd is. Hiermee doelen we op politiewerk dat aan de basis van de organisatie wordt verricht. We focussen ons hierbij op het *mesoniveau* en bekijken op welke manier invulling wordt gegeven aan taken die behoren tot respectievelijk de wijkdienst, de interventiedienst en de lokale rechedienst. We vragen ons in dit verband af in hoeverre de aard van het type basisfunctionaliteit, oftewel de specifieke vereisten die worden gesteld aan de werkzaamheden binnen een bepaalde basisfunctionaliteit, de uitkomst van het werk enigszins structureert. Kunnen we op basis van de manier waarop beslissingen op het terrein worden genomen en worden gelegitimeerd, een zekere eenvormigheid in uitkomst van gemaakte keuzes ontwaren? En zo ja, kunnen we die eenvormigheid toeschrijven aan het al dan niet behoren tot een bepaalde groep inspecteurs? Anders gesteld: zullen we op basis van de inzichten die gegenereerd werden uit het veldwerk naderhand de gevolgtrekking kunnen maken dat het profiel van de politie-inspecteurs een zekere samenhang vertoont met de basisfunctionaliteit waartoe iemand behoort?

Uitvoeringswerk op microniveau: dilemma's in relatie tot de beslissing tot (eventuele) gerechtelijke aanhouding

Ten slotte zullen we in een laatste instantie kijken in hoeverre er op *microniveau* bepaalde factoren aanwezig zijn die kunnen interfereren met de individuele uitvoering. Hiervoor zullen we ons richten op één specifieke politiemaatregel, met name de gerechtelijke vrijheidsberoving. Van deze dwangmaatregel wordt in het algemeen aangenomen dat de toepassing ervan geen ruimte laat voor discretionaire ruimte op niveau van individuele politie-inspecteurs. Om de beoordelingsruimte op basiskaderniveau van de politie enigszins aan banden te leggen, heeft de wetgever een aantal formele gronden uitgevaardigd (Bovens & Zouridis, 2002), waarbij onder meer de bekommernis omtrent de rechtspositie van burgers ten grondslag ligt. Het vastleggen van een formeel, wettelijk kader dat stringente voorwaarden oplegt aan ambtenaren die over het (legale) machtsmonopolie beschikken, strekt ertoe potentieel verdachte burgers te beschermen tegen een willekeurige toepassing van dwang. De vraag stelt zich evenwel of de invoering van deze wettelijke krijtlijnen in de praktijk daadwerkelijk de invloed van extralegale factoren op de beslissing tot (gerechtelijke) aanhouding evenwel helemaal uitsluit. Ervan uitgaan dat er een totale afwezigheid is van beïnvloedende elementen naast het formele kader impliceert dat elke situatie waarbinnen zich een interactie tussen de politie en de verdachte burger voordoet louter en alleen op basis van wettelijke gronden uitsluitend geeft over de eventuele noodzaak van een vrijheidsberoving. Nochtans is er heel wat (buitenlands) onderzoek verricht waarbij de impact van extralegale factoren op uitkomsten van politietussenkomsten onomstotelijk blijkt (LaFave, 1965; Lundman, 1996).

Zoals eerder aan bod kwam, kenmerkt de uitvoering van politietaken op basiskaderniveau zich door een hoge mate van onzichtbaarheid. Dit gegeven, in combinatie met de wetenschap dat geen enkele situatie identiek is, wekt de belangstelling over het vraagstuk in welke mate de formele gronden sluitend zijn en resulteren in een eenvormigheid in uitkomst van beslissingen. We bakenen ons blikveld af en kijken in eerste instantie naar de manier waarop basiskaderleden bij de interventiedienst betekenis geven aan de complexe realiteit waarmee ze geconfronteerd worden.

Kenmerkend voor de aard van interventiewerk is het feit dat het gros van de tussenkomsten een uitgesproken reactief karakter inhoudt. De hoge frequentie aan misdrijven waarbij sprake is van een heterdaadsituatie (meer dan in de andere basisfuncties het geval is) vereist van hen dat ze op korte termijn krachtadig optreden. Het onvoorspelbare karakter van de situaties waarin ze verzeild geraken in combinatie met de urgentie die een tussenkomst van hen vergt, heeft tot gevolg dat vele beslissingen op het terrein binnen een zeer kort tijdsbestek dienen genomen te worden. Het ad-hockarakter van een tussenkomst en de niet-aflatende druk van de meldkamer om zoveel mogelijk beschikbaar te zijn voor binnenkomende oproepen, maakt kortom dat hen niet veel 'bedenktijd' rest om uitvoerig te wikken en te wegen over de manier waarop ze een oproep moeten afhande-

len. Brown (1988) spreekt over een schizofrene situatie waarin interventie-inspecteurs zich bevinden. Hij wijst hierbij over het voortdurende spanningsveld waarbij interventie-inspecteurs moeten zien te schipperen tussen de onverwachte situationele noodwendigheden enerzijds en de institutionele, organisatorische vereisten anderzijds. 'What must be recognized is that patrolmen lead something of a schizophrenic existence: they must cope not only with the terror of an often hostile and unpredictable citizenry, but also with a hostile - even tyrannical - and unpredictable bureaucracy.' (Brown, 1988, p. 9).

We mogen niet vergeten dat interventie-inspecteurs op het ogenblik van een tussenkomst slechts over een beperkte hoeveelheid informatie beschikken (Klukkert et al., 2009). Naast de gegevens die de meldkamer hen meegeven, zijn ze overgeleverd aan de informatie die op basis van eerste vaststellingen ter hunner beschikking is. Tegen de achtergrond van deze toch wel moeilijke werkcontext, zijn we benieuwd naar de manier waarop sommige van deze ad-hocbeslissingen worden genomen. Met 'sommige' alluderen we op de overwegingen die betrekking hebben op de beslissing om een verdachte aan te houden of niet. Welke elementen rechtvaardigen in de ogen van een individuele interventie-inspecteur een vrijheidsberoving? En hoe verhoudt zijn of haar zienswijze zich tot de formele doelstellingen die de wetgever aan een gerechtelijke aanhouding heeft gekleefd?

Differentiatie in de individuele toepassing van dwang: een proeve van discretionaire ruimte

We zijn geïnteresseerd in het ruimere krachtenveld dat zich afspeelt voorafgaandelijk aan de eventuele beslissing tot (gerechtelijke) aanhouding. Op welke manier geven individuele politie-inspecteurs betekenis aan de elementen die in een bepaalde situatie opduiken en in welke mate laat deze betekenisgeving ruimte voor het nemen van verschillende beslissingen in relatie tot de toepassing van dwang?

Laat de afweging over de toepassing van (gerechtelijke) aanhoudingen aan inspecteurs überhaupt enige ruimte om eigen, persoonlijke doelstellingen te koppelen aan deze overweging? Zo ja, welke doelstellingen kunnen we zoal optekenen? Onder invloed van welke andere factoren worden deze beslissingen beïnvloed? Is er in de praktijk sprake van een divergerende uitkomst in beslissingen waardoor we mogen veronderstellen dat er een zekere discretionaire ruimte bestaat in deze voorfase tot eventuele aanhouding?

Hoofdstuk 4: Macro- en mesoniveau: (beleids)sturing op en binnen korpsen onderzocht

Inleiding

Binnen het bestek van voorliggend hoofdstuk kijken we in eerste instantie naar de wijze waarop de lokale politie beleidsmatig wordt aangestuurd. We hanteren hierbinnen de opdeling in de vorm van een tweeluik waarbij we in de eerste plaats de beleidssturing ‘van buitenaf’ op korpsniveau in kaart brengen. Dat betekent dat we onze blik richten op het macroniveau oftewel het bestelniveau, waarbij we de sturing vanuit vogelvluchtperspectief bekijken, dus over de korpsen heen. We doen dit door vooral het organisatorische werkkader van de lokale politie te bespreken. We bekijken onder meer hoe lokale politiekorpsen gefinancierd worden en onder welke gezaghebbende overheden ze functioneren. Wat zijn vandaag de belangrijkste wetten in het politielandschap die de werkingscontext van (lokale) politieambtenaren mee bepalen? Hoe ziet het organieke kader er uit waarbinnen politie-inspecteurs dagelijks opereren?

Vervolgens zoomen we in op het mesoniveau, wat zoveel betekent als een focus op de respectievelijke politiekorpsen zelf. Hierbinnen vestigen we onze aandacht op de structuur van de onderscheiden korpsen en gaan we na tot op welke hoogte de korpschef, als leider van de politieorganisatie, enige ruimte rest om op lokaal niveau eigen accenten te leggen. Op basis van een verkenning van de politiekorpsen Gent en Antwerpen overlopen we systematisch enkele markante verschillen die de veruitwendiging vormen van beleidskeuzes die op korpsniveau gemaakt zijn.

Onderzoek naar politioneel uitvoeringswerk in België

Ofschoon België een tamelijk rijke traditie kent van wetenschappelijk onderzoek op gebied van de politie (Ponsaers, 1999; Van Altert et al., 2009), is tot dusver weinig bekend over het dagelijkse werk van het basiskader bij de politie. Voorliggend onderzoek probeert daaraan tegemoet te komen en tracht daarom bij te dragen aan een groeiend inzicht in de wijze waarop de basispolitiezorg in twee Vlaamse, grootstedelijke politiekorpsen wordt vormgegeven. Om evenwel te kunnen begrijpen hoe aan taken van basispolitiezorg op het terrein invulling wordt gegeven, is inzicht vereist in de organisatie en de werking van het Belgische politieapparaat. Een brede onderzoeksbenadering is dan ook een must. Dit impliceert dat we, naast het in beeld brengen van de taakuitvoering op microniveau (door individuele inspecteurs), ook aandacht dienen te besteden aan de politieorganisatie (mesoniveau oftewel korpsniveau) en het politiebestedel (macroniveau) (Liedenbaum, 2011). Welke beleidsmatige keuzes vinden we terug op macroniveau? Hoe worden deze keuzes vertaald binnen een politiekorps? Op welke manier gaan individuele politiemensen op

straat om met de morele dilemma's waarmee ze geconfronteerd worden? Aldus verkrijgen we een analyse op drie verschillende *levels*.

Tot op heden bestaat er weinig politieonderzoek in België waarin een analyse gebeurt op dergelijk drietrapsniveau. Bestaand onderzoek richt zich voornamelijk op gemeenschapsgerichte politiezorg (Easton et al., 2009), de relatie tussen de politie en de burger (Verwee, 2011), de politiehervorming (Bruggeman, 2010) en leiderschap (De Kimpe, 2006), maar de feitelijke taakuitvoering op basiskaderniveau blijft tot op vandaag enigszins achterwege. Nochtans strekt een toenemende belangstelling van de academische wereld naar taakuitvoering door de politie tot aanbeveling. Politie mensen die in de frontlijn van de organisatie opereren zijn in zekere zin het 'visitekaartje' van de politie (Berkhout, 2008; Jones, 2009; Manning, 1997). De veelvuldige contacten met burgers bepalen in hoge mate het aanzicht van de organisatie. De verhouding tussen burgers en overheid wordt namelijk vooral in de uitvoering bepaald. Op basis van concrete ervaringen met het handelen of niet-handelen van ambtenaren ontstaan bij burgers oordelen over de overheid (Coolsma, 2003).

Inzicht in de manier waarop politiemensen met de vaak hooggespannen en diffuse verwachtingen omgaan tegen de achtergrond van een sterke (institutionele) sturing, ontbreekt tot hiertoe. De vraag stelt zich bijgevolg hoe politiemensen in de frontlijn spanningsvelden die ze ervaren, hanteren. Voor welke morele dilemma's komen ze tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden te staan en welke achterliggende logica's en overwegingen spelen een rol in het nemen van beslissingen?

Naast het 'uithangbord' van de politieorganisatie is de uitkomst van handelingen gesteld door politie-inspecteurs die tot de basisfunctionaliteiten behoren immers ook het voorwerp van evaluatie door politieleiders. Daarbij wordt het feitelijke politieoptreden afgezet tegen de achtergrond van allerhande beleids- en actieplannen.

Hiermee bevinden we ons op het raakvlak waar beleidssturing en -uitvoering elkaar ontmoeten. De wisselwerking tussen beiden en in het bijzonder de potentieel sturende impact die de uitkomst van uitvoeringswerk kan hebben ten aanzien van het toekomstige beleid mag niet veronachtzaamd worden. We doelen daarmee op het gegeven dat het zichtbare eindresultaat van beslissingen op het terrein doorgaans op een hoger niveau wordt aangewend ten behoeve van het bijstellen van (strategische en operationele) doelstellingen. Beleidsuitvoering en politieel uitvoeringswerk in het bijzonder is evenwel meer dan een mechanische toepassing van regels. De aanwezigheid van extralegale factoren die kunnen interfereren met het formeel kader in het besluitvormingsproces op microniveau, doet evenwel een (indirecte) vorm van bottom-up sturing vermoeden. De subtiele doorwerking van deze elementen op het niveau van beleidsevaluatie en -bepaling geldt eveneens als een legitiem argument om onderzoek te verrichten naar de achterliggende mechanismen, die verduidelijken waarom politiemensen 'doen wat ze doen'.

Uitvoeringswerk tegen de achtergrond van een sterke (institutionele) sturingscontext

Aldus stelt zich de vraag of de (beleidsmatige) keuzes die op bestelniveau en binnen de korpsen als zodanig zijn gemaakt, bepalend zijn voor de manier waarop het werk op straat gestalte krijgt.

Vooraleer we kijken naar de manier waarop invulling wordt gegeven aan het dagelijkse werk van wijkinspecteurs, interventie-inspecteurs en rechercheurs bij de lokale recherche, nemen we de organisatorische context waarbinnen de basispolitiezorg in respectievelijk Gent en Antwerpen plaatsvindt onder de loep. De keuze om de organisatorische inrichting van twee politiekorpsen met elkaar te vergelijken is immers interessant in het licht van gelijkenissen en verschillen die deze genereert in relatie tot het uitvoeringswerk. Dit laat ons namelijk toe om na te gaan in hoeverre organisatie-eigen kenmerken, wetgeving en beleid van invloed zijn op de manier waarop het werk aan de ‘basis’ vorm krijgt. Om te begrijpen waarom inspecteurs in de vermelde basisfunctionaliteiten doen wat ze doen, willen we de organisatie en de werking van het ganse politieapparaat in België in beeld brengen. In onze bespreking van het ‘sturend’ kader op politiediensten weerhouden we slechts die aspecten die relevant zijn in relatie tot de probleemstelling van onderhavige studie. We beperken ons, kortom, tot een selectie van contextelementen die nodig zijn om de bevindingen van het empirisch onderzoek te kunnen begrijpen.

Hoewel we binnen voorliggend onderzoek niet ambiëren om de reële sturing nadrukkelijk in kaart te brengen, maar eerder focussen op de ‘waargenomen’ sturing, kunnen we niet voorbijgaan aan het feit dat de lokale politie onderhevig is aan een sterke (institutionele) sturing (van der Torre, 1999). Daarbij kan gedacht worden aan de aansturing en zaakselectie door de meldkamer (Rowe, 2004; Klukkert et al., 2009), de selectie van het personeel (Mastrofski, 2004), de vele trainingen en opleidingen, protocollen, allerhande ‘*checks and balances*’ (Beyens, Ponsaers, & Verhage, 2011) zoals de figuur van de onderzoeksrechter, de kans op een klacht, de zichtbaarheid van veel politiewerk voor het publiek, enzovoort. Ook de invloed van het leiderschap op het uitvoeringswerk binnen de lokale korpsen en de eigen ‘aard’ van de (de)briefings in de diverse korpsen zijn slechts enkele relevante aspecten die door onderzoekers op het terrein worden opgemerkt (Easton, Ponsaers et al., 2008).

Opmerkelijk is dat het moeilijk blijft om vat te krijgen op de aard en reikwijdte van deze institutionele sturing. Het is met andere woorden niet vanzelfsprekend de ‘puzzel’ inzake sturing en beleidsvrijheid in kaart te brengen.

I. Belgisch politiebeleid over de korpsen heen: wettelijke afbakening en institutionele inbedding

In voorliggende paragraaf leggen we ons toe op het in kaart brengen van een aantal belangrijke vormen van respectievelijk institutionele en planmatige aansturing op macroni-

veau. Dit houdt onder meer in dat we een ruwe schets geven van de manier waarop lokale politiekorpsen wettelijk gestructureerd zijn enerzijds en van de wijze waarop ze beleidsmatig worden aangestuurd anderzijds. Hiermee pogen we een eerste aanzet te geven tot een beter begrip van het functioneren van de lokale politie in België. We gaan hierbinnen in de eerste plaats na hoe de structuur van de lokale politie er vandaag ruwweg geschetst uitziet en in hoeverre er formele tools voorhanden zijn om ook de inhoud van politiewerk te helpen bepalen. Hoe ziet het regelgevend kader eruit waarbinnen politiemensen werken? Welke belangrijke wetten reguleren de uitvoering van de basispolitiezorg op het terrein en op welke manier verhouden de verschillende beleidsplannen zich ten opzichte van elkaar? Hoe zijn de gezagsverhoudingen vastgelegd? Welke zijn de voornaamste wetten die het werkingskader bepalen en welke planmatige sturing vinden we terug op macroniveau? Tot op welke hoogte bepaalt het formele kader de inrichting van een politiekorps op lokaal niveau? Hoe dwingend zijn de werkingsnormen die thans vastliggen en welke filosofie voert vandaag de boventoon in relatie tot de manier waarop men naar politiewerk kijkt?

Met het beantwoorden van bovenstaande onderzoeksvragen leggen we onmiskenbaar de complexiteit bloot van de sturende krachten die inwerken op de lokale politie.

Zo liggen belangrijke werkingsmodaliteiten voor politiemensen vervat in de Wet op het Politieambt (verder: WPA), zoals de te vervullen opdrachten onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de overheden (Bourdoux, De Raedt, Demesmaeker, & Liners, 2008). Naast de WPA, die dermate richtinggevend wordt bevonden voor een kwaliteitsvolle politiepraktijk dat er in politiemiddens ook wel naar gerefereerd wordt als zijnde de 'grondwet van de politie' (Bourdoux et al., 2008), heeft de Wet op de Geïntegreerde Politie (WGP) de praktijk van politiemensen (structureel) beïnvloed⁴¹. De implementatie van de WGP heeft er immers toe geleid dat het politielandschap de voorbije jaren grondig werd hertekend (zie infra). Zo heeft de WGP er onder meer tot gevolg dat aan de politiezones indirect meer structurele middelen worden toegekend waardoor de autonomie om op zonaal niveau een lokaal politiebeleid te voeren vergroot (De Kimpe, 2006). De vraag stelt zich of deze ingrijpende wijzigingen en talrijke vormen van institutionele sturing de praktijk van politiewerk aan de basis danig (heeft) beïnvloed(t). Op basis van (beleids)documenten, functieomschrijvingen, organogrammen en beleidsplannen gaan we na hoe binnen beide afzonderlijke korpsen invulling wordt gegeven aan de diverse functies van de lokale politie.

Nadat we zijn ingegaan op de organisatie van de Belgische politie en nadat we de voornaamste sturingsprincipes die daaromtrent gelden in kaart hebben gebracht, gaan we na

⁴¹ Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *BS* 5 januari 1999.

hoeveel ruimte er nog rest voor lokale autonomie. We onderzoeken of de korpschef, als hoofd van de lokale politieorganisatie, afgezien van de formele sturingsmechanismen, nog over de mogelijkheid beschikt om eigen accenten te leggen op niveau van zijn politiekorps. Hoe dwingend en hoe bepalend is het ruimere beleidskader voor het lokaal politiebeleid? Rest de korpschef nog enige ruimte waarbinnen hij het beleid eigenstandig kan interpreteren en vormgeven? Kunnen we in dit verband frappante beleidskeuzes opmerken tussen de korpsen Gent en Antwerpen? Op welke punten zien we - los van dezelfde sturingsprincipes - zoal verschillen opduiken?

1.1. Wettelijke ruimte: structuur, functies en werkingsnormen

1.1.1. *Structuur van de Belgische politie*

De wetgever heeft, ten tijde van de politiehervorming, een duidelijk organisatorisch kader geschapen. Dit kader loopt over gezag, beleid, beheer en de dagelijkse leiding. We beperken ons in wat volgt tot een juridische opsomming van een aantal belangrijke bepalingen die de context van het politieel uitvoeringswerk grotendeels bepalen. We screenen de bepalingen voor zover ze elementen bevatten die van wezenlijk belang zijn voor een goed begrip van wat volgt.

Ingevolge de Wet van 07/12/1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst (WGP) werd de architectuur van het Belgisch politiebestedel in 1998 grondig herschikt (Ponsaers & De Kimpe, 2001). Deze herschikking leidde tot de implementatie van een 'geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus'. Dit houdt in dat we thans twee pijlers onderscheiden, met name de Lokale Politie en de Federale Politie. Het functioneren van beide niveaus wordt in de praktijk niet via een interne politieke hiërarchie maar via de externe overheden op elkaar afgestemd (Ponsaers, 2002a)⁴². Tussen het lokale en het federale niveau bestaan onderlinge bindingen. Deze bindingen hebben betrekking op wederzijdse ondersteuning, informatiehuishouding, structurele detacheringen en op werving en selectie. Ook de opleiding verloopt gezamenlijk en bovendien is interne mobiliteit van personeel mogelijk. Desondanks functioneert elke pijler autonoom, weliswaar onder de gezaghebbende overheden⁴³. In voorliggend onderzoek leggen we onze focus exclusief op de basispolitiezorg op lokaal niveau en laten we de federale component verder buiten beschouwing.

⁴² Zie infra.

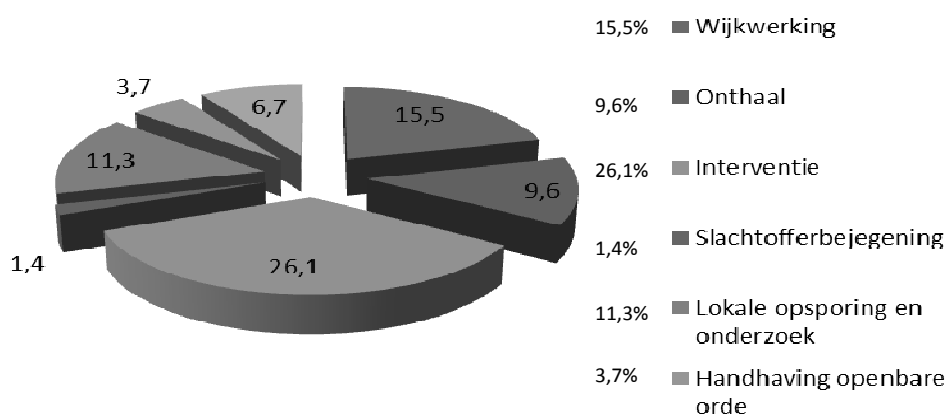
⁴³ Onder gezag verstaan we de beslissingsbevoegdheid over het inzetten en het optreden van de politie. Op bestuurlijk vlak is het de burgemeester die dit gezag waarneemt. Voor wat betreft de gerechtelijke handhaving komt deze verantwoordelijkheid toe aan de procureur des Konings. De praktijk wijst evenwel uit dat een strikte opdeling in bestuurlijke en gerechtelijke taken niet echt hanteerbaar is.

1.1.2. Functies van de lokale politie

Naast een bestelstructuur legt de WGP tevens de functie van de lokale politie vast. De essentie daarvan vinden we terug in artikel 3, lid 2 van de Wet op de Geïntegreerde Politie, waarin men stelt dat de lokale politie opdrachten dient te verzekeren van tweeërlei aard. Enerzijds is dat het verzorgen van de basispolitiezorg, meer bepaald alle opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie die nodig zijn voor het beheren van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van de politiezone. Anderzijds kan het zijn dat de lokale politie ook sommige opdrachten van federale aard dient uit te voeren. Deze laatste categorie van taken laten we evenwel buiten beschouwing.

Ook de wijze waarop de taakstelling van basispolitiezorg door de lokale politie moet verzekerd worden is formeel vastgelegd. Het KB van 17/09/2001 bepaalt dat elke lokale politiedienst de volgende zeven basisfuncties moet organiseren: wijkwerking, onthaal, interventie (of noodhulp), slachtofferbejegening, lokale recherche, handhaving openbare orde en verkeer (toegevoegd door KB van 16/10/2009)⁴⁴. Ofschoon er bij Koninklijk Besluit zeven functies worden bepaald, lichten we in wat volgt kort slechts die functies toe die in voorliggend onderzoek aan de orde zijn⁴⁵. Het betreft de wijkwerking, de interventie en de dienst lokale opsporing en onderzoek (recherche), aangezien daar op lokaal niveau verhoudingsgewijs het meeste capaciteit naartoe vloeit.

Figuur 4: Capaciteitsverdeling Lokale Politie (2008)⁴⁶ in percentage FTE's (%)⁴⁷



⁴⁴ Zie supra.

⁴⁵ Dit houdt in dat we onthaal, politionele slachtofferbejegening, handhaving van de openbare orde en wegverkeer buiten beschouwing laten.

⁴⁶ Pauwels, L., Verhage, A., Noppe, J., (2012). De KUL-norm voorbij: naar een omgevingsgebaseerde politiecapaciteitbepaling per basisfunctie? Update in de Criminologie, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, in L. Pauwels & G. Vermeulen (eds.) *Actuele ontwikkelingen inzake Europees strafrecht, veiligheid, preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie*, Update in de Criminologie n°6, (p. 122-129). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

⁴⁷ Schatting van het aantal (gespecialiseerde) medewerkers van de functies van de lokale politie (*Ibid.*,43).

1.1.3. *Organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie*

Opnieuw geldt dat er op bestelniveau een formeel kader werd vastgelegd waaraan politiecolleges en korpschefs zich hebben te houden voor de inrichting van hun organisatie. Ingevolge de Octopus-wet van 1998 traden er organisatie- en werkingsnormen in voege, die rechtstreeks betrekking hebben op de financiering van de lokale politiekorpsen. Samengevat komt het erop neer dat, samen met de Ministeriële Omzendbrief PLP10 (BS 2001) die de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie regelt, er concrete minimale normen worden vastgelegd waaraan bepaalde basisfunctionaliteiten (in casu de interventiewerking) moeten voldoen⁴⁸. Het gaat hier dus om organisatie- en werkingsnormen op korpsniveau die krachtens Koninklijk Besluit zijn vastgelegd en waarvoor geldt dat bepaalde minimale ondergrenzen in relatie tot capaciteitsbesteding in acht moeten worden genomen⁴⁹.

Deze kadernormering, die aan de lokale politiekorpsen in België wordt opgelegd, moet dus worden begrepen in termen van capaciteit, oftewel in minimale financiële inspanningen die de gemeenten en steden moeten leveren om een gelijkwaardige politiezorg te garanderen op hun grondgebied. Door de ruimte die aldus wordt geboden om een eigen invulling te geven op niveau van de korpsen zelf, vergroot de lokale autonomie op het grondgebied van de steden en gemeenten. Dit grondgebied behelst de omtrek van de politiezone. Een politiezone kan begrepen worden als een gebiedsgebonden bestuur dat over een organieke autonomie beschikt maar waarvan de werking dus door federale normen wordt bepaald⁵⁰. Dit betekent heel concreet dat voortaan bij het distribueren van middelen rekening gehouden dient te worden met de contextfactoren van politiezones, zoals bijvoorbeeld het aantal inwoners per gemeente, de oppervlakte van de politiezone en de criminaliteitsgraad.

Dergelijk uitgangspunt waarbij inputfinanciering wordt gehandhaafd in relatie tot de verdere organisatie-uitbouw geldt als belangrijk sturingsmiddel in relatie tot het efficiëntievraagstuk. Het te leveren politiewerk is immers onlosmakelijk verbonden met de beschikbare politiecapaciteit (Van De Sompel, Ponsaers, Vandevenne, & Van Branteghem, 2006; Van den Broeck & Eliaerts, 2002). De achterliggende idee verraadt derhalve de intentie om de middelen, voorzien voor politiezones met uiteenlopende kenmerken, billijker te verdelen. Met de invoering van deze norm trachtte men eveneens om inspanningen op gebied van veiligheid op lokaal niveau te verhogen. Vooral in landelijke, uitge-

⁴⁸ Volledigheidshalve moeten we er aan toevoegen dat er ruim drie jaar later een omzendbrief CP2 van 3 november 2004 circuleerde waarin de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken de politiezones een referentiekader bood met het oog op een verdere organisatieontwikkeling in het kader van de gemeenschapsgericte politiezorg volgens het EFQM/INK managementmodel (BS 2004)

⁴⁹ KB 5 september 2001 houdende het minimaal effectief van het operationeel en van het administratief en logistiek personeel van de lokale politie, BS 12 oktober 2001.

⁵⁰ Studiedienst Dexia (december 2011). *Lokale financiën van de politiezones*. Geraadpleegd op <http://www.vvsg.be/veiligheid/lokalepolitie/financiering/Pages/financieringlokalepolitie.aspx>

strekke politiezones zorgde een nijpend capaciteitsprobleem er al te vaak voor dat er niet aan de eis tot een permanente beschikbaarheid van de politie kon worden voldaan⁵¹.

Met het bepalen van zeer concrete werkingsnormen raakte de minister van Binnenlandse Zaken rechtstreeks aan de gemeentelijke begroting. Bij het verdelen van hun capaciteit over de diverse geledingen van het korps heen, zijn de mogelijkheden van de korpschefs evenwel niet geheel onbegrensd. Zoals verder zal blijken zit de lokale politie geklemd tussen verschillende gezaghebbende overheden en wordt ze zowel door bestuurlijke als door gerechtelijke overheden in de tang gehouden.

In wat volgt bespreken we de drie grootste basisfunctionaliteiten. We geven daarbij telkens aan welke minimale personeelsbezetting de wet voorschrijft per basisfunctionaliteit. We drukken deze ondergrens uit met de term ‘minimaal effectiefnorm’. *Minimaal effectiefnormen* kunnen we derhalve beschouwen als criteria die *objectief* gezien minimaal in een korps vereist zijn om politiezorg te kunnen verzekeren, tegen de achtergrond van lokale contextelementen. In feite kunnen we stellen dat het hierbij vooral gaat om objectieve of structurele factoren die de mogelijkheden van een zone bepalen.

Thans bestaan er ook reële effectiefnormen. *Reële effectiefnormen* geven weer welke capaciteit daadwerkelijk voorzien moet zijn in een bepaald korps teneinde aan de intentie om gelijkwaardige politiezorg te kunnen verzekeren tegemoet te komen, maar rekening houdend met subjectieve factoren, waaronder visie en beleid ressorteren.

Effectiefnormen in hun algemeenheid hebben kortom betrekking op de capaciteit in de respectievelijke politiekorpsen in zijn totaal en dus niet per functie die vereist is met het oog op het waarborgen van taken van politiezorg.

Anders is het gesteld met de functionele normen. Deze maatstaven verwijzen wél rechtstreeks naar de afzonderlijke basisfuncties. Zo refereren functionele kwantiteitsnormen aan de capaciteit die nodig is voor het uitvoeren van bepaalde functies, wat per definitie in cijfers wordt uitgedrukt⁵².

1.1.4. Focus op de drie grootste basisfunctionaliteiten

1.1.4.1. Wijkwerking

Met een gemiddeld percentage van **15,5%** behoort **wijkwerking** tot de op één na meest capaciteitsverslindende basisfunctionaliteit. Wijkwerking behelst ‘het aanbieden van een

⁵¹ Zo horen politiediensten van alle gemeenten in een politiezone dag en nacht bereikbaar te zijn, een eis inzake permanentie waaraan in landelijke korpsen moeizaam of niet aan tegemoet kon worden gekomen.

⁵² KB van 17 september tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren. BS 12 oktober 2001.

zichtbare, aanspreekbare en contacteerbare politiedienst, die in haar werking maximaal georiënteerd is op de behoeften en verwachtingen van haar omgeving⁵³. Buurtinspecteurs die gestalte geven aan de wijkwerking worden verondersteld zo veel als mogelijk bereikbaar en beschikbaar te zijn. Bij voorkeur begeeft hij zich daarvoor veel op de straat en werkt hij samen met burgers, gemeentebesturen, jeugd, allerlei verenigingen en instellingen aan veiligheid en leefbaarheid van de wijk. Met deze taakomschrijving probeert men zoveel als mogelijk uiting te geven aan de verwachtingen van gemeenschapsgerichte politiezorg op buurtniveau. Naast een aantal taken binnen de basispolitie⁵⁴ heeft de buurtinspecteur een bijzondere verantwoordelijkheid: hij vormt als het ware de ‘ogen en oren’ van de politie en moet erover waken dat gesignaleerde problemen worden aangepakt⁵⁵. We stellen op het terrein toch een evolutie vast met betrekking tot de indeling die aan de wijkwerking wordt gegeven. Zo spreekt men vandaag van ‘gerichte wijkwerking’ in de korpsen, waarbij de taken binnen de wijkwerking⁵⁶ zo mogelijk een nog gediversifieerder karakter inhouden. Buurtinspecteurs moeten zowel collectieve ‘preventieve’ als ‘reactieve’ opdrachten/doelstellingen verwezenlijken. Tot de eerste categorie behoort onder meer het actief patrouilleren. Dit houdt in dat men actief op zoek moet gaan naar problemen en nuttige informatie. In het kader daarvan kunnen ze zelf een strategie bedenken voor een adequate aanpak op (middel)lange termijn. Ook het verrichten van preventieve controles op vergunningenbeleid (zoals horeca-instellingen, discotheken, nacht- en belwinkels, vzw’s, ...) behoort tot hun preventieve opdrachten. Ten slotte zijn buurtinspecteurs belast met het inventariseren van overlegfora en het onderhouden van contacten met de wijk. De reactieve doelstellingen die men moet realiseren daarentegen omvatten voornamelijk het behandelen van wijkgebonden klachten en meldingen⁵⁷.

Op basis van bovenstaande taakomschrijving, komen we tot de vaststelling dat deze onmiskenbaar getuigt van een polyvalent functieprofiel van de medewerkers.

Minimale norm: inzet van 1 wijkagent per 4.000 inwoners.

⁵³ Ministeriële omzendbrief PLP10 van 9 oktober inzake de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een minimale gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking, BS 16 oktober 2001.

⁵⁴ Het afwerken van kantschriften, het verrichten van moraliteitsonderzoeken.

⁵⁵ <http://www.infozone.be/prog-compol/cp-wijkinspecteur.htm>

⁵⁶ Zo bestaan er vandaag binnen de schoot van de wijkwerking onder meer wijkonderzoeksteams. De taken die hieronder vallen zijn deelname aan lokale acties of specifieke controles (indien gespecialiseerde knowhow vereist is), het verrichten van tweedelijnswerk: verderzetten van het gerechtelijk en administratief werk na actie (herverhoor, KS buiten de wijk/afdeling, ...), ad-hocsamenwerking met wijkteams bij de aanpak van een structureel probleem (gemengde teams), maar geen taken van buitenaf die het wijkwerk overstijgen (zoals kantschriften van de lokale recherche) (Bron: intern document politie Antwerpen ‘roadshow010907 – afd. West).

⁵⁷ Anders dan bij de Nederlandse politie, waar wijkagenten ook een aanzienlijke hoeveelheid gerechtelijk werk verrichten, is dat in België niet zo voorzien.

1.1.4.2. *Interventiewerking (noodhulp)*

De functionaliteit waar de meeste capaciteit naartoe vloeit, met een gemiddeld percentage van ruim 26%, is duidelijk de **interventiewerking** of de noodhulp. Interventiewerk vereist dat er binnen een passende termijn een antwoord wordt geboden op elke oproep waarbij een politionele interventie ter plaatse noodzakelijk is. Hierbij gaat het onmiskenbaar om het uitvoeren van dringende interventies. Interventie-inspecteurs moeten zich na een melding door de radiokamer binnen een zo kort mogelijke termijn ter plaatse begeven en een ‘adequate respons’ geven. Ook niet-dringende tussenkomsten kunnen tot de opdracht behoren, zoals het uitvoeren van kantschriften, bijvoorbeeld. De afweging of een tussenkomst dringend dan wel niet-dringend is, situeert zich evenwel op niveau van de meldkamer⁵⁸.

In tegenstelling tot de wijkinspecteur die doorgaans alleen op pad gaat, werken interventie-inspecteurs in duo's. De aansturing van de interventieploegen gebeurt overigens op twee manieren: terwijl de interventieploegen rondrijden, ontvangen zij reactieve opdrachten van de meldkamer naar aanleiding van oproepen van burgers. Daarnaast kunnen zij gericht interventierijden wanneer er geen acute opdrachten ontbreken en toch efficiënt en zichtbaar in het straatbeeld aanwezig zijn. Tevens is het zo dat interventie-inspecteurs worden tewerk gesteld in een drieploegenstelsel, wat zowel shiften tijdens vroege, late en nachtelijke diensten inhoudt.

Minimale norm: één interventieploeg gedurende 24 uur, aangevuld met een bijkomende ploeg gedurende 84 uur per week. Bovendien dient een officier van bestuurlijke en gerechtelijke politie permanent bereikbaar⁵⁹ en terugroepbaar zijn.

1.1.4.3. *Lokale recherche*

Tot de derde grootste categorie van basisfunctionaliteiten (11,3%) kunnen we de **lokale recherche** rekenen. Hieronder verstaan we de functionaliteit die instaat voor: ‘De uitvoering van de opdrachten die bij voorkeur door de lokale politie worden vervuld overeenkomstig artikel 5, derde lid, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt’. De ministeriële omzendbrief PLP10 (BS 16 oktober 2001) geeft een meer gedetailleerde definiëring en omschrijft deze basisfunctie als het uitvoeren van ‘recherchetaken in het kader van de basispolitiezorg, meer bepaald alle opdrachten van gerechtelijke politie die nodig zijn voor het beheren van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van de politiezone, evenals het vervullen van sommige gerechtelijke politie-

⁵⁸ Noodhulpoproepen komen in Gent binnen bij het Communicatie- en Informatiecentrum Oost-Vlaanderen (CIC-OV) waar de call-taking plaatsvindt. De oproepen bereiken vervolgens het Zonaal Stuuringspunt (ZSP), waar ze het label ‘prioritair’ of ‘niet prioritair’ krijgen, naarmate een hoogdringende tussenkomst vereist is of niet. In het geval van een hoogdringende oproep wordt een interventieduo ter plaatse gestuurd. In Antwerpen is de manier waarop de 101-oproepen worden afgehandeld, gelijkaardig.

⁵⁹ Een permanente *bereikbaarheid* betekent niet noodzakelijk een permanente *aanwezigheid*.

opdrachten van federale aard (art. 3, lid 2 WGP). Deze activiteiten worden gedaan in uitvoering van opdrachten (kantschriften) van de onderzoeksrechters en procureurs des Konings of, in geval van aanvankelijke vaststellingen van misdrijven, ambtshalve aangevat.' Het gaat kortom om taken die gericht zijn op het opsporen van misdrijven, het verzamelen van bewijzen, het vatten, aanhouden en ter beschikking stellen van verdachten. In de recherche treffen we een zekere mate van specialisatie aan, wat tot uiting komt in de opdeling van verschillende units, in functie van bepaalde misdrijfphenomenen. Omwille van de discretie die rechetaken vergen, bewegen rechercheurs zich onopvallend (dus niet in politie-uniform). Ze genieten een vrije dienstplanning, wat hen moet toelaten flexibel tegemoet te komen aan hun opdrachten.

Minimale norm: in de zones waarvan het globale effectief gelijk is aan of meer is dan 230: 10% van het effectief van operationeel kader; in de andere zones: 7% van het effectief van het operationeel kader, met de inzet van minimum één ploeg.

1.2. Beleidsmatige aansturing

Hierboven gingen we in op de inputnormering, waarmee we een politieorganisatie impliciet voorstellen als een *'input-throughput-outputsysteem'* waarin transformatieprocessen (*throughput*) plaatsvinden (Wentink, 2009). De *'throughput'* kunnen we in feite gelijk stellen aan uitvoeringsactiviteiten die zijn gericht op de omzetting van *'inputs'* in *'outputs'* (in het geval van de politie kunnen we publieke dienstverlening hieronder rekenen). Input behelst vanuit die optiek de middelen die worden ingezet teneinde de diensten te kunnen verstrekken.

Het principe van inputnormering heeft er toe geleid dat de beleidsvrijheid voor korpschefs is afgenomen. De vraag stelt zich of hen daarbuiten nog voldoende ruimte rest om een sturende rol te vervullen, waarbinnen ze naar eigen inzicht invulling kunnen geven aan hun job. Naast de organisatorische bepalingen zijn er immers ook beleidsmatige sturingsinvloeden op politiekorpsen.

In wat volgt geven we een beknopte schets van de wijze waarop het korpsfunctioneren ook inhoudelijk wordt aangestuurd. Dit leidt ons naderhand tot de positie van de korpschef. Als leider van de organisatie is de korpschef niet helemaal ongebonden in de keuze om zijn hiërarchisch ondergeschikten in deze of gene richting te sturen. Anders gezegd, voor de inhoudelijke aansturing van de manschappen dient hij zich te baseren op plannen die op een hoger, supralokaal niveau zijn uitgewerkt.

1.2.1. Aansturende overheden en organen

De werkzaamheden op niveau van de lokale politie zijn onderhevig aan de invloed van verschillende gezagsdragers. Deze gezagsrelatie vloeit voort uit artikel 3 van de Wet op de

geïntegreerde politie (verder: WGP), die aangeeft dat de lokale politie instaat voor het beheren van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van de politiezone. In feite kunnen we stellen dat de WGP de bevoegdheden op alle niveaus heeft gevaloriseerd.

In relatie tot deze gezagsdragers tekenen we een veelheid op aan zowel gerechtelijke als bestuurlijke overheden en dit op diverse niveaus. De aansturing van de lokale politie door zowel bestuurlijke als gerechtelijke overheden maakt het uitvoeringswerk erg complex. Deze complexiteit ligt vervat in artikel 5 van de Wet op het Politieambt (verder: WPA).

Artikel 5 WPA legt verder ook de bevoegdheid van de Minister van Justitie vast voor wat betreft taken van gerechtelijke politie. Voor de uitvoering van deze *gerechtelijke* opdrachten wordt de lokale politie aangestuurd door de procureur des Konings. Het kan onder meer gaan om het opsporen van misdrijven, het vaststellen van misdrijven, het opsporen van bewijsmateriaal en het uitvoeren van opdrachten van het parket. In de schoot van de Zonale Veiligheidsraad waarbinnen de procureur des Konings zetelt (art. 35 WGP) worden de prioritaire aandachtspunten bepaald en vervolgens vastgelegd in het zonaal veiligheidsplan⁶⁰, dat richtinggevend dient te zijn voor de opsporingsactiviteiten op lokaal niveau.

De dagelijkse sturing van het globale politiebestedel in België ligt evenwel bij de Federale Overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken. Als *bestuurlijke* tegenhanger voor het strikt gerechtelijke luik bestaat er binnen de federale overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken de Directie Veiligheids- en Preventiebeleid, belast met de ‘uitwerking, ondersteuning en implementatie van het integraal veiligheids- en preventiebeleid (...) [en de] ondersteuning van de steden en gemeenten bij de uitwerking van hun veiligheids- en preventiebeleid, in het bijzonder in het kader van de veiligheids- en preventiecontracten (VPC)⁶¹ en de zonale veiligheidsplannen⁶². Met name die twee taken hebben repercussies op de werkwijze van de lokale politie die zich moet inschalen in het (stedelijk) veiligheidsbeleid.

De politieke realiteit is echter dat de federale overheid aan impact heeft ingeboet ten voordele van andere bestuursniveaus zoals gewesten en gemeenschappen. Daarbij dient

⁶⁰ Het zonaal veiligheidsplan is een beleidsdocument dat een weergave vormt van hetgeen de korpsleiding van de politie in die gemeente/stad als prioritair beschouwt gedurende een periode van vier jaar.

⁶¹ De VPC zijn overeenkomsten die worden afgesloten tussen een stad en de federale overheid, meer bepaald de minister van Binnenlandse Zaken. Niet alle steden krijgen een VPC, er moet wel degelijk voldaan worden aan één van de volgende zaken:

‘Een bevolking van meer dan 60.000 inwoners hebben.

Behoren tot de gemeenten die de hoogste criminaliteitsgraad per inwoner kennen.

Behoren tot de gemeenten met het laagste gemiddelde inkomen per inwoner en bovendien meer dan 10.000 inwoners tellen en een criminaliteitsgraad hebben die tot het hoogste nationaal kwartiel behoort.’

⁶² FOD Binnenlandse Zaken, Algemene directie en preventiebeleid, Geraadpleegd op <http://www.ibz.be/code/nl/loc/secuprev.shtml>

opgemerkt te worden dat het principe van een sterke ‘gemeentelijke autonomie’ zwaar door blijft wegen. De burgemeester is diegene die politiek verantwoordelijk is voor de veiligheid op het grondgebied van zijn gemeente (Dhondt, 2007). Dit brengt met zich mee dat burgemeesters een grote sturende kracht kunnen uitoefenen op het politieel en ruimere veiligheidsbeleid (Easton et al., 2003; Ponsaers, 1998). Ter illustratie hiervan verwijzen we naar de Kadernota Integrale Veiligheid. Op initiatief van de bevoegde ministers voor Justitie en Binnenlandse zaken werd in 2004 de ‘kadernota integrale veiligheid’ uitgewerkt. Op federaal niveau heeft de regering de ‘ambitie het kader voor een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid verder uit te bouwen (...). Als dusdanig vormt de kadernota de basis voor een overkoepelend veiligheidsbeleid’⁶³. Deze ambitie maakt duidelijk dat Justitie en Binnenlandse zaken een gezamenlijk kader voorschrijven waarbinnen de afzonderlijk steden en gemeenten hun veiligheidsbeleid dienen vorm te geven. De bestuurlijke - en voornamelijk lokale - overheden hebben evenwel op verschillende manieren een impact op de manier waarop deze uitwerking geconcretiseerd wordt, hetgeen zich eveneens laat voelen op de besteding van de politiecapaciteit.

Met de politiereorganisatie is ook de regeling van het zeggenschap over de politie veranderd. Zo voorziet artikel 12 van de WGP voor meergemeentezones in de oprichting van twee specifieke organen, met name de politieraad en het politiecollege. Waar de politieraad instaat voor het bestuur, wordt het bepalen van het beleid toevertrouwd aan de zonale veiligheidsraad. Dit beleid kan worden begrepen als het uitzetten van de juiste strategie (Van Branteghem et al., 2004).

Naast de oprichting van deze organen wordt met de WGP ook de zonale veiligheidsraad in het leven geroepen⁶⁴. De WGP bepaalt welke partners⁶⁵ deel uitmaken van dit forum en legt tevens de taken van dit overleg vast⁶⁶. Deze omvatten onder meer: het bespreken en het voorbereiden van het zonaal veiligheidsplan (zie infra), het bevorderen van de optimale coördinatie van de uitvoering van de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie en het evalueren van de uitvoering van het zonaal veiligheidsplan.

⁶³ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁴ Het vijfhoeksoverleg dat sinds 1992 ingeschreven stond in de WPA wordt voortaan vervangen door de zonale veiligheidsraad.

⁶⁵ Artikel 35 WGP: ‘In elke politiezone wordt een zonale veiligheidsraad opgericht waarbinnen een systematisch overleg wordt georganiseerd tussen de burgemeesters, de procureur des Konings, de korpschef van de lokale politie en de bestuurlijke directeur-coördinator van de federale politie of zijn afgevaardigde. De zonale veiligheidsraad kan deskundigen uitnodigen om deel te nemen aan de werkzaamheden’. Dit overlegorgaan bestaat dus zowel uit vertegenwoordigers van de bestuurlijke als van de gerechtelijke overheid die gezamenlijke inspanningen leveren omtrent de voorbereiding en evaluatie van de doelstellingen van het zonaal veiligheidsplan. Afhankelijk van de lokale specificiteiten kunnen hieraan andere leden worden toegevoegd zoals een veiligheidschepen of een vertegenwoordiger van de gouverneur. Ook beleidsmedewerkers, de strategisch analisten en de preventieambtenaar kunnen een belangrijk meerwaarde hebben (Van Branteghem et al., 2004) voor de manier waarop steden hieraan invulling kunnen geven.

⁶⁶ Artikel 35, derde lid (Van Branteghem et al., 2004).

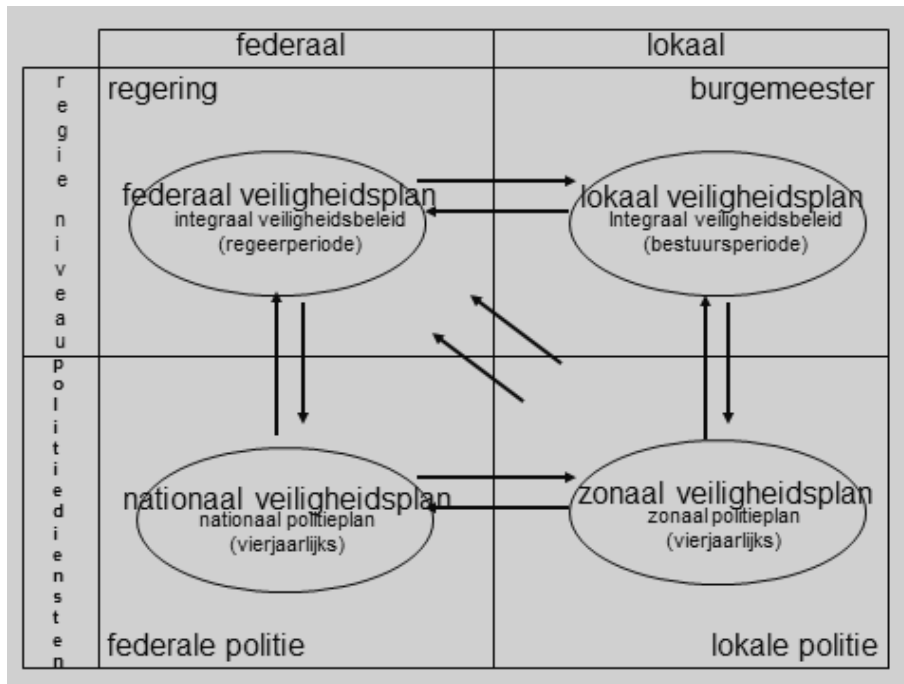
1.2.2. *Beleidsplannen op diverse regieniveaus*

Naast een structurele hervorming (zie supra) hebben politiemensen in hun dagelijkse uitvoering ook nog eens af te rekenen met een toename van beleidsmatige aansturingsmechanismen. Onder beleid verstaan we het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen (Hoogerwerf & Herweijer, 2003). Eerder zagen we al tal van overheden en organen opduiken op verschillende niveaus (de Federale Politieraad, de Adviesraad Burgemeesters, het College van Procureurs-Generaal, de Zonale Veiligheidsraad, het Politiecollege en de Politieraad) die een sturende kracht proberen uit te oefenen ten aanzien van politiemensen die de dagelijkse opdrachten binnen de wijk-, interventie- en recherchewerking waarnemen. Daarnaast bestaan er talloze beleidsplannen (het Nationaal Veiligheidsplan, het Zonaal Veiligheidsplan), maar ook richtlijnen, omzendbrieven en actieplannen die de activiteiten van politiemensen op het terrein beïnvloeden.

Er mag dus worden aangenomen dat het beleidsaspect een belangrijke beïnvloedende factor is. We stellen vast dat de beleidscyclus een hoog planmatig karakter heeft en dat de uitwerking gekenmerkt wordt door een uitgesproken 'top-down' karakter (Verhage, 2002). Dit betekent dat de manier waarop op lokaal niveau het (korps)beleid een zekere vorm aanneemt, onderhevig is aan het gevoerde beleid op hogere niveaus. Beleidskeuzes op internationaal, federaal en bovenlokaal niveau raken onmiskenbaar aan de werklast op lokaal niveau.

We lichten dit 'top-down' karakter verder toe aan de hand van enkele voorbeelden. Zo kunnen wetgevende initiatieven op het federale niveau, waartoe omzendbrieven en dwingende richtlijnen (MFO's) behoren, bepalingen opleggen die rechtstreeks inwerken op de werklast van de lokale politie. Maar ook op niveau van de gerechtelijke arrondissementen kan de procureur des Konings prioritaire fenomenen opnemen in het zonale veiligheidsplan die de activiteiten van de politie in een bepaalde richting duwt. Onderstaande figuur illustreert de complexe planmatige aansturing.

Figuur 5: Veiligheidsplannen



(Bron: Dienst Communicatie, PZ Gent, *intern document*, zonaal veiligheidsplan: opdrachten, 2008)

Tot dusver zagen we hoe het lokale politiebeleid gestuurd wordt door het gevoerde beleid op hogere niveaus. Het valt daarbij op dat de sturing een sterk top-down karakter heeft. De invulling van lokale beleidslijnen dient immers geënt te zijn op de krijtlijnen die op een hoger echelon werden vastgelegd (zie supra).

Het vierjaarlijks zonaal veiligheidsplan (verder: ZVP) omvat in de eerste plaats de strategische doelstellingen die men in een politiezone gedurende een periode van vier jaar nastreeft⁶⁷. Hiertoe kunnen we prioritaire opdrachten rekenen die zowel door de burgemeester(s) op bestuurlijk vlak als door de procureur des Konings op gerechtelijk gebied werden vastgesteld. Het is, kortom, een plan waarin de gezamenlijke veiligheidsaanpak vooropstaat en waarbinnen ook de concrete uitwerking van de opdrachten en doelstellingen worden vermeld.

Daarnaast maakt het ZVP melding van de voorziene capaciteit in de schoot van de lokale politie die voor de uitvoering van deze gerechtelijke en bestuurlijke opdrachten instaat.

⁶⁷ Het grote verschil met de vorige cyclus is het verdwijnen van de benamingen 'prioriteiten', 'aandachtspunten' en 'beleidsvrije ruimte'. Nu spreekt men van strategische doelstellingen die concreet uitgewerkt worden in actieplannen. Deze wil men maximaal realiseren via een capaciteitsverdeling vanuit de reguliere werking (Geraadpleegd op <http://infozone.be/biblio/prog-polpol/cgl/reports/2009-11-03-rapport-stat-zvp-2009-2012.pdf>).

De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie keuren het vierjaarlijkse zonaal veiligheidsplan goed. In relatie tot voorliggend onderzoek onthouden we tevens dat de opdrachten en doelstellingen dewelke specifiek zijn voor de betreffende gemeente(n) in de politiekezone overeenkomstig zijn met een financiële tussenkomst van deze gemeente(n)⁶⁸. De strategische doelstellingen van het ZVP kunnen overigens op korpsniveau worden vertaald in actieplannen, waarbinnen de intenties verder kunnen worden geconcretiseerd en geoperationaliseerd.

Op lokaal niveau, of op niveau van de politiekezone, dient het veiligheidsbeleid (binnen de politiekezone) rekening te houden met speerpunten zoals deze zijn vastgelegd op nationaal niveau, dus binnen het nationaal veiligheidsplan, althans zo schrijft de hervormingswet voor⁶⁹. In de praktijk blijkt evenwel dat de prioritering in grote mate wordt ingekleurd door lokale realiteiten. Dit betekent dat we beleidskeuzes terugvinden die in de schoot van het korpsmanagement worden genomen, al zien we in het zonaal veiligheidsplan ook de hand van de lokale, bestuurlijke overheden, met name de invloed van de burgemeester op de prioriteiten. Het is precies dit lokale niveau dat onze interesse wegdraagt binnen voorliggend onderzoek.

1.2.3. Keuzes op lokaal niveau: voorbeelden van beleidsbeslissingen in PZ Gent en PZ Antwerpen

Op gemeentelijk/stedelijk niveau is de burgemeester verantwoordelijk voor de organisatie van veiligheid op zijn grondgebied. Hiermee wordt de aansturing van de lokale politie door lokale bestuurlijke overheden blootgelegd.

Voor een tekenend voorbeeld van de manier waarop het veiligheidsbeleid op stedelijk niveau tot uitdrukking kan komen, verwijzen we graag naar de situatie in **Antwerpen** enkele jaren geleden. Na de verkiezingen van 2000 werd geopteerd om een veiligheidsschepen aan te stellen (Ceuppens, 2007; Van den Broeck & Verduyn, 2007). Onder deze schepen werd onder andere de bedrijfseenheid Integrale Veiligheid binnen de stad opgericht (Meeuws, 2007). Allerhande taken zoals verkeersveiligheid, overlast, overlast door prostitutie, inbraakpreventie en intrafamiliaal geweld werden opgenomen in de portefeuille van de schepen⁷⁰. Door interne beslissingen werd er voor de nieuwe legislatuur 2007-2011 beslist dat de functie van veiligheidsschepen niet meer nodig was. De bevoegdheid verzeilt zo opnieuw bij de burgemeester. Anno 2011 ressorteert deze bevoegdheid onder de bedrijfseenheid 'Samen-leven'. Deze bedrijfseenheid organiseert naast eigen initiatieven de samenwerking tussen de verschillende diensten op het vlak van veiligheid en leefbaar-

⁶⁸ Artikel 36 WGP.

⁶⁹ Artikel 4 van de Wet van 7 december tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst.

⁷⁰ Stad Antwerpen, *Bestuursakkoord 2007-2012* (Geraadpleegd op http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Marketing_en_communicatie/MC_Com/Bestuursakkoord_2007_2012_def.pdf).

heid in alle wijken van de stad⁷¹. De verantwoordelijkheden richten zich onder meer op de beëdigde GAS-ambtenaren⁷², taken in het kader van bestuurlijke handhaving, buurtregisseurs⁷³ en lijntoezichters⁷⁴.

Met dit praktijkvoorbeeld willen we aantonen dat de manier waarop op lokaal niveau de verantwoordelijkheden en taken worden verdeeld en vastgelegd, implicaties inhoudt voor de werklust van de politie. De frequentie en intensiteit waarmee de lokale bestuurlijke overheden een beroep doen op politie in het kader van evenementen of hun gewicht in de schaal werpen door mee te beslissen welke prioritaire opdrachten en doelstellingen worden opgenomen in het zonaal veiligheidsplan (art. 35 en 36 WGP) heeft immers steeds een weerslag op de taakbelasting van politieambtenaren. Zo wil men via de administratieve boetes, die sinds enkele jaren als een krachtig instrument voor een lik-op-stukbeleid fungeren, de gevoeligheid van politieambtenaren voor overlast aanwakkeren⁷⁵.

Een vergelijkbaar idee, doch met een andere uitwerking, vinden we terug in **PZ Gent**, waar begin 2008 een nieuwe procedure van start ging, eveneens in relatie tot overlastbestrijding. Het betreft 'De aanpak van overlast door de Dienst Fenomeenopvolging', een aparte dienst binnen het korps vanuit het expliciete oogmerk om de personeelscapaciteit binnen de beleidsvrije ruimte op een adequatere manier te gebruiken/in te zetten⁷⁶. De personeelsleden van de Wijkdienst, meer bepaald van de wijkzorgteams, staan in voor het behandelen van plaatsgebonden overlastproblemen. Zij kunnen hiervoor wel ondersteuning krijgen van het personeel uit de Interventiedienst. Bij niet-wijkgebonden problemen staat de Dienst Fenomeenopvolging in voor de analyse en briefing van het interventiepersoneel.

⁷¹ Geraadpleegd op <http://www.antwerpen.be/eCache/ABE/80/34/093.html>

⁷² Na beëdiging door de burgemeester mogen de beëdigde ambtenaren, binnen het kader van de gemeentelijke belasting- en politiereglementen, optreden tegen sluikstorters. Zowel sluikstort, hondenpoep als sluiplakken worden aangepakt. Hun taak is zowel preventief en sensibiliserend als repressief. De GAS-ambtenaren (gemeentelijke administratieve sancties) kunnen eveneens tegen sluikstort optreden, zij kunnen indien nodig een proces-verbaal opstellen voor overlastproblemen zoals sluikstort, nachtlawaai of vandalisme

(Geraadpleegd op <http://www.antwerpen.be/eCache/ABE/4/935.Y29udGV4dDo4MDMoMTA.html>).

⁷³ De dienst buurtregie zet in een buurt acties op die een positieve buurtbeleving bevorderen. In samenspraak met de lokale verenigingen en officiële instanties zoeken de buurtregisseurs naar oplossingen voor overlast en leefbaarheidsproblemen.

(<http://www.antwerpen.be/eCache/ABE/4/228.Y29udGV4dDo4MDMoMTA.html>)

⁷⁴ De bestuurlijke handhaving is de term voor de mogelijkheden die de gemeentelijke overheden hebben om maatregelen en/of sancties te treffen om de openbare orde te handhaven en desgevallend te herstellen. De bevoegdheid van de bestuurlijke handhaving omvat alles wat te maken heeft met openbare veiligheid, rust en gezondheid en laat optreden toe wanneer er sprake is van verstoring van openbare orde, maar ook wanneer er sprake is van overlast.

De dienst bestuurlijke handhaving omvat twee grote luiken: enerzijds de gemeentelijke administratieve sancties (GAS) en anderzijds de politiematregelen (<http://www.antwerpen.be/eCache/ABE/4/495.Y29udGV4dDo4MDMoMTA.html>).

⁷⁵ Bestuursakkoord Stad Antwerpen 2007-2011 (Geraadpleegd op <http://www.antwerpen.be>).

⁷⁶ Bron: jaarverslag Politie Gent 2008.

De manier waarop de burgemeester zijn stempel tracht te drukken op het lokale politiebeleid moet daarnaast tevens begrepen worden in het licht van de relatie die hij onderhoudt met de korpschef van de betreffende politiezone. Uit onderzoek blijkt immers dat ook de interpersoonlijke relatie tussen de korpschef en de burgemeester(s) van cruciaal belang is bij het afbakenen van het takenpakket en het daarbij horende capaciteitsvraagstuk van de lokale politie. Veel uit te voeren taken in opdracht van de bestuurlijke overheden zijn het voorwerp van onderhandelingen en persoonlijke wensen van de burgemeester of de aanwezigheid van ‘zwaarwichtige politiekers’ in de politiezone⁷⁷.

1.2.4. *Andere stakeholders*

In de marge willen we opmerken dat er, naast de gerechtelijke en bestuurlijke overheden, nog andere stakeholders bestaan die elk voor wat hen betreft op hun beurt appel kunnen doen op de diensten van de politie en alzo onrechtstreeks gewicht in de schaal kunnen werpen bij het bepalen van wat de politie uiteindelijk doet. Zo kan er de laatste jaren alsmoer moeilijker voorbijgegaan worden aan de rol van de burger, als een belangrijke stakeholder. In dit verband verwijzen we onder meer naar het feit dat er heel wat informeel overleg bestaat met minderheidsgroepen (onder meer via wijkraden) om aan hun belangen tegemoet te komen en dat de burgers het korps ook rechtstreeks via de telefoon en e-mail kunnen bereiken (onthaal en dienst intern toezicht). Daarnaast worden ook intern de personeelsleden als stakeholders beschouwd die door hun chefs vertegenwoordigd worden in de talrijke overlegorganen met de korpschef (cf. operationeel dagoverleg, wekelijks directiecomité, ...) (Easton & Crucke, 2005).

Ten slotte willen we ook de toenemende sturing van burgers via tevredenheidsenquêtes onder de aandacht brengen. Meer en meer worden burgers naar aanleiding van een politietussenkomst achteraf bevroegd over de kwaliteit van het politieoptreden. Dit houdt in dat burgers hun mening kunnen ventileren over de mate waarin ze tevreden zijn over de manier waarop de politie is tussengekomen en of de uitkomst die hen door politieambtenaren naar aanleiding van een klacht of vraag werd geboden genoegzaam is. Zoals verder zal blijken is de stem van de burger tot op zekere hoogte richtinggevend voor leidinggevers in een politiekorps om de afhandeling van een gebeurtenis door hun personeelsleden naar waarde te schatten.

1.3. Nieuwe politiemodel: gemeenschapsgerichte politiezorg

Naast een grondige reorganisatie van de structuur werd in België sinds enkele jaren gekozen voor een ander politiemodel. Het model waarop het Belgische politiebesteding

⁷⁷ Pauwels, L., Verhage, A., Noppe, J., (2012), *Ibid.*

voortaan geënt is, is dat van gemeenschapsgerichte politiezorg (Community Oriented Policing)⁷⁸.

Het zogenaamde COP-model berust op vijf centrale principes. In de eerste plaats is er de *externe oriëntering*, oftewel de gerichtheid van de politie op haar omgeving, waarvoor geldt dat de politie op de hoogte is van de maatschappelijke veranderingen die zich voltrekken en haar werking aldus aanpast aan de evoluties die zich op deze domeinen voordoen. *Probleemoplossend werken*, kan tot de tweede pijler gerekend worden, wat impliceert dat er naast een reactief politieoptreden ook aandacht moet worden besteed aan proactief politiewerk. Dit vereist dat er capaciteit moet worden ingezet om oorzaken van de heersende problemen te achterhalen en aan te pakken. Deze bottom-up benadering wordt ook wel ‘problem-oriented policing’ genoemd. *Partnerschap* houdt dan weer in dat de politie samen met andere organisaties op een meer professionele en gespecialiseerde wijze moet trachten tegemoet te komen aan problemen die doorheen de tijd complexer en hardnekkiger zijn geworden. Dit partnerschap vindt haar oorsprong in de integrale veiligheidszorg waar het strafrechtelijk beleid een afgeleide is van het sociaal beleid. Het blijft evenwel de overheid, en dus ook de politie, die de eindverantwoordelijkheid behoudt over de veiligheidszorg. Ook ‘*accountability*’ of het *afleggen van verantwoording* met betrekking tot gemaakte keuzes in relatie tot politionele acties wordt een volwaardige pijler (Crispel, 2011). Ten slotte kan ook het credo *bekwame betrokkenheid* tot één van de vijf centrale pijlers gerekend worden.

Met dit nieuwe politiemodel staat het streven van een zo goed mogelijke integratie van de politie in de samenleving, de dienstbaarheid naar de burger en een grote mate van oplossingsgerichtheid in de aanpak van lokale problemen voorop (Van De Sompel, Ponsaers, Vandevenne, & Van Branteghem, 2006). In theorie betekent dit een cultuurbreuk met het zogenaamde crimefightersmodel, waarbinnen een eerder traditionele en aldus reactieve visie werd uitgedragen, en met het militairbureaucratisch model. De filosofie van gemeenschapsgerichte politiezorg fungeert tot op vandaag als leidende filosofie voor het hele Belgische politiewezen.

Een goed begrepen Community (Oriented) Policing brengt tot op zekere hoogte discretionaire ruimte voor de uitvoerende politieambtenaar met zich mee. Anders gezegd, hoewel er niet altijd specifieke aandacht aan wordt besteed in de literatuur rond gemeenschapsgerichte politiezorg, lijken een aantal auteurs het bestaan van discretionaire ruimte binnen dit politiemodel impliciet te erkennen, of zelfs te vooronderstellen. De aanwezigheid van een zekere beslissingsvrijheid wordt in dat verband onmiskenbaar als een positief aspect, inherent aan politiewerk beschouwd (Goldsmith, 1990; Ponsaers, 2001).

⁷⁸ Ministeriële omzendbrief PLP 10 van 9 oktober inzake de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een minimale gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking, BS 16 oktober 2001.

Grondleggers van het model van gemeenschapsgerichte politiezorg pleiten er dan ook voor om deze discretionaire macht als zodanig te erkennen en als een zegening te beschouwen, als wezenlijk onderdeel van politiewerk. Ze roepen in dit verband ook op tot meer ‘slim blauw’, oftewel ‘smart policing’ (Sherman, Gottfredson, Mac Kenzie, Eck, Reuter, & Bushway, 1997).

Hoewel voorliggende studie niet tot doel strekt om de implementatie van gemeenschapsgerichte politiezorg te evalueren noch de ambitie wil waarmaken om na te gaan in hoeverre de dagelijkse praktijk een emanatie is van gemeenschapsgericht denken, kan de intrede van het model van gemeenschapsgerichte politiezorg (CP1, BS 9 juli 2003) niet onvermeld blijven⁷⁹. Dit sluit overigens naadloos aan bij de intrede van het concept integrale veiligheidszorg, waarbij multidimensionaliteit tot leidend principe werd verheven. De horizontale dimensie leidde tot een verbreding van de werkingsprincipes van de politie, waarbij de inzet voortaan op een continuüm dient geplaatst te worden van preventieve tot repressieve activiteiten. Bij het verticale aspect daarentegen doet men appel op de verantwoordelijkheid van ketenpartners in relatie tot de oplossing van samenlevingsproblemen die gerelateerd kunnen worden aan het veiligheidsdomein.

2. Afdalen op mesoniveau: focus op (twee) politiekorpsen

2.1. Lokaal politiebeleid: is er nog ruimte voor lokale autonomie?

Dat de aansturing van politiewerk in de praktijk een complex gegeven is, blijkt uit bovenstaande paragrafen. Uit voorgaande bleek onder meer dat er een zekere hiërarchie kan worden vastgesteld in de planmatige aansturing van de lokale politie in België. De wetgever heeft bij de politiehervorming een duidelijk organisatorisch kader geschapen voor beide politiediensten. Dit kader loopt over gezag, beleid, beheer en de dagelijkse leiding. Voor de lokale politie is het gezag toevertrouwd aan de burgemeester(s) en procureur des Konings, het beleid aan de zonale veiligheidsraad, het beheer en de organisatie behoort toe aan de gemeente- of politieraad en de dagelijkse leiding of het management wordt uitgevoerd door de korpschef.

Naast deze uitgesproken top-down sturing, wordt er van de politie evenwel verwacht dat ze maatwerk levert, daarbij rekening houdend met de lokale noden en desiderata (Terpstra, 2002a, 2002b). De vraag stelt zich of de werkelijke machts- en invloedverhoudingen

⁷⁹ Meer bepaald de pijlers ‘partnerschap’ en ‘externe oriëntering’ doet de verwachting rijzen dat de politie zich onder meer engageert in verschillende netwerken en aanwezig is op verschillende vergaderingen en bijeenkomsten, gaande van grote multidisciplinaire vergaderingen tot kleinere bijeenkomsten op buurtniveau. Bijvoorbeeld de arrondissementale raad voor slachtofferbeleid (die tevens ook engagement in het welzijnsteam vereist), opgelegd in omzendbrief GPI 58 (BS 5 juni 2007) of het lokaal overleg opvoedingsondersteuning, opgelegd in artikel 5 decreet van 13 juli 2007 (BS 14 augustus 2007) houdende de organisatie van opvoedingsondersteuning.

in de praktijk kunnen verschillen van deze wettelijke regeling. Wat betekent dit in relatie tot het vraagstuk van discretionaire ruimte op mesoniveau? Anders gesteld, in hoeverre is er thans nog ruimte voor de korpschef, als leider van de lokale politie, om een eigen, lokaal beleid uit te stippelen, conform de plaatselijke noodwendigheden, afgezien van al de sturende krachten die op de organisatie van de lokale politie inwerken?

Het is immers de figuur van de korpschef die instaat voor het management, de organisatie en de werking van het korps. Het beleidsplan, vastgelegd door de zonale veiligheidsraad, vormt hierbij het uitgangspunt. Het is zijn opdracht om alle hiervoor noodzakelijke taken te plannen, te organiseren, richting te geven en te controleren. Sturen impliceert dat de bestuurlijke en hogere managementniveaus zich beperken tot het bepalen van de beleidsopties (de wat-vraag) en dat de concrete uitwerking hiervan (de hoe-vraag) overgelaten wordt aan de korpsleiding.

De vraag dringt zich op hoe het gesteld is met de door ons bestudeerde politiekorpsen Gent en Antwerpen. Hoe kunnen we de lokale context het best omschrijven en op welke korpseigen kenmerken kunnen we opmerkelijke verschillen optekenen? In wat volgt staan we daarom onder meer stil bij de rol van de diverse beleidsplannen en de mogelijkheid die de korpschef de facto overhoudt om korpseigen beleidskeuzes te maken en te implementeren.

Hoewel de federale overheid een beleidskader vastlegt waaraan de korpschef tot op zekere hoogte gebonden is, blijkt de autonomie die hij op beleidsmatig vlak geniet niettemin relatief groot. Dit betekent dat, naast de sturende kracht die er van onder meer het Nationaal Veiligheidsplan uitgaat, er alsnog een zekere ruimte bestaat die de korpschefs toelaat om hun sturende rol naar eigen inzicht in te kleuren en op een zinvolle manier tegemoet te komen aan lokale noodwendigheden⁸⁰. In de praktijk beschikt de korpschef over een aanzienlijke *organieke* autonomie⁸¹. Dit betekent dat hij de ruimte krijgt om de korpsstructuur concreet gestalte te geven.

In de praktijk kan men bijvoorbeeld opteren voor een structuur op basis van een zekere horizontaliteit of transversaliteit (Vandevoorde et al., 2003). Hiermee bedoelen we dat de uitvoering van bepaalde taken in de praktijk niet steeds te herleiden is tot één specifieke dienst, maar dat bepaalde taken een transversale uitvoering kennen en aldus worden waargenomen door verschillende geledingen binnen het korps. Dit houdt in dat politiepersoneel behorend tot een specifieke basisfunctie tevens als de noodwendigheden dat

⁸⁰ Deze bevindingen laten buiten beschouwing in hoeverre gehanteerde sturingsmechanismen op zich zinvol zijn, of waarin ze effecten sorteren binnen de lokale context.

⁸¹ Het organiek kader van het operationeel korps wordt vastgelegd door de gemeenteraad in politieraad in respectievelijk mono- of pluricommunale politiezones, conform de minimale norm vastgelegd in het KB van 5 september 2001 (BS 12/10/01) (Bron: *Handleiding en instructieboek 'morfologie van de politiediensten'* www.infozone.be/biblio/prog-morpho/.../morpho-2006-manual-n.pd...).

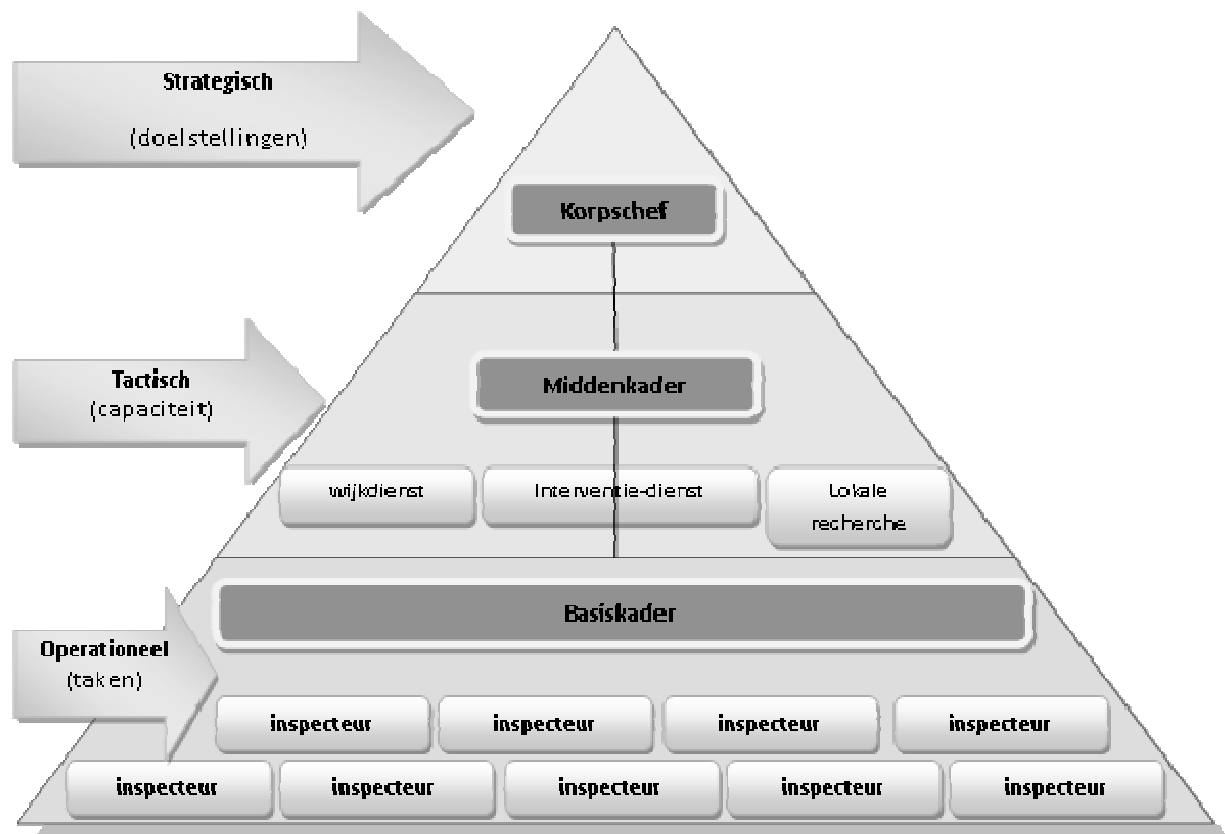
vereisen ten behoeve van taken die onder andere basisfuncties ressorteren, ingezet kan worden⁸².

2.2. De structuur van de lokale politieorganisatie

Om de politiezorg zo goed mogelijk te realiseren, is het grondgebied van de steden Gent en Antwerpen verdeeld in deelgebieden waarover verschillende commissariaten zijn verspreid. Elk groot commissariaat staat onder de leiding van een commissaris die de dagelijkse leiding heeft over zijn deelgebied. Daaronder situeert zich, op niveau van de basisfunctionaliteiten, een tactisch niveau en ten slotte staat het basiskader in voor het verrichten van de operationele opdrachten.

Schematisch ziet de structuur er als volgt uit:

Figuur 6: Organisatorische indeling van een lokaal politiekorps



We bespreken kort de afzonderlijke echelons die we kunnen optekenen op mesoniveau, dus op niveau van het politiekorps.

⁸² Zie infra: transversaliteit of zuiloverschrijdende inzet.

Het strategisch niveau: in de organisatie zijn de korpschef en de afdelingshoofden (het managementteam) verantwoordelijk voor het uitwerken van de strategie. Zij bepalen de missie en de organisatiedoelen op lange termijn en worden in de voorbereiding daarvan bijgestaan door het strategieteam. Hier gebeurt ook de opvolging van de realisaties. De strategische doelstellingen vinden hun neerslag in het zonaal veiligheidsplan (het moment van planning) dat de prioritaire fenomenen en opdrachten voor het korps bevat.

Het tactisch niveau: de officieren en het middenkader bepalen de doelstellingen per afdeling en starten hieromtrent projecten op. De verantwoordelijken op dit niveau bepalen middelen en tijd die besteed worden aan concrete acties. Dit resulteert in beleidsplannen (het moment van concretisering) ter realisatie van de prioriteiten uit het zonaal veiligheidsplan. De eindverantwoordelijkheid voor deze beleidsplannen ligt bij de respectievelijke afdelingshoofden. Deze beleidsplannen worden jaarlijks geëvalueerd en bijgestuurd door de betrokken niveaus.

Het operationeel niveau: het middenkader en het basiskader staan in voor het operationele uitvoeringswerk. Onder supervisie van het tactische niveau ontwikkelen zij de concrete actieplannen en voeren deze uit. De actieplannen (het moment van uitvoering) geven een concrete en tijdsgebonden invulling aan de beleidsplannen op de werkvloer (Easton & Crucke, 2005). Het is vooral dit echelon van de organisatie dat in voorliggende studie nader wordt onderzocht.

2.3. Onderzoek in een grootstedelijke context: de setting Gent en Antwerpen kort toegelicht

In relatie tot het beleidsmatige aspect, of althans de doorwerking van het beleid op basiskaderniveau, gaan we ervan uit dat wetgeving en bepalingen op een hoger niveau (federaal) een egaliserende werking uitoefenen ten aanzien van afzonderlijke, lokale politiekorpsen. De keuze die daaruit voortvloeit om twee analoge politiekorpsen te bestuderen laat ons vanuit die redenering toe om na te gaan op welke manier - mits een gelijkaardige suprazonale sturing - het lokale politiebeleid van politiezone Gent afwijkingen vertoont met politiezone Antwerpen en vice versa.

In wat volgt staan we stil bij enkele relevante contextgebonden kenmerken (verstedelingsgraad, maar ook geografische factoren) van de bestudeerde politiezones. Het gaat om een aantal lokale kenmerken die ingebed zijn in een specifieke omgeving.

In voorliggend onderzoek worden twee cases bestudeerd, met name de politiekorpsen Gent en Antwerpen. De steden waarbinnen beide korpsen zich situeren kunnen we tot de

categorie grootstad rekenen⁸³. Volgens de typologie die in de schoot van het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd uitgewerkt op basis van de verstedelijkingsgraad van steden en gemeenten behoren de door ons bestudeerde politiezones tot het cluster 1-type⁸⁴. Cluster 1 komt overeen met de zones van de vijf grote steden van ons land, terwijl cluster 5 bestaat uit de meest landelijke gemeenten (De Kimpe, 2005). De twee voornaamste criteria waarop de indeling van deze typologie berust, hebben betrekking op functionele kenmerken van de verstedelijking enerzijds (uitrustingsniveau, centrumfunctie) en op morfologische aspecten (bevolkingsdichtheid, gebouwenconcentratie) anderzijds⁸⁵. Doorgaans mag worden aangenomen dat er een exponentieel verband bestaat voor het bevolkingsaantal in een politiezone en het aantal politieambtenaren. Sterk verstedelijkte politiezones zoals Antwerpen en Gent worden gekenmerkt door een hoog bevolkingscijfer en een grote bevolkingsdichtheid.

In wat volgt geven we enkele belangrijke demografische contextgegevens mee voor beide steden.

Tabel 1: Enkele demografische gegevens m.b.t. de steden Gent en Antwerpen

	Stad Gent ⁸⁶	Stad Antwerpen ⁸⁷	district Antwerpen ⁸⁸
Bevolkingsdichtheid	1.465 inw/km ²	2.967 inw/km ²	3.019 inw/km ²
Bevolkingsaantal	248.072	504.061	183.911
Aandeel niet-Belgen	15.672	30.617	22.049 ⁸⁹

Hoewel zowel de stad Gent als de stad Antwerpen volgens Belgische normen aan het profiel van een grootstad voldoen, dwingen demografische factoren (we nemen het bevolkingsaantal als graadmeter bij uitstek) van andere Europese steden ons één en ander in het juiste perspectief te bekijken. De categorie ‘grootstad’ volgens Belgische schaalgrootte noopt immers tot een zekere bescheidenheid tegen de achtergrond van andere (echte)

⁸³ Bron: CGL – Morfologie van de lokale politie – Algemeen overzicht van de gegevens op 31/12/2002, <http://www.infozone.be/biblio/prog-morpho/morpho-2002/morpho-2002-synthesis-n.pdf>

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Op gemeentelijk vlak bestaat de typologie uit acht categorieën van verstedelijkingsniveaus (grote steden, regionale steden, kleine steden, agglomeratiegemeenten, landelijke gemeenten,...). Omdat de zones bestaan uit gemeenten die vroeger tot verschillende categorieën behoorden, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken de 196 zones van het land ingedeeld in vijf groepen of ‘clusters’, die gekenmerkt worden door een dalende verstedelijkingsgraad.

⁸⁶ Bron: Stad Gent, Samen werken aan Gent Binnenstad (2004).

⁸⁷ Stand van zaken op 1 september 2011 (Geraadpleegd op www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user... bevolking/stat_2-1_n.pdf).

⁸⁸ Deze gegevens hebben enkel betrekking op het district Antwerpen. De data hebben betrekking op de stand van zaken op 31/12/2008 en werden gehaald uit ‘Jaarboek 2008’ (Geraadpleegd op http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Zelfstandige_stafdiensten/ZS_Notulen/Jaarboek_SSO/JAARBOEK_2008_GROOT_ANTWERPEN_ZONDER_DISTRICTEN_nieuw.pdf).

⁸⁹ Geraadpleegd op http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Zelfstandige_stafdiensten/ZS_Notulen/dagordes/JAARBOEK_2008_DISTRICT_ANTWERPEN_nieuw.pdf.

grootsteden. In vergelijking met andere Europese (haven)steden zoals Rotterdam en Hamburg, waar het bevolkingsaantal respectievelijk 615.674 inwoners⁹⁰ (aantal op 1/10/2011)⁹¹ en 1.774.224 (aantal op 31/09/2011)⁹² bedraagt, moet de grootstedelijke context van door ons bestudeerde steden niet overschat worden.

Als we de vergelijking van twee analoge politiekorpsen vooropstellen, dan mogen we niet voorbijgaan aan de zonespecifieke kenmerken van Gent en Antwerpen. Naast de organisatie en de grootte van het korps is immers bepalend onder welke vorm en in welke mate de impact van lokale specificiteiten vorm krijgt (Vandevoorde et al., 2003).

Doch wat de door ons bestudeerde steden betreft, ontwaren we veel parallele contextkarakteristieken, waardoor echt extreme uitschieters op het grondgebied van één van beide politiezones ontbreken. We lichten achtereenvolgens kort enkele achtergrondkenmerken toe, teneinde de hoedanigheid van beide steden in het juiste perspectief te kunnen zien. We houden de beschrijving evenwel bewust heel summier: niettegenstaande er heel wat soortgelijke kenmerken tussen beide politiezones opdoemen, hoeden we ons er voor om lokale contextgerelateerde factoren over één en dezelfde kam te scheren. We zijn immers van mening dat de aanwezigheid van corresponderende elementen in een synergetisch effect kan resulteren. Hiermee bedoelen we dat de onderlinge interactie tussen een aantal elementen (bv. de aanwezigheid van een ambulante dagkliniek voor drugsverslaafden in een woonkern) een dynamisch gegeven is waarvan het hoogst onwaarschijnlijk is dat het steeds uitmondt in eenzelfde werklast voor de lokale politie.

Kortom, hoewel beide steden opmerkelijk veel parallellen vertonen, willen we er op wijzen dat elk kenmerk als dusdanig niet ‘neutraal’ is, waardoor de impact op een zone niet geheel als identiek mag worden beschouwd.

⁹⁰ http://www.rotterdam.nl/COS/publicaties/Vanaf%202005/113435_3.Bevolkingmonitor%20Rotterdam%202011,%203e%20kwartaal.pdf.

⁹¹ Waarvan ‘slechts’ 318.591 autochtone inwoners zijn. Op basis van de frappante verschillen in cijfers tussen de afzonderlijke steden omtrent het aantal allochtone inwoners, menen we dat de criteria die aan de basis liggen voor het omschrijven van ‘etniciteit’ zeer uiteenlopend zijn. Immers, als we ons baseren op de cijfergegevens van Nederland, kunnen we vermoeden dat de onderliggende parameters die aan de basis liggen van de noemer ‘allochtoon’ zoals vooropgesteld wordt door de CBS-definitie zeer ruim zijn en afwijkingen vertonen met omschrijvingen die in andere landen worden gehanteerd. Omdat we slechts een ruw beeld willen schetsen van de bevolking, gaan we in onderhavig onderzoek niet dieper in op de verschillende parameters. Geraadpleegd op http://www.rotterdam.nl/COS/publicaties/Vanaf%202005/11-3435_3.Bevolkingmonitor%20Rotterdam%202011,%203e%20kwartaal.pdf.

⁹² Waaronder 239.371 allochtonen. Bron: Bevölkerung in Hamburg am 31.12.2009; Statistisch jaarboek Hamburg (Duitsland). Geraadpleegd op <http://www.hamburg.de/contentblob/1005676/data/statistisches-jahrbuch-hamburg.pdf>.

2.3.1. *Stad Gent*

De stad Gent bestaat uit Gent-centrum en tien deelgemeenten. In 2003 werden in het kader van de gebiedsgerichte werking 29 wijken afgebakend en gegroepeerd in 7 stadsdelen⁹³. De zogenaamde ‘Binnenstad’ heeft een veelzijdig karakter en vervult verschillende functies: wonen, werken, studeren, uitgaan, cultureel leven, winkelen, ...

In de eerste plaats is de Binnenstad een belangrijk woongebied. Ten tweede heeft ze een regionale centrumfunctie. Dagelijks komt er een toevloed aan forensen die omwille van werk-, school- en winkelgelegenheden de Binnenstad moeten bereiken. Daarnaast kan aan de Binnenstad een internationale functie als historisch hart van de stad worden toegedicht. Het behoeft geen verdere uitleg dat het hier om een sterk verstedelijkt gebied gaat.

Het grondgebied van deze stad is in zes deelgebieden verdeeld waarover dertien commissariaten zijn verspreid. De dertien commissariaten bestaan uit zes grote commissariaten met zeven respectievelijke bijcommissariaten. De setting waarbinnen de observaties in het huidige onderzoek werden verricht bestond uit een groot politiecommissariaat, waarvan de dagelijkse werking door een commissaris wordt waargenomen. Het politiekorps telde op 31 december 2008 in totaal 1.280 personeelsleden en heeft het statuut van deficiënte zone, wat betekent dat ze zich onder de minimumpersoneelsbezetting bevindt.

De basispolitiezorg op het terrein krijgt gestalte door de drie operationele zuilen: de Interventiedienst, de Wijkdienst en de Lokale Recherchedienst. Afhankelijk van de soort problematiek worden alle personeelsleden flexibel en zuiloverschrijdend ingezet. De optie om zijn manschappen flexibel en ‘transversaal’ in te zetten is een duidelijk voorbeeld van een keuze die op korpsniveau gemaakt is.

De coördinatie van de operationele taken en opdrachten gebeurt vanuit de Directie Operaties (DirOps) die waakt over de coördinatie en sturing van de operationele, thematische en/of overkoepelende werking en slagkracht van het korps. Binnen de schoot van de DirOps worden de prioriteiten vastgelegd en de inzet van de personeelscapaciteit bij acties en ordediensten bepaald. Daarnaast staat de DirOps in voor rapportage aan de korpschef over de uitvoering van het zonaal veiligheidsplan. In december 2008 vond een eerste herstructurering plaats van de Directie Operaties. De Directie Operaties, de Wijk-, Interventie- en Lokale Recherchedienst kregen een volledige beheersautonomie⁹⁴, wat hen toe-

⁹³ In 2006 wordt de indeling gewijzigd naar 25 wijken. Er zijn nog geen cijfers voorhanden gebaseerd op deze nieuwe wijkindeling, waardoor de cijfers hieronder gebaseerd zijn op de voorgaande wijkindeling (Bron: Gent, Gent in cijfers 2007, een omgevingsanalyse).

⁹⁴ Gent – Politiezone, jaarverslag 2008.

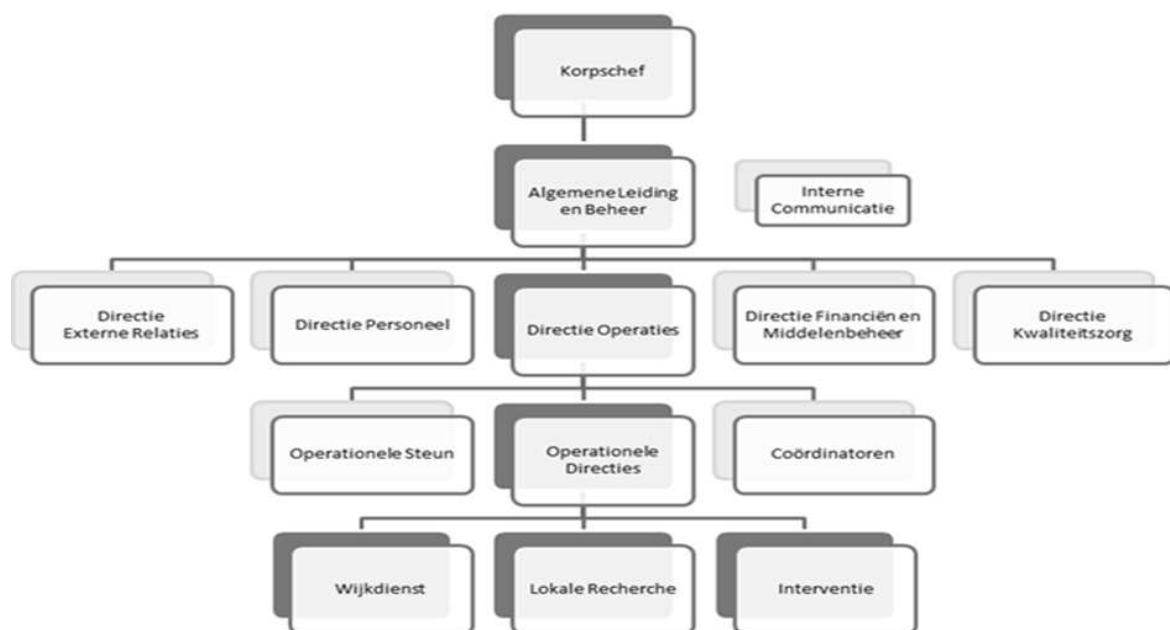
laat een visie uit te tekenen die de onderlinge taakverdeling kan optimaliseren⁹⁵. Er blijft evenwel een functionele bevoegdheid en hiërarchie over de operationele directies voor alle taken en opdrachten waarbij coördinatie nodig is over die directies⁹⁶.

2.3.2. Stad Antwerpen

Om de vergelijking met de stad Gent enigszins te kunnen maken, hebben we gelijkaardige gegevens vergaard voor wat betreft de stad Antwerpen. Net als in Gent betreft het hier een Vlaamse type 1 - dus grootstedelijke - ééngemeentezone. Qua structuur wordt het korps van deze zone gekenmerkt door een grote graad van decentralisatie (zie infra) wat inhoudt dat het grondgebied ten behoeve van verscheidene functies, met name de wijkwerking en de interventiedienst, in territoriale afdelingen is ingedeeld, gebaseerd op de bestuurlijke districten. Er weze opgemerkt dat de observaties in de basisfunctionaliteiten wijkwerking en interventiewerking zich niet beperkten tot het hoofdcommissariaat, maar daarnaast ook plaatsvonden in enkele bijcommissariaten in de afzonderlijke districten, waaronder de commissariaten in District Antwerpen (Oudaan, Handelsstraat) en District Zuid, Deurne (Unolaan) en Merksem.

In wat volgt geven we de respectievelijke organogrammen weer, teneinde een zicht te verkrijgen op de korpsstructuur.

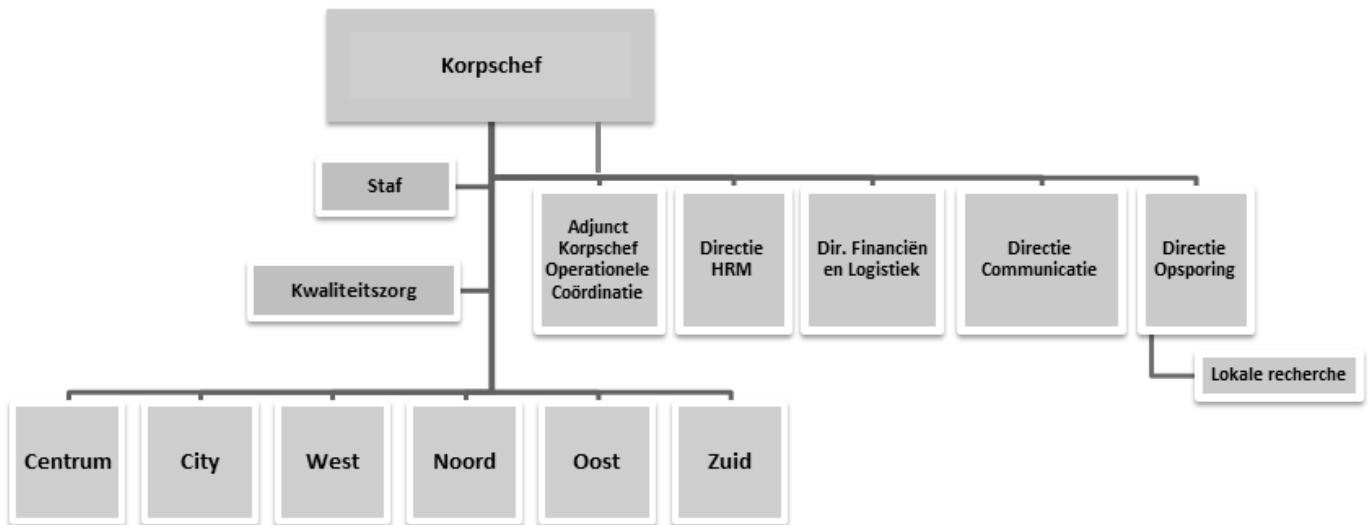
Figuur 7: Organigram korps Gent



⁹⁵ In relatie tot het beheer verstaan we opdrachten die betrekking hebben op de zorg voor de organisatie in de breedste zin, zoals het geld- en het middelenbeleid, de personeelszorg en de aanwervingen (Van Branteghem et al., 2004).

⁹⁶ De auteur baseert zich op de stand van zaken van de gegevens uit de onderzoeksperiode en is zich ervan bewust dat de structuren inmiddels mogelijk wijzigingen hebben ondergaan.

Figuur 8: Organigram korps Antwerpen



Gent telde op 31 december 2008 in totaal 1.280 personeelsleden. Het Antwerpse korps is met zijn 2.300 personeelsleden heel wat groter. Voor zowel PZ Gent als voor PZ Antwerpen geldt dat beide politiekorpsen uit drie operationele zuilen bestaan, met name: de Interventiedienst, de Wijkdienst en de Lokale Recherchedienst. Elke dienst verzorgt de basispolitiezone op het terrein. Enkele jaren geleden kregen ze een volledige beheersautonomie (zie infra).

Op basis van de morfologische gegevens (jaar 2005 en 2008) kunnen we nagaan hoe de huidige politiecapaciteit zich verhoudt tot deze basispolitiezone⁹⁷. Voor wat betreft onze geselecteerde politiezones is het zo dat het *minimaal effectief* van het *operationeel* personeel van de lokale politie zoals bepaald door het KB in Antwerpen op 2.277 komt te liggen en in Gent op 1.156⁹⁸.

Figuur 9: Personeelscapaciteit (FTE) PZ Gent en PZ Antwerpen (2008)⁹⁹

PERSONEELSCAPACITEIT (FTE) - december 2008		
	PZ GENT	PZ ANTWERPEN
TOTAAL	1280	2406
Operationeel kader	1080	2079
CALOG- personeel	200	309
Minimaal effectief	1156	2277
Vershil	-76	-198

⁹⁷ Pauwels et al. (2012), *Ibid.*

⁹⁸ Geraadpleegd op http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2001090566&table_name=wet (KB 2007-01-26/45, art. 1, 002).

⁹⁹ De cijfers geven een benadering van de personeelsbezetting op basis van de jaarverslagen 2008 afkomstig van de politiezones zelf.

PZ Gent telde op 31 december 2008 in totaal 1.280 personeelsleden. Hieronder vallen eveneens meer dan 200 Calog-personeelsleden, waardoor het feitelijke operationele kader beduidend geringer in omvang is, ten opzichte van de vereiste minimumnorm. Politiezone Gent heeft hiermee het statuut van deficitaire zone, wat betekent dat ze zich onder de minimumpersoneelsbezetting bevindt¹⁰⁰. Zolang Politiezone Gent de grens van 1.156 operationele personeelsleden niet overschrijdt, kan ze enkele exclusieve maatregelen nemen om haar personeelsaantal op te krikken.

Het Antwerpse korps bestond in december 2008 in totaal 2.406 personeelsleden, waarvan 2.097 van het operationeel kader en 309 van het Calogkader. Ook hier valt op dat men met een structureel personeelstekort kampt.

2.4. Invulling van de organieke keuzevrijheid als illustratie van lokale autonomie

Eerder wezen we al op het feit dat de korpschef een absolute vrijheid geniet betreffende de wijze waarop hij het organisatorische kader inricht. We kunnen in dit verband verschillen optekenen tussen de keuzes die in de schoot van PZ Gent zijn gemaakt en de opties die in PZ Antwerpen uiteindelijk ingang vonden.

Om de mogelijkheden tot sturing van de korpschef in het geheel duidelijk te maken, vergelijken we de beide korpsen op hoofdlijnen. De eventuele implicaties van deze beleidskeuzes ten aanzien van uitvoerders op hun werkzaamheden bespreken we in het navolgende hoofdstuk.

In Gent ging de aanstelling van een nieuwe korpschef vrijwel meteen gepaard met een structurele aanpassing van het korps. Een eerste herstructurering vond plaats in december 2008. Het betrof een herschikking binnen de Directie Operaties. De Wijk-, Interventie- en Lokale Recherchedienst kregen daarbij een volledige beheersautonomie. De Directie Operaties spitst zich toe op de coördinatie en sturing van de operationele, thematische en/of overkoepelende werking en slagkracht van het korps. Er blijft een functionele bevoegdheid en hiërarchie over de operationele directies voor alle taken en opdrachten waarbij coördinatie nodig is over die directies.

2.4.1. *Horizontaliteit versus verticaliteit*

Het stellen van prioriteiten impliceert dat de gemaakte keuzes gevolgen met zich meebrengen met betrekking tot de inzet van werkingsmiddelen en personeelscapaciteit. Als dit een meer capaciteit vergt moet die worden opgevangen met de beschikbare middelen.

¹⁰⁰ De minimale norm (KB 5 sept. 2001) van het operationeel personeel t.o.v. het organiek en het feitelijk kader aanwezig in de lokale politie.

Soms betekent dit, naast andere maatregelen (efficiënter werken, toepassen van nieuwe methodes) het afbouwen van een andere prioriteit (principe van communicerende vaten). Ook hier kunnen korpschefs in grote mate zelf bepalen op welke manier ze hun middelen aanwenden in functie van de noodwendigheden.

Wat betreft de inzet van het personeel ten behoeve van andere functies zien we een opmerkelijk verschil tussen beide politiekorpsen. Het is opvallend hoe Gent een zekere mate van horizontaliteit verkiest in relatie tot de inzet van het basiskaderpersoneel, terwijl Antwerpen eerder de kaart trekt van een ‘verkokering’ oftewel ‘verzuiling’ van functies¹⁰¹. We zien dat in laatstgenoemd korps de ‘evenwaardigheid’ van de interventie- en de wijkwerking meer bewaakt wordt, wat zich vertaalt in de inzet van de personeelscapaciteit. In Antwerpen wordt het personeel op wijkniveau exclusief ingezet voor wijkwerking, waarbij het laagdrempelige, aanspreekbare, probleemoplossend werken centraal staat. De inzet van interventiepersoneel wordt dan weer exclusief voorbehouden voor dringende politietussenkomsten met voertuig. Men vermijdt op die manier dat de wijkwerking in de verdrukking geraakt door interventieopdrachten.

In PZ Gent zien we dat bij de uitvoering van een gemeenschapsgerichte politiezorg, de verschillende processen en basisfunctionaliteiten in elkaar vloeien.

De drie operationele zuilen, Interventiedienst, Wijkdienst en Lokale Recherchedienst verzorgen de basispolitiezorg op het terrein. De coördinatoren en de operationele steundiensten van de Directie Operaties ondersteunen en coördineren deze operationele werking. Bij de uitvoering van een gemeenschapsgerichte politiezorg vloeien de verschillende processen en basisfunctionaliteiten in elkaar. Dit betekent dat, afhankelijk van de soort problematiek, alle personeelsleden flexibel en zuiloverschrijdend worden ingezet. Zo wordt het personeel van de wijkcommissariaten daar bijvoorbeeld ook ingezet in het kader van kleinschalige ordediensten en evenementen. Het komt dus voor dat men als buurtinspecteur in Gent kan worden ‘weggeplukt’ uit zijn of haar functie om tijdelijk taken die gerelateerd zijn aan openbare ordehandhaving op zich te nemen.

Qua takenpakket stellen we evenwel vast dat interventie-inspecteurs in Gent geregeld mee instaan voor het verzorgen van het ‘onthaal’, waar in Antwerpen exclusief de aandacht ligt op interventiepatrouilles, in de strikte zin van het woord. Kortom, de nadruk op de invulling van de functie van interventie-inspecteur lijkt in Gent sterker dan in Antwerpen te liggen op ‘polyvalentie’. Vanuit beleidsmatige overwegingen wordt dit argument van ‘polyvalentie’ aangegrepen evenals de vrees voor verzuiling die men denkbeeldig acht als men enkel voor de eigen wijk zou werken.

¹⁰¹ Deze elementen zijn voornamelijk inductief door de case aangeleverd. Deze aspecten kwamen kortom ‘spontaan’ aan de oppervlakte tijdens de observaties.

Begin 2008 ging in Gent overigens een nieuwe procedure van start, ‘De aanpak van overlast door de Dienst Fenomeenopvolging’, om de personeelscapaciteit binnen de beleidsvrije ruimte op een adequatere manier te gebruiken/in te zetten¹⁰². De zone richtte in 2007 een bijzonder team op om de doorstroming van personeelsleden van de Interventiedienst naar de Wijkdienst te bevorderen¹⁰³. Naast de wijkwerking worden deze personeelsleden ook ingezet tijdens ordediensten en ter ondersteuning bij specifieke acties die geleid worden door de Lokale Recherchedienst. Ook de werking van de COPS-unit (Community Oriented Policing Support Unit) in Gent is een staaltje van zuiloverschrijdende steun. Deze unit is een belangrijke partner geworden bij de uitvoering van enkele basisfunctionaliteiten van politie. Zo worden de COPS-inspecteurs bij ernstige en/of dringende moeilijkheden als eerste ter plaatse gestuurd om de collega’s bij de interventiewerking bijstand te verlenen. Vooraleer een interventieploeg aanwezig is, kunnen zij reeds de situatie ter plaatse bevriezen en achteraf nog verder steun verlenen. In tweede instantie draagt de COPS-unit bij tot het bestrijden van overlast. Ten slotte omvat het takenpakket ook zogenaamde bijstands- en steunopdrachten. Het gaat dan om het uitvoeren van opdrachten bij ordediensten die extra aandacht vragen, zoals het overbrengen van gevaarlijke gevangenen en het leveren van een arrestatieteam bij betogingen.

De personeelsleden van de Wijkdienst, meer bepaald van de wijkzorgteams, staan in voor het behandelen van plaatsgebonden overlastproblemen. Zij kunnen hiervoor wel ondersteuning krijgen van het personeel uit de Interventiedienst. Bij niet-wijkgebonden problemen staat de Dienst Fenomeenopvolging in voor de analyse en briefing van het interventiepersoneel¹⁰⁴.

In Antwerpen kiest men voor een eenvormige en eenvoudige functionele structuur doorheen de politieorganisatie met gescheiden beleidsuitvoerende en beleidsondersteunende entiteiten. Het zwaartepunt van de organisatie ligt bij de beleidsuitvoerende tak, die bestaat uit de zes territoriale afdelingen en de afdeling verkeerspolitie. Samen vertegenwoordigen ze circa twee derden van de totaal voorziene personeelscapaciteit. De volledige basispolitiezorg (zes functionaliteiten), met uitzondering van de Lokale Recherche, staat met andere woorden dicht bij de bevolking (zie organigram territoriale afdelingen). We merken daarbij een verregaande delegatie van bevoegdheden in relatie tot bepaalde diensten. De directie Operaties, de directie Opsporingen - LIK - Nazorg, de directie HRM, de directie Financiën en Logistiek en de directie Communicatie - die samen de beleidsondersteunende entiteit vormen - ondersteunen en faciliteren de beleidsuitvoerende entiteiten. Deze directies staan in voor zowel de beleidsontwikkeling (expertise en haalbaarheid)

¹⁰² Gent – Politiezone, jaarverslag 2008.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Het gegeven dat een flexibele inzetbaarheid van het wijkpersoneel conform de realiteit is, werd tijdens de observaties meermaals bevestigd. Zo wordt bijvoorbeeld bij grootschalige manifestaties telkens opnieuw uit de ‘pool’ van de buurtinspecteurs geput. In hoofdstuk 6 zullen we trachten om een antwoord te formuleren op de vraag in welke mate deze beleidskeuze een invloed heeft op de uitvoeringspraktijk.

als voor de beleidsuitvoering (financiën, logistiek, personeel, communicatie, gespecialiseerde steun, ...). Hun taak omvat zowel korpsbrede als heel gerichte ondersteuning van bepaalde korpsonderdelen.

Het bestuursakkoord 2007-2012 van Stad Antwerpen maakt melding van het voornemen om zwaar in te zetten op de wijkwerking¹⁰⁵. Teneinde het potentieel van deze basisfunctionaliteit optimaal te laten renderen heeft het korps het principe van de ‘communicerende vaten’ in relatie tot inzetbaarheid van het personeel (verdeling van capaciteiten) doorgeknipt. Daar heeft men er evenwel voor geopteerd om geen gebruik te maken van de mogelijkheid om uit de ‘pool’ van buurtinspecteurs te plukken voor de omkadering van dergelijke opdrachten. Net omgekeerd aan de situatie in Gent, waakt men er in Antwerpen angstvallig over om te vermijden dat buurtinspecteurs worden ingezet ten behoeve van andere taken. Grotendeels werd deze beslissing ingegeven door de bezorgdheid waarbij een al te flexibele inzet van buurtinspecteurs een afbreuk zou kunnen betekenen aan de pogingen die in het korps worden ondernomen om de wijkwerking uit te bouwen tot een volwaardige entiteit binnen het korps (Baelemans, E., korpschef PZ Antwerpen, *persoonlijke communicatie*, 8 februari 2010).

2.4.2. Centralisatie versus decentralisatie

Een opmerkelijk structuurverschil tussen het politiekorps van Gent en dat van Antwerpen doet zich voor op gebied van de indeling van de basisfunctionaliteiten. In het bijzonder het verschil in de wijze waarop de interventiedienst gestructureerd is, springt in het oog. Zo koos men in Antwerpen voor een gedecentraliseerde opdeling van de noodhulp, waar Gent met zijn kazernestructuur een gecentraliseerde structuur kent.

In Gent bestaat de interventiedienst uit 28 interventiesecties, die zijn ondergebracht in één grote kazerne, van waaruit zij een snelle en adequate respons op noodoproepen, zeven dagen per week moeten verzekeren. Dit betekent dat men vanuit één uitvalsbasis vertrekt en het interventiegebied van de patrouilles de hele zone betreft. Alle patrouilles worden kortom centraal gehuisvest. De centralisatie van de interventie garandeert een betere laterale communicatie tussen de leiding, de teamchefs onderling en de teamleden, wat uiterst belangrijk is voor de informatiegestuurde politiezorg. Deze centralisatie mag uiteraard geen afbreuk doen aan de gelijkwaardige dienstverlening voor de ganse zone. Hier werden dan ook instrumenten ingesteld (briefings) om de dienstverlening op elke plaats in de zone te garanderen.

In Antwerpen heeft men er evenwel voor gekozen om de interventiediensten te decentraliseren en aldus onder te brengen per politieafdeling. Dit houdt heel wat implicaties in, onder meer op gebied van aansturing (zie infra). Het stadsbestuur wil de politiezorg kleinschalig, buurtgebonden en gedecentrali-

¹⁰⁵ http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Marketing_en_communicatie/MC_Com/Bestuursakkoord_2007_2012_def.pdf.

seerd organiseren, zodat de politie gepast kan inspelen op de eigenheid van elke buurt, zonder dat deze aanpak de garantie op een kwalitatieve én uniforme benadering van iedereen in de stad in de weg staat.

De Gentse politiezone stelt alles in het werk om alle taken in het interventieproces zorgvuldig uit te werken en op elkaar af te stemmen. Om de aanrijtijden bij dringende oproepen zo kort mogelijk te houden, zijn permanent enkele leden van de COPS-unit op het terrein die bij elke dringende oproep als eerste ter plaatse komen om de eerste politionele hulp te verlenen. Zij blijven aanwezig tot de inspecteurs van de Interventiedienst aangekomen zijn om de verdere vaststellingen te doen. Om deze inspecteurs te ondersteunen bij hun initiële vaststelling is permanent een middenkaderlid op de baan.

In Antwerpen is de interventiewerking gekoppeld aan de territoriale afdeling. Dit betekent dat de functie wordt uitgevoerd in een afgebakende zone door inspecteurs die 'vertrouwd' zijn met de wijk. Net als in Gent kan het basiskader zich laten bijstaan door de dienstdoende terreinofficier. De aansturing tussen beide diensten is, omwille van de andere organisatorische inbedding, ietwat verschillend. Zo kunnen de leden van de Gentse interventiepelotons zich dagelijks voor de aanvang van hun eigenlijke shift stevast verwachten aan een briefingmoment. Door de kleinschaligheid van de Antwerpse interventieafdelingen is deze gewoonte tot op vandaag zo goed als onbestaande. Het ontbreekt de afdelingen aan de nodige infrastructuur en voldoende personeel om op systematische basis briefingmomenten in te lassen, aldus onze respondenten. Het verschil in structuur houdt daarnaast ook in dat het werkterrein voor de interventie-inspecteurs van stad Gent zich uitstrekt over heel het stadsgebied, daar waar de Antwerpse interventie-inspecteurs meer lokaal ingebed zijn, op wijkniveau¹⁰⁶.

Op gebied van organisatiestructuur betreffende de tweede basisfunctionaliteit, met name de *wijkwerking* treffen we niet zo bijster veel verschillen aan. Deze functie wordt in beide politiezones georganiseerd op het niveau van geografische entiteiten. Zowel de stad Gent als de stad Antwerpen zijn opgedeeld in diverse districten, dewelke intern nog eens zijn opgesplitst in afzonderlijke wijken. We stellen vast dat er in beide korpsen een zekere opsplitsing van taken bestaat, waarbij de buurtinspecteurs verondersteld worden aan buurtwerking te doen (zie infra) terwijl agenten van de politie binnen de wijkzorgteams de aanpak van overlast en een groot deel van gerechtelijke en bestuurlijke taken voor hun rekening nemen. We zien dus in beide korpsen een opsplitsing van de wijkdienst in een operationele dienst enerzijds en een administratieve dienst (kwartierwerking)¹⁰⁷.

Ook de derde door ons bestudeerde basisfunctionaliteit, met name de *lokale recherche*, onderscheidt zich organisatorisch nauwelijks tussen beide korpsen. Hoewel de gerechtelijke taken wel vastliggen, wordt er nergens een organisatievorm bepaald. In beide steden

¹⁰⁶ De mogelijke implicaties van deze keuzes op korpsniveau zullen worden belicht in hoofdstuk 6 en 7, waarbij we zullen ingaan op het perspectief van uitvoerders.

¹⁰⁷ We willen in dit verband opmerken dat men ten tijde van het onderzoek in Antwerpen volop bezig was met de uitbouw van een vernieuwde 'wijkwerking'.

is er sprake van een geconcentreerde rekerchedienst, opgesplitst in verschillende secties die elk een specifiek misdrijf fenomeen voor hun rekening nemen.

2.5. Inhoudelijke aandachtspunten op zonaal niveau

Eerder belichtten we hoe wetgever heeft gekozen om te werken met een piramide van beleidsplannen. De ‘Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid’ legt de regeringsstrategie vast. Het ‘Nationaal Veiligheidsplan’ ent zich op deze kadernota en werkt de doelstellingen uit voor de geïntegreerde politiedienst. Op basis daarvan wordt duidelijk welke beleidssturing voor beide politiekorpsen gelijk is.

Omdat de beschikbare middelen ontoereikend zijn om alle veiligheidsproblemen met dezelfde inzet aan te pakken, moet men maatschappelijk verantwoorde keuzes maken. Daarvoor baseert men zich onder meer op strategische analyses, beeldvorming en evaluaties. Voor wat betreft de invulling van de zonale veiligheidsplannen dienen de lokale politiezones rekening te houden met de prioriteiten zoals deze besloten liggen in het Nationaal Veiligheidsplan. Hierbinnen wordt de bijdrage van de politiediensten in een aantal prioritaire fenomenen gedefinieerd, voor een termijn van vier jaar, die als leidraad moeten fungeren voor een lokale aanpak. Ofschoon het beleid op federaal niveau als kader dient voor de respectievelijke politiezones, is de aandacht voor de doorwerking van de lokale beleidskeuzes op het uitvoeringswerk in voorliggend onderzoek meer aan de orde. Zo vragen we ons onder meer af in hoeverre fenomenen die op lokaal niveau een prioritaire aanpak vereisen door individuele uitvoerders als dusdanig worden erkend en aangepakt.

Lokaal wordt verwacht dat eenzelfde beleid wordt gevolgd. De inbedding van lokaal politiebeleid dient immers te gebeuren binnen het lokale veiligheidsbeleid, dat op zichzelf weer gesitueerd kan worden in het lokale stedelijke beleid (Vandevoorde, 2005).

De lokale overheid stelt haar eigen integraal veiligheidsplan op, afgestemd op de federale kadernota. De lokale politiediensten enten hun lokaal veiligheidsplan op hun beurt op alle bovengenoemde beleidsplannen (Van Branteghem et al., 2004).

In wat volgt leggen we het verband tussen de lokale en federale overheden inzake veiligheid. We maken hierbij de link tussen de ZVP's 2009-2012 voor de politiezones Gent en Antwerpen en vergelijken de prioritaire aandachtspunten met de fenomenen die binnen het NVP 2008-2011 vooropgesteld worden. We stellen ons hierbij de vraag in welke mate we een samenhang kunnen optekenen tussen de ZVP's 2009-2012 en het NVP 2008-2011 voor wat betreft de aandacht voor strategische doelstellingen. Een vergelijking op zonaal niveau leert ons immers iets over de mogelijkheden van de korpschef om eigen beleidsaccenten te leggen in functie van de lokale noodwendigheden. In het bijzonder wijzen we op enkele contextelementen die de korpsen elk voor wat hen betreft (kunnen)

kenmerken *op de grote lijnen*. Dit betekent dat we vooral zullen focussen op *verschilpunten* voor zover deze relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. De voornaamste klemtoon van voorliggend onderzoek ligt immers op het uitvoeringswerk en de factoren die met de uitvoering kunnen interfereren.

2.5.1. Zonale versus nationale aandachtspunten

De tabel hieronder illustreert de link tussen de verschillende ZVP's en het NVP 2008-2012. Het biedt een overzicht van de belangrijkste strategische thema's uit het NVP en de manier waarop deze door de zones werden overgenomen en vastgelegd in strategische doelen.

Tabel 2: Strategische doelstellingen PZ Gent en PZ Antwerpen, gebaseerd op NVP (2008-2011)

NATIONAAL VEILIGHEIDSPLAN (2008-2011)	ZONALE VEILIGHEIDSPANNEN (2009-2012)	
	PZ Gent ¹⁰⁸	PZ Antwerpen ¹⁰⁹
PRIORITEITEN		
ernstige geweldsmisdrijven	?	conform NVP
eigendomsdelicten (met focus op rondtrekkende dadergroepen)	focus op inbraken in gebouwen, voertuigen-criminaliteit en straat-criminaliteit	diefstallen uit voertuig en woningdiefstallen
ernstige economisch-financiële criminaliteit (met focus op corruptie, fraude en witwassen)	?	?
drugproductie, drughandel en druggerelateerde criminaliteit (met focus op de productie van synthetische drugs, cannabiskweek, invoer en doorvoer van heroïne en cocaïne en de straathandel)	Bijdragen tot het beheersen van de drugproblematiek	focus op drughandel
ernstige informaticacriminaliteit	?	?
zwere milieucriminaliteit (met focus op de georganiseerde afvalzwendel)	?	?

¹⁰⁸ <http://www.infozone.be/fiches/ovl/5415.htm>

¹⁰⁹ <http://www.5345.be/zonaal/zonaalveiligheidsplan.pdf> en <http://www.infozone.be/fiches/ant/5345.htm>

intrafamiliaal geweld/partnergeweld (met focus op een betere arrondissementale en zonale coördinatie tussen politie, justitie en welzijn)	conform NVP	conform NVP
terrorisme	conform NVP	?
mensenhandel en mensensmokkel (met focus op economische en seksuele uitbuiting)	Bijdragen tot het beheersen van de seksuele en economische uitbuiting en delinquentie: huisjesmelkerij, schijnhuwelijken, prostitutie	?
jongerencriminaliteit (jongeren = tot en met 25 jaar) en criminaliteit waarvan jongeren het slachtoffer zijn (met focus op een arrondissementale en zonale totaalaanpak gericht op preventie)	focus op pesten op school	focus op veelplegers
verkeersonveiligheid (met focus op snelheid, alcohol en drugs, roodlichtrijden, onaangepast rijgedrag, veiligheidsrisico's van vrachtovervoer, recidive)	Verhogen van de verkeersleefbaarheid in de stad & van de veiligheid van de reizigers en personeel op het openbaar vervoer, parkeerovertradingen, letselongevallen, verkeersagressie, snelheidsovertredingen	hotspot gericht handhaven: Controles op snelheid, gordel-dracht en alcohol
overlast en straatcriminaliteit (straatcriminaliteit in de meer verstedelijkte politiezones)	Bijdragen tot een snelle, efficiënte en adequate oplossing voor buurtoverlast met focus op buurtgebonden verkeersoverlast, samenlevingsconflicten, geluidshinder, graffiti, sluikstorten, fietsdiefstal	focus op storende inrichtingen, verkrotting en huisjesmelkerij, sluikstorten

Voor wat betreft de periode 2008-2011 zien we **op nationaal niveau** een bijzondere aandacht weggelegd voor volgende fenomenen: ernstige geweldsmisdrijven, eigendomsdelicten, economisch-financiële criminaliteit, drugproductie, drughandel en druggerelateerde

criminaliteit, intrafamiliaal geweld/partnergeweld, jongerencriminaliteit, verkeersonveiligheid of ook straatcriminaliteit¹¹⁰.

We kunnen op basis van een vergelijking van de prioriteiten **op lokaal niveau** in de politiezones Gent en Antwerpen stellen dat de aandacht voor bepaalde misdrijfphenomenen sterk gelijklopend is. Als we kijken naar de beide korpsen afzonderlijk en de prioriteiten van de onderscheiden politiezones naast elkaar leggen op basis van de korpsprioriteiten¹¹¹ zoals deze geformuleerd zijn in de respectievelijke zonale veiligheidsplannen, dan stellen we onderling geen bijster grote verschillen vast. Over de globale lijn kunnen we stellen dat beide politiezones met gelijkaardige misdrijfphenomenen worden geconfronteerd en dat er een dito voornemen bestaat om de fenomenen in kwestie op het prioriteitenlijstje te plaatsen.

Toch stellen we vast dat de ZVP's zich voornamelijk inschrijven in die fenomenen die binnen het NVP besloten liggen en waarvan we mogen aannemen dat ze onmiskenbaar een lokale impact zullen hebben op zonaal niveau. Fenomenen zoals terrorisme, zware economisch-financiële criminaliteit en informatica- en milieucriminaliteit blijven immers onvermeld in de respectievelijke ZVP's. Wellicht houdt een mogelijke verklaring hiervoor verband met het feit dat het hier om minder zichtbare fenomenen gaat en met het gegeven dat de schadelijke gevolgen die zich manifesteren op zonaal niveau minder zichtbaar zijn.

2.5.2. Lokale accenten

Uit het ZVP in kwestie blijkt dat de prioriteiten van het politiekorps Gent voor de periode 2005-2008 zich voornamelijk concentreerden rond de aanpak van inbraken in gebouwen, de fenomenen drugs, mensenhandel en straatcriminaliteit. Daarnaast behoren tevens de problematiek rond nacht- en belwinkels en ook zedendelicten tot de fenomenen die op een prioritaire aanpak van de Gentse lokale politie kunnen rekenen.

Voor wat betreft de prioriteiten in het Antwerpse politiekorps bemerken we parallele aandachtspunten. Alle prioriteiten, waarvoor in de schoot van de Antwerpse lokale politie doelstellingen voor werden geformuleerd, liggen ingebed in het Nationaal Veiligheidsplan¹¹².

¹¹⁰ <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/NVP2008-2011.pdf>.

¹¹¹ We baseren ons op informatie afkomstig uit het toenmalige zonale veiligheidsplan. De gegevens werden vergaard uit het zonaal veiligheidsplan dat dateert van 2005-2008, aangezien het plan voor 2009-2012 nog niet op punt stond op het ogenblik van onze aanwezigheid op het terrein.

¹¹² Daarnaast liggen de prioriteiten tevens vervat in het Arrondissementeel Veiligheidsplan, het bestuursakkoord en het Verkeersveiligheidsplan. Bron: Zonaal Veiligheidsplan Antwerpen 2009-2011.

Naast deze reguliere werking en aandachtspunten beoogt het zonaal veiligheidsplan 2005-2008 de aanpak van een aantal prioritaire fenomenen waaronder drughandel en de criminaliteit die daarmee samenhangt.

Voor wat betreft de periode 2009-2012 werd binnen de schoot van de Zonale Veiligheidsraad beslist om extra middelen in te zetten tegen woninginbraken en andere (gewelddadige) diefstallen. Tevens wordt een bijzondere waakzaamheid geboden voor geweld binnen het gezin en jongerencriminaliteit. Alle prioriteiten liggen ingebed in het Nationaal Veiligheidsplan, het Arrondissementeel Veiligheidsplan, het bestuursakkoord en het Verkeersveiligheidsplan.

Voor wat de situatie in Antwerpen betreft valt het op dat de lokale politie zich de afgelopen jaren intensief heeft toegelegd op de verbetering van haar harde taken: interventie, lokale recherche en ordehandhaving. Antwerpen wil op de ingeslagen weg voortgaan¹¹³. Met betrekking tot de recherche bijvoorbeeld ijvert het stadsbestuur ervoor dat de lokale recherche nog meer gestroomlijnd en intensief informatie uitwisselt met de wijkpolitie en de interventieploegen. De kerntaken van de recherche worden in functie van de lokale noden en behoeften ingevuld. Naast de wijkagenten zal de wijkwerking bestaan uit achttien verschillende teams die snel kleinschalige problemen kunnen oplossen. Administratief werk wordt afgehandeld door een wijksecretariaat en gerechtelijke onderzoeken worden opgevolgd door een wijkonderzoeksteam.

2.6. Afhandelingspolitiek

In Gent hanteert men het EVA-principe voor wat betreft de afhandelingen van tussenkomsten op het terrein. EVA staat voor 'Eigen Vaststellingen Afwerken' of 'Eenheid Van Afhandeling' (EVA-principe). Dit houdt in dat politiemensen, in het bijzonder interventie-inspecteurs, op het terrein na een tussenkomst verantwoordelijk zijn voor de administratieve afhandeling van hun stukken (processen-verbaal). Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat de betrokkenheid op het gebeuren in hoofde van vaststellers groter is, wat de kwaliteit van de vaststellingen ten goede komt.

Anders is de situatie in Antwerpen, waar men ervoor geopteerd heeft om de mensen van de interventie vooral op straat in te zetten. Dit betekent dat interventie-inspecteurs de vaststellingen kunnen overhevelen aan de collega's van de wacht. Deze keuze wordt gemotiveerd vanuit de bekommernis om de zichtbaarheid van de politie op het terrein te verhogen. Hierdoor vermijdt men dat 'frontlijndienders' hun tijd al te veel steken in bureauwerk, wat veelal ten koste gaat van het eigenlijke terreinwerk.

¹¹³ [http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Marketing_en_communicatie/MC_Com/ Bestuursakkoord_2007_2012_def.pdf](http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Marketing_en_communicatie/MC_Com/Bestuursakkoord_2007_2012_def.pdf).

In feite vloeit deze keuze voort uit een dilemma inzake capaciteitsbesteding. Het personeelstekort vertaalt zich in een beslissing waarbij de beschikbare manschappen zo efficiënt mogelijk moeten worden ingezet.

3. Tussentijds besluit: top-down met respect voor lokale autonomie

In dit hoofdstuk werd duidelijk hoe het wetgevend kader een aantal dwingende bepalingen oplegt. Zo regelt de WGP de politiestructuur op bestelniveau en legt het KB een aantal organisatie- en werkingsnormen vast waaraan men zich op zonaal niveau moet conformeren. Ofschoon de hervormingswet met de vaststelling van een minimale ondergrens voorziet in een globaal sturingsmechanisme, vanuit de intentie om een 'gelijkwaardige politiezorg' te garanderen in elke gemeente of stad, is het leeuwendeel van het budget van de lokale politie in België evenwel afkomstig van gemeentelijke/stedelijke financiering. Hierdoor is de impact van de federale overheid om de prestaties van de lokale politie al te sterk te sturen eerder beperkt.

Kortom, met het KB van 17 september 2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie (*BS 2001*) beoogt men een gelijkwaardige minimale dienstverlening te verzekeren aan de bevolking in de 195 politiezones en concretiseert men de basisfunctionaliteiten (zie *infra*).

De Belgische lokale politie wordt beleidsmatig zeer sterk aangestuurd. In het bijzonder zijn het de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie die belast zijn met het coördineren van het algemeen politiebeleid. Ook het beheer van de lokale politie valt onder hun bevoegdheid. Globaal genomen kunnen we stellen dat de politie de laatste jaren te maken heeft gehad met een aantal drastische veranderingen. Enerzijds was er de gewijzigde politiestructuur die het politielandschap grondig hertekende, anderzijds leidde de implementatie van het model van gemeenschapsgerichte politiezorg tot een soort van heroriëntering van dagelijks politiewerk. Diverse gezagsoverheden spelen hun rol in het politiebeleid en in het veiligheidsbeleid algemeen, waarbij een duidelijke opdeling in gerechtelijke en bestuurlijke taken kan worden waargenomen. Bovendien wordt een belangrijk deel van de werkingscapaciteit op lokaal niveau op een hoger echelon vastgelegd. De handlingsvrijheid van de politie wordt dus in zekere zin gestuurd door bepaalde bestuurlijke en gerechtelijke configuraties.

Ondanks de wettelijk vastgelegde minimumnormen en de nationale veiligheidsplannen die als sturend kader gelden voor de invulling van het veiligheidsbeleid op zonaal niveau, kunnen we evenwel stellen dat politieleiders in België alsnog over een zekere autonomie beschikken om de uitvoering van gelijkwaardige gemeenschapsgerichte politiezorg over het gehele grondgebied van hun politiezone gestalte te geven. We stellen in voorgaande vast dat er in de geselecteerde politiekorpsen een aantal belangrijke verschilpunten opduiken, zowel structureel als beleidsmatig, die allen een weerspiegeling zijn van het af-

zonderlijke korpsbeleid. Tevens mogen we veronderstellen dat het profiel van de korpschef en de beslissingen die worden genomen in de zonale veiligheidsraad een impact kan hebben op een aantal organisatorische keuzes.

Hoewel de beleidsmatige prioriteiten in de twee grootstedelijke politiekorpsen veel raakvlakken met elkaar vertonen, duiken er niettemin een aantal korps specifieke verschilpunten op. Niet alleen duiken er verschillen op in relatie tot het beleid rond personeelsinzet (mobiliteit en zuiloverschrijdende personeelsinzet), ook de impact van korpseigen keuzes op de afzonderlijke organisatiestructuren kan moeilijk ontkend worden. De vraag stelt zich evenwel hoe de uitwerking van de keuzes op korpsniveau uitpakt op niveau van de afzonderlijke basisfunctionaliteiten.

Hoofdstuk 5: Inzicht in uitvoeringswerk: basisfunctionaliteiten van onderuit bekeken

Inleiding

In hoofdstuk 4 keken we naar de verschillen in bestel op macroniveau. In voorliggend hoofdstuk dalen we af op mesoniveau, het niveau van de basisfuncties. Waar we in het vorige hoofdstuk vooral keken naar korpsverschillen (zoals beleidsmatige accenten of organisatorische/structuurverschillen) richten we onze blik hier voornamelijk op de uitvoeringspraktijk zoals deze door de politiemensen in de frontlijn wordt vormgegeven. Meer bepaald brengen we in kaart hoe de uitvoering in de afzonderlijke basisfuncties tot stand komt. Welke elementen dragen bij tot de beslissingen die op het terrein worden gemaakt en vinden we in dit verband betekenisvolle verschillen tussen de respectievelijke basisfunctionaliteiten?

Dit betekent dat we het handelen van politiemensen op het terrein tegen de achtergrond plaatsen van het vraagstuk rond discretionaire ruimte. We stellen ons daarbij de vraag tot op welke hoogte politiemensen zelf enige ruimte ervaren binnen de sturingscontext waarin ze werkzaam zijn, om naar eigen inzicht gestalte te geven aan het uitvoeringswerk. We vragen ons anderzijds af op welke manier ze deze discretionaire ruimte concreet invullen. In de praktijk zijn namelijk verschillende situaties denkbaar. Politiemensen in de frontlijn kunnen over een zekere beleidsvrije ruimte beschikken, de vraag rest *of en op welke manier* ze invulling geven aan deze ‘grijze’ handelingsruimte. Tezelfdertijd kan het omgekeerd net zo goed zijn dat men in eerste instantie geen discretionaire ruimte percipieert, maar dat men in weerwil van de strakke (beleidsmatige) aansturing alsnog weloverwogen strategieën aanwendt om in bepaalde omstandigheden een eigen kijk op uitvoeringswerk door te drukken.

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvragen is een gedegen inzicht nodig in de politionele uitvoeringspraktijk. Wat is de realiteit waarin politiemensen het beleid moeten implementeren en op welke manier interageren zij met die complexe werkelijkheid? Inzicht in de doorgaans onzichtbare politiepraktijk vereist een veelvuldige aanwezigheid op het terrein. De bevindingen uit onderhavig hoofdstuk zijn dan ook gebaseerd op een omstandige veldstudie. We herinneren de lezer eraan dat het hier gaat om bevindingen op basis van ruim 500 uren observaties van politiemensen in de frontlijn.

De bevindingen worden op een transversale manier gepresenteerd. De keuze daarvoor is ingegeven vanuit de vaststelling dat de doorwerking van één afzonderlijke factor niet als dusdanig kan worden geïsoleerd. De elementen die de uitkomst van beslissingen op de werkvloer bepalen zijn namelijk op een complexe manier onderling geconnecteerd.

We overlopen achtereenvolgens onze bevindingen op hoofdlijnen en illustreren aan de hand van citaten op welke manier besluitvormingsprocessen kunnen doorwerken in de uitvoeringspraktijk. Het uitgangspunt is het microniveau van de betrokken politiemensen en het type overwegingen dat bij de uiteenlopende handelingskeuzen een rol spelen.

Waar mogelijk worden markante verschillen tussen de korpsen onderling en de afzonderlijke basisfuncties (mesoniveau) geduid.

1. Politiewerk op mesoniveau: empirisch onderzoek naar de complexe uitvoeringspraktijk

Op basis van observaties van politiemensen komen we tot de vaststelling dat de manier waarop het politiewerk in de frontlijn gestalte krijgt op een heel uiteenlopende wijze wordt ingevuld. Het feit dat de werkzaamheden naargelang de basisfunctionaliteit anders 'voorgestructureerd' zijn, draagt bij tot de onderscheiden aanwending van discretionaire ruimte op frontlijnniveau. Maar eerder dan dat we de verschillende uitkomsten van handelingen op het terrein als een rechtstreekse resultante kunnen beschouwen van organisatieprincipes, stellen we, in de lijn van eerder onderzoek naar uitvoeringswerk (bijvoorbeeld Brunetto & Farr-Wharton, 2004), in de realiteit een synergetisch effect vast, waarbij verschillende elementen de aard van het geleverde basispolitiewerk mee beïnvloeden. Kortom, de impact van organisatiekeuzes op het terrein 'as such' is eerder gering. In de realiteit is het een complexe wisselwerking van zowel organisatorische als situationele en persoonsgebonden factoren die resulteren in een grote verscheidenheid op gebied van uitvoeringswijze. Deze verscheidenheid in uitvoering doet zich zowel *interfunctioneel* voor (tussen de afzonderlijke basisfunctionaliteiten) als *intrafunctioneel* (binnen eenzelfde basisfunctionaliteit). We merken op dat vooral de persoon van de individuele politie-inspecteur een doorslaggevende rol vervult bij het maken van keuzes op het terrein. Scherper gesteld, het betekent dat de doorwerking van situationele en persoonsgebonden elementen vrij aanzienlijk is.

Op basis van deze vaststelling hebben we ervoor geopteerd om de resultaten van dit empirisch onderzoeksluik op een transversale manier te presenteren. Dit betekent dat we de analyse op basis van observaties en gesprekken met politiemensen op lokaal niveau weer geven aan de hand van een 'dwarsdoorsnede' waarbij we de interfererende elementen in drie grote blokken onderverdelen. Politie-inspecteurs geven aan dat hun handelen zowel wordt beïnvloed door organisatieprincipes als door situationele en persoonsgebonden factoren. We bespreken achtereenvolgens de afzonderlijke elementen en verfijnen deze in functie van de data die door henzelf inductief werden aangeleverd.

We starten met een analyse van de functiegerelateerde aspecten.

2. De werkingsprincipes van wijk-, interventie- en lokale researchewerking vergeleken op hoofdlijnen

We stellen vast dat, als we de voornaamste werkingsprincipes van de drie bestudeerde basisfunctionaliteiten op hoofdlijnen met elkaar vergelijken, de aard en de reikwijdte van de discretionaire ruimte varieert. De wijze waarop politie-inspecteurs worden aangestuurd bepaalt immers voor een deel hoe het werk gestructureerd wordt. Hiermee raken we rechtstreeks aan de organisatorische component. In wat volgt geven we een beknopte schets van de voornaamste werkingsprincipes van de door ons bestudeerde basisfuncties, opdat duidelijk zou zijn op welke manier en in welke mate de organisatieprincipes (nog) ruimte laten op frontlijn niveau om het werk naar eigen inzicht vorm te geven.

De idee achter *wijkwerking* zouden we kunnen omschrijven als het gegeven waarbij een buurtinspecteur binnen een geografisch afgebakend gebied in de politiezone eventuele samenlevingsproblemen opspoor, voorkomt en desgevallend oplost. De buurtinspecteur beschikt daarbinnen over een discretionaire bevoegdheid (Vandevoorde et al., 2003). Als we het takenpakket van de buurtinspecteur overlopen, valt het op dat zijn opdrachten in feite heel uiteenlopend zijn en bovendien redelijk ongedefinieerd. Een buurtinspecteur moet vanuit zijn eerstelijnsfunctie én adviseren, informeren en desgevallend doorverwijzen én als bemiddelaar optreden ten aanzien van conflicten in zijn wijk. Tezelfdertijd oefent hij een signaalfunctie uit, wat inhoudt dat hij andere ketenpartners op de hoogte stelt van specifieke probleemsituaties.

In de praktijk blijkt dat buurtinspecteurs het moeilijk vinden om het stereotype beeld dat in hoofde van enkele partners leeft ten aanzien van de politie, te weerleggen.

‘De hulpverleningsorganisaties streven een duidelijke finaliteit na, met name het welzijn van de burger. Zij hebben een welomlijnde verantwoordelijkheid daaromtrent. Maar van de politie wordt niet verwacht dat ze de mensen helpt. Het heeft serieus wat tijd en moeite gekost vooraleer ik die weerstanden en misvattingen wist te counteren.’ (Een buurtinspecteur)

Het gegeven dat de buurtinspecteur een bepaald, welomlijnd gebied krijgt toegewezen, leidt er tevens toe dat hij vanuit deze bevoorrechte relatie met een wijk over een potentiële schat aan informatie kan beschikken die de politieorganisatie van nut kan zijn. Het is immers maar voor zover de buurtinspecteur vertrouwd is met een wijk en haar bewoners dat hij of zij nuttige gegevens kan vergaren.

Dit organisatieprincipe staat in schril contrast met het werk van een *interventie-inspecteur*. Hoewel deze eveneens in de eerste lijn van de politieorganisatie op lokaal niveau opereert, is de aansturing van zijn of haar werkzaamheden aanzienlijk strakker. Anders dan de buurtinspecteur die doorgaans op een proactieve probleemoplossende manier zijn werkzaamheden plant, domineert het reactieve karakter het optreden binnen de interventie- of noodhulpfunctie. Dit houdt in de praktijk in dat men eerder ‘incidentgericht’ te werk

gaat, waardoor deze wijze van optreden ook wel eens als ‘brandweerfunctie’ gekenmerkt wordt. De strakke aansturing laat hen evenwel niet onverlet om in bepaalde situaties zelf keuzes te maken. Of zoals deze interventie-inspecteur duidelijk maakt:

‘We mogen dus niet prioritair rijden, hé. Doen we dat toch en begaan we een snelheidsovertreding dan is dat voor eigen rekening. In principe moeten we daar ons aan houden, maar ik beslis zelf wel wanneer iets prioritair is. Stel je voor dat we ergens toekomen en het bloed kruipt al vanonder de deur! Maar als blijkt dat ik mij achteraf gezien vergist heb, dan ben ik bereid zelf wel mijn verantwoordelijkheid daarvoor te nemen.’

Artikel 14 van de WPA schrijft in dit verband voor dat op politieambtenaren de wettelijke plicht rust om aan eenieder die in nood verkeert bijstand te leveren. We willen in dit verband opmerken dat de taak van de interventie-inspecteur dus veel ruimer is dan louter handhaving in situaties van ordeverstoring en criminaliteit. Omdat de inschatting van hoogdringendheid van een tussenkomst niet wordt overgelaten aan de individuele politie-inspecteur, maar op een ander niveau beslist wordt (met name door de meldkamer), veronderstellen we dat de discretionaire ruimte van interventie-inspecteurs relatief kleiner is in vergelijking met hun collega’s van de wijkdienst. Bovendien wordt de eerstelijnsfunctie van interventie-inspecteurs vooral gezien in termen van ‘vaststellingen verrichten’. Het feit dat politiekorpsen in hun streven naar een optimale dienstverlening naar de burger snelle aanrijtijden op het terrein willen garanderen en bovendien een permanente beschikbaarheid van politiemensen moeten waarborgen, draagt bij tot de idee dat de tijds- en werkdruk binnen de interventiedienst heel hoog is. Het daadkrachtig optreden heeft als gevolg dat de beslissingen moeten worden genomen, zonder dat voorafgaandelijk veel ruimte is voor het maken van overwegingen of bijkomende onderzoeksdaden in een APO-dossier.

‘Soms laten we het bewust na om verder onderzoek te doen, omdat het echt niet haalbaar is. We wachten dan wel tot er een kantschrift komt van het parket of niet, aangezien daarin ten minste concrete opdrachten staan.’ (Een interventie-inspecteur)

Deze werkwijze contrasteert sterk met de manier waarop pakweg buurtinspecteurs of speurders binnen *de lokale recherche*¹¹⁴ te werk gaan.

De opdrachten van de rechercheurs situeren zich exclusief in de gerechtelijke sfeer, waarbij we een opdeling optekenen tussen algemene rechetaken (zoals het verhoren van daders, slachtoffers en getuigen na aanvankelijke vaststellingen, het uitvoeren van buurtonderzoek en kantschriften) en gerechtelijke opdrachten in bepaalde domeinen.

We kunnen in feite vier ‘insteken’ onderscheiden op basis waarvan de sturing van de werkzaamheden plaatsvindt. De lokale recherche doet in eerste instantie het opsporings-

¹¹⁴ We spreken achtereenvolgens van respectievelijk ‘buurtinspecteurs’, ‘interventie-inspecteurs’ en ‘speurders’ of ‘rechercheurs’ als we het over uitvoerders binnen de lokale recherche hebben.

onderzoek naar aanleiding van de eerste vaststellingen van misdrijven. Intern hanteert men intern een werkverdeling naargelang de vaststelling van een misdrijf tot een welbepaalde klasse behoort (Categorie A- B- C- misdrijven¹¹⁵). Het is zo dat er heel wat zonale onderrichtingen bestaan die de gerechtelijke taken afbakenen. Niettegenstaande er plannen bestaan om de afzonderlijke units onder te brengen in één grote, overkoepelende ‘pool’ van speurders, is de dienst (voorlopig nog) ingedeeld in verschillende units, opgebouwd rond vaak voorkomende criminaliteitsfenomenen, zoals inbraken, autocriminaliteit, drugs.

Daarnaast behoort het uitvoeren van kantschriften, afkomstig van het parket, ook tot de opdracht van de rechedienst. Naast de ambtshalve acties, ten slotte, zijn er verder ook onderzoeken die op basis van de informatierapporten (RIR's) geïnitieerd kunnen worden. In essentie kan het functioneren van rechercheurs niet los gezien worden van de sterke formele gezagsrelatie die ze heeft met het Openbaar Ministerie en het parket.

De beleidsvrije ruimte van de individuele rechercheur situeert zich dus vooral rond het maken van tactische keuzes zoals de vraag hoe een onderzoek vorm moet krijgen of welke prioriteit hij aan opsporingshandelingen moet geven.

‘Als directie zijn wij permanent in onderhandeling met het parket. We moeten hierbij voortdurend afwegingen maken die betrekking hebben op hoever we in onze dossiers gaan. Hoeveel tijd, energie, maar ook capaciteiten steek je in een onderzoek? Welke doelstellingen primeren?’ (Een unitleider binnen de lokale recherche)

‘Overleg met het parket blijft echt de rode draad doorheen onze werking. We bellen de magistraten soms wel 5 keer per week, gemiddeld zien we elkaar wekelijks rond een specifiek dossier. De manier waarop de huidige samenwerking verloopt is echt waanzinnig goed te noemen. (...) Niettemin is onze vrijheid wel enigszins begrensd.’ (Een speurder)

Anders dan een nagenoeg eenzijdig reactieve oriëntatie van interventie-inspecteurs wordt hier in functie van een specifiek criminaliteitsfenomeen ook proactief opsporingswerk verricht. Het werken rond verschillende fenomenen vereist een zekere graad van specialisatie.

‘Het moeilijke is ook dat onze acties rond drugs sterk verschillen van de wijze waarop bijvoorbeeld de unit diefstallen met geweld opereert: Druggerelateerde delicten en de opsporing ervan hangen in grote mate af van de werking van politiediensten. Onze collega's daarentegen treden doorgaans pas op voor zover het misdrijf al geschied is. (...) De operationele vrijheid die we hebben binnen drugs heeft veel te maken met de wijze waarop we ons dossier gaan opbouwen. Soms moeten we een runner laten lopen in de hoop dat hij ons naar een grotere vis zal leiden. Maar voor 't zelfde geld geraak je hem kwijt. (...) Bovendien mag je niet vergeten dat er met de regelmaat van de

¹¹⁵ Deze categorie houdt verband met de ernst en de mate van specialisatie die het onderzoek vereist.

klok 'onverwachte' dingen opduiken, waar we op moeten werken. Soms worden we gestuurd door collega's in andere gerechtelijke arrondissementen. Als men in stad X vaststelt dat er een plaag is van 'heroïne-manen' die allemaal in Antwerpen hun spul gaan kopen, dan kunnen wij dat niet naast ons neerleggen.' (Een speurder)

Een collega legt uit dat de doorwerking van prioriteiten wel degelijk een feit is en dat men moeite doet vanuit de recherche om de externe oriëntering geen dode letter te laten blijven.

'In functie van bepaalde fenomenen worden samenwerkingsverbanden op touw gezet. Een aantal netwerken zijn 'slapend'. Bijvoorbeeld verkeer. Als 't ding in kwestie gedaan is, is 't gedaan. Hetzelfde geldt voor andere fenomenen. Zo is er ook rond nachtwinkels een soort van draaiboek opgesteld. De wetgeving hieromtrent wordt op punt gesteld, enz. Maar eenmaal het probleem is aangepakt, is het voor ons gedaan.'

De hang naar autonomie is bij de speurders binnen de lokale recherche zeer groot, maar de verantwoordingsplicht ten aanzien van de gerechtelijke overheden is des te dwingender.

De aard van de taken van de drie bestudeerde basisfunctionaliteiten zijn zeer divers, de aansturing eveneens. De interventiewerking wordt onmiskenbaar het strakst aangestuurd, de inspecteurs binnen de researchedienst genieten een grotere operationele vrijheid. Als tweedelijnsdienst zijn ze minder onderhevig aan de invloed van de 'waan van de dag' op hun werkzaamheden en ook de doelstellingen die ze moeten nastreven zijn vaak gebaseerd op middellange termijnverwachtingen.

3. De betekenis van organisatiespecifieke elementen in de praktijk: de doorwerking van functiespecifieke keuzes op uitvoeringsniveau

In bovenstaande paragraaf werd duidelijk hoe de eigenheid van het werk de aansturing van de afzonderlijke basisfunctionaliteiten voor een deel structureert. De vraag stelt zich hoe de verschillende organisatorische sturingskrachten inwerken op de dagelijkse werking van de individuele politie-inspecteur. Kortom, tot op welke hoogte legt het mesoniveau dwingende bepalingen op die de uitkomst van beslissingen op het terrein bepalen? Althans, hoe ervaren politie-inspecteurs in de frontlijn deze aansturing en op welke manier gaan zij daar mee om (Chaney & Saltzstein, 1998)?

Onder organisatiespecifieke elementen verstaan we elementen die verband houden met (beleids)keuzes die in de schoot van de organisatie (het politiekorps) gemaakt zijn. Tot op welke hoogte werkt het korpsbeleid door binnen de specifieke basisfuncties?

De aansturing van de drie basisfunctionaliteiten verschilt nogal onderling. Daarover hier in extenso uitweiden zou ons te ver leiden. We refereren daarom aan de onderlinge ver-

schillen, voor zover de invloed daarvan op de handelingsruimte in de politiepraktijk als manifest wordt ervaren.

3.1. Organisatiespecifieke elementen in relatie tot de basisfunctionaliteit wijkwerking

Als we de doorwerking van organisatiespecifieke keuzes in combinatie met de eigenheid van de basisfuncties nagaan, dan stellen we vast dat de doorwerking van beleidsmatige keuzes minder expliciet is binnen de wijkwerking¹¹⁶. De grote mate van autonomie in hoofde van de buurtinspecteurs leidt niet alleen tot grote individuele verschillen in terreinbeslissingen, de aspecten waaraan men op het terrein refereert bij wijze van legitimatie voor het handelen, geven stevast blijk van persoonsgebonden opvattingen¹¹⁷.

In relatie tot de manier waarop wijkwerking georganiseerd is stellen we in beide korpsen een uitgesproken lokale inbedding vast. De wijkdienst is sterk gebiedsgebonden georganiseerd, waarbij individuele buurtinspecteurs (verder: BINP) elk voor wat hen betreft een welomlijnd gebied krijgen toegewezen. Kortom, wijkwerking wordt georganiseerd in functie van de geografische indeling van de politiezone en inhoudelijk wordt er van buurtinspecteurs verwacht dat men zich voornamelijk bezighoudt met het detecteren en voorkomen van mogelijke samenlevingsproblemen. Toch zien we een aantal korpseigen keuzes opduiken. Waar de buurtinspecteurs in Gent ook in functie van de situationele noodwendigheden voor interventieopdrachten kunnen worden ingezet, is men in Antwerpen recentelijk een andere weg ingeslagen. In PZ Antwerpen wil men met de ‘vernieuwde wijkwerking’ de ambtenaren binnen deze basisfunctie vrijwaren van andere opdrachten. Kortom, buurtinspecteurs krijgen geen andere taken dan wijkwerking en bovendien krijgen ze een flexibeler werkrooster¹¹⁸.

¹¹⁶ Recentelijk werd in de schoot van beide politiekorpsen een start genomen met de uitbouw van wijkzorgteams. Dit houdt in dat op wijkniveau ook beperkt recherchewerk wordt verricht. Dit leidt tot een verschuiving van het oorspronkelijke accent, dat nu van toezicht meer op recherche komt te liggen. Daarmee kondigt zich een verbreding aan; de domeinen waarop de politie zich oriënteert en de doelen die ze nastreeft worden hierdoor uitgebreid. Dit betekent dat recherchetaken daarmee een meer horizontale invulling krijgen. In relatie tot voorliggend onderzoek vestigden we evenwel de aandacht exclusief op het uitvoeringswerk van de buurtinspecteur.

¹¹⁷ Hierover volgt later meer.

¹¹⁸ De manier waarop de wijkwerking in de toekomst invulling krijgt in Antwerpen, wordt in de nabije toekomst enigszins gewijzigd. In grote lijnen komt het erop neer dat elk wijkteam voortaan een wijkonderzoeksteam (WOT) krijgt, een soort van buurtgerichte recherche. Het WOT bundelt alle meldingen van burgers, met locaties en tijdstippen waarop klachten worden vastgesteld. De vernieuwde wijkwerking wordt stapsgewijs ingevoerd in de periode 2009-2012. Ten tijde van de observaties was de vernieuwde wijkwerking al in voege getreden in een aantal commissariaten. Ofschoon we het voorbarig vinden om op basis van beperkte observaties in termen van significante uitvoeringsverschillen te spreken, lijken de verkennende gesprekken met buurtinspecteurs wel uit te wijzen dat de investering haar opdrachten opmerkelijk gunstig afstraalt op de politieambtenaren. Het gevoel van (her)waardering draagt alvast bij tot een positief arbeids-ethos.

Kennis van de wijk is daarbij belangrijk en contact met de bevolking vormt daarbij een essentiële randvoorwaarde. De buurtinspecteur speelt immers een belangrijke rol in een wijk. De vaardigheden waarover hij moet beschikken zijn adviseren en informeren van burgers, doorverwijzen naar geëigende instanties, misdrijven vaststellen. Dit houdt in dat hij een belangrijke signaalfunctie vervult. De BINP kan in zekere zin gezien worden als de ‘ogen en oren’ van een buurt en intense en veelvuldige contacten met de buurt en haar inwoners leiden ertoe dat hij over een schat van informatie beschikt. Deze brede taakin-vulling doet alvast een polyvalent profiel vermoeden.

We besluiten hieruit dat de verwachtingen die leven ten aanzien van de werkzaamheden van individuele BINP's relatief hoog zijn. De vraag stelt zich hoe politiemensen deze verwachtingen in de praktijk proberen in te lossen.

Op basis van de veldstudie komt naar voor dat de ‘breedheid’ van de opdrachten die eigen zijn aan de basisfunctionaliteit, maar ook de sterk gebiedsgebonden werking, onmiskenbaar een invloed uitoefenen op de manier waarop men invulling geeft aan taken van basispolitiezorg.

In de eerste plaats stellen we vast dat een afwisseling van zowel gerechtelijke als bestuurlijke taken als positief wordt ervaren. Toch roept politiewerk voor velen toch vooral de associatie op van gerechtelijk werk.

‘Het liefst van al die ik gerechtelijke opdrachten, maar in ons werk moeten wij vooral bestuurlijke dingen doen. Controles van vergunningen bij de horeca, bijvoorbeeld, dat is het stokpaardje van onze commissaris. Maar af en toe mogen wij ook eens een actie doen met het wijkonderzoeksteam. Die afwisseling maakt het boeiend.’ (Een buurtinspecteur)

In de praktijk heeft de BINP een ruime discretionaire bevoegdheid, terwijl de meetbare uitkomst van zijn werkzaamheden in relatie tot de andere basisfuncties eerder miniem is, aangezien de aard van de opdrachten iets onbestemder is.

‘Het betekenen van deurwaardersexploten vormt, net zoals het uitvoeren van kantschriften, voor velen een grote drijfveer. Immers, zodra men deze heeft volbracht, heeft men tijd voor zichzelf. En dit is precies de ruimte die men heeft om andere dingen te doen. (...) Die zogenaamde vrije tijd kan ik nog het best vergelijken met ‘blubber’ want er kan geen feedback over gegeven worden. Het betreft een percentage van tijdsbesteding dat niet zichtbaar is en dat eigenlijk ingevuld zou moeten worden met het oog op een investering in de toekomst.’ (een leidinggevende binnen de wijkdienst)

‘Niet iedereen is het eens over diversiteit en de invulling van politietaken. Op zich hoeft dat voor mij ook geen probleem te zijn. Een buurtinspecteur mag voor mij andere motieven hebben, zolang hij zijn eigen methodiek maar toe-past, voor zover hij er bepaalde doelstelling aan koppelt die hij met oog op effectiviteit nastreeft. En als hij daar maar duidelijk over communiceert naar de bevolking.’ (Een directielid van de wijkdienst).

‘Onze chef wil dat wij veel schrijven, maar ik krijg alle problemen verbaal opgelost. Ik stel dagelijks trouwens vast dat je je met te schrijven heel veel wrevel op de hals haalt bij de mensen. Ze zien u niet graag komen dan. Maar natuurlijk, als het echt te flagrant wordt, dan moet je schrijven, hoewel het mijn persoonlijke overtuiging is dat de mensen doorgaans meer gebaat zijn met een duidelijke waarschuwing. Ik wijs hen namelijk altijd op wát ze eigenlijk verkeerd doen en waarom dat niet goed is. En vaak bedanken ze mij achteraf dan zelfs. Ik denk echt dat ze dan beter luisteren dan dat je ze een boete geeft.’ (Een buurtinspecteur)

Een leidinggevende van de wijkdienst geeft een schatting van de reikwijdte van de handlingsruimte die buurtinspecteurs hebben. Hij erkent daarbij het gegeven dat het risico reëel is dat bepaalde taken in de verdrukking komen omdat buurtinspecteurs soms worden ingezet voor andere opdrachten.

‘Zonder dit cijfermatig hard te kunnen maken, schat ik - op basis van intuïtie - dat naast de 70% vaste taken waar men op wijkniveau mee belast is, nog een marge is van 30% waarin andere activiteiten gedaan kunnen worden. (...) Die zogenaamde resterende 30% zou ik durven omschrijven als ‘blubber’, omdat het hier zaken betreft die men nauwelijks in kaart kan brengen en meten. Over de invulling van die taken beslist men volledig zelf. Als inspecteur moet men deze vrije tijd in feite zelf zien te ‘managen’. Maar precies die taken worden soms gedwarsboomd doordat men soms Cad’s¹¹⁹ moet doen, of onverwachts moet bijspringen aan het onthaal of invallen bij ordediensten.’

Sommige inspecteurs geven te kennen dat de vrijheid die ze genieten een zeer rekbaar gegeven is, in die zin dat men het werk kan inrichten voor zover men er zelf de ambitie op nahoudt om er iets van te maken.

‘Wij krijgen iedere dag onze dagelijkse stukken toebedeeld, maar verder worden we geheel vrijgelaten in wat we zelf opnemen in een bepaald dossier. We kiezen volledig zelf of we ergens energie in steken en hoever we daarin willen gaan.’ (Een buurtinspecteur)

‘In feite kan je het jezelf zo gemakkelijk of zo moeilijk maken als je wilt.’ (Een buurtinspecteur)

Niet alleen komt die vrijheid tot uiting in de manier waarop kan worden beslist in relatie tot tijdsbesteding, ook met betrekking tot de wijze waarop men de taken uitvoert geniet men een relatieve autonomie. In de praktijk komt duidelijk naar voor dat BINP’s zich erg bewust zijn van de relatief grote vrijheid waarover ze beschikken bij het vormgeven van hun werkzaamheden op het terrein.

‘Bijna alles wat er binnen onze wijkdienst gebeurt, hangt af van de goodwill van bepaalde collega’s. Er is absoluut geen controle over wat we doen.’ (Een buurtinspecteur)

¹¹⁹ Computer Aided Dispatching.

‘We moeten zien dat een probleem opgelost geraakt. De manier waarop we het aanpakken, dat doet er niet toe, als het finaal maar opgelost geraakt.’ (Een buurtinspecteur)

‘Als ik mijn mensen zeg dat ze op verkeer moeten werken, dan bedoel ik daarmee niet dat ze stiekem nummerplaten moeten gaan opschrijven of overal briefjes onder de ruitenwissers gaan steken. Ik maan hen aan om bestuurders op hun gedrag aan te spreken.’ (Een commissaris op de wijkdienst)

Hieruit blijkt dat deze eerstelijnsdieners een eigen strategie mogen aanwenden teneinde een situatie een gepaste oplossing te bedenken. Vanuit de organisatie doet men in feite appel op de handelingsbekwaamheid van de individuele politie-inspecteur om, in functie van een specifieke situatie, een adequate oplossing uit te denken en een geijkte oplossingsstrategie te hanteren. Eigen opvattingen over doeltreffendheid in relatie tot een oplossing kunnen daarbij bepalend zijn voor de keuze een welbepaalde strategie.

‘Met betrekking tot verkeersovertredingen bijvoorbeeld, is het zo dat de mensen die hun wagen in het stadscentrum parkeren meestal niet de bewoners zelf, maar ‘dagjesmensen’, oftewel toevallige passanten. Als je hen verbaliseert, dan kan je blijven schrijven. Als je hen beboet is het nog maar de vraag of dat een invloed heeft op hun toekomstig gedrag. Zo’n mensen komen naderhand toch zelden of nooit meer in Gent. Moesten het daarentegen Gentenaars zelf zijn die systematisch fout parkeren en daarvoor beboet worden, die zouden het beu worden om al hun geld aan boetes te spenderen en hun gedrag wél aanpassen aan de verkeersvoorschriften. Vandaar dat ik voorstander ben om preventief een aantal structurele ingrepen te bepleiten. Het plaatsen van ‘paaltjes’ bijvoorbeeld voorkomt foutparkeren. Op die manier kunnen wij doeltreffender patrouilleren in buurten waar het meer aangewezen is. De reden waarom wij daarentegen ‘moeten’ schrijven zal vermoedelijk wel verband houden met de opbrengsten die aan de onmiddellijke inningen verbonden zijn.’

Zoals verder zal blijken gaat elke buurtinspecteur op een andere manier om met deze vrijheid. Sommigen grijpen deze uitdaging aan om op een creatieve manier maatwerk te bieden, maar niet iedereen prijst zich gelukkig met deze ‘onzichtbare’ ruimte die men moet invullen. De redenen die men daarvoor geeft zijn heel divers. Vaak heeft dat te maken met het feit dat men het takenpakket dermate breed vindt, dat men zijn opdrachten als onbestemd ervaart.

‘Het voornaamste oogmerk van het werk van wijkagenten bestaat eruit dat zij inzicht verwerven in wat er zich achter de huisgevels afspeelt. Het is de bedoeling dat zij zich onbekend terrein eigen maken, opdat bepaalde wantoestanden vroegtijdig gedetecteerd zouden worden en escalatie van een situatie op die manier kan worden vermeden. Naast de opgelegde taken worden ze verondersteld om aan buurtwerking te doen. Hierbij hebben buurtinspecteurs een zeer grote vrijheid.’ (Een leidinggevende binnen de wijkdienst)

Daarnaast geven veel buurtinspecteurs aan dat ze zich onvoldoende gekwalificeerd voelen om de theoretische premissen van de gemeenschapsgerichte politiezorg tot leven te brengen in de praktijk. Ook inspecteurs uit andere basisfunctionaliteiten vinden over het al-

gemeen dat ze over onvoldoende praktische bagage beschikken om hun theoretische verworvenheden toe te passen in de complexe realiteit.

‘Helaas, het kader zegt wel wat je moet doen, maar niet ‘hoe’. Met als gevolg uiteraard dat men daar ergens flexibel in moet zijn.’ (Een buurtinspecteur)

‘De hele COP-filosofie is tijdens onze opleiding uitgebreid aan bod gekomen, maar niemand vertelt ons hoe we dat in de praktijk nu moeten gaan doen. Doordat de opleiding zo theoretisch is, schiet het zijn doel voorbij. Je moet zelf maar uitdokteren hoe je aan buurtwerking kan doen.’ (Een buurtinspecteur)

‘Wij doen in feite maar wat. Het is een proces van vallen en opstaan.’ (Een buurtinspecteur)

‘Je vergeet best alles wat je tijdens de opleiding hebt geleerd. Elke situatie is namelijk toch anders, echt politiewerk leer je maar door het te doen. Je moet zelf maar leren aan te voelen hoe je in sommige omstandigheden de lont uit het kruitvat moet trekken.’ (Een interventie-inspecteur)

De getuigenissen van het basiskader maken duidelijk dat men zelf, met vallen en opstaan, norm-zoekend is. De morele oordeelsvorming vindt men in de praktijk geen makkelijke zaak. Zoals verder (hoofdstuk 7) duidelijk zal worden, stellen we vast dat er grote differentiatie bestaat in relatie tot de manier waarop (morele) keuzes tot stand komen. Een deel van de politie-inspecteurs wentelt de verantwoordelijkheid voor zijn of haar keuze af op een hogergeplaatste, een ander deel valt terug op routinematig handelen en een derde categorie reflecteert en beslist in functie van situationele noodwendigheden.

Daarnaast hebben inspecteurs in bepaalde omstandigheden het gevoel dat ze gemaakte keuzes in de grijze zone tussen wet en moraliteit soms moeilijk aan het papier kunnen toevertrouwen. Dit heeft dikwijls te maken met het feit dat men bepaalde zaken op een informele manier verkiest op te lossen. Dit staat in strijd met de verbaliseringsplicht die op hen rust. Zelf zijn ze nochtans de mening toegedaan dat men burgers in sommige situaties maar beter kan aanspreken op onbetamelikheden, zonder dat er daarom meteen een formele sanctie aan gekoppeld hoeft te worden. Daarnaast verzaakt men soms aan de plicht om van elke tussenkomst een kort verslag te maken, omdat de administratieve werklast daardoor buitenproportionele hoeveelheden aanneemt.

Zo kwam het voor dat een buurtinspecteur op zijn ronde door zijn buurt de ouders van spijbelende kinderen aansprak. Hij waarschuwde dat hij later op de dag opnieuw bij hen zou aanbellen om te informeren of de schoolplichtige kinderen intussen op school zaten. Nog diezelfde dag keerden we naar het desbetreffende adres terug. De ouders waren duidelijk ontstemd omdat ze zich kennelijk gecontroleerd voelden door de buurtinspecteur, maar gebaarden dat hun kinderen inmiddels terug op school zaten. De buurtinspecteur verzuchtte dat hij, door zich daarvoor 's middags voor een tweede maal naar zijn wijk te begeven, veel kostbare tijd had verloren. Hoewel andere taken daardoor in de verdrukking geraakten, vond hij het niettemin zijn plicht om de ouders te wijzen op hun verantwoordelijkheid. Deze buurtinspecteur is

van mening dat dit soort van tussenkomsten nodig is om de problemen in zijn wijk beheersbaar te houden. Hij meent dat hij nu voldoende kort op de bal heeft kunnen spelen. Op de vraag of hij deze tussenkomst officieel rapporteert, is hij erg formeel. Als hij al dit soort taken moet beginnen neerschrijven om te verantwoorden wat hij tijdens zijn dienst zoal heeft gedaan, dan komt hij voor de rest van de week niet meer buiten, zo antwoordt hij. Hij is zich ervan bewust dat een heel deel van zijn werkzaamheden daardoor onzichtbaar blijft voor zijn leidinggevende. De betrokkenheid op zijn eigen buurt en de overtuiging dat hij met zijn veelvuldige aanwezigheid op het terrein in staat is om vroegtijdig samenlevingsproblemen te detecteren, leidt ertoe dat hij zijn aanpak ongewijzigd blijft hanteren. Hij geeft niettemin toe, dat veel van zijn collega-buurtinspecteurs aanzienlijk minder op het terrein komen. Het feit dat deze activiteiten omwille van hun ‘onzichtbaar’ karakter niet als ‘echte’ prestaties in kaart worden gebracht, ontmoedigt velen om er veel tijd in te investeren.

Op basis van veel soortgelijke waarnemingen, besluiten we dat buurtwerk aan zijn eigen onmeetbaarheid lijdt. Dit leidt ertoe dat vooral buurtinspecteurs in sommige situaties ervoor kiezen om vooral duidelijke, welomlijnde taken uit te voeren (zoals het verrichten van woonstvaststellingen, het uitvoeren van kantschriften).

‘Wat je tegenwoordig ziet is dat men alles op papier zet. Me dunkt is dat vooral om zichzelf te bewijzen, om zich achteraf niet te laten pakken of om het signaal te geven dat ze ‘er niet geraken’. (Een leidinggevende op de wijkdienst)

Bovendien ervaren heel wat politie-inspecteurs ook een ambigu gevoel, omdat ze de verenigbaarheid van de COP-filosofie met hun opvattingen over zogenaamd ‘echt’ politiewerk niet altijd onderschrijven. Hiermee bevestigen we vaststellingen uit eerder onderzoek (Van den Broeck, 2001; Van Ryckegehem & Easton, 2002) waaruit bleek dat taken zoals hulpverlening, onderhandelen en informatieverstrekking een lagere status krijgen toebedeeld ten opzichte van ‘echte’ politietaken, zoals ordehandhaving. Het heeft er dus alle schijn van dat er, voor een succesvolle beleidimplementatie, sprake moet zijn van een synergie tussen de beleidsmatige doelstellingen en eigen overtuigingen.

Voorts worden ook een hoge workload en een ondermaatse interne validering van buurtwerk genoemd als redenen waarom men verzaakt aan een verregaande uitbouw van contacten met de eigen buurt en haar bewoners¹²⁰ (zie infra).

Zoals verder zal blijken, zijn de opvattingen over politiewerk zeer uiteenlopend en de uitgesproken meningen resulteren onmiskenbaar in een onderscheiden manier van taakin-vulling. Meer zelfs, taken binnen de politie die een hulpverlenend karakter omvatten (zoals de Antwerpse jeugdbrigade, als deel van de lokale recherche verantwoordelijk voor

¹²⁰ De manier waarop deze elementen precies doorwerken in de dagelijkse uitvoeringspraktijk zullen we naderhand op een transversale manier uitgebreider bespreken.

minderjarige daders en slachtoffers van misdrijven) worden door heel wat speurders als ‘geen politiewerk’ geëtiketteerd. Her en der pleiten sommigen dan ook voor de afschaffing van de recherchepremie voor speurders binnen deze divisie, omdat de ‘sociale’ taken volgens hen niet verenigbaar zijn met de eigen opvattingen over recherchewerk.

Een laatste niet te onderschatten element dat speelt op frontlijnniveau is de ambigue status die men aan de eigen functie toedicht. Politie-inspecteurs en buurtinspecteurs in het bijzonder, kampen op de werkvloer onmiskenbaar met een ‘rolverwarring’. Deze rolverwarring houdt rechtstreeks verband met de onbestemdheid van het werk in combinatie met de consequenties van een lokale verankering, zo geeft men aan. De vertrouwensrelatie met de burger komt immers geregeld op gespannen voet te staan met bepaalde eisen die gesteld worden in termen van normstellend optreden. Bij een deel van de buurtinspecteurs, zowel in Gent als in Antwerpen, is het streven naar een goede relatie met burgers vooral een doel op zich. Anderen zien burgers veeleer als bron van informatie van wat er leeft en gebeurt in hun buurt. Gesprekken met buurtinspecteurs wijzen uit dat men het moeilijk vindt om te verbaliseren in de eigen wijk. Het spanningsveld dat men ervaart waarbij de vertrouwensfunctie lijnrecht komt te staan tegenover de taak van ordehandhaving, leidt in de praktijk tot een onderscheiden manier van uitvoeringsbeslissingen.

‘Bij ons heerst er daarom een ongeschreven regel die stelt dat er niet in de eigen wijk wordt opgetreden. Dat staat de uitbouw van een vertrouwensrelatie namelijk in de weg. Op de duur weten de mensen niet meer waarvoor je staat en zal je er niet langer in slagen om van hen nog cruciale informatie te verkrijgen’. (Een buurtinspecteur)

Sommige buurtinspecteurs treden steevast normstellend op omdat men de mening is toegedaan dat politiewerk ‘niet mag doorschieten in het sociale’. Deze categorie van buurtinspecteurs vindt dat handhaving een kerntaak is van de politie, ongeacht de subdivisie waartoe men behoort.

‘Er moet orde in de straat worden gecreëerd. Iedereen moet zekerheid hebben over het politieoptreden. Voorspelbaarheid is goed op het terrein.’ (Een buurtinspecteur)

Zij gaan er enerzijds vaak vanuit dat het aanzien van de politie door de burger in grote mate ontleend wordt aan de hardere, repressieve taken van de politie. Anderzijds geeft men onomwonden toe dat dit ‘zichtbare’ werk een redelijk dankbare taak is, aangezien men op korte termijn het gevoel heeft dat men ‘iets gedaan’ heeft. Het rijden van preventieve patrouilles, daarentegen, loont in hun ogen iets minder.

Uit de gesprekken die we voerden op de werkvloer, blijkt overigens dat niet alle inspecteurs het belang van preventief patrouilleren onderschrijven. Dit heeft onmiddellijke, zichtbare repercussies heeft voor de manier waarop ze hun dienst inrichten.

‘Ik vind dat we beter in anonieme dienstwagens zouden rondrijden. Dan zouden we tenminste af en toe nog eens aan vating op heterdaad kunnen doen. Nu ziet iedereen ons al van ver afkomen. Als iemand iets van plan is wat niet mag, wachten ze toch gewoon tot wij het hoekje zijn omgereden?’ (...) Nee, ik begrijp het nut daar niet van. Daarom blijf ik ook altijd in de kantine als wij aan onze dienst beginnen, tot er een oproep komt en we ergens naartoe moeten. Zomaar wat gaan rondrijden, daar zie ik het nut niet van in.’
(Een interventie-inspecteur)

Uit deze zinsnede blijkt dat het belang van bepaalde opdrachten niet altijd wordt onderschreven en dat er in de praktijk ook ruimte is om zich daar deels aan te onttrekken. Het gaat in dit geval over conflicterende organisatorische en individuele doelstellingen.

Soms zijn er ook andere logica's die zich in de praktijk moeilijk laten verzoenen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het spanningsveld tussen het bestendigen van vertrouwensrelaties enerzijds en de noodzaak tot normstellend optreden anderzijds. Sommige inspecteurs geven er in de praktijk de voorkeur aan om stevast repressief op te treden als een situatie dat mogelijk maakt. De logica die daarachter schuilt, kan erg verschillend zijn. Soms hopen ze door kordaat op te treden gedragsverandering bij burgers te bewerkstelligen en problemen beheersbaar te houden. Bij momenten is het de registratiedruk (zie infra) die hen tot een uitgesproken reactieve houding aanzet. Een categorie van politie-inspecteurs probeert te midden van dat spanningsveld naar een gulden middenweg te streven, waarbij nu eens de vertrouwensrelatie primeert, dan weer het repressieve karakter de bovenhand neemt. Dit neemt echter niet weg dat men malversaties systematisch oogluikend zal toelaten. Maar in plaats van de burger daar op aan te spreken en daarbij het risico te lopen dat men de vertrouwenspositie schaadt, zal men de vaststellingen op basis van ‘zachte informatie’ onderbrengen in de politionele databanken¹²¹.

Een ander type van inspecteurs ten slotte, zal de harde politietaken zoveel als mogelijk afstoten ten behoeve van zijn vertrouwenspositie in een bepaalde buurt. Zo vertelt een buurtinspecteur dat de taak waarbij hij in opdracht van gerechtelijke overheden gevolg moet geven aan de uitvoering van ‘bevelen tot uithaling’ van verdachten, niet verenigbaar vindt met de zogenaamde ‘vertrouwensrol’ die hij verondersteld wordt op te nemen.

Kortom, uit de praktijk komt sterk naar voor dat vertrouwelijkheid en normstellend optreden vaak moeilijk te verenigen zijn op het terrein.

‘Die informele contacten die er ontstaan tussen sommige politiemensen en burgers maakt dat het soms wel lastig werken is. Ik vraag mij af of sommigen van mijn collega's niet té dicht bij hun wijk staan. Het is al gebeurd dat er moeilijkheden zijn gerezen op het werk, omdat ze de vertrouwensrelatie met de inwoners in hun wijk niet op het spel wilde zetten. Dat gaat zover dat als er een bevel tot uithaling wordt gegeven, zij zeggen dat ze de persoon in

¹²¹ Dit betekent concreet dat men een RIR opstelt (zie infra).

kwestie niet thuis konden aantreffen, terwijl hij er de dag voordien nog een praatje mee heeft geslagen. Ook met woonstinschrijvingen gebeuren er in die optiek wel eens onregelmatigheden. Die dreiging van corruptie is niet weg te denken als je als sommigen de wijk door en door kent. Op die manier wordt die vrije ruimte die ze hebben ingekleurd, zij het dan wel buiten te lijntjes. Pas op, dikwijls doen ze zoiets niet met slechte bedoelingen, maar men is zodanig vergroeid met een wijk, dat het op de duur moeilijk is om afstand te houden.’ (Een buurtinspecteur)

‘In mijn buurt wordt er aardig wat foutgeparkeerd. Maar ik weet intussen wie de bewoners zijn en welke wagens hier ‘toevallig’ staan. Ik vind het lastig om mensen uit onze eigen wijk te gaan bekeuren, hoewel men dat van ons verlangt, maar ik ga daar niet mee akkoord. Hetzelfde geldt voor die horeca-uitbaters. ’t Is echt niet prettig om die mensen een boete te geven, het zijn immers heel belangrijke bronnen van informatie voor ons. Als je je hun ergernis op de hals haalt, moet je niet denken dat ze je later nog eens iets zullen vertellen. En ’t is precies die informatie die wij nodig hebben om goed te kunnen werken. Daarom nemen we nog niet altijd een verklaring af ter plaatse of zo, maar veel dingen die ons verteld worden steken we naderhand in RIR’s.’ (Een buurtinspecteur)

Als buurtinspecteur moet men zich geregeld afvragen welk belang het moet afleggen tegen het andere. Zo leeft de idee dat normstellend optreden ten aanzien van een buurtbewoner nefaste gevolgen heeft, omdat men op middellange termijn vreest dat de vertrouwelijkheidsrelatie met de burger in het gedrang komt. Het afbreken van deze vertrouwelijke band resulteert dan weer in een aanzienlijk kleinere kans op informatiewinning, zo redeneert men. Andere buurtinspecteurs zijn dan weer de mening toegedaan dat de verschillende rollen (vertrouwenspersoon én ordehandhaver) wel perfect verenigbaar zijn, hetgeen in de praktijk tot uiting komt doordat men in de eigen wijk wel degelijk verbali-seert als men het opportuun acht.

Op basis van de observaties en gesprekken met buurtinspecteurs blijkt heel sterk dat er nood is aan enig houvast in dit verband. Buurtinspecteurs worstelen met de onbestemdheid van hun werkzaamheden en de dilemma’s die zich stellen als (onrechtstreeks) gevolg van de lokale inbedding (met name de ‘vertrouwelijkheid’) weet men maar moeilijk te hanteren. Bovendien hebben buurtinspecteurs het gevoel dat de onduidelijke verwachtingen die er vanuit de burger naar hen bestaan, op niveau van de leidinggevende niet kunnen worden uitgeklaard. Zowel politiemensen uit de Gentse korps als hun collega’s uit Antwerpen stellen in dit verband dat duidelijke richtlijnen in het politiekorps daaromtrent ontbreken. Sterker zelfs, men meent dat er op niveau van de leidinggeven-den geen eensgezindheid bestaat over de specifieke rol van de buurtinspecteur. Onderstaande citaten onderschrijven deze diffuse rolomschrijving.

‘Wij hanteren het principe dat buurtinspecteurs niet in de eigen wijk schrijven. Zij hebben een vertrouwenspositie en dat laat zich moeilijk verenigen. Het schrijven laten we aan de interventieploegen over.’ (Een hoofdinspecteur op de wijkdienst)

‘We hebben begrip voor het feit dat je als persoon soms met bepaalde mensen betere contacten onderhoudt, maar als het erop aankomt ben je nog wel een politieman hé. Je vertegenwoordigt de wet en dan vind ik dat je tegen mensen moet kunnen zeggen: ‘Mijnheer, mevrouw, ik begrijp u, maar uiteindelijk ben je op dit ogenblik in overtreding met de wet en dat zal ik wel moeten melden.’ Mensen appreciëren dat ook hé. Daardoor stel je in bepaalde buurten terug normen. Men weet op die manier wat er kan en niet kan en zal zich daar ook aan houden. Mensen hebben nu eenmaal kapstokken, richtlijnen nodig.’ (Een commissaris van de wijkdienst)

3.2. Organisatiespecifieke elementen in relatie tot de basisfunctionaliteit interventiedienst

Het uitgesproken reactieve karakter van interventiewerk leidt ertoe dat de doorwerking van beleidsmatige keuzes binnen deze basisfunctionaliteit eerder gering is. Het is immers de aansturing van burgers die in grote mate bepaalt welke opdrachten interventie-inspecteurs te beurt vallen. Het is dan ook de ‘waan van de dag’ die de uitvoeringspraktijk sterk stuurt.

In de praktijk blijkt dat de manier waarop de taak van ‘eerste vaststellers’ wordt uitgevoerd op een heel uiteenlopende manier vorm krijgt. Hierbij tekenen we grote individuele verschillen op, waarbij sommigen hun taak erg beperkt invullen en anderen hun rol verwezenlijken rekening houdend met de werking van andere actoren in de keten. Het is daarbij niet uitzonderlijk dat men op de werkvloer anticipeert op de beslissingen die men op parketniveau neemt. De perceptie dat bepaalde zaken geseponeerd worden, terwijl men er veel tijd en moeite in heeft gestoken, werkt immers demoraliserend.

‘Je weet namelijk nooit op voorhand welke beslissing men daar zal nemen. Elke magistraat oordeelt anders. Er zit daarnaast ook geen eenvormigheid in de denklijnen. Bovendien heeft iedereen zijn verantwoordelijkheid en moet hij op zijn niveau de dingen doen die tot zijn opdracht behoren.’ (Een interventie-inspecteur)

‘Wij zijn in de eerste plaats vaststellers, geen afhandelaars. In principe trekken wij ons niks aan van wat er nadien met een bepaald feit gebeurt. Zodra wij in kennis gebracht worden van een misdrijf, zetten wij dat op papier. Het is niet aan ons om te oordelen over een afhandeling.’ (Een interventie-inspecteur)

‘Natuurlijk houden wij rekening met het beleid van het Openbaar Ministerie. Sommige misdrijven worden toch geseponeerd, dus van bepaalde feiten gaan we toch geen assisenzaak maken?’ (Een interventie-inspecteur)

‘In feite zijn wij op het terrein onze eigen rechter.’ (Een interventie-inspecteur)

Hoewel we grote individuele verschillen kunnen optekenen (zie hoofdstuk 6), wordt het handelen voor een stuk gestuurd door organisatorische keuzes. Een voorbeeld daarvan is het EVA-principe (zie hoofdstuk 4) in PZ Gent, dat ertoe leidt dat interventie-inspecteurs

steevast de administratieve werklust aankaarten als beletsel om kwaliteitsvolle tussenkomsten te doen. Waar interventie-inspecteurs in PZ Antwerpen enkel de initiële vaststellingen doen en die vervolgens aan een andere dienst overmaken, zijn de inspecteurs in PZ Gent zelf verantwoordelijk voor de afhandeling van hun stukken.

‘In ons korps geldt de stelregel dat elke tussenkomst op papier moet staan. Daardoor spenderen we het merendeel van de tijd achter onze bureau, in plaats van dat we de straat op kunnen.’

Ondanks het feit dat het korpsbeleid omtrent het verrichten van vaststellingen duidelijk én goed gekend is, probeert men in de praktijk zo min mogelijk feiten op papier te zetten teneinde het schrijfwerk tot een minimum te herleiden.

Strikt genomen kan men tijdens een afzonderlijke shift de redactie van de administratie wel afwerken. De ervaring leert dat het tijdsbestek te krap is om de vaststellingen uitvoerig op papier te zetten. De administratieve overbelasting is een veelgenoemd element in relatie tot de motivatie. Vele politie-inspecteurs zijn sterk ontgoocheld over de manier waarop ze hun tijd moeten besteden, omdat de onnoemelijke omvang van het bureauwerk ten koste gaat van het ‘echte’ straatwerk. Op de werkvloer resulteert dat in praktijken waarbij men zoveel als mogelijk voorbijgaat aan inbreuken die men zelf als ‘bagatellen’ omschrijft. Sommige interventie-inspecteurs verkiezen daarom zoveel als mogelijk hun tijd te spenderen in de kantine voor zover ze niet door de radiokamer het terrein worden opgestuurd. ‘Want zodra we onregelmatigheden opmerken, moeten we ze ook vaststellen’, luidt de redenering.

In Gent hoor je geregeld in de wandelgangen de fel gebezigde uitspraak: ‘We gaan er toch geen Assisenzaak van maken?’ Dit wekt de indruk dat het basiskaderpersoneel de mening is toegedaan dat ze over een aanzienlijke discretionaire ruimte beschikt in relatie tot de afwerking van de stukken naar aanleiding van vaststellingen op het terrein. Nochtans wordt de vrije handelingsruimte daar vanuit de leiding sterk aan banden gelegd (zie infra).

Het feit dat in PZ Gent de inspecteurs zelf verantwoordelijk zijn voor de afwerking van hun stukken en de taak van hun collega’s uit PZ Antwerpen toch strikter begrensd is tot het strikt ‘vaststellen’, leidt tot een andere mate van betrokkenheid.

‘In onze stad (Antwerpen, nvdr) heeft men ervoor geopteerd om de mensen van de interventie vooral op straat te laten gaan. Dat is volgens mij geen goede keuze omdat ik meen dat de kwaliteit van de administratie (het opstellen van PV’s en dergelijke meer) niet naar behoren gebeurt. Men geeft dat door aan de wacht bij ons, die de stukken verder afwerkt. Maar kan je nagaan, die mensen waren op dat ogenblik niet aanwezig bij de feiten, dus moeten maar voortgaan op de vaak beperkte vaststellingen die door de interventie-inspecteurs heel snel werden genoteerd. Dat is nefast voor de kwaliteit van de pv’s. Ze trekken zich verder ook niks meer van de zaak aan, door niet te leren klappen zullen ze het zaakje ook niet oplossen, want ze kunnen het toch aan

een ander overlaten. Ik denk dat als je de inspecteurs alles zelf laat doen, de betrokkenheid bij hun vaststellingen groter is. Ze moeten zelf achteraf ook alles afwerken, dus hebben er alle belang bij om dat goed en volledig te doen.’ (Een commissaris op de wijkdienst)

De decentrale indeling van de interventiedienst in Antwerpen, leidt dan weer tot het feit dat interventie-inspecteurs hun buurten en hun bewoners goed kennen. Dat vertaalt zich ook in hun aanpak van bepaalde tussenkomsten.

‘Wij kennen onze Pappenheimers. Doordat wij ingezet worden in een welomlijnde buurt en niet over het hele grondgebied van de stad, kunnen we het ons niet permitteren om de dingen maar half-half op te lossen. Want, als we ons ergens snel van af maken, dan riskeren we dat het we een uur nadien al opnieuw aan eenzelfde deur moeten staan.’

Zowel in Gent als in Antwerpen wijzen interventie-inspecteurs op het feit dat de impact van de grootstedelijke context niet ontkend kan worden, in relatie tot de manier waarop men tussenkomsten afhandelt.

‘In de buitenzones kan je veel in der minne regelen, maar in een grootstad als dit, moet je alles volgens het boekje doen. Er is geen beginnen aan, anders.’ (Een interventie-inspecteur)

‘Vroeger werkte ik in een kleinere buitenzone. Daar viel weinig te beleven. Het werken in zo’n kleine politiezone leidde er wel toe dat je de mensen kende en daardoor al eens één en ander door de vingers kon zien. In een stad is alles zo anoniem, de problemen zijn vaak ook van een andere orde. Ruimte voor bemiddelen is er nauwelijks.’ (Een interventie-inspecteur)

‘Als interventie-inspecteur weet je uiteindelijk nooit in welke wespennest je terecht zal komen. Elke situatie is anders. Bovendien, deze omgeving is een buurt waar heel veel druggebruikers zitten. Die mannen kunnen soms nogal aardig reageren, hoor. Meestal komen ze heel onverwacht uit de hoek, want zo onder invloed van verdovende middelen zien ze soms dingen die er niet zijn. In zo’n gevallen moet je niet op de mensen proberen in te praten, want het is toch duidelijk dat ze door die drugs niet voor rede vatbaar zijn.’ (Een inspecteur van de interventie)

Hoewel interventie-inspecteurs in de eerste plaats radiofonisch strak worden aangestuurd door de meldkamer en onder *tijdsdruk* staan, voelen ze ook vanuit de leiding een sterke neiging om de handelingsruimte *beleidsmatig* op het terrein te begrenzen. Een commissaris van de interventiedienst draagt de visie uit dat het basiskader zo weinig als mogelijk discretionaire ruimte moet worden gegeven:

‘Je moet niet te veel vrijheid geven aan de laagste niveaus, m.n. de inspecteurs. Beter is om als leidinggevende altijd ter plaatse te zijn om met eigen ogen vast te stellen wat er zich voordoet. De eindverantwoordelijkheid rust immers bij ons. Het is onmogelijk een situatie waarheidsgetrouw in te schatten als je er zelf niet bij bent.’

‘In geval van twijfel in een situatie proberen we hen aan het verstand te brengen dat ze best onmiddellijk via de radio contact opnemen met de hoofdinspecteur op het commissariaat, zodat hij warme sturing kan geven¹²².’

Bovenstaande citaten illustreren het gevoel van wantrouwen dat men heeft in relatie tot het basiskaderpersoneel. Men twijfelt aan het vermogen om situaties adequaat het hoofd te bieden en verschuift het zwaartepunt van de macht zoveel als mogelijk naar het middenkader. De grote twijfel aan de capaciteiten van het basiskader leidt ertoe dat de leiding soms nog meer controle wil opvoeren.

‘In feite zou je er bijna bij moeten zitten om te zien hoe een inspecteur een verhoor afneemt. De kwaliteit van sommige pv’s is echt abominabel. Door er naast te zitten vermijd je dat er inspecteurs tijdens een verhoor vragen stellen aan de verdachte in de trant van ‘ge weet zeker van niks?’ in plaats van grondig door te vragen en iets diep uit te spitten.’ (Een diensthoofd binnen de interventie)

Het gevoel van handelingsonbekwaamheid is evenwel ook bij sommige (beginnende) inspecteurs terug te vinden. Zij geven dan ook te kennen dankbaar gebruik te maken van deze ‘warme’ sturing.

‘In geval van twijfel bel ik altijd naar de dienstdoende hoofdinspecteur. Daar dienen die mensen voor. Wij kunnen immers niet alles weten.’ (Een interventie-inspecteur)

‘Als ik denk dat mijn dossier min of meer rond is geef ik dat aan mijn overste, de dienstdoende hoofdinspecteur. Hij doet de eerste controle. Hij is het ook die beslist of er verdere getuigenverhoren moeten plaatsvinden, enz. Als dat volgens hem niet het geval is, kan dat later alsnog bevolen worden door middel van een kantschrift van de Procureur des Konings.’ (Een interventie-inspecteur)

De lokale verankering van de basisfunctionaliteit zoals we dat in PZ Antwerpen terugvinden, leidt ertoe dat de betrokkenheid van de interventie-inspecteurs op de eigen wijk doorgaans redelijk groot is. Men voelt zich als het ware ‘eigenaar van het probleem’. Door de beperkte geografische actieradius komt men immers stevast met dezelfde ‘pappenheimers’ in aanraking. Men geeft toe dat men daardoor alles in het werk stelt om een probleem zo goed als mogelijk ter plaatse op te lossen. Men wil immers vermijden dat men herhaaldelijk naar hetzelfde adres moet gaan. Deze bekommernis speelt opmerkelijk minder nadrukkelijk in PZ Gent, wellicht omdat de aansturing van de interventieduo’s daar ‘ad random’ plaatsvindt en de schaalgrootte van het actieterrein grotere proporties aanneemt.

Tezelfdertijd spelen ook andere organisatorische keuzes onrechtstreeks mee in de overwegingen die uitmonden in dergelijke besluitvorming. De kleinschaligheid van de inter-

¹²² Hiermee doelen we op het geven van feedback aan politie-inspecteurs met betrekking tot hun professionaliteit en kwaliteiten.

ventiediensten in PZ Antwerpen resulteert in een beperktere personeelscapaciteit en ook infrastructuureel heeft deze decentrale organisatiestructuur repercussies voor de keuzes die men maakt. Een Antwerpse interventie-inspecteur stelde dat de beslissing om een verdachte tijdelijk op het politiecommissariaat in bewaring te nemen voor een groot stuk afhangt van de personele en infrastructurale opties die men heeft. Hij stelt dat de beperkte aanwezigheid van collega's op het terrein en de afgekeurde politiecellen van zijn commissariaat hem noodgedwongen aanzetten om zoveel als mogelijk op het terrein tussenkomsten af te werken. Slechts bij hoge uitzondering zal hij daarom een burger meenemen naar het politiecommissariaat. Hoewel interventie-inspecteurs in PZ Gent ook nadrukkelijk de aandacht vestigen op een nijpend capaciteitstekort, speelt deze overweging daar beduidend minder. Maar ook in relatie tot informatiedoorstroming blijkt de decentrale organisatiestructuur bepalend te zijn.

‘Het nadeel van het feit dat de interventie in ons korps gedecentraliseerd is, is dat men zo de moeite niet neemt om briefings te organiseren. Nu moet men dat zagezegd voor vijf man en een paardenkop doen, maar je ziet zo dat daar niks van in huis komt. Terwijl ik het belang niet genoeg kan onderstrepen van mensen op geregelde tijdstippen in te lichten over gebeurtenissen en zo meer. Enkel en alleen interventie rijden, zonder op tijd over iets geïnformeerd te worden, dat leidt tot een teloorgang van het engagement.’ (Een commissaris op de wijkdienst)

3.3. Organisatiespecifieke elementen in relatie tot de basisfunctionaliteit lokale recherche

Op basis van gesprekken met de politie-inspecteurs die we geruime tijd vergezelden, bleek dat de verschillen in korpsbeleid nauwelijks tot uiting komen in de manier waarop het uitvoeringswerk in de praktijk gestalte krijgt. Voor zover we een terugkoppeling maken van de doorwerking binnen het mesoniveau en aldus binnen de afzonderlijke basisfunctionaliteiten, valt ons het volgende op: het grootst is de doorwerking van het korpsbeleid binnen de afdelingen van de **lokale recherche**, waar de verschillende diensten georganiseerd zijn rond een bepaald criminaliteitsfenomeen (zoals drugs, jongerencriminaliteit en geweldsdelicten).

Rechercheurs zijn over het algemeen de mening toegedaan dat deze ‘specialistische’ aanpak een noodzaak is om complexe criminaliteitsfenomenen adequaat te kunnen bestrijden. De regelgeving rond bepaalde materies is dermate specifiek, of de modi operandi in relatie tot sommige delicten zijn zodanig extensief en moeilijk te doorgronden, dat men het een must vindt om zich als speurder te kunnen verdiepen in een specifiek fenomeen. Het plan dat in beide bestudeerde korpsen leeft waarbij de korpsleiding op middellange termijn wil overgaan tot de installatie van een overkoepelende ‘pool’ van multifunctionele inspecteurs, wordt onder meer om die reden met argusogen bekeken van op het niveau van het basiskader. Nochtans erkent men tezelfdertijd de nadelen van een organisatiestructuur waarin een verregaande **decentralisatie** wordt doorgevoerd. Immers, hoe verder

de specialisatie van bepaalde cellen wordt doorgedreven, hoe meer men enkel geneigd lijkt te zijn om aangelegenheden die niet onomstotelijk in het eigen takenpakket zijn vastgelegd, af te stoten. Dit levert wel eens problemen op als men op zoek moet gaan naar één aanspreekpunt in een aantal ‘grijze’ dossiers. Deze dossiers omvatten zaken die noch strikt aan de werking van één unit, noch aan het takenpakket van een andere cel kunnen worden toebedeeld, aangezien de materie betrekking heeft op unitoverschrijdende feiten. Brandstichting, maar ook dossiers over oplichting worden in dit opzicht als problematisch bestempeld.

Het feit dat rechercheurs werkzaam zijn binnen een specifieke ‘unit’ vereist een verregaande mate van **specialisatie**. Ofschoon de materie waarrond men werkt zeer zwaar gereguleerd is en het aantal externe eindgebruikers aanzienlijk is (waaronder de parketten, de onderzoeksrechter), verloopt de interne werkverdeling redelijk spontaan.

Rechercheurs zijn zich sterk bewust van de grote operationele vrijheid waarover ze binnen hun werkzaamheden beschikken en geven over het algemeen aan dat het vertrouwen dat ze in grote mate van hun leidinggevende genieten om hun werkzaamheden naar eigen inzichten te organiseren noodzakelijk is om kwaliteitsvol opsporingswerk te kunnen verrichten. In termen van verantwoording van hun keuzes op het terrein zijn er geregeld overlegmomenten met andere unit-leden. De informatie-uitwisseling is in deze niet zozeer ‘beleidsmatig’ maar houdt eerder verband met strategisch-operationele keuzes. De geringe aandacht voor beleidsgerelateerde aangelegenheden leidt ertoe dat niet iedereen op de hoogte is van de prioriteiten.

‘Recent zat ik met een zaak rond intrafamiliaal geweld. Nu schijnt dat hier prioritair te zijn in ons korps, maar daar heb ik nog niet veel van gemerkt.’
(Een buurtinspecteur)

Leidinggevend en binnen deze functionaliteit geven aan dat ze het niet eenvoudig vinden om te weten hoe ze de ware werklast van hun medewerkers kunnen inschatten.

‘Rechercheurs hebben in dossiers een grote autonomie, maar als leidinggevende is het niet altijd gemakkelijk om een zicht te krijgen op de workload. Dus daarom vraag ik hen soms hoeveel tijd een bepaalde onderzoeksdaad vergt, vraag ik alle informatie over een zaak op en volg ik mee op wat er in een specifieke zaak dient te gebeuren, want de materie is anders nogal ‘ongrijpbaar’. Er bestaat namelijk geen ‘tool’ om de werklast te meten over de hele recherche: je hebt geen stukken die echt richtinggevend zijn om je op te baseren, je weet niet van tevoren hoe lang een dossier loopt, dus men kan u van alles wijs maken.’ (Een unitleider van de lokale recherche)

‘De werklast laat zich sowieso moeilijk meten. Welke zijn nu de parameters die een realistische weergave zijn van de dagelijkse inzet? Tot dusver in 2009 heeft men reeds 129 arrestaties verricht. Maar met drugs vind je altijd wel iets, je blijft bezig.’ (Een unitleider van de lokale recherche)

De speurders bij de recherche voeren hun opdrachten uit onder nauw toezicht van de magistratuur. De relaties met de magistratuur hebben de voorbije jaren overigens een informeler karakter aangenomen, zo weerklinkt het op het terrein eensluidend. De kleinere kloof tussen politie en magistratuur is op niveau van de uitvoerders van de politie sterk voelbaar. Men geeft aan dat dit heel wat consequenties inhoudt in relatie tot de onderlinge samenwerking. Waar men vroeger het gevoel had dat vele magistraten ‘wereldvreemde’ beslissingen namen vanuit hun ivoren torens, merkt men vandaag een minder grotere kloof ten opzichte van voorheen. Als reden daarvoor wijst men in de eerste plaats naar een nieuwe generatie magistraten. Tegenwoordig worden de parketten bevolkt door relatief jonge, beginnende substituten, die in het kader van hun gerechtelijke stage ook heel wat politie-ervaring hebben opgelopen. Dit leidt in de praktijk tot een merkbaar cultuurverschil. De contacten zijn minder formeel met als gevolg dat politiemensen minder terughoudend zijn om hen op gezette tijdstippen te consulteren. Waar politiemensen vroeger een nadrukkelijke aansturing van hen ervoeren, worden ze vandaag gewaar dat er ruimte is voor dialoog en overleg, wat betekent dat ze (politie) zelf ook een inbreng kan doen in specifieke dossiers.

Het komt voor dat men zich op het terrein met een gegeven situatie geen raad weet en dat men onrechtstreeks sturing vraagt aan de magistratuur. Een rechercheur licht toe:

‘Tijdens onze wachtdienst hebben we regelmatig vattingen op heterdaad. De keuze om iemand al dan niet aan te houden hangt onder meer af van de zwaarwichtigheid van de feiten. De Wet op de Voorlopige Hechtenis leert ons dat de verdachte minimum 1 jaar effectieve celstraf moet riskeren. Niettemin zijn er een aantal misdrijven waarbij twijfel rijst. Zo merk ik op dat in het geval van ‘slagen en verwondingen ten aanzien van politiemensen’ de meeste van mijn collega’s de zaak blauwblauw laten. Zelf zal ik nochtans in die gevallen consequent overgaan tot een aanhouding. Naar mijn oordeel is dat een volstrekt onaanvaardbare gedraging en is de bescherming van een politieman absoluut nodig. Met mijn beslissing om in dit soort misdrijven een verdachte systematisch aan te houden zet ik als officier van gerechtelijke politie het mes op de keel van de parketmagistraat.’

Het citaat hierboven toont aan dan men op de werkvloer niet zelden met dilemma’s wordt geconfronteerd en op welke manier men de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitkomst soms afwentelt op een ander niveau.

‘Da’s het eerste wat je leert als je bij de politie binnenkomt. Altijd je paraplu opentrekken. Je moet je zoveel als mogelijk indekken.’ (Een interventie-inspecteur)

‘In principe moet elke tussenkomst geregistreerd worden. Je weet immers nooit wat er achteraf nog van kan komen.’ (Een buurtinspecteur)

Het feit dat de nieuwe lichte magistraten in het kader van hun gerechtelijke stage uitvoerig kennis heeft gemaakt met de uitvoering van politiewerk op het terrein, leidt volgens politiemensen tot een groter inzicht en begrip vanuit die hoek voor de moeilijkhe-

den die men tijdens politiewerk tegenkomt. Inspecteurs ervaren dit onmiskenbaar als een positieve tendens. Tezelfdertijd geeft men toe dat men zelf ook probeert om de minder ervaren magistraten enigszins te sturen, waar het deze laatste ontbreekt aan ervaring.

Bovenstaande paragraaf weerspiegelde nagenoeg uitsluitend de manier waarop de organisatieprincipes binnen de lokale recherchediensten in de praktijk tot uiting komen. Verschillen tussen de twee bestudeerde korpsen konden we daarbinnen niet optekenen. Toch willen we benadrukken dat ‘de’ uitvoeringspraktijk binnen de lokale recherche geenszins eenvormig is. Hoewel de speurders binnen deze basisfunctionaliteit allen opsporingswerk verrichten, vereist ook de aard van de afzonderlijke units in functie van de misdrijf-fenomenen een andere sturing en aldus een geëigende aanpak.

Een compleet atypische manier van werken, stellen we bijvoorbeeld vast binnen de unit ‘Milieu’. Volgende getuigenis maakt één en ander duidelijk.

‘Uniek binnen onze werking is dat wij de enige zijn die ‘van nul’ beginnen. Al onze onderzoeken beginnen op basis van zachte informatie. Dat geeft ons een zeer groot voordeel inzake sturing. Wij sturen ons onderzoek dus volledig zelf. Doordat wij een referentiemagistraat hebben kunnen wij het ons permitteren om te zeggen: ‘laat ons eerst dit onderzoek doen en daarna het andere.’ Momenteel zijn we met drie zeer grote onderzoeken bezig. Deze kunnen tot twee jaar aanslepen voordat ze volledig zijn afgerond. Dit staat echt in grote tegenstelling met de andere diensten die volledig onvoorspelbaar moeten werken. De ene dag zit men daar met z’n vingers te draaien omdat er geen zaken zijn en daags nadien worden ze overstelpt met honderdduizend kantschriften. Bij ons weet de magistraat dat hij ons daar dan niet mee moet lastigvallen. Wij kunnen dus enorm sturen. Een buurtinspecteur merkt iets op, zet dat op mail, maar gaat dat uiteraard niet zelf onderzoeken. (...) Alles start dus op basis van zachte informatie. Deze kan evengoed van bij een inspectiedienst komen, uiteraard. Opnieuw staat dit in schril contrast met de harde informatie die de andere units van de recherche doorgaans bereikt. Zij moeten in een dossier werken, op basis van een feit waarvan al een pv is opgesteld, wij hebben de vrijheid om van begin af aan alles uit te pluizen. Op basis van de aangeleverde feiten bestaat er ook een draaiboek op basis waarvan wij een voorselectie doen, wat uitmondt in een vooronderzoek.’ (Een speurder)

In tegenstelling tot de andere recherche-units kiest men binnen deze dienst zelf welke zaken men in onderzoek steekt, doorgaans in nauw overleg met de magistratuur, althans dit is het beeld waar ze reëel mee leven.

Tijdens de observaties stuitte we op een geval van mishandeling door een minderjarige dader. Na verhoor door de lokale recherche mocht hij het politiebureau verlaten, nadat het slachtoffer had aangegeven genoeg te nemen met de excuses van de dader en het voornemen om zijn toekomstig gedrag bij te stellen. Formeel gezien zou de zaak naar het parket moeten worden doorgestuurd. De speurders in kwestie stellen zich evenwel vragen

bij het verdere verloop van de zaak, mochten ze de richtlijnen daaromtrent strikt toepassen. Overwegingen in relatie tot doeltreffend optreden ten aanzien van de minderjarige, maar ook inzake werklast, blijken bepalend te zijn voor de beslissing die ze hieromtrent namen.

‘Het probleem is opgelost, dus waarom zouden we er een zaak van maken? Bovendien is het parket overbevraagd. Door de gerechtelijke achterstand zou deze zaak nog maanden aanslepen. Je kan je trouwens de vraag stellen wat een reactie zolang na de feiten nog bewerkstelligt ten aanzien van de dader. Bovendien, de magistraat kennende, zou hij huisarrest opleggen. Wij geloven niet in de doeltreffendheid van huisarrest en bovendien is onze dienst belast met het controleren van die huisarresten en we hebben het al druk genoeg met andere dingen.’ (Een speurder)

Een collega-speurder licht het ‘semi-autonoom’ handelen in de praktijk verder toe:

‘Onze werkwijze biedt het voordeel dat wij dus echt geheel op eigen snelheid kunnen werken en niet op die van de evolutie van de criminaliteit.’ (Een speurder)

4. Uitvoeringswerk op microniveau vanuit een transversale bril

In wat volgt weiden we uit over de betekenis van de meest genoemde elementen die de uitkomst van beslissingen beïnvloeden volgens de beleving van onze respondenten over alle basisfuncties heen.

4.1. Gebrek aan (interne) valorisatie van de werkzaamheden op het terrein

Politie-inspecteurs vinden dat het belang dat in de politieorganisatie gehecht wordt aan **meet- en prestatie-indicatoren** buitenproportioneel hoog. Het gevoel leeft op basiskader-niveau sterk dat men grotendeels, zo niet uitsluitend, wordt afgerekend op activiteiten die zich kwantitatief duidelijk in kaart laten brengen. Kortom, de manier waarop bepaalde taken systematisch wel en andere niet intern gevaloriseerd worden, maakt dat er een mechanisme ontstaat op de werkvloer dat bij momenten rechtstreeks indruist tegen de filosofie van gemeenschapsgerichte politiezorg. De veronderstelling dat de werkzaamheden gunstig zullen geëvalueerd worden voor zover men ze cijfermatig hard kan maken, bestendigt immers een uitvoeringspraktijk waarbij het schrijfgedrag tot hoogste goed wordt verheven.

Op wijkniveau in de beide korpsen is terugkoppeling van de activiteiten naar de leidinggevende mogelijk op basis van een softwareprogramma, de zogenaamde ‘wijkteammanager’. Overeenkomstig de filosofie van gemeenschapsgerichte politiezorg wil men vanuit de lokale politie vooral inspelen op specifieke noden en wensen van de bevolking. De tevredenheid van de burger als uitkomst van een klantgerichte en kwalitatieve dienstverlening, vormt vanuit deze optiek een belangrijke indicator voor de kwaliteit van het geleverde politiewerk. Om zoveel als mogelijk tegemoet te komen aan een efficiënte en resul-

taatgerichte service vertaalt men lokale bekommernissen naar zonale aandachtspunten die operationeel omgezet worden, met name in ‘verkeersacties’ en een zichtbare aanwezigheid op overlastgevoelige plaatsen. Vanuit de wijkdirectie hanteert men de ‘management by objectives’-stijl. Dit houdt in dat de basiskaderleden van het wijkzorgteam zelf de verantwoordelijkheid dragen over het feit dat de vooropgestelde objectieven worden gehaald. Om de doeltreffendheid van hun tussenkomsten enigszins te kunnen meten heeft men de wijkteammanager ontwikkeld, een instrument om de activiteiten op het terrein te organiseren, te leiden en te sturen. Deze multifunctionele tool omvat alle dossiers in een welbepaalde wijk, die telkens worden geïnitieerd op basis van een klacht. Vervolgens worden dagelijkse actielijsten opgemaakt of worden de leden van een NAPA¹²³ aangestuurd om de geplande acties op dagelijkse basis uit te voeren. Niet onbelangrijk in dit verband is dat er achteraf steeds een terugkoppeling gebeurt naar de klager, die zijn oordeel over de klachtbehandeling, de geleverde inspanningen en het eindresultaat kwijt kan. Deze nadrukkelijk geüniformeerde aanwezigheid op straat op basis van nabijheidspatrouilles kaderen in een initiatief om de slogan ‘uw politie altijd nabij’ concreet in te vullen.

Een leidinggevende op de wijkdienst stelt dat dit de enige formele tool is waarover men beschikt om inzicht te hebben in waar buurtinspecteurs zich op het terrein mee bezighouden.

‘Als je me vraagt welke formele tools wij voorhanden hebben om mensen te waarderen voor hun werk, dan antwoord ik dat dat de functie van wijkzorgteammanager is. Die WZT-manager is onze tool. Die moet in die mix van twee culturen dus vernieuwend werken met elementen van de oude. We houden nu ook een database bij van registraties zodat we kunnen nagaan wat ze hebben gedaan. Dit doen we a.d.h.v. zgn. kritieke prestatie-indicatoren. Zo ontdekken we bepaalde problemen maar kunnen we ook antwoorden geven op vragen vanuit bestuurlijke overheden. Door een overzicht te hebben van alle NAPA’s kunnen we nagaan of het effect heeft gehad of niet: bv. die periode is er zoveel uur een NAPA geweest, doet het fenomeen zich nog voor? (...) De bedoeling daarvan is om die blubber, die lokale vrijheid eigenlijk, in te kleuren. De concrete uitwerking daarvan valt onder de verantwoordelijkheid van de COP-coach, in relatie met de buurtinspecteur (verder: BINP).’ (Een leidinggevende binnen de wijkdienst)

‘Kwaliteitsbewaking is toch wel erg belangrijk. Het is niet zo dat wij producten afleveren zoals auto’s waar non-conformiteiten makkelijk te ontdekken zijn. Kwaliteit is niet gemakkelijk te transformeren naar dienstverlening. Het

¹²³ Nabijheidspatrouille. Deze patrouilles vormen een belangrijk aspect binnen de wijkzorgteams. Het gaat om gecoördineerde en doelgerichte voet-, fiets- of aanwezigheidspatrouilles die tot doel strekken om veiligheids- en overlastproblemen op overlastgevoelige plaatsen (zogenaamde ‘hotspots’) op te lossen. Hierbinnen wordt onder meer aandacht besteed aan het uitoefenen van toezicht op plaatsen waar de bevolking niet komt en waar de aanwezigheid van de politie niettemin wenselijk kan zijn. Denken we maar aan verlaten stukken rijweg in de omgeving van een industriegebied die voor veel mensen uitnodigend zijn om aan sluikestorten te doen.

is moeilijk om daar maatstaven aan te verbinden.’ (Een commissaris van de wijkdienst)

‘Ik weet dat je niet alles in cijfers kan uitdrukken, maar ik zou niet weten hoe we onze mensen anders moesten evalueren.’ (Een commissaris van de wijkdienst)

‘Wij stellen tijdens elke dienst een AVR (activiteitenrapport) vast. Deze wordt naderhand ingevoerd in de wijkteammanager. Op die manier is het voor ons erg overzichtelijk om te zien hoeveel dossiers we zoal hebben waarin we moeten werken. Tezelfdertijd kan onze baas nagaan welke acties we zoal hebben ondernomen. Met de teamleider wordt geregeld samen bekeken of het dossier gesloten kan worden. De resultaten worden dan teruggekoppeld naar de klager die zijn tevredenheid over de politietussenkost verzocht wordt kenbaar te maken in een evaluatieformulier.’ (Een inspecteur van de wijkdienst)

Niettegenstaande deze tool de ‘span of control’ van de leidinggevende op de ‘onzichtbare’ gedragingen op het terrein aanzienlijk vergroot, doen politiemensen op straat veel meer dan ze doorgaans rapporteren. Terwijl ze op ronde zijn slaan ze een praatje met buurtbewoners, observeren ze aandachtig de taferelen die zich voordoen en dergelijke. Het zijn stuk voor stuk belangrijke gedragingen waarbij men zich de eigenheid van zijn of haar buurt met haar bewoners probeert eigen te maken. Door nadrukkelijk aanwezig te zijn in het straatbeeld, komt men immers ‘van alles’ te weten over het reilen en zeilen in de buurt, kan men tijdig sluimerende problemen detecteren en bouwt men informele contacten uit die naderhand als aanspreekpunt kunnen fungeren.

Er zijn heel wat buurtinspecteurs die, precies dankzij hun veelvuldige aanwezigheid op straat, goed op de hoogte zijn van wat zich afspeelt binnen ‘hun’ territorium en doordat ze ‘gekend’ zijn is men in staat vroegtijdig situaties te de-escaleren. Hoewel vele buurtinspecteurs menen dat ze op lange termijn daardoor waardevolle inspanningen leveren, hebben ze het gevoel dat deze overtuiging niet door hun leidinggevende gedeeld wordt. Hoewel streven naar quota op leidinggevend niveau formeel ontkend wordt, leeft op basiskaderniveau heel sterk de idee dat het schrijfwerk de maatstaf bij uitstek vormt waarop men wordt afgerekend. Een buurtinspecteur getuigt hoe hij verzaakt aan de dwingende druk van zijn leidinggevende om systematisch elke tussenkomst te registreren.

‘Ik doe mijn best om alles verbaal op te lossen. Maar werk ik daarom minder goed? Volgens onze bazen dus wel, omdat wat ik doe namelijk niet zo goed is voor hun statistieken.’ (Een buurtinspecteur)

‘Het is onmogelijk om elke inbreuk vast te stellen. Als we iedereen moeten tegenhouden omdat hij of zij zich niet aan de wet houdt, dan geraak ik vandaag niet verder door mijn wijk dan deze straat hier.’ (Een buurtinspecteur)

‘Als ik echt alles moet opschrijven wat niet mag, dan houdt het gewoon nooit op. Dat betekent dat ik de rest van de dag binnen moet om alles in de pc te steken.’ (Een interventie-inspecteur)

Een collega-inspecteur vertelt op welke manier het probleemoplossend vermogen soms onder druk komt te staan door de alomtegenwoordige behoefte aan cijfers:

‘Onze chef wil dat wij veel schrijven, maar ik krijg alle problemen verbaal opgelost. Ik stel dagelijks trouwens vast dat je je met te schrijven heel veel wrevel op de hals haalt bij de mensen. Ze zien u niet graag komen dan. Maar natuurlijk, als het echt te flagrant wordt, dan moet je schrijven, hoewel het mijn persoonlijke overtuiging is dat de mensen doorgaans meer gebaat zijn met een duidelijke waarschuwing. Ik wijs hen namelijk altijd op wát ze eigenlijk verkeerd doen en waarom dat niet goed is. En vaak bedanken ze mij achteraf dan zelfs. Ik denk echt dat ze dan beter luisteren dan dat je ze een boete geeft.’

Een collega-buurtinspecteur treedt deze stelling bij.

‘Eerst praten met de mensen vind ik essentieel. Dat is voor mij die klantvriendelijke houding die wij moeten nastreven, hé. Mijn collega’s maken het zich veel makkelijker. Die schrijven tijdens hun voetpatrouilles voortdurend nummerplaten op, heel stiekem, van mensen die bijvoorbeeld niet handenvrij aan het telefoneren zijn wanneer ze autorijden. Ik zal die wagen dan tegenhouden en de mensen aanspreken. Zo stiekem schrijven, dat is een vorm van pestgedrag.’ (Een buurtinspecteur)

Deze twee getuigenissen markeren het spanningsveld waarbinnen politiemensen in de frontlijn opereren. Divergerende opvattingen tussen de leiding en de uitvoerders over doelmatige oplossingen, een grote prestatiedruk en het belang van de burger genereren complexe morele dilemma’s op de werkvloer.

Het gegeven dat de leiding soms geen duidelijke lijnen uittekent, leidt ertoe dat er op het terrein verschillende handhavingsstijlen naast elkaar bestaan. Het feit dat de ene inspecteur oogluikend een aantal wanpraktijken gedooft, keert zich in de praktijk tegen zijn collega, die iets daadkrachtiger handhaaft.

‘Ik werk momenteel aan een dossier, waarin ik vermoed dat er fraude is gebeurd met woonvaststellingen. Op één adres staan meer dan vijftig personen ingeschreven. Ergens weet je wel dat er dan iets niet in de haak is. Ik kan het daar niet bij laten, want als ik dat nu tolereer, dan zijn dat er morgen tachtig en volgend jaar misschien tweehonderd. Dat wordt op termijn niet meer beheersbaar. Maar ik merk dat mijn collega ook een aantal van die bewoners kent, maar al te goed op de hoogte is van dat gesjoemel en niet optreedt. Dan stap ik naar zo’n gezin om de hele situatie te onderzoeken en worden ze kwaad op mij, natuurlijk. Ze vragen zich af waarom uitgerekend zij zich voor allerhande dingen moeten verantwoorden en niet die vijfenveertig anderen. Tja, wat moet je dan zeggen. In feite hebben ze gelijk dat ze zich gevisieerd voelen. Maar dat komt omdat iedereen daar anders tegenover staat en dan krijg je problemen. Er zit namelijk geen lijn in.’ (Een inspecteur op de wijkdienst)

Deze getuigenis illustreert dat de manieren waarop op individueel niveau invulling wordt gegeven aan het werk op een continuüm kunnen worden geplaatst, waarbij het voeren

van een ‘gedoogbeleid’ aan het ene spectrum staat en het ‘doortastend optreden’ aan het andere kant van het spectrum voorkomt. Op basis van bovenstaande praktijksituatie blijkt dat de gevolgen van een onderscheiden handhavingsstijl een zekere wrevél kunnen te weegbrengen, niet in het minst bij burgers. Een gebrek aan uniformiteit in bejegening voedt de perceptie van een willekeurige behandeling en leidt tot gespannen verhoudingen tussen burgers en de politie. Impliciet wijst deze situatie wederom op het spanningsveld dat in de uitvoeringspraktijk kan optreden, tussen de vereiste om in bepaalde omstandigheden normstellend op te treden enerzijds en de noodzaak om simultaan een vertrouwensrelatie met buurtbewoners te bestendigen anderzijds.

In deze situatie werd de optie om normstellend te handhaven door de buurtinspecteur gemotiveerd vanuit een zekere bezorgdheid om een probleem beheersbaar te houden. Soms wordt een onverbiddelijke wetstoepassing ook op basis van andere gronden gerechtvaardigd, waaronder de registratiedruk die men op de werkvloer ervaart, bijvoorbeeld. In beide korpsen ervaren heel wat inspecteurs van het basiskader (inclusief de buurtinspecteurs) deze registratiedruk als dermate dwingend dat het in de praktijk aanleiding kan geven tot het ontstaan en het voortbestaan van een aantal perverse praktijken. Tijdens onze aanwezigheid op het terrein, bekende een buurtinspecteur dat ze geregeld in burgerkledij de straat op trekt, met als voornaamste finaliteit om processen-verbaal uitschrijven. Vaak willen ze hiermee zichzelf, maar in de eerste plaats de leidinggevende, vergewissen dat men wel degelijk hard werkt. Niettegenstaande het feit dat het bestaan van quota formeel wordt ontkend, leeft de perceptie op basiskaderniveau heel sterk dat men toch bepaalde kwantitatieve normen moeten halen, in termen van bekeuringen, als voorwaarde om een goede interne evaluatie te krijgen.

Deze praktijk, waarbij burgers ‘stiekem’ worden geverbaliseerd, roept vragen op omtrent de finaliteit van de handhaving. Het heeft er immers alle schijn van dat wetten op die manier als een pestinstrument worden gebruikt (De Hert & Gutwirth, 2007). De toepassing van de wet wordt, kortom, als een doel op zich nagestreefd, zonder dat er aandacht lijkt te zijn voor de zingeving, intenties, waarden en normen die erachter verscholen liggen. We kunnen ons in dit verband afvragen tot op welke hoogte de systematische applicatie van de letter van de wet soms de geest van de wet niet in de weg staat.

Op basis van onderstaand praktijkvoorbeeld illustreren we het spanningsveld tussen de ‘law in books’ en de ‘law in practice’ (Goldstein, J., 1960; Goldstein, H., 1964).

Een buurtinspecteur geeft toe dat ze zelfs in burgerkledij het commissariaat verlaat omdat ze op die manier onopgemerkt veel overtredingen kan verbaliseren.

‘Omdat cijfers belangrijk zijn ga ik geregeld in burgerkledij de straat op. Zo kan je veel meer vaststellingen doen dan dat je in uniform bent. De mensen zien je nu al van ver afkomen en letten dan op hun tellen. In burgerkledij heeft niemand je gezien en dan doen ze maar op. Dat tikt geweldig aan, elke

keer als ik niet-geüniformeerd de straat op trek.’ (Een inspecteur van de wijkdienst)

Onderzoek van Van Sluis, Cachet, Nieuwenhuyzen, & Ringeling (2006) bracht in dit verband onder de aandacht dat een verminderde kans op perverse effecten in het uitvoeringswerk mogelijk is, voor zover binnen de organisatie een verhoogde aandacht uitgaat naar professionele ethiek. Een kwaliteitsvol en een integer politieoptreden kan maar worden bewerkstelligd als bepaalde waarden worden vertaald en uitgedragen door het management (Eysink Smeets & van Eck, 2006). Op basis van ons empirisch materiaal blijkt evenwel dat deze ‘vertaalslag’ wel eens uitblijft, omwille van diverse redenen (zie infra), waaronder een zeer expliciete aandacht voor prestaties.

Bepaalde interventie-inspecteurs geven aan die registratiedruk toe, door systematisch met hun bonnenboekje op de schoot burgers te bekeuren terwijl ze patrouille rijden. De aard van overtredingen die ze dan registreren liggen niet in het verlengde van de beleidsprioriteiten, maar zijn doorgaans een reflectie van eigen waarden en normen. Een voorbeeld daarvan is een inspecteur die vanuit een persoonlijke afkeer systematisch niet-verzekerde voertuigen opschrijft.

‘Tijdens het patrouilleren kan ik het niet laten om op zoek te gaan naar niet-verzekerde voertuigen. Als je door zo’n bestuurder wordt aangereden, dan draait jouw eigen verzekering daar voor op en dan ben je een fortuin kwijt. Ik heb het zelf ook al eens meegemaakt en dat is echt niet geestig. Je begrijpt wel dat ik erop gebeten ben om zo’n mannen te kunnen pakken.’ (Een interventie-inspecteur)

Gesprekken met leidinggevendenden wijzen uit dat men het moeilijk vindt om de uitvoerders op het terrein te sturen omdat men het gevoel heeft dat niet alle basiskaderleden even loyaal zijn aan de doelstellingen van de organisatie, in casu de prioriteiten die vanuit het korps naar voor worden geschoven.

‘De cultuur die er heerst is er een van ‘zo weinig mogelijk werken’. Het is als het ware een olievlek en men bezoedelt elkaar. (...) Het blijft in dit verband moeilijk om de praktijk op de theorie af te stemmen, want als de jongens beneden het niet willen implementeren mag uw beleidsplan er nog zo schoon uitzien op papier ...’ (Een leidinggevende binnen de wijkdienst)

‘We willen wel sturen maar het wordt ons niet toegelaten. Controle wordt als negatief gezien: ‘bemoeienis van bovenaf’, klinkt het dan.’ (Een leidinggevende op de interventiedienst)

Leidinggevendenden ervaren heel wat problemen in relatie tot aansturing, omdat ze het gevoel hebben dat elke vorm van betrokkenheid als een vorm van controle wordt gepercipiëerd op de werkvloer.

‘Lastig is wel dat je vanuit een betrokkenheid een commissariaat binnenkomt. Dan ervaart men dat daar plots als een controle. Maar als je nooit langsgaat krijg je het verwijt dat je je helemaal niks van de basis aantrekt.’ (Een leidinggevende op de wijkdienst)

Het is kortom, moeilijk om de balans tussen aansturing en controle in evenwicht te houden. De kloof tussen de ‘management cops’ en de ‘street cops’ (Reuss-Ianni, 1984) is bij momenten groot.

Een commissaris van de interventiedienst legt uit waarom het zo moeilijk is om vat te krijgen op het ‘onzichtbare’ straatwerk en hoe hij zich bewust is van de consequenties die een gebrek aan inzicht in uitvoeringswerk vanuit leidinggevende genereren.

‘Naar opdrachten toe kan men als interventie-inspecteur vaak zelf afwegen hoe belangrijk iets is. Bijvoorbeeld: men moet zelf oordelen of men helemaal ter plaatse gaat als het een aanrijding betreft waarbij enkel sprake is van stofelijke schade aan het voertuig. Zo ook of men systematisch niet-verzekerde voertuigen gaat opschrijven. Want als onze mensen aan alles gevolg zouden moeten geven, dan zijn wij in de eerste plaats een deel van onze capaciteit kwijt voor andere opdrachten en ten tweede worden de prioriteiten zo scheef getrokken. (...) Er zijn er die vanuit een persoonlijke afkeer niet anders doen dan niet-verzekerde voertuigen takelen. Maar daarmee los je de verkeersveiligheid niet noodzakelijk op, hé. Het is niet omdat die mensen niet verzekerd zijn dat ze daarom meer ongevallen veroorzaken. Foutparkeerders op het fietspad en dergelijke, die moeten worden aangepakt omdat ze het wegverkeer van de zwakke weggebruiker in gevaar brengen. Maar ja, sommige mannen schrijven wel eens vanuit een persoonlijke wrevel. Verander daar maar eens iets aan, da’s niet simpel!’

‘Een grote frustratie is dat de interventie centraal wordt aangestuurd vanuit het TCK, de meldkamer op het hoofdcommissariaat. Wij moeten daarnaast nochtans wel zorgen dat er ook nog gepatrouilleerd wordt, maar da’s niet simpel aangezien je niet weet wat de mensen op het terrein buiten aan het doen zijn. Wij weten niet met welke opdracht ze bezig zijn. Kortom: we hebben daar geen zicht op. We hebben als leidinggevende dus een zeer beperkte ‘span of control’.’ (een leidinggevende bij de interventie)

‘Als commissaris moet je leiderschap met lef en beleid met lef voeren om prioriteiten te stellen. Ik moet wel toegeven dat het moeilijk is om te checken of de prioriteiten in het dagelijkse politiewerk ook wel degelijk worden uitgevoerd. Er worden wel dagelijks dienstnota’s verspreid. De bedoeling is dat mensen elke dag het intranet lezen voor de aanvang van de dienst maar in de praktijk is dat niet altijd zo.’ (Een commissaris op de interventiedienst)

Dit onvermogen tot gerichte aansturing ervaart men als problematisch. Als leidinggevende wordt men immers vaak voor een voldongen feit gesteld. Men stelt vast dat men ongevraagd een deel van de capaciteit kwijt is voor opdrachten die niet tot de korpsprioriteiten behoren en ten tweede wordt men geconfronteerd met een ‘mismatch’ waarbij persoonlijke prioriteiten de bovenhand nemen op korpsbelangen.

4.2. Ruimer personeelsbeleid

In beide korpsen wordt vanuit het basiskader felle kritiek geuit op het personeelsbeleid. Zo kan de manier waarop **detacheringen** in de praktijk worden doorgevoerd bijvoorbeeld op weinig begrip rekenen.

‘De rechercheleiding is in de verste verte niet geïnteresseerd in wat wij doen. Hij geeft geen enkele blijk van betrokkenheid bij het werk waarmee we bezig zijn. Hij vraagt me telkens opnieuw of ik al dat personeel wel echt nodig heb. Bovendien heb ik op 5 jaar 5 mensen bij gekregen die elders weg moesten, het waren gestraften of mensen met een handicap. Ik bedoel maar: dat is weinig dankbaar. Ik kreeg onlangs een secretariaatsmedewerker van een ander commissariaat toegewezen, volkomen ongevraagd. Met de achtergrond die hij heeft kan ik hem totaal niet gebruiken. Maar op zekere dag komt die hier wel aan met de intentie om te blijven! Ik moet dan maar wat improviseren. (...) Kan je nagaan hoe men over deze dienst denkt als je ziet wie wij hier toegewezen krijgen?’ (Een commissaris van de recherche)

Maar ook de nadrukkelijke focus van heel wat leidinggevend en op cijfers voedt het gevoel van onrecht op basiskaderniveau, omdat men meent dat leidinggevend en op basis van hun eenzijdige **focus op cijfers** zich geen adequaat beeld kunnen vormen van wie nu precies de harde werkers zijn. Omdat heel wat ‘onzichtbare’ taken momenteel niet op de nodige waardering kunnen rekenen en omdat ‘warme sturing’ in vele situaties een dode letter blijft volgens de respondenten, heeft het er alle schijn van dat er een manier van werken in stand wordt gehouden waarbij een oude politiecultuur, waarbij men zich nagenoeg uitsluitend op de harde kerntaken richt, geconsolideerd wordt in weerwil van een filosofie die een verruiming van het takenpakket voorstaat.

Tezelfdertijd leidt het gebrek aan ‘warme sturing’ op het terrein tot een cultuur van mishagen, waarbinnen pogingen om op basis van eigen initiatief invulling te geven aan het werk stranden.

‘Wie niks doet, kan niks misdoen’ is een uitdrukking die voor velen van de collega’s opgaat. We worden te weinig gesteund binnen ons korps, waardoor men niks meer doet, uit schrik om met zijn neus tegen de muur te lopen.’ (Een buurtinspecteur)

‘Het gevolg van het gebrek aan sturing is, dat met sommige van onze collega’s echt niks aan te vangen valt. Ze mopperen en zeuren, zijn enorm misnoegd en om het even wat je hen vraagt, alles is te veel voor hen. Het ergste van al is: ze komen er nog mee weg ook, omdat er toch niemand een oogje in het zeil houdt over wat ze allemaal uitspoken. Ik vind het beschamend om met hen buiten te komen.’ (Een buurtinspecteur)

De pogingen om een instantie met een openbaar nutkarakter zoals de politie te transformeren volgens de wetmatigheden van een private onderneming is volgens velen funest voor het bewerkstelligen van kwaliteitsvol politiewerk, want de aard en de verscheiden-

heid van de situaties waarmee men geconfronteerd wordt, laten zich nu eenmaal niet meten in absolute cijfers, zo stelt een buurtinspecteur.

‘Het probleem is dat men de politie te veel op de leest wil schroeien van een private organisatie, terwijl die vergelijking met de privé in vele opzichten niet opgaat. De activiteiten die wij verondersteld worden te doen, die kan je nu eenmaal niet meten. Ik zeg altijd: als de politie een private organisatie was, dan waren wij al duizend keer failliet gegaan.’

De toegenomen aandacht voor bedrijfsvoering binnen de politie vreet aldus onrechtstreeks in op het dienstverlenend karakter van de politie. Inspecteurs stellen immers hun eigen prioriteiten, in functie van activiteiten die intern het korps expliciet gevaloriseerd worden.

Daarnaast ervaren veel inspecteurs binnen de geledingen van beide korpsen dat leidinggevend in veel gevallen zeer terughoudend zijn om malversaties van personeelsleden aan te pakken. De werkverdeling verloopt momenteel niet billijk en de vraag naar meer tussentijdse coaching is bij sommige inspecteurs heel nadrukkelijk aanwezig. Velen zijn vragende partij om de werkzaamheden op geregelde basis in teamverband te overlopen.

‘Echt overleg hebben wij niet. Nochtans zou dat wel een goed zaak zijn. We werken hier allemaal in eilandjes. Ik heb het gevoel dat onze drie eilandjes hard werken. Het is volgens mij dan ook geen toeval dat precies die drie altijd geconfronteerd worden met clusters van misdrijven. Ik kom van een andere unit waar wij wekelijks aan alle collega’s aan tafel moesten vertellen waar we mee bezig waren. Da’s echt het meest gênante moment van de week, dat kan ik je verzekeren. Op die manier weet iedereen waar je mee bezig bent en voor sommigen: waar je niet mee bezig bent.’ (Een speurder)

Leidinggevend vinden het doorgaans erg moeilijk om in te schatten wie nu precies de ‘harde’ werkers zijn. Ze geven aan dat het hen aan betrouwbare instrumenten om de werklast te meten, ontbreekt. Daarnaast zijn ze zich bewust van het feit dat een aanzienlijk deel van de medewerkers in een interne enquête aangaf gedemotiveerd te zijn.

‘Men heeft een net de resultaten van de tevredenheidsenquête kenbaar gemaakt. Het is zo dat ons commissariaat bangelijk laag scoort. Slechts één op drie werknemers bij ons zou maar tevreden zijn over het werk. Dat betekent dus dat wij met bijna 70% misnoegde werknemers zitten hier op de afdeling. Dat zijn dus 70% mensen die een blok aan uw been zijn, hé. Ik zou niet weten hoe we daar iets aan kunnen doen.’ (Een commissaris op de wijkdienst)

Deze uitspraken tonen aan dat leidinggevend inzien dat de mogelijkheid tot het ‘kneeden’, ‘beïnvloeden’ en ‘sturen’ van hun personeel in de praktijk zeer begrensd is. Ten aanzien van een bepaalde groep politiepersoneel bestaat er een zeer grote hang naar autonomie, waardoor het accepteren van warme sturing eerder beperkt is.

Hoewel we bovenstaand citaat allerm minst als representatief beschouwen in relatie tot de houding van leidinggevend en inzake sturing, is het ongenoegen in de praktijk op basis-kaderniveau over de **leiderschapsstijl** zeer groot. Bepaalde inspecteurs stellen vast dat niet iedereen even geschikt is voor het echte straatwerk. Zeker interventie-inspecteurs die steevast in duo op de baan zijn, moeten vaak met lede ogen aanzien hoe een collega zich te buiten gaat aan agressief gedrag jegens burgers. Het feit dat leidinggevend en, nadat ze op de hoogte werden gesteld van deze gedragingen, geen maatregelen nemen bij wijze van reprimande, is een doorn in het oog van heel wat gemotiveerde werkkrachten. In de praktijk leidt het **ongemoeid laten van de ‘rotte appels’** tot een groot ziekteverzuim onder de collega’s aangezien deze eerstgenoemde categorie als een smet op het blazen van het korps wordt ervaren.

‘Veel jonge inspecteurs zijn in feite al snel uitgerangeerd. Dit komt door de manier waarop de organisatie hier met z’n personeel omgaat: we worden zeer streng gestraft, onder andere op het dragen van een uniform en zo van die dingen. Daartegenover staat dat we nooit geprijsd worden voor de dingen die we goed doen. Dat werkt enorm demotiverend. (...) Er zijn ook heel wat afvalligen binnen het korps. Ik bedoel hiermee dat nogal wat collega’s wel eens over de schreef gaan bij het gebruik van excessief geweld ten aanzien van burgers. Ze doen zich te goed aan allerlei buitensporigheden, maar daar wordt nooit wat op gezegd. Er zijn rotte appels, waarvan iedereen weet dat de dingen die ze tijdens hun uren uitspoken niet door de beugel kunnen, maar dat probleem wordt niet aangepakt. Beslissingen en verantwoordelijkheden worden nogal snel afgeschoven. We zitten momenteel met twee collega’s die echt bijna systematisch gewelddadig te werk gaan en ze zijn tegelijkertijd niet vies om af en toe voor sommige dingen een oogje dicht te knijpen. Het gevolg is dat ze een smet zijn op het blazen van ons commissariaat. Bovendien moeten collega’s die wel goed werk leveren en integer zijn daar ineens mee in duo staan. Maar dat werkt niet. Je moet elkaar blindelings kunnen vertrouwen en het is echt belangrijk dat je op het terrein aan hetzelfde zeel trekt. Omdat er vanuit de leiding niks tegen wordt ondernomen, stel ik vast dat goeie collega’s zich systematisch ziek melden, baaldagen nemen, bijvoorbeeld, als blijkt dat ze met één van die twee de baan op moeten.’ (Een interventie-inspecteur)

4.3. Cynische politiecultuur

Inspecteurs vinden politiewerk doorgaans een erg zware stiel, vooral omdat men voortdurend met de zelfkant van de samenleving geconfronteerd wordt. De veelvuldige confrontaties met bepaalde lagen van de bevolking leiden op het terrein tot heel wat denkbeelden die bij momenten worden uitvergroot en worden veralgemeend ten aanzien van andere bevolkingsgroepen. De terminologie die politiemensen daarbij soms hanteren als ze in een bepaalde buurt naar een tussenkomst worden gestuurd, verradt bij momenten een weinig rooskleurig maatschappijbeeld. Enkele inspecteurs spreken over sociaal achtergestelde families in hun wijk als de ‘schele gezinnen’ en conflicten tussen bepaalde groepen van etnische minderheden worden door enkelen steevast als ‘stammentwisten’ gecatalogeerd.

geerd. Dikwijls zijn inspecteurs zich bewust van hun harde uitlatingen. Ze geven aan dat het in de meeste gevallen een manier is om de ruwe aspecten die met hun job verbonden zijn te kunnen ventileren. Het waas van cynisme die over hun uitlatingen hangt, fungeert volgens hen dan ook als een uitlaatklep voor de miserie waarmee ze dagelijks worden geconfronteerd. Uit onze observaties blijkt dat dit cynisme niettemin een invloed kan hebben op de wijze waarop politiemensen zich op het terrein gedragen. Een oproep over een escalerende burenruzie tussen Marokkaanse en Turkse bewoners leidde tot de uitspraak van een interventie-inspecteur waarin hij zich afvroeg of hij daadwerkelijk ter plaatse moest gaan.

‘Die wijk staat bij ons gekend als het ‘hol van de leeuw’. Er zijn daar voortdurend stammentwisten en zodra wij daar als politie ter plaatse zijn, sluiten de rangen zich en keren de omstanders zich tegen ons. Als ik er niet moet zijn, dan blijf ik daar liever weg. Dat ze het maar onder elkaar uitvechten.’

Het thema ‘diversiteit’ behoorde in 2009 tot een wezenlijk credo binnen de Gentse politie. De slogan ‘één in diversiteit’ prijkte op posters naast tal van deurstijlen in de verschillende afdelingen. Daarnaast werd nagenoeg elke bureelruimte voorzien van de nodige ‘*post-its*’ waarop deze veelbelovende slagzin gedrukt stond. Wanneer een inspecteur van het basiskader, net na de overhandiging van deze gadgets, bij zijn dienstchef polste naar de betekenis hiervan, haalde deze laatste nonchalant zijn schouders op. Toen er daarnaast ook badges bleken te bestaan voor elk personeelslid, gonsde het overal van de geruchten. Menig inspecteur vroeg zich af wat ze er nu uiteindelijk mee aan moesten en of ze verplicht waren om die badge op te spelden. Niemand kreeg er uiteindelijk een afdoende antwoord op en verder leek er aan deze campagne op de werkvloer geen ruchtbaarheid te worden gegeven.

De reden waarom we deze anekdote integreren binnen deze context, houdt verband met het feit dat we vanuit onze rol als observator aan de zijlijn duidelijk konden waarnemen hoe ‘van bovenaf’ een aantal initiatieven werden ‘gedropt’ op de werkvloer, zonder dat er daarbij een gepaste omkadering werd geboden. De uitvoerders, die verondersteld worden om het diversiteitsbeleid in de praktijk vorm te geven, blijven immers verder in het ongewisse over het ‘hoe’ en ‘waarom’ van deze campagne. Het mag dan ook niet verwonderen als de verhoopte praktijken op de werkvloer uitblijven en de campagne na verloop van tijd dreigt te verzanden.

De grootstedelijke context waarbinnen de beide korpsen zich situeren, herbergt de aanwezigheid van diverse, etnische minderheden. Het omgaan met culturele diversiteit, als één facet dat onder het containerbegrip diversiteit kan worden begrepen, leidt in de praktijk tot uiteenlopende houdingen. Sommige inspecteurs proberen met scha en schande contacten op te bouwen en te onderhouden met een aantal sleutelfiguren uit allochtone gemeenschappen, anderen vertonen veeleer een ontwijkende houding en laten zich liever niet in met het onbekende.

‘De aard van de wijk maakt dat het hier soms erg broeierig kan zijn. Hier wonen meer dan 150 verschillende nationaliteiten samen en één vonk is vaak genoeg om de hele buurt in rep en roer te zetten. Die ontvlambaarheid heb ik al onmiddellijk gevoeld wanneer ik hier kwam werken. Vandaar dat het des te belangrijker is om zoveel mogelijk aanspreekpunten te hebben voor als er zich hier een incident voordoet. Dikwijls kan zo’n contactpersoon heel nuttig zijn om een paar heethoofden tot bedaren te brengen. De aanwezigheid van geüniformeerde mensen kan immers als een rode lap op een stier werken, zo heb ik gemerkt.’ (een wijkinspecteur)

‘Hier in deze buurt woedt een ware territoriumstrijd tussen twee gemeenschappen. Het komt er vanuit de politie echt op aan om ‘niet af te geven.’ Ik heb collega’s die geneigd zijn om zich daarom niet meer in deze buurt te vertonen, want wij worden voortdurend getest en uitgedaagd. Toch vind ik het belangrijk dat ze ons hier kennen en dat we niet laten zien dat we schrik hebben. Als je deze plaats vermijdt, geeft dat het signaal dat je schrik hebt en dan ben je gegarandeerd verloren. Daarom probeer ik altijd beleefd te blijven en toch rustig een praatje te slaan.’ (een interventie-inspecteur)

‘Hier in de buurt hebben we een parkje, waar wel eens klachten over komen rond overlast. Het gaat dan om van die Marokkaanse gasten die zich met van die ‘boom-cars’ ophouden, terwijl ze de geluidsinstallatie helemaal open zetten. Er zijn een aantal van onze jongere inspecteurs die daar niks van durven zeggen. Ze voelen zich geïntimideerd en zijn nogal snel gekrenkt in hun eergevoel als politiemans. Als het enigszins kan, dan sturen we er wel een oudere inspecteur op af. Die kan de beledigingen aan zijn adres wat beter relativeren en weet de situatie uiteindelijk zo wel te de-escaleren.’

Veel politiemensen geven spontaan te kennen hoe ze na verloop van een aantal dienstjaren het gevoel ervaren van ‘uitgerangeerd’ te zijn. Sommigen spreken letterlijk in termen van ‘**burn-out**’ en maken gewag van een apathische houding. Inspecteurs vertellen daaromtrent dat ze, naarmate dat ze langer in dienst zijn, een soort van pantser ontwikkelen waardoor bepaalde zaken die ze aanvankelijk als schokkend ervoeren, nog maar nauwelijks tot hen doordringen. Deze houding vertaalt zich op het terrein in een **cynische attitude**. Een inspecteur vertelt ter illustratie hoe ze in het begin van haar loopbaan bij de politie stevast zorgvuldig vaststellingen verrichtte in aangelegenheden waarbij sprake was van intrafamiliaal geweld (verder: IFG). Maar de wetenschap dat het aantal oproepen voor IFG continu is, leidt tot een gevoel van machteloosheid. De oproepen voor deze feiten overstijgen het werkaanbod dat men vanuit de eerstelijnsdienst kan bieden, waardoor men noodgedwongen een filterfunctie inbouwt waarbij men enkel de zeer zware situaties nog het hoofd gaat proberen te bieden.

4.4. Kloof/spanningsveld tussen aanstuurders en uitvoerders

In zekere zin illustreert bovenstaande paragraaf hoe situationele of persoonsgebonden elementen de keuze van een beslissing op het terrein kunnen beïnvloeden. Nochtans wijzen de inspecteurs de organisatie in vele gevallen aan als ‘verantwoordelijke’ voor het feit

dat men soms moet schipperen tussen beleidsvoorschriften enerzijds en haalbaarheid anderzijds. Dat men in vele gevallen zelf een inschatting maakt van de ernst van een situatie en op basis daarvan een overweging maakt tot op welke hoogte men daar in gaat investeren, wijt men aan het feit dat de **kloof tussen uitvoerder en middenkader** te groot is. Sommige leidinggevenden ondernemen pogingen om het basiskader te betrekken, maar reageren ontgoocheld als blijkt dat de verwachte input uitblijft.

‘Bovendien wordt er in de wandelgangen veel gepraat in termen van ‘wij’ (de interventie-inspecteurs) en ‘zij’ (de leidinggevenden). Om die kloof enigszins te verkleinen, zeg ik altijd tegen mijn mensen dat zij op een overleg echt hun eigen inbreng kunnen doen. Maar, merkwaardig genoeg, als ik hen expliciet vraag naar enige input, dan stel ik vast dat er nauwelijks een inbreng gebeurt?! Nochtans leeft de indruk zeer sterk dat men wel enorm apprecieert dat men op geregelde basis communiceert van wat er achter het beleid zit.’ (Een hoofdinspecteur bij de interventie)

Voor heel wat situaties bestaan draaiboeken en (dwingende) richtlijnen maar de context waarbinnen de uitvoering dient te gebeuren, lijkt men daarbij buiten beschouwing te hebben gelaten, zo leren ons de ervaringen van het basiskader. Een en ander leidt ertoe dat de implementatie van richtlijnen in de praktijk onhaalbaar wordt bevonden. In de praktijk leidt het spanningsveld tussen het wenselijke enerzijds en het haalbare anderzijds tot een gevoel van demotivatie.

De credibiliteit die beslissingen van leidinggevenden zonder noemenswaardige terreinervaring genieten is bovendien uiterst gering, zo blijkt.

’t Is zo dat het middenkader nu een groot machtsblok is en bestaat uit criminologen en managers, die zelf nooit een pv hebben opgesteld. Ze kunnen het niet eens, aangezien ze het nooit eerder hebben gedaan. Er wordt niet gestuurd bij het uitoefenen van concrete politietaken, er heerst een cultuur van ‘management by e-mail’, men komt niet vanachter zijn bureau vandaan om zijn manschappen te sturen.’ (Een inspecteur)

‘Het is onwaarschijnlijk hoeveel commissarissen er binnen het politiekorps rondlopen. Het merendeel heeft dan ook niets omhanden, hé. Wij hebben er hier eentje rondlopen met de bijnamen ‘Commissaris Paperclip’ omdat hij verantwoordelijk is voor alle bureaubehoeften. Maar wij zouden meer gebaat zijn bij iemand die ons inhoudelijk wat meer bijstand kan leveren op het terrein. Helaas hebben die mensen zelf vaak hooguit twee jaar terreinervaring, waardoor we ook nooit bij hen ten rade gaan, want de ervaring heeft ons geleerd dat ze zich vaak zelf ook geen raad weten met een situatie.’ (Een buurtinspecteur)

De onwil om de legitimiteit van hiërarchisch hoger geplaatsten te accepteren, speelt evenwel niet alleen binnen de Belgische lokale politie. Eerdere buitenlandse onderzoeken (Rowe, 2006) wezen immers eveneens uit dat de acceptatie van leiderschap op frontlijn-niveau doorgaans veel groter is als leidinggevenden ook beslagen zijn in de complexe uitvoeringspraktijk.

‘Onze teamleider is echt wel competent. Hij communiceert heel duidelijk naar ons over de actieplannen en eens om de zes maanden worden de prioriteiten geëvalueerd. Wij worden bevraagd over de hete hangijzers in onze wijk en ik heb het gevoel dat daar echt wel rekening mee wordt gehouden. Het is daarnaast iemand die als één man achter elk van ons staat. Hij is erg geliefd en mag ons alles vragen.’ (Een interventie-inspecteur)

Heel wat inspanningen tot aansturing vanuit het middenkader lijken vast te lopen op een zekere **onwil**. Het is daarbij niet altijd duidelijk op te maken of de **weerstand** tegen de implementatie gericht is tegen het beleid ‘*an sich*’, of is ingegeven vanuit een totale afwezigheid van loyaliteit ten aanzien van de figuur van de leidinggevende. Zoals volgend citaat illustreert, sluit in de praktijk de ene verklaring de andere niet uit.

‘Het probleem is ook dat die nieuwe lichte commissarissen draaiboeken opstellen, die theoretisch gezien allemaal heel mooi ogen. Maar denk je dat er iemand zo’n draaiboek eens toetst op haalbaarheid? Er bestaan draaiboeken rond moord, verdwijningen en andere fenomenen. Op zich zit dat allemaal goed in elkaar en zou dat onze mensen goed kunnen helpen op het terrein, maar als je die dingen in de praktijk moet uitvoeren, dat is onmogelijk. Er wordt geen rekening gehouden met veelvoorkomende scenario’s, zoals situaties waarbij je ’s nachts moet tussenkomen, met een gebrek aan capaciteit, bijvoorbeeld. Terwijl dat dát nu eenmaal de realiteit is, hé. Onderbemannings is de norm. Dan moet je volgens mij toch al een fameuze ‘krak’ zijn om je aan dat draaiboek te houden, volgens mij. Zo’n schema is goed hanteerbaar in buitenzones, maar in een groot korps als het onze zit je bovendien nog eens met het probleem dat alles is onderverdeeld in gespecialiseerde cellen. Zodra het niet exact omschreven is in iemands functieomschrijving stel je al gauw vast dat iedereen en niemand ermee bezig is.’ (Een inspecteur)

Bovenstaande getuigenis illustreert hoe theoretische modellen niet altijd onverkort toepasbaar zijn op de complexe politiepraktijk. Het feit dat bepaalde onderrichtingen volgens het basiskader de toets aan de praktijk niet zonder meer doorstaan, leidt ertoe dat men vaak moet improviseren. Daardoor moet men afwijken van allerhande voorschriften en is de uitkomst van beslissingen op het terrein in grote mate onderhevig aan persoonlijke en situatiegebonden elementen. Op die manier krijgt beleidsvrijheid en autonomie in de praktijk concreet gestalte.

‘Als er iets gebeurt, dan zal iedereen dat op zijn manier afhandelen, ook al bestaat er een interventieboekje¹²⁴.’ (Een inspecteur)

Onderstaand citaat toont aan op welke manier keuzes inzake specialisatie en generalisatie met betrekking tot taakinhoud, de betrokkenheid bij het werk niet altijd ten goede doet komen. Voor wat betreft de kritieken hieromtrent, zien we dezelfde pijnpunten opduiken

¹²⁴ Dit is een zakboekje waarin men, naargelang de vaststelling van een gegeven misdrijf, een overzicht kan vinden waarin de te volgen procedures in omschreven staan.

in beide korpsen. De manier waarop de recherche organisatorisch is ingedeeld in de twee politiezones, vertoont dan ook zeer grote parallellen.

‘Men spreekt altijd in termen van specialisten en generalisten binnen de politie. Maar de specialisatie is nu zodanig ver doorgevoerd op structureel (organisatorisch) niveau dat men slechts denkt in het belang van zijn eigen eiland en niet de belangen van het hele korps voor ogen houdt.’ (een leidinggevende van de rekerchedienst)

Een collega vult aan:

‘Die opdeling in units heeft tot gevolg dat iedereen zich krampachtig vasthoudt aan de materie waarin hij zogezegd gespecialiseerd is. Vanaf dat er iemand een actie heeft georganiseerd en operationele bijstand nodig heeft van andere units, dan is dat dikwijls al te veel gevraagd. Iedereen zit zo op zijn eigen materie, waardoor de betrokkenheid op de werkzaamheden van collega's soms echt heel gering is.’

Vanuit verschillende hoeken formuleert men kritiek op het personeelsbeleid. Men kant zich daarbij uitdrukkelijk tegen de **eenzijdige ‘top-down’ benadering** omdat men op niveau van de frontlijn de moeilijke dynamiek tussen beleid en uitvoering zeer goed aanvoelt. Door de vaak onvoorspelbare interactie met de omgeving, waar het beleid op frontlijnniveau tenslotte tot leven moet komen, laat de praktijk zich volgens inspecteurs van het basiskader nu eenmaal niet vatten in protocollen en draaiboeken. Dat deze complexe realiteit vaak door leidinggevendenden miskend wordt in relatie tot de uitvoering van basispolitietaken, ervaart men als een grove onderschatting van de moeilijkheidsgraad van het werk. Het **gebrek aan interne waardering** dat men ervaart, leidt tot een geringere intrinsieke motivatie. De kans dat men de beleidsvrije ruimte die men heeft naar eigen inzichten positief zal proberen in te richten, is dan ook beduidend kleiner. Nochtans blijkt job-satisfactie daarbinnen een cruciale sleutel tot de realisatie van wijkwerking.

‘Ik denk dat wij binnen de wijk de grootste vrijheid hebben van het hele politiekorps. Ik schat de verhouding op zo'n 60/40. Als wij onze dag beginnen, weten wij nooit hoe hij zal eindigen. 't Is telkens weer een verrassing van wat er zal gebeuren. De vrijheid om binnen en buiten te gaan is enorm groot. Als je deze job graag doet, kan je ontzettend veel realiseren; als je veel buitenkomt, dan trek je je veel aan, hé. Ik bedoel dan niet alleen problemen ofzo, maar ook in de betekenis van betrokkenheid. Het wordt al snel jou wijk, hé.’ (Een buurtinspecteur)

‘Het is in feite zo dat wij volledig vrij zijn in wat we doen. Een vorm van sturing ondervind ik niet echt.’ (Een buurtinspecteur)

‘Wij hebben als wijkinspecteur heel veel vrijheid. Wat wij precies moeten doen? In feite is het vooral een kwestie van goed en veel uit je duim kunnen zuigen.’ (Een buurtinspecteur)

Pogingen om leidinggevendenden te appelleren aan hun verantwoordelijkheid op het terrein en verzuchtingen van inspecteurs waarbij ze grensoverschrijdend gedrag van collega's aan de kaak stellen, vallen steevast in dovemansoren, zo menen een aantal respondenten.

Een praktijkvoorbeeld maakt duidelijk hoe de veelvuldige blootstelling aan schrijnende situaties kan uitmonden in kwalijke praktijken als de (korps)leiding geen gehoor geeft aan de verzuchtingen op basiskaderniveau.

‘Een van onze collega’s is een tijd geleden door het lint gegaan. Hij was enorm gemotiveerd op het ogenblik dat hij hier als interventie-inspecteur aan de slag ging. Maar zijn idealisme en engagement nam zienderogen af na een paar jaar in deze wijk te hebben gewerkt. Wij komen steeds met de hope-loze gevallen in aanraking. Ook ondervinden we heel wat moeilijkheden met de allochtone gemeenschap. Op de duur krijg je een totaal ander beeld van de samenleving. Wij zagen die jongen zo afglijden. Hij raakte gefrustreerd omdat hij ondervond dat er zoveel straffeloosheid was en stelde zich vragen of zijn werk nog wel zin had. Politiewerk is voor een groot stuk dweilen met de kraan open, natuurlijk. Zolang je je daarvan bewust bent, hou je deze job wel vol. Maar hij ontwikkelde daardoor heel wat vooroordelen ten aanzien van allochtonen. Hij voelde dat het straatwerk in deze buurt hem niet meer afging en dat hij zich soms moest beheersen tijdens bepaalde interventies. Hij was zich ervan bewust dat hij zodanig opgebrand geraakte, dat hij bepaalde bevolkingsgroepen geen enkel krediet meer gaf. Hij heeft dat meermaals aangekaart bij de leiding, want hij wilde zich echt tegen zichzelf beschermen. Hij had schrik dat hij vroeg of laat een stommitieit zou begaan. Helaas vond hij nergens gehoor met zijn verhaal en op zekere dag is de boel ontploft. Hij is zijn boekje zwaar te buiten gegaan en is nu geschorst. Hij heeft in hechtenis gezeten, zijn gezinsleven is op de klippen gelopen en dergelijke. Dat is dus echt de schuld van de organisatie, hé. Iedereen kon dat hier al maanden van tevoren zien aankomen. De collega’s hier weten allemaal pertinent dat die man verschillende keren gevraagd heeft of hij een overplaatsing kon krijgen, maar ze hebben hem gewoon aan zijn lot overgelaten. Ik vind dit een zeer schrijnend voorbeeld en helaas erg typerend voor de manier waarop het korps hier met zijn personeel omgaat. Je moet het maar allemaal zelf zien te redden. In relatie tot dit voorval vind ik dat je de organisatie met de vinger moet wijzen. De leiding heeft zijn verantwoordelijkheid in deze totaal niet genomen.’ (Een interventie-inspecteur)

Dit sprekend praktijkvoorbeeld illustreert hoe sterk het gevoel op basiskaderniveau leeft dat men **aan zijn lot** wordt **overgelaten**. Nochtans is de impact van zijn beslissingen soms niet gering, integendeel. Tijdens het observeren kwam het voor, dat we een buurtinspecteur vergezelden naar het appartement van een jong koppeltje van vreemde origine. Middels een geïmproviseerde vragenlijst over België en stad Gent, moest het echtpaar op basis van parate kennis bewijzen dat ze voldoende ingeburgerd waren, om alsnog een gunstig advies voor naturalisatie te krijgen. De buurtinspecteur stelde hen vragen zoals ‘Wat is het belangrijkste streekgerecht waarvoor deze omgeving gekend staat? Welk museum staat er in het Citadelpark?’ Het echtpaar reageerde onthutst en kon in de ogen van de buurtinspecteur geen afdoend antwoord geven op zijn vragen. De buurtinspecteur vertelde ons hoe hij zich bewust is van de verstrekkende gevolgen die zijn advies kon hebben voor de betrokkenen, terwijl hij niet over welomlijnde criteria beschikte op basis waarvan hij de uitkomst van zijn beslissing kon evalueren.

‘Persoonlijk vind ik dat de willekeur op de werkvloer regeert. Ik ben er niet van overtuigd dat die vrijheid door iedereen op een goeie manier wordt aangewend en benut om zich dienstbaar op te stellen ten aanzien van de burger. Een voorbeeld daarvan is de naturalisatieprocedure. Als buurtinspecteur heb je daar zelf heel veel in te beslissen, bij de evaluatie van zo’n dossier. De weerzin ten aanzien van vreemdelingen in combinatie met de afwezigheid van een leidraad om zo’n dossiers af te ronden, leidt tot bedenkelijke praktijken. Ik schaam mij over hoe collega’s allochtonen hier behandelen.’ (Een buurtinspecteur)

Deze getuigenis illustreert hoe groot de beslissingsruimte in de praktijk kan zijn en hoe het ontbreken van richtlijnen de deur kan openzetten voor willekeur.

Over de **wijze van aansturing** of het gebrek eraan, merken we heel veel ongenoegen. Eerder wezen we al op het feit dat inspecteurs zich op het terrein vaak kwetsbaar voelen. Dit gevoel vloeit naar eigen zeggen voort uit het feit dat men onvoldoende opgeleid is om aan de complexe vragen en noden van burgers het hoofd te bieden enerzijds, maar anderzijds voelt men zich onvoldoende gesteund vanuit de organisatie.

‘Je hebt klaagzieke burgers die van alles een probleem maken. Soms proberen ze ons in te zetten als privépolitie maar dat pakt bij mij niet. Hoewel de grens soms heel dun is. Zo is er een klaagzieke vrouw in mijn wijk die een heel kapitaal heeft bijeen gespaard om haar buurman koste wat het kost voor de rechter te slepen. Nu moet je als leidinggevende wel een lijn durven trekken, vind ik, om te bepalen tot op welke hoogte je in dat verhaal meegaat. Sommige burgers zijn zo verzuurd en leven precies tegen hun zin, dat ze van alles een halszaak maken. Maar vanuit de leiding laat men de boel gewoon ongemoeid. En nu begint ze me ook al af te dreigen. Als ik niet tussenkom, zegt ze, dan ben ik bij haar niet meer welkom. En dat maakt het voor mij wel moeilijk, aangezien die vrouw wel veel weet over het reilen en zeilen in de buurt.’ (Een buurtinspecteur)

Verzoeken om bijkomende opleidingen te volgen bijvoorbeeld, worden zelden ingewilligd. Een deel van de inspecteurs ervaart dit als een recht op zelfontwikkeling dat hen wordt ontzegd en raakt gefrustreerd omdat men zich beknot voelt in zijn of haar ambitie. Nochtans is de vraag tot bijscholing en/of intervisie bij sommigen groot.

‘Eigenlijk worden wij niet of nauwelijks op de hoogte gehouden van mogelijkheden tot bijscholing. Voor bepaalde zaken kunnen wij een zogenaamd ‘baremische opleiding’ volgen, maar meestal is dat aanbod vrij beperkt en sluit het niet altijd aan op de behoeften die wij altijd hebben. (...) Zonet hebben wij een vorming gevolgd rond communicatie met bepaalde etnische minderheden. Op zich was dat voor ons een erg verrijkende ervaring. Het biedt ons namelijk handvaten op het terrein waarmee we heel concreet aan de slag kunnen. Als ik nu in een situatie met mensen van die bepaalde origine geconfronteerd wordt, dan weet ik wat me te wachten staat en hoe ik mijn discours ten aanzien van hen kan opbouwen. Dat die vorming georganiseerd wordt, heb ik ook maar toevallig ‘viavia’ vernomen. Terwijl dat vanuit onze functie bijna een must is om zoiets te volgen, vind ik. Nu ik weet hoe ik met

die doelgroep het best communiceer, denk ik ook dat de frustratiedrempel heel wat hoger zal liggen. Ik weet nu hoe die mensen denken en kan mijn verwachtingen ten aanzien van hen veel realistischer stellen. Ik ben ervan overtuigd dat mijn collega's daar ook veel baat bij zouden ondervinden, maar niemand is daarin geïnteresseerd, ze vinden het allemaal flauwekul. Ook vanuit het beleid vind ik het jammer dat zo'n vorming niet naar ons gecommuniceerd wordt.' (Een buurtinspecteur)

Doorgaans is men zich sterk bewust van de zware verantwoordelijkheid en de behoefte die daaruit voortvloeit om zich voldoende communicatief te gedragen ten aanzien van de mondige burger is sterk aanwezig.

Het is merkwaardig om vast te stellen dat, vooral op niveau van de interventiedienst in Gent, het basiskaderpersoneel zoveel als mogelijk wordt aangemaand om gebruik te maken van 'warme sturing'. Interventie-inspecteurs uit deze politiezone brachten meermaals ter sprake hoe ze ervaren dat hun handelingsvrijheid voortdurend wordt ingeperkt. Vanuit het middenkader hamert men zo nadrukkelijk op de zware verantwoordelijkheid die men op straat heeft, dat veel inspecteurs met een schrikbeeld de straat op gaan. Ophefmakende zaken in de media over misbruik van politiebevoegdheden, maar ook de mondige burger die in toenemende mate zijn weg vindt naar interne en externe controleorganen, voeden een klimaat waarin angst regeert. Paradoxaal genoeg leidt de diepgewortelde schrik bij heel wat - vaak jonge en onervaren - inspecteurs om in een situatie verzeild te raken waarin ze uit onachtzaamheid ongewild bevoegdheden zouden *misbruiken*, tot een angst, wat hen belet hun mandaat in bepaalde situaties te gebruiken.

Afgezien van een kleine minderheid die, meestal omdat ze kunnen terugvallen op jarenlange terreinervaring, zich zelfzeker genoeg voelt om uiteenlopende situaties het hoofd te bieden, domineert het beeld waarbij het uitvoeringswerk de politiek van het minste kwaad voorstaat. De angst om een verkeerde beslissing te nemen genereert immers een paralyserend effect.

'Heel wat van onze collega's ondernemen op den duur niks meer, omdat ze schrik hebben om fouten te maken. De burger is zo mondig geworden en dient bij alle mogelijke diensten klacht in tegen de politie. Het feit dat wij niet gedekt worden door onze eigen organisatie is enorm ontmoedigend voor velen. Ergens is dat wel te verstaan, immers: welk signaal geef je naar de buitenwereld? Wij zijn voortdurend 'kop van jut'. We worden in het water gesmeten zonder dat ze ons eerst goed hebben leren zwemmen. Dan is het ergens maar normaal dat sommigen koudwatervrees krijgen voor bepaalde opdrachten. De schrik om iets verkeerd te doen zit er behoorlijk in bij veel collega's.' (Een buurtinspecteur)

De visies van de respondenten onderschrijven voorts ook het belang dat politiemensen hechten aan terreinervaring. Ze zijn van mening dat politiewerk maar kan worden geleerd op straat.

Samenvattend kunnen we stellen dat op dit moment, een aantal uitzonderingen niet te na gesproken, op grote schaal het gevoel leeft dat men zich op basiskaderniveau onvoldoende gesteund voelt. De geringe betrokkenheid van bepaalde leidinggevenden staat in schril contrast met de soms drastische sancties die er volgen op een misstap, zo geven inspecteurs aan. Het feit dat men soms achteraf wordt aangesproken op een tussenkomstervaart men daarom eerder als een vorm van ‘controle’ in plaats van als blijk van betrokkenheid. Sommige inspecteurs geven volmondig toe dat ze zich om die reden zoveel als mogelijk willen onttrekken aan toezicht ‘van bovenaf’, omdat ze menen dat het evenwicht tussen sturing a priori en sturing a posteriori volkomen zoek is.

‘De voorbije zomer heeft men bij de politie in de kustgemeente een proefexperiment gedraaid waarbij camera’s op de kepies werden geplaatst. Zogezegd zou dat zijn om de veiligheid van de politiemensen voor een stuk te bewaken als ze op het terrein zijn. Ik vind dat klinkklare onzin. Dat is weer een verdoken manier om ons te controleren. Net zoals met die gps-toestellen in de wagens waarmee men ons ten allen tijde kan lokaliseren. Ik kan u zeggen: met zoiets moeten ze hier niet afkomen. Desnoods zal ik daar eigenhandig een stokje voor steken. Men heeft er al een paar geïnstalleerd, maar niet geheel toevallig zijn al die toestellen intussen wel gesaboteerd. Denken ze nu echt dat ze ons de hele tijd moeten controleren? In plaats dat ze dat geld eens investeren in briefinglokalen of cellencomplexen op het commissariaat opdat wij tenminste ons werk eens naar behoren zouden kunnen doen.’ (Een inspecteur van de interventiedienst)

Deze empirische gegevens doen ons besluiten dat de manier waarop korpsen vandaag georganiseerd zijn, grotendeels berusten op het uitgangspunt waarbinnen de politie wordt gezien als een strikte hiërarchische ketting van ‘*command and control*’. De waargenomen aansturing geschiedt voornamelijk *ex post facto*.

4.5. Workload

Situationele omstandigheden kunnen tijdens het uitvoeringswerk voor onverwachte wendingen zorgen en extra werklast creëren. De hoge ‘workload’ houdt in dat men bijkomende afwegingen moet maken, een soort prioritering in functie van haalbaarheid. Daarbij moeten politiemensen rekening houden met beschikbare capaciteit, maar ook moeten ze daarbij rekening houden met de werking van andere instanties.

Een speurder verduidelijkt tijdens een grootschalige controleactie op drugs, hoe de situationele omstandigheden de doelmatigheid van een korpsbrede actie soms op de helling kan doen brengen. Het feit dat deze acties doorgaans tijdens een weekend plaatsvinden, brengt sowieso een verminderde politiecapaciteit met zich mee enerzijds, maar anderzijds is de permanentie van de dienstverlening van andere instanties op specifieke tijdstippen niet gewaarborgd.

‘Het probleem is dat veel mensen die we controleren in het kader van drugscontroles illegaal in ons land zijn. In dat geval moeten wij steeds de Dienst

Vreemdelingenzaken (verder: DVZ) op de hoogte brengen. Nu, zo'n illegaal krijgt dan het bevel om het grondgebied binnen de vijf dagen te verlaten, maar het probleem is dat er verder niks mee gebeurt: er is geen instantie die controleert of die persoon ook echt het land verlaten heeft. In het geval waarmee we met een illegaal te maken hebben en de controle negatief blijkt te zijn, moeten we tot een bestuurlijke aanhouding overgaan. Dat is dat voor ons tijdverlies. Zeker op een dag als vandaag, een zaterdagmiddag, want dan is er bij DVZ ook minder volk op de dienst en dat verhindert ons om ons gewone werk te doen. (...) Het kan dus best zijn dat als we subiet vier illegalen aantreffen, we onze actie moeten opschorten, omdat we voor de rest van de dienst onze handen vol hebben met administratie. (...) Veel van ons cliënteel is daarnaast relatief jong. Om te ontsnappen aan een vervolging, gebeurt het dat ze liegen over hun leeftijd. Als je hen mag geloven zijn ze allemaal nog maar zeventien jaar oud. Dat betekent dat wij binnen een bepaalde termijn uitsluitel moeten krijgen over de leeftijd, aan de hand van een botscan. Dat impliceert dus meteen ook dat we sowieso al twee van onze mensen kwijt zijn voor een overbrenging naar het ziekenhuis.'

Deze onverwachte werklust gaf tijdens een huiszoeking aanleiding tot een overleg tussen enkele speurders, waarbij ze zich afvroegen of ze het illegale dienstmeisje dat ze daarbij aantreffen wel 'officieel' hadden opgemerkt. Aan de ene kant hield de vertwijfeling verband met de extra werklust die hen dat zou opleveren, maar aan de andere kant zou het onopgemerkt laten van haar aanwezigheid het geheim van het onderzoek in het gedrang kunnen brengen. De verdachte waarnaar men op zoek was, werd op het ogenblik van de inval in de woning namelijk niet aangetroffen. Als men de dame daarentegen onopgemerkt zou laten, zou ze de inval van de politie immers kunnen verklikken en zou dat het spoor naar de verdachte kunnen doen verdwijnen.

Tijdens het patrouilleren in het kader van een korpsbrede actie naar gauwdieven, kwamen we volgende situatie tegen.

We bemerkten een peuter op de achterbank van een geparkeerde wagen langs de kant van een drukke snelweg. De inspecteurs stelden zich vragen bij het feit dat het kind helemaal alleen in de wagen zat, terwijl er in de nabije omtrek geen mens te bespeuren viel. De inspecteurs waren bezorgd, aangezien het een snikhete zomerdag was en de temperaturen in de wagen wellicht hoog opliepen. Toen we uitstapten om ons te vergewissen wat er zich precies voordeed, troffen we in een nabijgelegen berm een man aan, die gehurkt in de bosjes cocaïne zat te snuiven. De inspecteurs weten zich niet onmiddellijk raad met het voorval. Ze beseffen dat de prioriteiten in het kader van de actie vandaag rond gauwdiefstallen liggen. Dit brengt met zich mee dat ze zich beschikbaar moeten houden voor het uitvoeren van opdrachten in het kader van een eventuele heterdaadsituatie daaromtrent. Maar tezelfdertijd vinden ze de feiten toch behoorlijk bezwarend, waardoor ze zich afvragen welke de aard van hun tussenkomst precies behoort te zijn. Het duo inspecteurs is vandaag samengesteld uit inspecteurs van afzonderlijke eenheden, waardoor ze bovendien geen idee hebben van de opvattingen en de werkwijze van de andere collega. Ze ver-

tellen ons dat ze dit een zeer moeilijke situatie vinden, omdat ze weten dat er verschillende opties zijn die een uitweg hiervoor kunnen bieden. Ze onderhandelen onderling over de mogelijkheden die ze hebben en bediscussiëren hun keuzes in relatie tot de gevolgen die de respectievelijke beslissing inhoudt. Het duurt een poosje voor ze besluiten om de man in kwestie te laten gaan, niet zonder hem een fikse uitbrander te geven, waarbij ze hem wijzen op zijn verantwoordelijkheid over het kind.

‘Zoiets vind ik een dilemma. Het kind van de man zit gewoon in de auto te wachten op zijn vader, terwijl de papa rustig zijn lijntje zit te snuiven. Zoiets kan gewoon niet. Wat moet ik doen? Enerzijds is dat een strafrechtelijke inbreuk: drugs zijn gewoon verboden. Anderzijds heb ik dit nu maar toevallig opgemerkt, omdat we hier voorbij reden en eigenlijk op zoek waren naar iets totaal anders. Vanuit moreel oogpunt vind ik zo’n gedrag beneden alle peil. Maar moet ik nu een hele cinema gaan maken alleen voor dit feit, terwijl er van ons verwacht wordt dat wij vandaag tijdens een actie onze capaciteiten volledig ter beschikking stellen in functie van een ander fenomeen? Ik vind dat een moeilijke keuze. Doorslaggevend in mijn afweging is nu wel dat die man niet gekend blijkt te zijn bij onze diensten voor andere feiten. Dus zolang zijn druggebruik occasioneel is en hij de verantwoordelijkheid over zijn kind neemt, kan het voor mij maar net, hoewel ik dit een erg moeilijk geval vind. (...) Wij zijn dus vrij om die afwegingen te maken, maar dat valt in de praktijk niet altijd mee, hoor. In dit geval heb ik die man wel eens serieus de les gespeld, ik kan maar hopen dat hij er zijn conclusies uit trekt.’ (Een inspecteur van de interventie)

Bovenstaande praktijksituaties, die we op basis van onze observaties konden optekenen, laten zien hoe complex de omstandigheden kunnen zijn, waarmee politiemensen in de eerste lijn worden geconfronteerd. Het is nooit één enkel element dat bepalend is voor de uiteindelijke keuze die men maakt. Veeleer wordt het beslissingsproces beïnvloed door een complex samenspel van factoren. Op basis van deze uittreksels blijkt dat de dwingende ‘workload’, in combinatie met schaarste inzake capaciteit bijvoorbeeld, erg bepalend kan zijn voor de uitkomst van een tussenkomst. Opnieuw stellen we vast dat ‘*non enforcement*’, oftewel het niet systematisch handhaven van formele richtlijnen niettegenstaande dit tot de legitieme opties (of beter: plichten) behoort, een courant gebruik is in de uitvoeringspraktijk. De oneindige vraag naar haar diensten zet politiemensen op het terrein er soms noodgedwongen toe aan om bepaalde situaties ongemoeid te laten.

Er zijn evenwel ook situaties denkbeeldig, waarin politiemensen afwijken van de organisatorische aansturing, omdat er andere belangen gelden, ophelderingsgraad bijvoorbeeld. Tijdens het patrouilleren in het kader van een korpsbrede actie bijvoorbeeld, besliste een duo inspecteurs om een fietsdief aan het station te klissen. Ook was de opdracht die hen in het kader van deze dienst werd toebedeeld van een heel andere aard, ze vonden het niettemin opportuun om deze vatting op heterdaad uit te voeren.

‘Meldingen van fietsdiefstal, daar wordt meestal een VPV van opgesteld. Dit betekent dat die feiten maandelijks middels een ‘*listing*’ aan het parket wor-

den overgemaakt. Meestal is de dader toch onbekend, dus gebeurt er verder niks bijzonder mee en wordt dat geseponeerd omwille van technische redenen. Vattingen op heterdaad gebeuren niet zo vaak voor deze feiten. Vandaar dat we deze dader nu wel inrekenen. Het zou wel eens kunnen dat die verantwoordelijk is voor een heel groot deel van de fietsdiefstallen in deze buurt. Wie weet komen we via hem een hele zwendel op het spoor.'

Deze gebeurtenis toont aan op welke manier de 'waan van de dag' en bepaalde belangen (ophelderingsgraad) kunnen interfereren met de agenda die voor een bepaalde dienst werd vastgelegd.

Het gros van de politiemensen geeft te kennen dat de **toevloed van papierwerk** de voorbije jaren alsmear grotere proporties heeft aangenomen. In vele gevallen miskent men het belang van al die administratie, aangezien men het gevoel heeft dat men daardoor in eerste instantie voor de statistieken werkt en niet langer voor de burger. De mate waarin de inspecteurs op basiskaderniveau gevolg geven aan doelstellingen waarvan de resultaten minder tastbaar zijn of pas op middellange termijn vrucht afwerpen, blijkt sterk te variëren. Het 'schrijfwerk' wordt vaak als argument aangegrepen om opdrachten die iets meer onbestemd zijn, niet te (moeten) doen.

'Waarom zou ik de hele dag in mijn buurt rondlopen als ondertussen al mijn kantschriften gewoon blijven liggen? Ik moet ervoor zorgen dat mijn werk gedaan wordt, hé. Ik heb ondertussen al ettelijke herinneringen gekregen dat mijn afwerktermijnen bijna verstreken zijn. Als ik niet onmiddellijk maak dat ik mijn stukken op tijd heb afgewerkt, dan gaat mijn baas daar niet mee lachen.' (Een buurtinspecteur)

Eerder wezen we al op de manier waarop politiepersoneel geëvalueerd wordt. De wijze waarop bepaalde taken systematisch wel en anderen stelselmatig niet worden gevalueerd, werkt dit soort van legitimatie in de hand. Het basiskader is zich sterk bewust van het gewicht dat door de leiding aan statistieken wordt toegekend.

'Onze baas zal het misschien niet met zoveel woorden zeggen, maar cijfers zijn belangrijk. Ze kunnen ons geen quota opleggen, maar alles wordt wel nauwgezet bijgehouden in die wijkteammanager. Het aantal dossiers per inspecteur per wijk wordt daarin nauwgezet bijgehouden, maar in feite zegt dat niet altijd iets over onze werklast.' (Een inspecteur van de wijkdienst)

Een leidinggevende op wijkniveau vertelt ons hoe hij geen andere mogelijkheid ziet dan het turven van het aantal dossiers van zijn buurtinspecteur, om de werklast van zijn buurtinspecteurs te evalueren.

'Om mijn mensen te beoordelen op hun werkzaamheden, baseer ik me op de Gauss-curve. Zodra er uitschieters zijn in welke richting dan ook, weet ik dat er iets niet klopt. (...) Een goeie wijkagent situeert zich dus ergens in het midden van de normaalverdeling.' (Een commissaris van de wijkdienst)

Het belang van straatwerk wordt door vele collega's onderschreven als voorwaarde voor het verrichten van kwaliteitsvol politiewerk, ofschoon deze taak steeds meer in de verdrukking geraakt door administratieve overlast.

'Ik beperk mijn administratieve taken tot het absolute minimum. Wij moeten vooral veel op straat zijn. Zeker als rechercheur moeten wij alles weten. Dat kan alleen maar door veel buiten te komen en uw zintuigen op scherp af te stellen. Binnen zitten is een hopeloze zaak. Dan moet je achter de feiten aanhollen, terwijl je juist overal op tijd je neus moet gaan insteken.' (Een speurder)

'Vroeger gingen we met de collega's regelmatig voetballen met de gasten uit de buurt. Op die manier kenden we onze 'pappenheimers', voelden we wat er zich in een wijk afspeelde en konden we tijdig conflictsituaties in de kiem smoren. Vandaag worden wij zo overbelast met administratie, dat het echte straatwerk moet inboeten. Het is niet meer bij te houden welke jongeren zich waar ophouden en wat ze allemaal uitspoken.' (Een speurder)

Op basis van de observaties blijkt duidelijk hoe de zware werklast in een verminderde collegialiteit tussen inspecteurs kan resulteren. Tijdens het meerijden met interventiepatrouilles kwam het bijvoorbeeld geregeld voor dat duo's zich, na het afhandelen van een tussenkomst, niet onmiddellijk opnieuw beschikbaar meldden bij de radiokamer. Zeker als een shift bijna ten einde liep, stelden sommige inspecteurs zich terughoudend op om zich terug 'vrij' in het net te melden. Een veelgehoorde verzuchting is dat men 'wel weet wanneer het werk een aanvang neemt, maar nooit wanneer het eindelijk gedaan is'. Overwerk is de norm en geruchten dat de korpsleiding van beide korpsen het aantal betaalde overuren wil terugschroeven, kunnen op felle kritiek rekenen. Dit leidt ertoe dat sommigen de werklast in bepaalde omstandigheden wel eens durven afwentelen op hun collega's om zichzelf van extra werk te onttien.

Nochtans stellen we tijdens onze aanwezigheid in beide korpsen vast dat de onderlinge band tussen collega's soms bijzonder hecht kan zijn en het medeleven ten aanzien van elkaar enorm groot. Feiten die in de media verschijnen naar aanleiding van geweldplegingen op collega's elders in het land, bijvoorbeeld, vinden een grote weerklank op de werkvloer. Krantartikels waarin politiemensen onder vuur komen te liggen of waarin betreurenswaardige incidenten in de zone vermeld staan, sieren de kantines en de werklokalen. Niet zelden zijn deze door enkelingen voorzien van droge commentaren.

'De media kunnen soms echt schande spreken van de politie. Ik herinner me een aantal grote rellen vorig jaar, waarbij we de opdracht hadden gekregen niet in tussen te komen. Maar zoals wij hadden voorspeld, is de boel totaal ontploft. Auto's werden in brand gestoken, huisgevels werden beschadigd, enz. En daar sta je dan, op zo'n moment. Dan krijg je achteraf het verwijt dat de politie niks heeft gedaan. Dat is bijzonder pijnlijk voor ons natuurlijk, want wij doen ook maar wat ons opgedragen wordt, al kan ik mij zelf niet achter die beslissing scharen en vond ik het feit dat wij ons toen afzijdig moesten houden persoonlijk niet verdedigbaar.'

Deze visie vertaalt een breder gevoel van ongenoegen, waarbij inspecteurs van het basis-kader vooral betreuren dat ze op straat door burgers worden aangesproken op incidenten waarbij de politie gefaald heeft. Ze vinden het moeilijk om strategische keuzes die van hogerhand worden vastgelegd, onverminderd te verdedigen en ze betreuren het daarnaast dat ze geen ruimte hebben voor het nemen van eigen initiatief, als blijkt dat een bepaalde situatie op een ander niveau verkeerd werd ingeschat. Ze menen dat de geloofwaardigheid van de politie daarmee gevoelig afneemt en vinden het ondankbaar om daar dagelijks op straat op te worden aangesproken.

De verontwaardiging die bij momenten leeft, over verdachten die wegens procedurefouten vrijkomen bijvoorbeeld, is ook erg groot en in de wandelgangen wordt daar heftig over gefulmineerd. Geregeld wijzen politiemensen ons op de gevaarnotie waaraan ze dagelijks bloot staan. Dat ‘de mensen’ niet beseffen dat ‘de politie’ dagelijks haar leven voor hen op het spel zet, klinkt het. De ondankbaarheid van de burger weegt soms enorm, zodanig dat veel politie-inspecteurs zich beginnen afvragen voor wie ze zich uiteindelijk precies inzetten. Als men de balans opmaakt, dan wegen de lasten (overuren, gevaarsituaties, ondankbaarheid, grote verantwoordelijkheid) aanzienlijk zwaarder door dan de lusten (waardering, genoegdoening).

Politiemensen geven regelmatig te kennen dat hun werk in feite het merendeel van hun leven bepaalt. Het belang van een goede verstandhouding onder collega’s wordt meermaals aangestipt.

‘Je bent meer met je collega op de baan, dan dat je thuis bij partner zit. Voor heel wat dingen is je naaste collega een onmiddellijke uitlaatklep. Het is belangrijk dat je het goed met elkaar vindt en elkaar kan vertrouwen. Per slot van rekening kan je soms voor een aantal hete vuren komen te staan en dan moet je op elkaar kunnen rekenen. (...) Dat creëert een band. Het feit dat je soms in een gevaarlijke situatie terecht komt ... je mag niet vergeten dat wij ook gebonden zijn aan ons beroepsgeheim, hé. Je kan de problemen niet mee naar huis nemen.’

Tijdens onze aanwezigheid in de politiekorpsen, stelden we vast dat er daarnaast opmerkelijk veel koppels bleken te ontstaan onder de personeelsleden. Heel wat politie-inspecteurs zijn zich ervan bewust dat het aantal partnerrelaties dat op de werkvloer wordt aangeknoopt, wellicht grotere proporties aanneemt in vergelijking met andere beroepsgroepen. De aard van het werk creëert een intieme band, volgens hen, een vorm van verbondenheid die buitenstaanders maar moeilijk kunnen begrijpen.

‘Er zijn veel koppeltjes binnen de politie. Vooral bij de interventiedienst, daar werken ook veel jonge mensen, hé. Ergens is dat normaal, als je zo dicht op elkaar werkt. Hier zijn al veel relaties ontstaan, maar er is daarnaast ook heel veel verdriet.’ (Een interventie-inspecteur)

‘Bij de politie werken, dat geeft je toch een bepaald gevoel. Er heerst toch wel ergens een gevoel van saamenhorigheid, ja. In feite is het één grote familie.’

Ook buiten het korps, hé. Als ik met mijn gezin of vakantie ga, dan probeer ik toch altijd eens een bezoekje aan de politie van dat land te versieren. Vele collega's doen dat hoor. Politie-man blijf je, ook als ik straks mijn uniform aan de kapstok hang.' (Een interventie-inspecteur)

Een en ander wijst er op dat de onderlinge verbondenheid erg groot is. Zeker ten aanzien van de buitenwereld vindt men het erg vanzelfsprekend om onderlinge solidariteit bijvoorbeeld, sterk zichtbaar te maken. Gedurende de observatieperiode deed er zich in één van de korpsen een incident voor, dat voor heel wat ophef zorgde in de media. Bij wijze van steunbetuiging ten aanzien van een collega die betrokken partij was bij het gebeuren, vormde een aanzienlijk aantal geüniformeerde vertegenwoordigers van het basiskader een groot front aan het stadhuis, waar de persconferentie plaatsvond.

4.6. Regelgeving

In de praktijk blijkt echter dat de tijd die men ter beschikking heeft om nog echt op straat te gaan, drastisch werd teruggeschroefd door toedoen van administratieve plichtplegingen. Volgens het basiskader weerspiegelt dit de visie van veel leidinggevenden die - door te sturen op kwantitatieve criteria - de mening zijn toegedaan dat politiewerk vooral vanachter het bureau plaatsvindt. Maar ook een **toevloed aan regelgeving** kan de aard van het politiewerk sterk beïnvloeden.

Een treffend voorbeeld van hoe de intrede van nieuwe wetten de activiteiten van politiemensen op basiskaderniveau sturen, is de invoering van de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS). De bestuurlijke greep op het uitvoeringswerk wordt hierdoor sterk voelbaar.

'In 2003 ging de GAS-wetgeving in voege. Onze unit fungeerde als aanspreekpunt voor overlast. Maar men ging daar naar ons aanvoelen nogal ver in. Zelfs de Aldi-zakjes in het straatbeeld werden aan ons gemeld. Onze werking evolueerde onder invloed van die wetgeving meer naar eerstelijnswerk waardoor het eigenlijke tweedelijns politiewerk op de achtergrond verdween, wat nochtans intrinsiek de taak van de recherche is. Onze mensen hielden zich daardoor dus voortdurend bezig met het uitschrijven van GAS-boetes, deden administratieve onderzoeken met de wooninspectie, hoewel ze dat geen eigenlijk recherchewerk vonden. Nu heeft men die taken afgestoten en is men teruggedaan op de core-business. Men heeft een protocol opgesteld, tussen de territoriale afdelingen en de recherche waarin afspraken werden neergeschreven. Het verrichten van administratief onderzoek werd tijdrovend ervaren en zag men in feite louter als een overgangsmaatregel omdat men aanvankelijk niet echt goed wist hoe het met de GAS-praktijk verder zou evolueren.' (Een speurder)

Ook door de invoering van Autonome Politie Opsporingsdossiers (APO) leeft de perceptie dat de werkdruk nog eens extra verhoogt¹²⁵.

‘De oorspronkelijke bedoeling was om de werklast van de parketten te verlichten, maar in de plaats daarvan wordt de politie nog zwaarder belast’, klinkt het.

‘Eigenlijk werken wij binnen onze eenheid ook in heel wat Autonome Politie Opsporingsdossiers (APO), wordt hier ook wel de ‘voordeur’-politiek genoemd. Dit houdt in dat wij erg veel werk toebedeeld krijgen, waardoor men op parketniveau van heel wat taken ontlast is. Door die schijnhuwelijken toch te doen, halen wij onszelf veel werk op de hals. In feite zijn wij het slachtoffer van ons eigen succes. Nu, met de procureur des Konings kan je altijd praten en onderhandelen. Maar met een onderzoeksrechter niet. Die ligt altijd dwars.’ (Een speurder)

In het kader van een APO-dossier onderzoekt de politie zelf meer zaken alvorens ze deze ter kennis brengen aan de parketten.

Beide voorbeelden maken duidelijk hoe het in voege treden van nieuwe wetten en overeenkomsten met bestuurlijke en gerechtelijke overheden kunnen leiden tot een accentverschuiving binnen de werking. De vraag stelt zich of de toevloed aan reguleringen de praktijk nog wel werkbaar maakt. We stellen op basis van observaties evenwel vast dat overregulering niet per definitie leidt tot een functionele uitvoeringspraktijk. Zo zien we bijvoorbeeld dat nieuwe onderrichtingen de kerntaken in de verdrukking kunnen brengen.

Een toevloed aan regelgeving kan een op maat gerichte aanpak soms ook in de weg staan. Het is dan aan de individuele politie-inspecteur om, rekening houdend met de specifieke context, creatief met de wetgeving om te gaan en om daarbij afwegingen te maken in functie van het hoger doel dat hij daarmee beoogt.

Een gesprek met een buurtinspecteur maakt duidelijk dat een onverkorte toepassing van de letter van de wet soms regelrecht indruist tegen een ‘gevoel van rechtvaardigheid’. Het vergt dan serieus wat puzzelwerk om het resultaat van een tussenkomst in een bepaalde richting te sturen, zodanig dat men eventuele benadeelde partijen niet uit het oog verliest. Deze buurtinspecteur getuigt hoe hij op basis van de kennis over de ruimere context waarbinnen hij een opdracht moet uitvoeren, oplossingen probeert uit te denken op maat, waarbij zijn bekommernis rechtstreeks uitgaat naar een benadeelde in zijn buurt.

¹²⁵ APO houdt verband met de administratieve molen die in gang gezet wordt bij een gerechtelijk onderzoek. Het proces-verbaal dat de politie naar het parket verstuurt, is de basis voor het onderzoek naar een strafbaar feit. De leiding van het onderzoek is in handen van de parketmagistraat, met name de procureur des Konings.

Normaliter kan deze o.a. bijkomende onderzoeksdaden vragen aan de politiediensten, maar in APO-dossiers krijgen de politiediensten die rol zelf toebedeeld.

‘Soms werkt al die regelgeving zo hinderlijk, waardoor wij eigenlijk een ave-rechts effect zouden bewerkstelligen moesten we de letter van de wet echt overal strikt toepassen. Zo is er een man die ik strikt genomen moet inschrijven in mijn wijk. Maar als ik de gevolgen daarvan in overweging neem, dan kan ik dat uit puur menselijk standpunt gewoon niet maken. Die man is een tiran en heeft zijn vrouw al verschillende keren zwaar toegetakeld. Als ik hem nu zou inschrijven in mijn wijk, dan heeft dat tot gevolg dat de deur-waarder de inboedel van zijn vrouw in beslag zal nemen voor alle gokschulden die hij in ’t verleden heeft gemaakt. Zoiets vind ik ronduit schrijnend en dat botst met mijn gevoel voor rechtvaardigheid. Ik ben daarom allerlei constructies aan het uitdokteren opdat ik die wetgeving zou kunnen omzeilen en die vrouw niet in de moeilijkheden moet brengen. Maar hoe we dat moeten doen, dat wordt ons niet geleerd. Je moet alles maar met scha en schande zelf ondervinden. Daarnaast ken ik veel van mijn collega’s die de man in kwestie zonder zich daar verder veel vragen over te stellen, gewoon zouden inschrijven. Ik lig daar van wakker. Ondertussen heb ik al contact opgenomen met het OCMW in de hoop dat die mensen mij met raad en daad zouden kunnen bijstaan, maar daar heeft men mij al gezegd dat ik met mijn vraag niet bij hen terecht kan. Het is hier echt de bureaucratie ten top soms. Velen zitten gewoon in deze functie om de nodige kruisjes en stempels te zetten, zonder zich het lot van sommige burgers aan te trekken.’ (Een buurt-inspecteur)

Deze buurtinspecteur getuigt hoe hij met ‘vallen en opstaan’ heeft geprobeerd om de bureaucratie ‘malle-molen’ te omzeilen teneinde het ‘menselijke’ aspect in zijn werk niet uit het oog te verliezen. Opnieuw duikt het element ‘betrokkenheid’ op als grote drijfveer achter zijn inspanningen. Als we in bovenstaande situatie immers het persoonlijk engagement van de buurtinspecteur wegdenken, dan zou de uitkomst weliswaar geheel anders zijn geweest. Dit praktijkvoorbeeld toont aan dat de ‘letter van de wet’ steeds geïnterpreteerd wordt in functie van een specifieke situatie en hoe ver een individuele politiemans of -vrouw soms kan gaan.

Het feit dat in sommige gevallen de beleidsvrije ruimte wordt ingekleurd overeenkomstig de principes van gemeenschapsgerichte politiezorg, berust dan ook in vele gevallen op de wilskracht en motivatie van een individuele politiemans of -vrouw. Immers, de opdrachten die hij of zij vaak nog bovenop de reguliere (en meestal meetbare) taken opneemt, zijn grotendeels stuk voor stuk taken die nauwelijks gevaloriseerd worden.

‘Ik heb vroeger nog een aantal jaren bij de interventie gewerkt. Dat werk gaf me echter geen voldoening. Je moet voortdurend het vuur doven. Je komt ter plaatse, stelt iets vast en je hebt er het raden naar hoe een situatie vervolgens afloopt. Op de wijk is dat compleet anders. Ik heb de vrijheid om zelf achteraf nog eens contact op te nemen met bepaalde mensen en dat wordt mij duidelijk in dank afgenomen. Ik stel vast dat mensen het enorm appreciëren als ik ze op een later tijdstip nog eens opzoek. Strikt genomen moet ik dat niet doen, veel van mijn collega’s begrijpen ook niet dat ik daar mijn tijd in steek, maar als de mensen uit mijn buurt daardoor content zijn, dan ben ik dat ook.

En dat is volgens mij een voorbeeld van hoe je klantgericht moet werken.’
(Een buurtinspecteur)

De doelstelling van vele rechercheurs bestaat er doorgaans uit om een ‘sterk dossier’ op te bouwen, op basis waarvan gerechtelijke overheden een gedegen beslissing kunnen nemen. De werklust die men ervaart omdat men in de uitoefening van zijn of haar werkzaamheden met een groter aantal strafrechtelijke inbreuken wordt geconfronteerd dan men in de realiteit kan onderzoeken, noopt rechercheurs in bepaalde omstandigheden zelf tot het stellen van prioriteiten. Dit houdt in dat men voor zichzelf een rangschikking opstelt waarbij het verschil in grootorde (lees: ernst) van de strafrechtelijke inbreuk in kwestie een aanleiding kan zijn om bepaalde misdrijven niet of precies integendeel heel grondig te onderzoeken.

‘Inbreuken in relatie tot ruimtelijke ordening behoren ook tot onze winkel. Bouwmisdrijven zijn dan de voornaamste misdrijven die worden vastgesteld. Uiteraard fixeren wij ons niet op een paardenstal in een wei in een of andere randgemeente.’ (Een speurder).

‘Laatst werd ik geconfronteerd met een moeder die het liefje van haar dochter wilde aanklagen voor aanranding van de eerbaarheid. De dochter in kwestie was veertien en de leeftijd van haar vriendje liep tegen de twintig. De vrouw vond het ontoelaatbaar dat haar dochter seksuele handelingen stelde met een jongeman op zo’n jonge leeftijd. Nu heb ik die mevrouw eens duidelijk gemaakt dat de jeugd tegenwoordig eenmaal vroeg rijp is en dat ze haar dochter maar beter goed kan voorlichten in plaats van zich tegen dat experimenteel gedrag te verzetten. Ik vind dat eigen aan de leeftijd, mijn eigen kinderen waren er ook al vroeg bij. (...) Die vrouw was er niet echt mee gediend, maar wat denk je dat er van haar klacht terecht zal komen? Denk je dat wij ons echt met zo’n dingen gaan bezighouden?’ (Een speurder).

Het gesprek met deze speurder wijst uit dat hij in de uitoefening van zijn taken bepaalde (strafbare) gedragingen decriminaliseert. Deze selectieve decriminalisering wijst onmiskenbaar op het aanwenden van een informele handelingsruimte.

In relatie tot het verbaliseren of het afzien van het instellen van een opsporingsonderzoek, fungeert soms het eigen waarde- en normenpatroon als maat der dingen.

‘Ik zeg er niks van want privé ben ik ook heel nonchalant in die dingen. Als de mensen willen bellen vanachter ’t stuur of zonder fietslicht willen rondrijden, dan moeten ze zelf maar opdraaien voor de gevolgen. Ik weet het, die mensen mogen dat niet doen, maar ik kan niet iedereen hier gaan tegenhouden omdat ze vanachter hun stuur zitten te gsm-en hé. Trouwens, de politie zelf is er ook erg nonchalant in en de politie is de spiegel van de samenleving, hé.’ (Een interventie-inspecteur)

Soms speelt ook de ruimere context mee in relatie tot de manier waarop men optreedt. Een buurtinspecteur verduidelijkt:

‘Een zatlap die in het park na een zware nacht tijdens de braderij zijn roes uitslaapt, die zou je kunnen oppakken, maar dat doe je gewoon niet, je laat

hem met rust. Wie valt die nu lastig? Da's een heel ander gegeven dan de situatie waarin iemand van op een terrasje op de Korenmarkt andere mensen naroept omwille van zijn dronkenschap. In dat geval is de kans dat men hem tot op het commissariaat brengt echter groot. Zo iemand veroorzaakt op dat ogenblik overlast, omdat hij andere mensen lastigvalt. Je ziet, het is een kwestie van uw gezond verstand te gebruiken'.

Daarnaast kan men tot op zekere hoogte ook oordelen tot in welke mate men blijft 'door-rechercheren' of niet. Hierbij spelen vaak managementoverwegingen (in termen van capaciteitsbesteding) tegen de achtergrond van andere belangen, zoals effectiviteit, maar ook de bekommernis om een slachtoffer kan spelen of een vergeldende logica ten aanzien van een verdachte. Een rechercheur licht toe:

'Daders moeten vervolgd worden enerzijds. Maar ook restitutie ten aanzien van de burger is belangrijk anderzijds. Je mag slachtoffers niet in de kou laten staan. Dit zijn heel moeilijke afwegingen: soms kan je blijven onderzoeken en meer slachtoffers van een bepaald misdrijf ontdekken, maar daartegenover staat dat er ten aanzien van de dader een maximumstraf kan gevestigd worden, waar men niet te boven kan, hoeveel slachtoffers je ook kan vinden. Dan heeft het niet veel zin om nog weken een dossier verder te onderzoeken. Het is altijd een kosten/batenanalyse. De enige uitzondering daarbij is huisjesmelkerij. Dit is namelijk één van de weinige misdrijven waarbij de wetgever voorziet dat de straf kan vermenigvuldigd worden naar gelang het aantal slachtoffers.'

Bovenstaand citaat toont aan hoe de inzet van personeel moet worden afgewogen tegen andere belangen en doelstellingen.

Evenzeer kan het zijn dat feiten met een grote maatschappelijke weerklank op een intensere behartiging kunnen rekenen. Volgende uitspraken tonen aan hoe ophefmakende zaken ertoe kunnen leiden dat er zich bij momenten een capaciteitsherverdeling opdringt, in functie van 'hete hangijzers'.

'Er zijn natuurlijk altijd feiten die een grote maatschappelijke weerklank hebben. Als je kijkt hoeveel ophef die zaak met Kim De Gelder¹²⁶ vorige maand heeft gemaakt... dan wordt het politieoptreden met een vergrootglas bekeken, hé. Ook het slachtoffer bijvoorbeeld is belangrijk. Onlangs hadden we een zaak waarin een politica werd gestalkt. Je weet dat zoiets de aandacht van journalisten trekt, dus dan doe je daar extra je best in.' (Een speurder)

'Sinds een veertiental dagen worden wij geconfronteerd met slachtoffers van een dader die er een zeer specifieke modus operandi op nahoudt. Doordat de kranten zo uitvoerig berichten over die dader, moeten wij daar wel prioriteit aan geven. Als de mensen zoiets lezen, dan voelen ze zich niet meer veilig, dus is het onze taak om daar nu voorrang aan te geven, ook al zijn er andere

¹²⁶ Deze zaak heeft betrekking op een raid van een psychisch gestoorde jongeman begin 2009 op een kinderdagverblijf in Oost-Vlaanderen, waarbij meerdere dodelijke slachtoffers te betreuren vielen. Deze tragische gebeurtenis bracht heel wat beroering teweeg in het land.

opdrachten die minstens zo belangrijk zijn. Je mag de impact van perceptie bij de bevolking niet onderschatten.’ (Een commissaris van de recherche)

‘In de kranten verscheen zopas dat er de volgende dagen, bij de aanvang van het schooljaar, wel eens rellen zouden kunnen uitbreken omwille van dat hoofddoekenverbod dat in bepaalde scholen zou zijn uitgevaardigd. Zo’n signaal moeten wij serieus nemen, want met al die aandacht dat dit debat dezer dagen trekt, kunnen wij die problematiek ook niet naast ons neerleggen.’ (Een speurder)

‘De media sturen niet alleen indirect onze manier van werken, maar ook die van potentiële daders. Wij worden recent met een zeer bizarre modus operandi geconfronteerd. Wij zijn ervan overtuigd dat de vermeende dader momenteel in voorlopige hechtenis zit, maar plots duikt het fenomeen elders in de stad ook op, terwijl dat voor ons tot over enkele weken volkomen nieuw was. Wellicht is er nu een *copycat* aan het werk, die zich liet inspireren door de artikels die in de pers zijn verschenen. Daar moeten wij dan op inspelen.’ (Een commissaris van de recherche)

Een leidinggevende op de wijkdienst bevestigt dat het dienstverlenend karakter van de politieorganisatie niet uitsluit dat er effectiviteit en efficiëntie kan worden nagestreefd:

‘Kijk, in bedrijven moeten er ook vooropgestelde resultaten gehaald worden, waarom zou het bij de politie anders zijn? De wijkcommissaris moet dus zijn best doen om de plannen te verwezenlijken. Eenmaal de plannen binnen zijn, is het de taak van de directie om deze te uniformeren. Naderhand wordt alles aan de korpschef voorgelegd. Op die manier dwingen we de politiecommissariaten om na te denken over de invulling van hun eigen, lokale rol, in plaats van die pure ambtenarij. Men moet iets doen, niet louter ‘for the effort’, maar resultaten boeken. Opnieuw maak ik de vergelijking met de privé. Een CEO wil ook resultaten neerzetten, hé?’

Voor een stuk vloeien deze keuzes voort uit een gevoel van noodgedwongenheid, en kunnen ze begrepen worden als een ‘**coping**’ **mechanisme** dat men hanteert om de werkdruk voor zichzelf hanteerbaar te maken. Dit houdt in dat men in zekere zin een filterfunctie vervult, wat in termen van instroom in de gerechtelijke keten betekent dat hier een belangrijk selectie-effect speelt. Dit brengt met zich mee dat de instroom op parketniveau voor een deel een weerspiegeling is van keuzes die op niveau van de politiediensten worden genomen. De praktijk van ‘*non enforcement*’ bleek op basis van observaties een wijdverspreid gegeven. De mismatch tussen ‘officieel’ en ‘echt’ politiewerk (Kelling, 1999) komt op basis van de empirie sterk bovendrijven. We kunnen ons de vraag stellen in hoeverre de aanspraak op een ‘*full enforcement*’ in de schoot van de Belgische lokale politie nog langer gerechtvaardigd is.

4.7. Ideologische visies

De wijze waarop politiemensen op het terrein hun eigen rol binnen de strafrechtsketen enerzijds maar ook breder, in relatie tot de samenleving anderzijds, zien, loopt in de praktijk sterk uiteen. Het is daarbij opmerkelijk dat we ook binnen elk van de basisfunctionali-

teiten afzonderlijk een diversiteit aan (soms strijdige) opvattingen kunnen optekenen over wat de taak van de politie in de samenleving hoort te zijn. Kortom, noch binnen de wijk- of de interventiedienst, noch binnen de rechercheafdelingen vinden we eensluidende visies over de precieze rol van 'de' politie als zodanig, noch bestaat er eensgezindheid over de wijze waarop men binnen de basisfunctionaliteiten zelf invulling moet geven aan de werkzaamheden.

Hierna volgt op basis van citaten een kleine greep van zienswijzen op basiskaderniveau, ter illustratie van de grote verschillen in discours.

Politiemensen houden er diffuse percepties op na over politiewerk. De wijze waarop men een rol voor zichzelf ziet weggelegd kan bepalend zijn voor de manier waarop men in de praktijk een oplossing zal proberen te bewerkstelligen. Sommigen percipiëren politiewerk als een vorm van hulpverlening, wat tot uiting komt in de manier waarop hij burgers en externe partners bejegt. Deze buurtinspecteur profileert zichzelf als volgt:

'Ik zou je aandacht eens willen vragen voor het politielogo: het is een vlammetje dat over u waakt. Politiewerk is in de eerste plaats immers hulpverlening. Meer zelfs, als je dat vlammetje omkeert, dan zie je een helpende hand die wordt aangereikt. (...) Hulpverlening vanuit de politie is erg belangrijk. Ik ben een eenmansteam en streef lange-termijndoelen na. Vandaar die weerstand tegen cijfers. De dingen die ik dagelijks doe zijn niet zichtbaar. Ik doe alles vanuit een soort van buikgevoel, mijn intuïtie zeg maar.' Een collega-buurtinspecteur vult aan: 'Ik heb mij in de loop der jaren gespecialiseerd in huisvestingsaangelegenheden, doordat ik vooral belast ben met woonvaststellingen. Dagelijks kom ik nog instanties tegen op het terrein waarvan ik niet wist dat ze bestonden. Ik probeer zelf maar links en rechts contacten uit te bouwen, met vallen en opstaan.'

Deze inspecteur getuigt dat het vandaag bijzonder moeilijk is om vanuit de politie zelf initiatieven van de grond te krijgen.

Een collega-buurtinspecteur vertelt op een dienstronde dat ze geregeld voor een dilemma komt te staan. Zo komt ze op haar ronde steeds dezelfde dakloze tegen, die voor de winkelramen zit te bedelen. Ondanks het feit dat winkeluitbaters zich al herhaaldelijk tot de politie hebben gewend met het verzoek om de bedelaar uit hun portieken te zetten, vindt ze het moeilijk om er tegen op te treden. Telkens wanneer ze op ronde gaat, spreekt ze de man in kwestie aan en vraagt ze hem of hij niet beter naar een daklozencentrum zou gaan. De man weigert resoluut. De inspecteur geeft aan dat ze zich geen blijf weet met de situatie. Ze begrijpt dat het voor de winkeluitbaters onaangenaam is als er een dakloze zit te bedelen, maar tegelijkertijd is ze van oordeel dat de man geen vlieg kwaad doet.

'Ik weet dat veel van mijn collega's die man daar mee naar het bureau zouden nemen en bestuurlijk zouden aanhouden. Anderen negeren hem en doen alsof ze die armoezaaier niet hebben opgemerkt. Ik, daarentegen, zal die mens altijd aanspreken en vragen of ik hem naar een centrum voor dak-

lozen ofzo kan brengen. Je ziet, die man is een echte sukkelaar, hé. Op zich doet hij niks verkeerd, maar hij heeft duidelijk hulp nodig. Wie is er in godsnaam mee gebaat als ik hem mee naar het commissariaat zou nemen en besluis om hem een nacht binnen te steken?’ (Een buurtinspecteur)

Een soortgelijke situatie doet zich voor in een andere buurt, bij een andere buurtinspecteur. Ook hij betoont zich een voorstander om niet tegen elke vorm van vermeende overlast op te treden.

‘De mensen zijn vandaag erg onverdraagzaam. Maar ik ben al lang blij dat die man muziek speelt en niet zomaar ‘gratuit’ zit te bedelen.’

Daarnaast vinden sommige basiskaderleden dat ze ‘redelijk’ moeten zijn in hun benadering van de burger, omdat een buitenproportionele maatregel de contacten met de bevolking precies kan doen verzuren. Het menselijke aspect van de job, komt soms op gespannen voet te staan met hun taken van handhaving. Deze buurtinspecteur getuigt naar aanleiding van een dakloze die we tijdens een rondje patrouilleren opmerken in zijn wijk.

‘Ik vind dat ik die man moet helpen. Ik ben daarom al naar een daklozencentrum gestapt, heb het OCMW gecontacteerd om te informeren waar hij eventueel terecht kan. Maar omdat die man illegaal in België is, kunnen ze niet echt een oplossing bieden. Eigenlijk zou ik de Dienst Vreemdelingenzaken moeten verwittigen, maar ik weet dat die man wellicht gerepatrieerd zal worden. Zijn grootste nachtmerrie is dat hij terug naar zijn land van herkomst gaat. Daar sta ik dan. Soms zijn er zoveel richtlijnen en dat wordt dan zo'n bureaucratische manier van werken, dat ik me afvraag of men nog wel beseft dat men in wezen wel met mensen bezig is. En eigenlijk laat ik die man het liefst van al met rust. Hij doet niks verkeerd, er komen geen klachten van mensen uit de buurt. Integendeel, ze brengen hem dagelijks eten en warme kledij. Ik zie niet in waarom ik hem dan zou moeten lastigvallen.’

Deze getuigenis illustreert treffend hoe morele dilemma's op de werkvloer soms tot een patstelling kunnen leiden. Politie-inspecteurs moeten voortdurend afwegen of de toepassing van de maatregelen die ze binnen hun handelingsrepertoire kunnen aanwenden, wel congruent is met de doelen die men eraan koppelt. Dat deze doelen onderling met elkaar kunnen conflicteren, blijkt uit bovenstaand praktijkvoorbeeld. Enerzijds is de buurtinspecteur ertoe gehouden om dakloze illegalen te melden, maar anderzijds zijn er situationele omstandigheden die hem tot een vorm van ‘non-compliance’ doen besluiten. Door niet op te treden ten aanzien van deze dakloze, houdt hij immers het menselijke aspect voor ogen en wint hij in zekere zin ook de sympathie van de bewoners uit zijn wijk, die de man voedsel en dekens komen brengen. Hij geeft niettemin zelf aan dat hij zich niet goed raad weet met de situatie en ervaart dat zijn tolerantie ten aanzien van bepaalde gedragingen soms haaks staat op de druk die hij vanuit de organisatie gewaarwordt om een hard beleid te voeren.

‘Dat schrijfgedrag wordt er als het ware ingepompt bij ons en eerlijk gezegd wringt dat wel een beetje. Ik bekeur niet graag omdat ik er niet van overtuigd ben dat dat altijd wat uithaalt. Je moet niet slachten om te slachten, maar je moet problemen oplossen. Ik schrijf dan ook niet altijd. Men kan het ons per

slot van rekening niet verplichten, hé. Hoewel, de bazen hebben wel graag dat we schrijven, want dat is goed voor de statistieken.’ (Een buurtinspecteur)

Ondanks de druk die men ervaart om snel over te gaan tot een bekeuring, plaatsen heel wat politie-inspecteurs de gedragingen die ze tegenkomen op straat in een ruimer perspectief. Daardoor zijn ze geneigd om, in functie van de omstandigheden, één en ander te relativeren.

‘De man, die daar herstellingswerken aan het uitvoeren is, is in principe in overtreding door zijn bestelwagen daar te parkeren. Maar ik zie niet in hoe die mens anders zijn werk kan doen. Dus tja, het is zo’n beetje wikken en wegen wie we opschrijven en wie niet. Voor mezelf hanteer ik wel een zekere lijn. Als het te flagrant wordt, dan kan ik het niet negeren. Maar wanneer iets flagrant is? Dat moet geval per geval bekeken worden. (...) En eerlijk gezegd, de grens is dun, ik kan me voorstellen dat mijn collega’s totaal andere criteria hanteren.’ (Een inspecteur van de wijkdienst)

‘Strikt genomen is deze buurtbewoner in overtreding doordat hij zijn bloembakken te ver op het trottoir laat staan. Zogezegd is dat hinderlijk. Maar ja, ik ben al lang blij dat mensen nog de moeite doen om het straatbeeld wat op te fleuren, dus laat ik dat maar zo.’ (Een buurtinspecteur)

Toch zal men steeds eventuele risico’s indachtig zijn en redeneren in functie van ‘worst case scenarios’. Dit betekent dat men bepaalde gedragingen soms oogluikend toelaat, maar enkel voor zover zij er in de hoedanigheid van politie-inspecteur later niet voor aansprakelijk kunnen worden gesteld. Of, zoals deze buurtinspecteur het verwoordt:

‘Die fruitstalling daar, komt in feite te hoog en steekt te ver naar voor op het trottoir. Maar zo kan je echt van alles een spel maken. Nu, die auto wat verderop daarentegen, die krijgt van mij dan weer wél een boete. Die staat echt hinderlijk geparkeerd. Stel je voor dat hier iets gebeurt en de brandweer moet komen, maar kan er niet voorbij omdat dat voertuig in de weg staat. Ik wil dat niet op mijn geweten hebben. Dus dan schrijf ik vooral *om mijn paraplu open te trekken.*’ (Een buurtinspecteur)

Terreinervaring blijkt daarnaast ook een belangrijk aspect in relatie tot de uitkomst van beslissingen. Vaak put men uit de eerdere, eigen ervaringen om vervolgens zo gepast mogelijk te anticiperen in een nieuwe situatie. Eigen waarden en normen kunnen eveneens een belangrijke invloed hebben op de manier waarop men tegen bepaalde situaties aankijkt.

Gedurende onze aanwezigheid op een lokale rechercheafdeling, vatten twee speurders een verdachte van een reeks handtasdiefstallen. Niettegenstaande harde bewijzen op het ogenblik van verhoor niet voorhanden waren, meenden de speurders dat de persoonsbeschrijving van de betrokkene opmerkelijk veel gelijkenissen vertoonde met het signalement van de dader. Een nachtje brommen zou volgens hen veel kunnen opleveren: in de eerste plaats gaf hen dit de ruimte om bijkomende onderzoekdaden te stellen, maar daarnaast vonden ze het nemen van een bewarende maatregel het minstens zo opportuun vanuit de idee dat het onveiligheidsgevoel in de geteisterde buurt daardoor zou afnemen.

Terwijl zijn collega de gerechtelijke overheden telefonisch op de hoogte stelt, fronst de andere speurder misnoegd met zijn wenkbrauwen. Hij neemt immers geen genoegen met de uitleg die zijn collega aan de telefoon doet. Hij is van mening dat zijn collega niet overtuigend genoeg is om de verdachte een nachtje ‘binnen te steken’. Zelf, meent hij, zou hij het verhaal, op basis van dezelfde elementen, iets gekleurder vertellen, waardoor de magistraat geneigd zou zijn ‘mee te gaan in het verhaal’, stelt hij.

‘Er lopen hier veel bangeriken rond. Als ik een verdachte koste wat het kost een nachtje in de cel wil steken, dan zou ik het al niet op die manier uitleggen, die mijn collega nu doet. Je hebt echt een grote marge, hoor. Je weet op den duur na al die jaren wel wat je moet zeggen tegen een onderzoeksrechter om een opsluiting gedaan te krijgen. Als ik hem nu hoor telefoneren, weet ik nu al dat de persoon die wij zonet ondervraagd hebben, subiet naar huis mag vertrekken. Terwijl, moest ik gebeld hebben, ik zou mijn uitleg compleet anders doen en de onderzoeksrechter zou een andere beslissing nemen, daar ben ik van overtuigd.’ (Een speurder)

Terreinervaring in combinatie met een dosis lef, leiden ertoe dat sommige politiemensen de overtuiging zijn toegedaan dat ze het verloop van een gegeven zaak vanuit hun eerste lijnsfunctie in zekere zin kunnen beïnvloeden. De indruk leeft dat ze in sommige situaties heel wat beïnvloedingsmogelijkheden hebben. Het feit dat ze vanuit hun frontlijnpositie over unieke informatie beschikken, sterkt hen in die overtuiging.

Beginnende inspecteurs geven evenwel aan, dat ze zich in de praktijk graag laten bijstaan door een collega die wat meer beslagen is in het vak. Het belang van ‘*learning on the job*’ mag volgens hen niet onderschat worden.

‘Door mijn collega dit alles te zien doen, weet ik beter hoe ik mij in sommige situaties moet gedragen. Natuurlijk leren wij wel één en ander tijdens onze opleiding, maar het is in feite pas op het terrein zelf dat je het werk pas echt leert.’ (een beginnende interventie-inspecteur)

Ten slotte bepaalt de mate van de motivatie eveneens tot op welke hoogte men inspanningen levert om het werk naar best vermogen uit te voeren.

Het is opmerkelijk hoe wijdverspreid de opvatting bij politiemensen leeft dat men in eerste instantie pleitbezorger is van een veilige (lees criminaliteitsvrije) samenleving. In het streven daarnaar geven sommige rechercheurs onomwonden toe dat het ‘vatten van daders’ een ultieme betrachting is. Ook de bekommernis voor het slachtoffer primeert daarbij voor velen.

Een rechercheur bij de zedenafdeling legt uit hoe hij in zijn dagelijkse werking rekening houdt met het belang van het slachtoffer.

‘Als politiemans moeten wij een verdachte doen hangen, hé. Ik bedoel: wij moeten aan het belang van de burger denken.’

Het is in dit verband opvallend hoe vaak het belang van het slachtoffer opduikt als element ter verantwoording van hun optreden.

‘Daders moeten vervolgd worden enerzijds. Maar ook restitutie ten aanzien van de burger is belangrijk anderzijds. Je mag slachtoffers niet in de kou laten staan. Dit zijn heel moeilijke afwegingen: soms kan je blijven onderzoeken en meer slachtoffers van een bepaald misdrijf ontdekken, maar daartegenover staat dat er ten aanzien van de dader een maximumstraf kan gevoerd worden, waar men niet te boven kan, hoeveel slachtoffers je ook kan vinden. Dan heeft het niet veel zin om nog weken een dossier verder te onderzoeken. Het is altijd een kosten/batenanalyse. De enige uitzondering daarbij is huisjesmelkerij. Dit is namelijk één van de weinige misdrijven waarbij de wetgever voorziet dat de straf kan vermenigvuldigd worden naar gelang het aantal slachtoffers.’

In deze uitspraak voert een inspecteur aan hoe verschillende dilemma's de uitvoering van zijn werk complex maken. Hij wordt geconfronteerd met verschillende belangen en onderscheiden logica's die hem aanzetten tot het maken van keuzes. In de eerste plaats stelt hij vanuit een 'eigen rechtvaardigheidsgevoel' dat hij ervoor moet zorgen dat het kwaad moet bestreden worden wat volgens hem betekent dat hij alles in het werk moet stellen zodat de dader zijn straf niet ontloopt. Tezelfdertijd gaat zijn bekommernis uit naar de potentiële slachtoffers die er mogelijks nog kunnen worden aangetroffen mits bijkomend doorgedreven speurwerk. Besognes van praktische aard, met name een beperkte onderzoekscapaciteit, maar ook het uitblijven van een rechtstreekse meerwaarde die bijkomende belastende elementen oplevert in relatie tot de strafmaat van een verdachte, doen hem tot het besef komen dat zijn inzet in een dossier niet tot in het oneindig kan reiken.

Hoewel sommige rechercheurs in hun verbeten strijd tegen het kwaad de mening zijn toegedaan dat ze zoveel als mogelijk naar bezwarende elementen jegens de verdachte moeten speuren, zijn anderen voorstander van een genuanceerdere aanpak. Deze laatste categorie speurders is van mening dat ze in een onderzoek naar waarheidsvinding een evenwicht moeten zien te bereiken waarbij ook elementen à decharge moeten worden opgenomen om het profiel van de verdachte te vervolledigen. De opbouw van een sterk dossier is daarbij voor velen een fundamentele bekommernis en een dossier waarbij de balans tussen bezwarende aanwijzingen en elementen à decharge in evenwicht is, draagt volgens hen bij tot een grotere geloofwaardigheid.

Deze verschillende reflecties tonen aan hoe ook visies over de eigen rol (*crimefighting*) en het geloof in effectiviteit het handelen sturen. Als toetssteen voor de kwaliteit van het geleverde werk verwijst men vaak naar een beslissing van de gerechtelijke overheden die er naderhand volgt. Rechercheurs zijn zich sterk bewust van de beslissingsmacht die er in hoofde van haar eindgebruikers kunnen genomen worden. Buitenvervolgstellingen van verdachten of beslissingen tot seponering van bepaalde dossiers ervaren ze als een kaakslag omdat het afbreuk doet aan de inspanningen die ze in een zaak geleverd hebben. Om

die reden houden ze eraan nauwe contacten te onderhouden met magistraten, teneinde nutteloze inspanningen te vermijden.

‘Rechters leggen tegenwoordig veel huisarresten op: we proberen hen toch in de mate van het mogelijke te sensibiliseren door hen te wijzen op het falen van die maatregelen. Ik beseft dat het gevaarlijk is om met de rechter te gaan spreken, zij werken immers onafhankelijk, maar ja, je moet iets doen, hé. We zien hen toch eens om de drie maanden en we proberen dan toch wel één en ander te pushen.’ (Een speurder)

Net zo goed komt het voor dat men zelf inspeelt op de manier waarop percepties leven omtrent de werking van andere instanties. Deze rechercheur vertelt op welke manier binnen zijn unit informele werkafspraken tot stand komen onder collega’s en hoe ze daarbij rekening houden met de vermeende werking van de parketmagistraten.

‘In onze unit is er een regeling uitgewerkt waarbij dagelijks een duo inspecteurs op pad moet om controle uit te voeren op de huisarresten. Ik stel vast dat iedereen zo zijn eigen aanpak daarin heeft. Dat komt omdat er gewoon geen beleid rond is. Wij moeten er eigenlijk zo’n beetje onze plan mee trekken. Hoe iedereen die vrijheid hanteert, hangt eigenlijk in grote mate af van de persoon van de inspecteur. Als collega’s op zo’n controle vaststellen dat een jongere niet thuis is dan maken ze die boodschap onverwijld over aan het jeugdparket. Ze doen strikt genomen wat er van hen verwacht wordt, namelijk een vaststelling onverrichter zake doorgeven. Anderen zeggen hen dan dat ze dat vooral níet moeten doen, omdat het jeugdparket minstens een week achterstand heeft en niet alles onmiddellijk kan opvolgen. Daarom houden zij een kantschrift dikwijls bewust een week achter. Anders heeft de verdachte een week lang geen controle meer door onze diensten.’ (Een speurder)

Ofschoon we van lokaal researchewerk ontegenzeggelijk kunnen beweren dat het ‘*crime-fighting*’-gehalte erg hoog is, wordt men in de praktijk soms geconfronteerd met opdrachten waarbij men nauw moet samenwerken met (sociale) partners. In de praktijk blijkt dat de inzet pas op langere termijn effect sorteert.

‘Het samenwerken met andere partijen is een must, want alleen krijg je een probleem niet opgelost. Centra voor Leerlingbegeleiding, scholen en straathoekwerkers zijn mijn voornaamste partners. Na twee jaar intensief rondwandelen in de buurt blijkt ondertussen dat de gasten op straat mij zo goed kennen dat ik, als politieman, meer van hen weet dan de andere partners. Da’s het resultaat van twee jaar permanent op de straat rond te lopen: ik ken iedereen en zij kennen mij. Ik krijg nu stilaan wel wat vat op een aantal jongeren en ben blij dat dit nu eindelijk zijn vruchten begint af te werpen. Uiteraard is er wel nog zoiets als beroepsgeheim. Vanuit de hulpverlening was er aanvankelijk dan ook heel wat weerstand om met mij te werken, maar intussen weten ze dat ik integer ben. (...) Het blijft natuurlijk wel zo dat al deze dingen onzichtbaar blijven voor de organisatie. Maar mijn leidinggevende vertrouwt erop dat ik de dingen goed doe.’ (Een buurtinspecteur)

Onderstaand voorbeeld maakt duidelijk hoe men soms moet schipperen om tegemoet te komen aan verwachtingen die geformuleerd worden vanuit de bestuurlijke overheden, enerzijds, terwijl men tegelijkertijd moet waken over de evenwichtige uitvoering van de ‘kerntaken’ die vanuit politionele hoek worden vooropgesteld anderzijds.

‘Vanuit de politie is het de taak om criminele, illegale winsten te traceren. Inkomsten uit huisjesmelkerij zijn daar het voorbeeld van. Vanuit de stad is er dan weer een andere finaliteit die primeert, namelijk het verbeteren van de woonkwaliteit. We moeten er dus voor zorgen dat we bij onze werking de kerk zo’n beetje in het midden houden.’ (Een speurder)

Hoewel de aard van interventiewerk in se toch van een geheel andere orde is, blijft het hardnekkige beeld op de werkvloer overeind, waarbij men zichzelf vooral als ‘crimefighter’ ziet. Dat men door de meldkamer doorgaans wordt ingezet ten behoeve van bredere samenlevingsproblemen, vindt men onheus. De polyvalente inzet waarbij men zich ter plaatse moet begeven naar situaties die strikt genomen geen misdrijf behelzen, krijgt in de wandelgangen de naam ‘niet interventiewaardig’. Het feit dat de aard van de opdrachten zo breed is en de urgentie van de tussenkomsten vaak allesbehalve hoogdringend worden bevonden, resulteert in een grote frustratie op de werkvloer. De grote tijdsdruk in combinatie met het gevoel dat het voortdurend om ‘oneigenlijke’ taken gaat, leidt ertoe dat velen zich al snel uitgeblust voelen en de motivatie om zich in eender welke situatie behoorlijk in te zetten, krijgt daardoor een sterke knauw. Ondanks het model van gemeenschapsgerichte politiezorg, stellen we in navolging van Vandevoorde et al. (2003) vast dat de ingesteldheid van de gemiddelde politie-inspecteur evenwel niet steeds compatibel is aan de uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen.

Het gebrek aan geestdrift leidt tot praktijken waarbij men zoveel mogelijk werk probeert af te wentelen. Zo gebeurde het tijdens de observaties meermaals dat interventieduo’s zich na een tussenkomst niet opnieuw beschikbaar meldden in het radionetwerk, omdat ze lak hadden aan hun werk.

Sommigen ondervinden, hetzij onrechtstreeks, een sterke invloed van het beleid van de bestuurlijke overheden op hun takenpakket. De burgemeester wil zijn kiezerspubliek ten allen prijzen behagen, zo redeneert men, waardoor de politie voor eender welk probleem moet opdraven. Zo vertelt onderstaande buurtinspecteur hoe de combinatie ‘woon-’ en ‘studentenstad’ voor een permanent spanningsveld zorgt in zijn buurt.

‘In zekere zin ondervinden wij de consequenties van beleidskeuzes die door de stedelijke overheden zijn gemaakt. Het stadsbestuur doet er van alles aan om deze stad als studentenstad te promoten. Zeker bij de start van het academiejaar liggen studenten hier tot ’s ochtends vroeg te braken in de bloembakken van buurtbewoners, ze plassen in brievenbussen, enz. De bewoners zeggen echt geterroriseerd te worden door die jonge gasten. (...) Ja, wij kunnen studenten wel sensibiliseren en campagnes gaan voeren aan het begin van het academiejaar, maar vooraleer dat zijn vruchten afwerpt... Bovendien komt er het jaar nadien opnieuw zo’n dolgedraaide bende 18-jarigen aange-

waaid die de stadskern onveilig gaat maken. In sommige steden heeft men ervoor geopteerd om alle horecazaken in een beperkt deel van de stad te concentreren, bij ons zijn de cafés verspreid over het hele grondgebied. Dat brengt met zich mee dat die jongelui hier tijdens de week 's nachts door de straten zwalpen. En ja, dan worden er al eens vandalenstreken uitgehaald, maken ze veel lawaai, maar ik vind dat moeilijk om daar tegen op te treden. We zijn allemaal jong geweest en ergens hoort dat een beetje bij het studentenleven, vind ik. (...) Wat wij dagelijks meemaken is eigenlijk een gevolg van bepaalde keuzes die men destijds heeft gemaakt. Maar men een duidelijk beleid voeren. Of men maakt een woonstad van de stadskern of men richt ze in met studentenvoorzieningen. Maar men gaat nu campussen bouwen in woonwijken, je ziet vanzelf dat die mix voor problemen gaat zorgen.' (Een buurtinspecteur)

Politiemensen betreuren het dat ze geregeld naar tussenkomsten worden gestuurd, waarvan ze zich afvragen welke meerwaarde ze kunnen betekenen. Men stelt vast dat de burger in toenemende mate en bovendien ten onrechte beslag legt op de politiecapaciteit. Zo stelde zich tijdens de observatieperiode een situatie waarbij een interventieduo ter plaatse moest komen naar aanleiding van een aanrijding met louter stoffelijke schade. De betrokkenen bij het ongeval reageerden erg ontstemd omdat de politie in hun ogen niet tijdig ter plaatse was. Wanneer de inspecteurs in kwestie duidelijk maakten dat ze strikt genomen voor dergelijke feiten niet ter plaatse moesten komen (enkel in geval van lichamelijke schade), waren de betrokkenen helemaal ontstemd. In de praktijk is het moeilijk om de vragen van de burger altijd in te willen. Waar de meldkamer en het zonale sturingspunt de binnenkomende oproepen zou moeten filteren volgens hoogdringendheid, loopt de filterfunctie momenteel spaak, volgens het basiskaderpersoneel. Hierdoor heeft men het gevoel dat de 'brandweerfunctie' volledig wordt uitgehold.

Op niveau van de wijkwerking wordt er minder gewaakt over de selectie in de aansturing van de activiteiten. Hoewel het takenpakket van een buurtinspecteur zeer breed is, moet hij zijn eigen agenda bewaken om te vermijden dat hij speelbal wordt van die burger.

'In de horeca heerst er ook veel rivaliteit. Restaurantuitbaters die ons opbellen met de mededeling dat het terras van zijn buurman groter is dan wettelijk toegelaten, of om te zeggen dat het personeel van zijn concurrent *in het zwart* werkt. Je voelt vanzelf dat daar andere belangen achter zitten, hé. Daarom, als ik daarop ga controleren, dan doe ik alle horeca-aangelegenheden van het hele plein op, zodat niemand gevisieerd zou worden.' (Een buurtinspecteur)

Tijdens de observaties werd een vergadering belegd tussen een buurtinspecteur en de afgevaardigden van een jeugdhuis. De vraag vanuit de jongerenwerking werd expliciet gesteld of men in geval van herrie de buurtinspecteur mocht bellen. Het verleden wees uit dat, als men de interventiedienst contacteerde, de situatie vaak escaleerde. Een jongerenwerker:

‘Die mannen komen hier toe met veel machtsvertoon. Ze kennen die jongeren in feite niet en ze zijn er bovendien duidelijk op uit om een paar van onze gasten in de bak te smijten, terwijl wij gewoon willen dat de toestand ontzenuwd wordt.’

De buurtinspecteur voegde er vervolgens aan toe dat hij enkel op weekdays werkt, tijdens de normale kantooruren. In zekere zin wordt dat als een beperking ervaren (zie infra). De organisatie het hem bovendien niet toe om ‘à la tête du client’ te werken. De buurtinspecteur:

‘Ik heb mijn eigen agenda en kan niet zomaar altijd langskomen als burgers dat vragen. Laten we afspreken dat ik op geregelde tijdstippen een koffie kom drinken zodat ik de gezichten van de jongeren kan leren kennen. Op die manier hoop ik het signaal te geven dat ze niet teveel kattenkwaad moeten riskeren uit te steken, want dat de politie aanwezig is. En mocht er iets zijn met één van die jongeren, dan hoop ik dat, door mijn regelmatige aanwezigheid, hij of zij mij makkelijk zal weten te vinden.’

Bovenstaand praktijkvoorbeeld illustreert hoe een betrokken buurtinspecteur omwille van de voeling die hij met de buurt en haar bewoners heeft, perfect in staat is om de ernst of de grootte van een bepaald probleem accuraat in te schatten. Daardoor kan hij ontluikende conflicten vroegtijdig in de kiem smoren. Toch komt in bovenstaand voorbeeld ook de complexiteit van de politieorganisatie tot uiting, vanuit het perspectief van de bevolking. Voor de burger is het onderscheid tussen buurt- en noodhulpwerking niet helemaal duidelijk.

Het besef van ‘dienstbaarheid’ naar de bevolking leeft sterk op niveau van de buurtinspecteurs. Men vindt het dan ook jammer dat men, als gevolg van het vaste dagrooster waarin men tewerk gesteld is, niet altijd in de gelegenheid verkeert om alle buurtbewoners te leren kennen. Buurtinspecteurs geven te kennen dat het vooral gepensioneerden, langdurig werklozen en invaliden zijn die ze op hun ronde treffen. Omdat dit slechts een select publiek is in vergelijking met de ruimere wijk, vindt men het jammer om daardoor slechts een deel van de populatie te kennen.

De betrokkenheid op de eigen wijk is doorgaans groot.

‘De meeste buurtinspecteurs hier zijn echt verknocht aan hun buurt. Betrokkenheid en engagement zijn sleutelementen binnen de wijkwerking. Hoewel iedereen dezelfde functieomschrijving heeft, zien ze hun taakinvulling allemaal anders. De ene vindt dat nazorg niet tot zijn taken behoort, de andere minimaliseert druggerelateerde misdrijven, maar globaal gesteld is de betrokkenheid van deze mensen zeer groot. In tegenstelling tot de mensen van de interventie. De betrokkenheid van de buurtinspecteurs is groot, precies omwille van het feit dat ze in een eigen buurt opereren. Het probleem is als het ware echt van hen, dus zij gaan het ook moeten oplossen. Een wijkagent is geen waakhond maar een probleemoplosser. Als hij zijn werk maar halfslachtig doet, zal hij voor eenzelfde situatie achteraf nog tien keer moeten te-

rugkomen, dus hij heeft er alle belang bij het probleem tijdig van de baan te helpen en zijn buurt beheersbaar te houden.’ (Een hoofdinspecteur op de wijkdienst)

‘De bewoners uit mijn buurt klaagden de laatste maanden steen en been omdat de muur van een groot bedrijf de laatste tijd ontsierd werd door verbouwingen. Zij ervoeren dit als erg hinderlijk omdat zij vanuit hun woning de hele tijd op zo’n lelijke achtergevel moeten zien. In principe is deze vorm van visuele vervuiling natuurlijk geen crimineel feit. Maar ik ben op aandringen van de bewoners toch eens gaan informeren bij de eigenaar van het pand of hij er geen spandoek kon hangen over die stellingen. Hij bleek toch wel oren te hebben naar die vraag en sinds kort hangt er een groot, neutraal doek waardoor het zicht op die achtergevel lang niet meer zo storend is.’ (Een buurtinspecteur)

Soms ervaren buurtinspecteurs de nadelen ten gevolge van de laagdrempelige manier waarop de politie zich de voorbije tijd heeft geprofileerd. Men krijgt daardoor het gevoel ‘voor alles en nog wat’ aangesproken te worden, waardoor men in wezen niet altijd aan zijn geplande taken toekomt.

‘Ik weet wel dat ik beter te voet rondwandelen of het openbaar vervoer gebruiken om naar mijn buurt te gaan. Maar je houdt het niet voor mogelijk hoeveel tijd ik op die manier verlies. Mensen spreken je voortdurend aan op vanalles, op de duur voel ik me bijna een klaagmuur. En als je niet luistert dan bekijken ze je scheef. Daarom ben ik nogal geneigd om met de wagen mijn verplaatsingen te doen. Dat bespaart me een hele hoop tijd.’ (Een buurtinspecteur)

‘Wij zijn overbevraagd, ons bureau wordt platgelopen voor vanalles en nog wat waardoor we niet langer preventief toezicht kunnen houden. En dit terwijl de zichtbaarheid van de wijkagent in de buurt toch precies zou moeten verhogen.’ (Een buurtinspecteur)

4.8. Falen van het management

Op basis van de observaties stellen we merkwaardig genoeg vast dat de onduidelijkheid ten aanzien van de invulling van de rol van buurtwerk, ook leeft in hoofde van de buurtinspecteurs zelf. De polyvalente inzet genereert vragen omtrent de eigen identiteit binnen de bredere organisatie. We moeten hierbij opmerken dat de beeldvorming ten aanzien van de wijkwerking zeer ongunstig is. Op basis van observaties en gesprekken met politiemensen uit de wijkwerking, blijkt dat het vigerend personeelsbeleid in grote mate wordt aangewezen als kwalijke oorzaak. De verschillen in Gent en Antwerpen laten zich in de praktijk wel voelen.

Op basis van gesprekken met buurtinspecteurs in Gent komt steevast een ‘minderwaardigheidscomplex’ naar boven. Een en ander kunnen we verklaren op basis van de manier waarop de organisatie destijds de chronische onderbemanningsproblemen op de wijkdienst heeft getracht te compenseren.

Enige tijd geleden deed zich een drastische hervorming voor binnen het politiekorps in kwestie. De wijkdienst kampte met een prangend tekort aan personeel, wat leidde tot de beslissing dat een aantal inspecteurs van de interventiedienst naar het wijkkantoor moest afvloeien. Vanuit de directie heeft men een selectie gemaakt van kandidaten. Hoewel de voormalige korpschef de mening was toegedaan dat de ‘oudsten’ moesten afvloeien, stootte dit op verzet van de vakbonden en de leidinggevenden.

‘Het feit dat de oudsten nog steeds meedraaien betekent dat ze het werk (inclusief ploegenstelsel) aankunnen, nog steeds gemotiveerd zijn en over heel wat ervaring beschikken om jonge inspecteurs op te leiden. Hen naar de wijkdienst sturen werd gepercipieerd als ‘straf.’ (Een interventie-inspecteur).

Om die reden opteerden de afdelingshoofden om alle interventie-inspecteurs aan een screening te onderwerpen, met het oog op het maken van een ‘ranking’ teneinde goede en minder goede krachten te onderscheiden. Eén van de leidinggevenden verduidelijkt op welke onderdelen men onder andere screende.

‘Een doorslaggevend criterium dat we in dit verband hanteerden, bestond onder meer uit de selectie van het gemiddeld aantal pv’s op jaarbasis. Daarvan namen we een willekeurige steekproef om de kwaliteit na te gaan. Op basis van het aantal gegronde klachten tegen een inspecteur maakten we daarnaast ook uit of iemand voor interventiewerk nog langer in de wieg was gelegd of niet. Daarnaast werd ook het dagelijkse functioneren van de mensen beoordeeld¹²⁷. Alle 28 sectieofficieren van de pelotons werden bij deze denkoefening betrokken. Zij zijn immers de coaches en van hen wordt verondersteld dat ze het best geplaatst zijn om de inspecteurs op hun werkzaamheden te beoordelen. De ranking die door hen werd opgemaakt, werd simultaan uitgevoerd door de directie.’

Dit resulteerde in een heroriëntatie van capaciteiten waarbij de ‘goeie krachten’ mochten blijven en de minder goeie naar de wijkdienst werden overgeplaatst. De manier waarop de selectie voor detachering gebeurde, werpt een schaduw over de activiteiten die men vanuit de wijkwerking op touw zet. Buurtinspecteurs voelen zich de ‘vergaarbak’ van het korps, wat tot uiting komt in een breder klimaat van ongenoegen.

Deze bezorgdheid wordt gedeeld door een leidinggevende op wijkniveau. Hij stelt vast dat het invulling geven aan buurtwerking zeer specifieke capaciteiten vergt en betreurt dat de ‘instroom’ van mensen in deze functionaliteit niet altijd het juiste profiel heeft om dat soort opdrachten vorm te geven.

‘Een groot aantal mensen wordt gevormd om het traditionele, deficitaire politiemodel vorm te geven. Men blijft nog teveel *robocops* aanwerven, neemt mensen aan met een actiegericht profiel, terwijl dat niet het soort mensen is dat wij in de wijk kunnen gebruiken. Men moet communicatief zijn, in groep kunnen werken, maar niet om aan *crimefighting* te doen, wel om pro-

¹²⁷ Hiermee bedoelt hij onder meer de dagelijkse attitude (hoe stelt iemand zich op ten aanzien van hoger geplaatsten, kan men er op rekenen, is hij loyaal naar collega’s toe, en dergelijke).

blemen te leren oplossen, keuzes te leren maken. (...) Het gros van de politiemensen is niet voor de invulling van die taken gevormd. En als ik zoiets op de directie personeelszaken in Brussel ter sprake breng, zegt men mij dat ik te ambitieus ben omdat ik blijkbaar verwacht dat mensen iets meer gekwalificeerd moeten zijn, maatschappelijk werkers en psychologen. Laten we zeggen dat als er bij de rekrutering een pool is van 100 mensen dat we ons maar op die 20 kunnen beroepen. Dit komt omdat de selectie en opleiding jammer genoeg 'eenheidsworst' is. Nochtans vergt de invulling van bepaalde functies bij de politie heel uiteenlopende capaciteiten. (...) In het verleden heeft men altijd verkeerd gescreend. Men wilde echte 'robocops'. Nochtans heb ik in de wijkwerking al ontzettend veel geïnvesteerd. We hebben t.o.v. 1997 echt *tabula rasa* gemaakt en dus getracht zoveel mogelijk polyvalente buurtinspecteurs in te zetten.'

In feite stelt deze leidinggevende aan de kaak dat een aanzienlijk percentage van zijn mensen niet het gewenste profiel heeft om dit soort van taken vorm te geven. De wetenschap dat heel wat opdrachten 'onzichtbaar' zijn, leidt ertoe dat de aansturing van die 'onzichtbare' taken in de praktijk uiterst moeizaam is. Finaal bepleit hij een aparte opleiding en selectie ten behoeve van een bepaald functieprofiel. Hij stelt immers dat kennis en vaardigheden tijdens een loopbaan nog wel kunnen worden geleerd, maar dat het verwerven van competenties in de praktijk veel moeizamer verloopt. Hij pleit er dus voor om medewerkers te selecteren ten behoeve van een specifieke functie, die reeds over de vereiste eigenschappen beschikken ten tijde van de instroom.

Eenmaal leidinggevend en geconfronteerd worden met inspecteurs die naar hun mening ondermaats presteren, vinden ze het vaak moeilijk om deze mensen bij te sturen. Deze leidinggevende op wijkdienst geeft aan hoe hij de werkonwilligen in feite geheel links laat liggen.

'Ik hanteer de *Pareto*-regel. Die regel¹²⁸ stelt dat de eerste 90 procent van het werk tien procent van de tijd in beslag neemt en de laatste tien procent neemt de andere 90 procent in. Dit wil zeggen dat er over het hele team buurinspecteurs twee slechte tussen zitten waar we weinig mee kunnen aanvangen, maar die we - laat ons zeggen - nergens kwijt kunnen. Die mensen willen echt gerust gelaten worden, ze komen zelden buiten, maar die verander je niet. Ik steek mijn energie daar ook niet langer in en concentreer me dus op die andere 90 procent die wel goed werk leveren. 't Is te zeggen, er zijn 80 werkwilligen en 20 procent tegentrekkers.'

Deze vorm van personeelsmanagement wordt door enkele gemotiveerde krachten als zeer frustrerend ervaren. Ze hebben daardoor namelijk het gevoel dat werkonwilligen uit de wind gezet worden, terwijl de werklast op hun schouders afgewenteld wordt. Op de werkvloer zorgt dit voor een wijdverspreid gevoel van onbehagen en een sfeer waarin weinig sprake is van collegialiteit. Zo stellen sommige interventie-inspecteurs dat ze zich, na het

¹²⁸ De Pareto-regel staat ook wel gekend als de 90-90 regel van projectschema's.

afhandelen van een tussenkomst, niet onmiddellijk opnieuw beschikbaar stellen via de radiokamer, omdat ze nu eenmaal geen zin meer hebben om hard te werken.

In sommige extreme gevallen resulteert dit gevoel van onrechtvaardige behandeling in ziekteverzuim (zie infra).

‘Al zijn er altijd van die hansworsten die de hele shift voor de televisie blijven zitten in de kantine, wachtend tot er een oproep binnenkomt op hun radio. Zij zijn liever lui dan moe en zijn duidelijk evenmin van het belang doordrongen om preventief te patrouilleren. Ik trek me er niks van aan, hopelijk lopen ze vroeg of laat wel eens tegen de lamp.’ (Een interventie-inspecteur)

Bovendien draagt een al te polyvalente inzetbaarheid eveneens bij tot een nefaste beeldvorming voor wat betreft de wijkwerking in Gent. Deze flexibele inzetbaarheid leidt tot bijkomende nefaste en hardnekkige overtuigingen in relatie tot het imago van buurtwerk¹²⁹.

Bij de uitvoering van een gemeenschapsgerichte politiezorg vloeien de verschillende processen en basisfunctionaliteiten in elkaar. Afhankelijk van de soort problematiek worden de personeelsleden flexibel en zuiloverschrijdend ingezet. Voor buurtinspecteurs in Gent betekent dit dat ze te allen tijde ingezet kunnen worden voor grootschalige ordediensten. Deze flexibele inzetbaarheid leidt ertoe dat de continuïteit van de wijkwerking voortdurend in het gedrang komt enerzijds, maar draagt eveneens bij tot de perceptie dat de wijkdienst de ‘vergaarbak’ is van het korps aangezien buurtinspecteurs te allen tijde kunnen worden weggeplukt en ingezet ten behoeve van andere opdrachten anderzijds.

Doorgaans geven deze politie-inspecteurs toe dat hun job op het wijkcommissariaat voor hen slechts een opstapje is in hun verdere carrière binnen de politie. Deze buurtinspecteurs ambiëren op (middel)lange termijn een functie bij de recherche, aangezien ze politiewerk associëren met een nagenoeg exclusieve focus op gerechtelijke taken. Een factor die bijdraagt aan de beeldvorming van buurt als zijnde een gezapige job voor uitbollende politiemensen is ook de bredere korpscultuur. Het is opvallend hoe zowel binnen als buiten deze basisfunctionaliteit de associatie wordt gemaakt met ‘vergaarbak’ van het korps. Buurtinspecteurs voelen zich een ‘veredelde postbode’ omdat het bedelen van kantschriften en het betekenen van exploten de ruimte voor het echte buurtwerk in het gedrang brengt. Deze beeldvorming werkt ook sterk door in relatie tot andere basisfuncties.

‘Buurtinspecteurs zijn in feite niet meer dan veredelde postbodes.’ (Een interventie-inspecteur)

Op basis van voorliggend hoofdstuk kunnen we besluiten dat er heel wat spanningsvelden opduiken in de uitvoeringspraktijk. Daarnaast blijken individuele politie-inspecteurs

¹²⁹ Met flexibele inzet bedoelen we dat een medewerker multi-inzetbaar is voor taken buiten het eigen functiedomein. Vaak wordt deze vorm van flexibiliteit geduid met ‘functionele flexibiliteit’ (Helmich, 2007). Deze politie-inspecteurs kunnen dus (tijdelijk) worden ingezet op meerdere plekken binnen de organisatie.

uitgesproken én uiteenlopende meningen en standpunten te hebben, die de uitkomst van keuzes tot op zekere hoogte mee beïnvloeden. De beslissingen die op het terrein worden genomen komen dus tot stand door een complexe onderlinge wisselwerking tussen verschillende factoren. Het betreft in feite clusters van elementen, waaraan politie-inspecteurs op individuele wijze betekenis geven. In het navolgende hoofdstuk onderzoeken we op welke manier eenzelfde situatie aanleiding kan geven tot verschillende interpretaties enerzijds en hoe deze het handelingsrepertoire kunnen beïnvloeden anderzijds.

Hoofdstuk 6: Uitvoering op microniveau: dilemma's en scharniermomenten in relatie tot de beslissing omtrent vrijheidsberoving

Inleiding

In voorliggend hoofdstuk bouwen we voort op het thema discretionaire ruimte bij de lokale politie. Meer bepaald leggen we ons toe op het besluitvormingsproces op niveau van de individuele politie-inspecteur in relatie tot de praktijk van vrijheidsberovingen. Dit betekent dat we een antwoord formuleren op onderzoeksvraag 4, waarbij we aan de hand van fictieve casussen nagaan op welke manier interventie-inspecteurs betekenis geven aan de realiteit en tot op welke hoogte situationele, organisatorische en persoonsgebonden elementen naast het formele kader óók bepalend kunnen zijn bij het maken van keuzes van frontlijnpolitie mensen (Sherman, 1980; Riksheim & Chermak, 1993).

De vraag stelt zich onder meer op welke manier politiemensen in de praktijk omgaan met hun bevoegdheden waarbij ze dwang kunnen aanwenden en waarmee ze rechtstreeks tornen aan fundamentele grondrechten van burgers. In welke situaties vinden interventie-inspecteurs het legitiem om burgers tijdelijk van hun vrijheid te beroven? Er zijn overigens heel wat redenen denkbaar waarom politiemensen ervoor kiezen om in een gegeven situatie niet tot een vrijheidsberoving over te gaan, hoewel wettelijke voorschriften hen daar nochtans het recht toe verlenen (Kane, 2000; Klukkert et al., 2009; Phillips & Brown, 1998; Waddington, 1999b).

Welke overwegingen en morele dilemma's duiken er in de praktijk zoal op en welke logica's nemen bij momenten de bovenhand? Is de toepassing van de vrijheidsbeneming in hun perceptie van de praktijk daadwerkelijk eerder uitzondering dan regel? In hoeverre vinden we in soortgelijke situaties verschillende visies terug omtrent de wenselijkheid van een vrijheidsbeneming? Zijn er in relatie tot de praktijk van vrijheidsberovingen interpersoonlijke verschillen terug te vinden? Kortom, is het denkbaar dat er - ondanks deze strikt gereguleerde wettelijke voorschriften - individuele verschillen kunnen worden opgetekend in de ziens- en werkwijze van afzonderlijke politie-inspecteurs hieromtrent?

In wat volgt geven we de bevindingen neer die uit het empirisch onderzoek aan de oppervlakte kwamen. Dit betekent dat we in een eerste luik per casus in kaart brengen op welke manier politiemensen op basiskaderniveau het beeld van een verdachte construeren en welke factoren zij in de betreffende situatie als doorslaggevend beschouwen om verdachte burgers van hun vrijheid te beroven. Hiermee komen we tegemoet aan een leemte die er bestaat binnen de criminologische literatuur, aangezien er nauwelijks empirische studies bestaan die rapporteren over de sociale processen op basis waarvan individuele politie-inspecteurs het beeld van een 'verdachte (situatie)' construeren (Alpert et al., 2005). De vraag stelt zich bijgevolg op grond van welke gedragingen, indicaties en omstandigheden

van 'tijd en plaats' politiemensen een beslissing nemen die hen al dan niet doet overgaan tot het gebruik van dwang.

Tevens geven we per casus een beeld van de manier waarop politiemensen de sequentie van hun handelingen beschrijven. Dit houdt onder meer in dat we trachten te achterhalen op welk tijdstip in de praktijk de exacte aanvang van de vrijheidsberoving volgens de inspecteurs ingaat. Wanneer, op welk concreet tijdstip en met welke intentie wordt de individuele bewegingsvrijheid van een burger daadwerkelijk aan banden gelegd? We brengen de lezer in herinnering dat het hier gaat om een bevraging van 15 interventie-inspecteurs.

In een aanvullende paragraaf belichten we de mechanismen die zich kunnen voordoen op een navolgend scharniermoment, met name de interactie met het basiskader op niveau van de Officier van Gerechtelijke Politie (verder: OGP). Hierbinnen peilen we naar de visies van het middenkader omtrent de mogelijkheden en de wenselijkheid in relatie tot een strakke aansturing van het basiskader en polsen we naar de beweegredenen die zij hanteren voor een vrijheidsberoving. Op welke manier vullen de acht ondervraagde Officieren van Gerechtelijke Politie dit kantelmoment, waarin ze kunnen overgaan tot het bevelen van een arrestatie, dan wel een beslissing kunnen nemen tot beschikking van de verdachte, precies in?

In relatie tot de selectie van casussen hebben we getracht een zo breed mogelijke variatie na te streven. Zo hebben we een diversiteit aan misdrijven geïncorporeerd, waarbij we zowel variatie inbouwden naargelang de ernst van een misdrijf (volgens strafmaat) als afhankelijk van de aard (van vermogensdelicten tot feiten van agressie). Ook voor wat betreft andere, situationeel gebonden elementen (aantal verdachten, leeftijd en geslacht, attitude) hebben we enige variatie ingebouwd. Ten slotte hebben we erover gewaakt om in de fictieve casussen ook te variëren met betrekking tot de wijze van initiatie van een tussenkomst (reactief en gestuurd door de meldkamer dan wel proactief, op initiatief van het basiskader zelf).

Heel wat onderzoek is verricht naar de manier waarop '*the police enter the scene*' (Smith & Visher, 1981). De meerderheid van de contacten tussen politie en burgers worden geïnitieerd door de meldkamer en heeft dus hoofdzakelijk een reactief karakter (Black, 1971; Reiss, 1971), maar daarnaast spenderen interventie-inspecteurs een aanzienlijk gedeelte van hun tijd op straat, waardoor ze in deze '*self-directed time*' (Fletcher, 1984), tijdens het patrouille rijden op basis van eigen vaststellingen tussenkomsten kunnen initiëren.

I. Empirische bevindingen op basis van fictieve casussen

I.1. Casus I: vermoeden van ladingdiefstal¹³⁰

Tijdens een nachtelijke controle bemerk je op de parking van een grootwarenhuis twee mannen met een bestelwagen die zich ophouden ter hoogte van het magazijn. Omdat er de laatste tijd al heel wat meldingen binnen gekomen zijn van magazijndiefstallen in deze regio besluit je met je collega een kijkje te gaan nemen. Zodra je echter met de politiecombi de mannen nadert, ruiken ze onraad en kiezen ze het hazenpad. Jullie besluiten het duo te volgen en kunnen de bestelwagen tot stilstand te brengen. Je vraagt of je het voertuig mag doorzoeken. De mannen verstaan amper Nederlands maar gebaren dat je de koffer niet mag openen. Nochtans merk je dat het voertuig erg vol geladen is en je vermoedt dat beide heren zich zonet schuldig hebben gemaakt aan ladingdiefstal.

1.1.1. Interpretatie van de feiten

Zonder enige uitzondering gaven alle inspecteurs aan dat er in bovengenoemd voorbeeld sprake was van verdachte omstandigheden. Wanneer we hen verzochten om het verdachte aspect precies te omschrijven, dan stelden we vast dat men stevast spreekt in termen van een ‘aanvoelen’. Men zegt letterlijk dat het intuïtief duidelijk is dat er ‘iets’ niet klopt. Als we navolgend insisteren om de verdachte elementen te benoemen, dan blijkt dat vooral het type voertuig (bestelwagen) en de omstandigheden van tijd en plaats (met name nacht, op een parking van een grootwarenhuis, in gezelschap van een passagier) in hun ogen gegronde redenen te zijn om van ‘verdachte omstandigheden’ te spreken en om het voertuig tegen te houden.

1.1.2. Sequentie in relatie tot de intentie van het handelen

Nagenoeg de helft van de respondenten benadrukte dat ze in eerste instantie bijstand zouden vragen van collega’s via het transmissiecentrum. Men refereert hierbij aan eerdere, gelijkaardige tussenkomsten die zich in de politiezone voordeden en waarvan achteraf bleek dat deze een groot veiligheidsrisico inhielden. Kortom, beveiliging van zichzelf is een aspect dat door velen spontaan wordt genoemd als wezenlijk aandachtspunt van de interventie. Het feit dat de bestuurder van het voertuig aanstalten maakt om weg te rijden op het ogenblik dat een politievoertuig nadert, voedt de verdenkingen ten opzichte van de geïntercepteerde burgers omdat men dat interpreteert als een teken dat de betrokkene iets te verbergen heeft.

¹³⁰ We willen erop wijzen dat de respondenten uiteraard geen titel te zien kregen boven de casus. Dit zou immers erg suggestief zijn. Dat we de casussen in dit corpus alsnog van een titel voorzien, is eerder bedoeld als geheugensteuntje voor de lezer.

Eenmaal men er in slaagde om het voertuig tot stilstand te brengen, is de eerste ambtsverrichting die men op het terrein zou stellen een identiteitscontrole, alsook een check van de boorddocumenten en kentekenplaat. Hiermee wil men vooral trachten te achterhalen wie men voor zich heeft. Men wil zich ervan vergewissen of de aangetroffen personen gekend staan voor het plegen van eerdere feiten. Alle ondervraagde politie-inspecteurs geven te kennen dat de identiteit van de betrokkenen bepalend is voor wat er verder dient te gebeuren. Men wil zich informeren over eventuele gerechtelijke antecedenten van de betrokkene(n), over het feit of de personen in kwestie al dan niet geseind en gekend zijn voor agressie of weerspannigheid. Op basis daarvan maakt men een inschatting van de verdere afhandeling. Als uit navraag zou blijken dat de betrokkenen gekend zijn bij de politiediensten, dan ziet men daarin - ongeacht of het voertuig op dat ogenblik al doorzocht is en ongeacht of er op dat ogenblik reeds sprake is van een gepleegd misdrijf - een aanleiding om hen over te brengen naar het politiecommissariaat. Kortom, eerdere politiecontacten zien de respondenten als een gefundeerde reden om de situatie verder uit te klaren en de situatie elders verder uit te spitten.

Uit de gesprekken valt op te maken dat er in de praktijk geen eensgezindheid bestaat over de bevoegdheid om een geïntercepteerd voertuig dat zich op de openbare weg bevindt, te doorzoeken. Ofschoon enkelen stellig beslissen om over te gaan tot een doorzoeking van de laadruimte van de bestelwagen, geeft het merendeel toe dat ze niet zeker zijn of ze het recht daartoe hebben. Eén inspecteur is daar alvast erg formeel in en ontkent stellig dat hij de bevoegdheid heeft om tegen de wil van de betrokkenen in tot een 'zoeking' mag overgaan¹³¹. De inspecteurs geven spontaan aan dat ze sowieso radiofonisch contact zouden opnemen met de OGP van dienst om melding te maken van wat zich op het terrein afspeelt. Ze geven te kennen onzeker te zijn over de reikwijdte van hun bevoegdheid en geven aan 'voor de zekerheid' de leidinggevende te bevragen omtrent de verdere afhandeling van de situatie.

In het geval waarin zou blijken dat de betrokkenen nog niet gekend zijn bij de politiediensten, dan zijn de meesten geneigd hen te vragen of ze op vrijwillige basis het voertuig mogen doorzoeken. Als blijkt dat de betrokkenen daarvoor geen toestemming willen geven, dan rijst op het terrein opnieuw twijfel over de wijze waarop men de situatie verder

¹³¹ We willen er in dit verband op wijzen dat artikel 29 van de Wet op het Politieambt de bevoegdheden van de politie als volgt omschrijft: De politieambtenaren kunnen overgaan tot het doorzoeken van een voertuig of enig ander vervoermiddel zowel in het verkeer als geparkeerd, op de openbare weg of op voor het publiek toegankelijke plaatsen indien zij, op grond van de gedragingen van de bestuurder of de passagiers, van materiële aanwijzingen of van omstandigheden van tijd of plaats redelijke gronden hebben om te denken dat het voertuig of vervoermiddel werd gebruikt, wordt gebruikt of zou kunnen worden gebruikt: 1° om een misdrijf te plegen; 2° om opgespoorde personen of personen die aan een identiteitscontrole willen ontsnappen een schuilplaats te geven of te vervoeren; 3° om een voor de openbare orde gevaarlijk voorwerp, overtuigingsstukken of bewijsmateriaal in verband met een misdrijf op te slaan of te vervoeren. Zij kunnen dit eveneens wanneer de bestuurder weigert te laten controleren of zijn voertuig in overeenstemming is met de wet.

moet afhandelen. Opnieuw geven de meeste inspecteurs aan dat ze het in dit geval raadzaam vinden om hun hoofdinspecteur te consulteren. Men verwijst frequent naar wat zij noemen het ‘systeem paraplu’, waarmee zij bedoelen dat zij zich bij hun hiërarchisch meerdere wensen in te dekken tegen verkeerde beslissingen. Heel veel politie-inspecteurs geven aan dat ze zich erg onzeker voelen bij het verrichten van ambtsplichten. Deze onzekerheid komt naar eigen zeggen voort uit enerzijds een gebrek aan terreinervaring in combinatie met een ontoereikende opleiding en anderzijds uit een wijdverspreide cultuur van angst om procedurefouten te maken. Aangezien deze elementen stevast domineren in de antwoordteneur van de interventie-inspecteurs, komen we hier later uitgebreid op terug. Slechts één inspecteur antwoordde op basis van bovenstaande casus dat hij het voertuig zou doorzoeken zonder de hoofdinspecteur daar voorafgaandelijk van in te lichten, onverminderd de instemming van de geïntercepteerde betrokkenen.

1.1.3. Noodzaak tot toepassing van dwang/vrijheidsberoving

Inzake de vraag of er op basis van bovenstaande situatie een gegronde reden is om over te gaan tot een vrijheidsberoving, zijn de meningen min of meer gelijklopend. Gerechtelijke antecedenten zijn per definitie een reden om iemand over te brengen ‘ten burele’. Want, zo redeneren de respondenten, het feit dat de betrokkenen al gekend zijn bij de politiediensten, voorspelt weinig goeds. Ongeacht of er op basis van materiële aanwijzingen indicaties zijn dat de betrokkenen zich op het betreffende tijdstip zouden schuldig gemaakt hebben aan een misdrijf, rust er op hen sowieso een verdenking, op basis van hun verleden. Deze verdenking is een afdoende aanleiding om de betrokkenen mee te nemen naar het politiecommissariaat. Het doel van deze overbrenging is vooral om verdere onderzoeksdaden te verrichten. Men wil uitvoerig de tijd kunnen nemen om één en ander uit te spitten, verklaringen te toetsen, tolken te vorderen en databanken te raadplegen, omdat daar op het terrein niet altijd de mogelijkheid voor is. Zo wil men zich er van vergewissen of er in de uren voorafgaandelijk aan het aantreffen van de betrokkenen meldingen zijn binnengekomen van inbraken. Tezelfdertijd wil men zichzelf ook de tijd gunnen om te wachten tot de dag aanbreekt en aldus potentiële gedupeerden van een eventuele inbraak de kans geven het misdrijf vast te stellen en zich te melden. Men voert aan dat de aard van het misdrijf (namelijk vermoeden van inbraak) daar een doorslaggevende rol in speelt. Het opsporen en vatten van inbrekers is immers een zeldzaamheid en door de verdachten mee te nemen voor nader onderzoek, vermijdt men dat deze alsnog op de vlucht zullen slaan. De inspecteurs zijn erg vertwijfeld over de formele grond waarop men de personen in kwestie van hun vrijheid zou beroven in dit scenario. Men oppert dat het mogelijk is om ze tijdelijk in bewaring te nemen op basis van bestuurlijke gronden (ter voorkoming van een misdrijf), maar geven naderhand toe dat ze de concrete invulling van deze dwangmaatregel sowieso overlaten aan de OGP.

In bovenstaande casus vinden alle inspecteurs het noodzakelijk dat de personen gehandboeid worden overgebracht. Ze achten dit noodzakelijk ter vrijwaring van hun eigen fy-

sieke veiligheid en verwijzen tevens naar het risico op vluchtgevaar, aangezien de verdachten eerder ook al tekenen vertoonden om zich aan het politietoezicht te onttrekken.

Elke respondent werd gevraagd of het feit, met name het daadwerkelijk aantreffen van een nader genoemde lading (100 gps-toestellen), doorslaggevend zou zijn in de overweging om de betrokkenen van hun vrijheid te beroven. Kortom, het aantreffen van een vermoedelijke buit neemt alle twijfel over eventuele verdenkingen weg en ziet men als een onmiskenbare aanwijzing van schuld, die ontegensprekelijk aanleiding geeft tot een overbrenging van de verdachte personen naar het politiecommissariaat.

Nadat we het scenario aanpasten en aan de respondenten vroegen wat ze zouden doen als, na inspectie van het voertuig, honderd gps-toestellen worden aangetroffen, vindt iedereen het aangewezen om de betrokkenen mee te nemen naar het politiecommissariaat. Twee inspecteurs geven aan dat ze in eerste instantie wel zouden polsen naar de herkomst van de goederen. Voor zover de betrokkenen er een 'plausibele uitleg aan kunnen geven', zouden ze eventueel toch kunnen beschikken.

De vraag waaruit een plausibele uitleg eventueel zou kunnen bestaan, leidt evenwel tot verwarring. De ene inspecteur stelt zich uitsluitend tevreden met een aankoopfactuur van de gps-toestellen, de andere inspecteur gaf na enig aarzelen toe dat - zoals valt af te leiden uit de casus - een plausibele verklaring er wellicht niet zit aan te komen, aangezien de betrokkenen zich onvoldoende kunnen uitdrukken in het Nederlands. We willen opmerken dat, niettegenstaande dit nergens in de casus vermeld stond, één interventie-inspecteur steevast sprak over de verdachten in termen van 'Bulgaarse etniciteit'. 'Het zijn Bulgaren. Waarschijnlijk staan ze dus niet ingeschreven in België. Die gaan dus zeker gearresteerd worden voor de duur van het onderzoek, het parket gaat daar zeker over ingelicht worden.' (INP)

We willen in dit verband wijzen op de kans waarbij discriminatoire etnische profilering (De Hert & Van Caeneghem, 2010) zich kan voordoen, als er onvoldoende '*checks and balances*' worden ingebouwd, die de beslissing tot een vrijheidsberoving legitimeren op basis van gefundeerde, morele en materiële bestanddelen.

In de situatie waar we uitgingen van het scenario waarbij er geen lading werd aangetroffen, waren vooral de antecedenten doorslaggevend in de beslissing om de vrijheid van komen en gaan aan banden te leggen. Indien de betrokkenen onbekenden zijn, dan handelt men de tussenkomst verder af met een proces-verbaal voor 'verdachte handelingen'. Eén inspecteur overweegt om een RIR¹³² op te stellen, een vertrouwelijk informatierap-

¹³² Een RIR is een drager van niet-concrete informatie. Het referentiecriterium voor de inzameling en de verwerking van informatie, zowel concreet als niet-concreet, is het concrete belang dat deze informatie vertoont voor de uitvoering van opdrachten van gerechtelijke politie. Een RIR is een document voor politieel

port. Op die manier wil men vermijden dat de betrokkenen 100% vrijuit gaan, terwijl het ‘buikgevoel’ van de politie-inspecteurs hen vertelt dat er iets niet pluis is.

1.1.4. *Zienswijzen van Officieren van Gerechtelijke Politie (OGP)*

Op niveau van de OGP bestaan er eveneens verschillende voorkeuren voor de manier waarop voorliggende situatie kan worden afgehandeld. Niet alle OGP zijn even stellig bij het formuleren van hun gewenste afhandelingsmodaliteit. Er heerst onder andere twijfel over de optie om dit gerechtelijk dan wel bestuurlijk af te handelen. Een OGP kiest ervoor om in samenspraak met de Officier van Bestuurlijke Politie (verder: OBP) na te gaan of er een mogelijkheid bestaat om via de WPA de feiten bestuurlijk af te handelen, ter voorkoming van een misdrijf. Na enige aarzeling bekent hij toch voorstander te zijn van een gerechtelijke aanpak. Het feit dat de betrokkenen tekenen vertoonden die wezen op vluchtgevaar deed hem uiteindelijk besluiten dat er niet meteen een blijk kon worden waargenomen van medewerking, wat in zijn ogen een aanleiding kon betekenen voor een vrijheidsberoving met het oog op het stellen van onderzoeksdaden. Omwille van het vluchtgevaar zou hij zich tevens genoodzaakt zien tot het handboeien van de verdachte personen. Een collega deelt zijn twijfel en zou, eveneens na consultatie van de OBP-er, overwegen om een bestuurlijke aanhouding te bedingen. De finaliteit van deze administratieve maatregel is volgens hem ‘tijd winnen’. Hij acht in deze situatie de mogelijkheid niet ondenkbaar dat er in de navolgende uren slachtoffers aangifte kunnen komen doen van een magazijndiefstal. Door de verdachten tijdelijk in bewaring te nemen voorkomt men dat de daders naderhand niet meer op te sporen zijn. Hij benadrukt wel dat, als op basis van een identiteitscontrole zou blijken dat de betrokkenen reeds gekend zijn bij de politiediensten, hij sowieso zou overgaan tot een gerechtelijke arrestatie. Hier voegt hij vervolgens nog aan toe dat hij in deze hoopt dat de parketmagistraat hem daarin zou volgen. Een collega-OGP erkent in deze casus een mogelijke discrepantie tussen theorie en praktijk.

‘In theorie kunnen we van zoiets een Assisenzaak maken, maar in de praktijk komt het doorgaans zover niet’. (OGP)

Nog een andere OGP zou het parket al inlichten nog voor hij de lading van het voertuig zou inspecteren. Hij zegt daarbij nadrukkelijk ‘zijn paraplu open te trekken’ (OGP) en kiest ervoor zich in te dekken door de verantwoordelijkheid door te schuiven naar de parketmagistraat.

Politiemensen geven dikwijls spontaan te bekennen dat ze op frequente basis geconfronteerd worden met ‘illegale’ verdachten, wat implicaties meebrengt in relatie tot de verdere afhandeling. Het feit dat de betrokkenen in bovengenoemde casus illegaal zouden kunnen zijn, geeft volgens een OGP sowieso aanleiding tot een vrijheidsberoving, ongeacht

gebruik met informatie die nog moet worden verwerkt in een proces-verbaal en kan in een procedure dus niet worden gebruikt (Bron: Bockstaele, M. (2004), *Processen-verbaal*, Maklu, Antwerpen, p 63).

wat er zich in de lading van het voertuig bevindt. Het vermoeden van illegaliteit leidt immers tot de inwerkingtreding van een bijzonder complexe procedure waarbij onder meer de Dienst Vreemdelingenzaken moet worden gecontacteerd.

1.2. Casus 2: huiselijke onenigheid

De meldkamer belt jou en je collega met de vraag eens een kijkje te gaan nemen bij de familie Peeters. De burens alarmeerden de politie omdat ze weer eens luid geschreeuw hoorden. Het gezin Peeters is jullie niet onbekend. Rudy, de man van het gezin, staat bij jullie gekend voor partnergeweld. Zijn vrouw Chantal is al herhaaldelijk het slachtoffer geweest van zijn agressie. Bij aankomst op het adres doet een beschonken Rudy open. Op verzoek van jullie om te worden binnengelaten, wordt jullie de toegang ontzegd. Op de achtergrond vangen jullie een blik op van een toegetakelde Chantal. Als jullie haar vragen wat er precies gaande is, snikt ze dat er niks aan de hand is. In het verleden heeft Chantal onder druk van haar buurvrouw beslist klacht neer te leggen bij de politie, maar deze wilde ze nadien steeds intrekken.

1.2.1. Interpretatie van de feiten

Op basis van bovenstaande casus blijkt opnieuw dat er in de praktijk uiteenlopende logica's en werkwijzen denkbaar zijn omtrent de manier waarop individuele politie-inspecteurs deze tussenkomst willen en kunnen afhandelen. De variëteit in optreden kan in voorliggende situatie grotendeels verklaard worden op basis van een complex samenspel van factoren waarbij een voorname rol blijkt weggelegd voor de invloed van beleidsmatige aansturing. Zo kan het feit dat er geregeld via korpsrichtlijnen richtbaarheid wordt gegeven aan bepaalde werkafspraken die gelden tussen politie en parket, de uitkomst van een beslissing op het terrein beïnvloeden. Voor zover een situatie kan worden geclassificeerd onder de noemer 'intrafamiliaal geweld' schrijft het beleid immers duidelijk voor dat de verdachte in dergelijke situaties systematisch en onverhoeds moet worden gearresteerd en dat het parket daarvan onverwijld in kennis moet worden gesteld. De achterliggende betrachting daarvan is onder meer om de problematiek van huiselijk geweld daadkrachtig te kunnen aanpakken, maar doet verder niet ter zake. Het is veeleer de wetenschap of beter gezegd de perceptie die mensen op het terrein er op nahouden inzake de effectieve opvolging van dergelijke dossiers (zowel door het parket als door hulpverleningsinstanties) en het geloof in de doeltreffendheid daarvan, die beslissingen op het terrein in relatie tot vrijheidsberoving mee vorm geven.

Een opmerkelijke complexiteit die door de respondenten massaal aan bovenstaande casus wordt toegeschreven heeft betrekking op de vele opties die er bestaan om de feiten in kwestie te kwalificeren. Sommigen menen dat het onmiskenbaar om intrafamiliaal geweld gaat en enkelen daarvan geven spontaan aan dat het in die gevallen hoort om het parket te contacteren, terwijl anderen minder zeker zijn over de kwalificatie en de feiten uit voornoemd geval zouden registreren onder de strafrechtelijke noemer 'twist'. Er rijst

bij de inspecteurs duidelijk grote twijfel over de manier waarop men deze feiten moet catalogeren. Een interventie-inspecteur bekent dat men in dit soort zaken gemakkelijk kan ‘chipotteren’, waarmee hij verduidelijkt dat dit soort van situaties op basis van persoonsgebonden overwegingen zowel redelijk ‘licht’ (twist) dan wel ‘zwaar’ kan worden afgehandeld. Veel heeft te maken met ‘hoeveel moeite je ervoor wil doen’. Terwijl sommigen stellig te kennen geven de feiten uit bovenstaande casus te akteren middels een VPR of APO, is er één respondent die opmerkt dat strikt genomen een ‘GAS’ ook tot de mogelijkheden behoort. Eén inspecteur zegt dat het goed mogelijk is dat men er zich in dit geval ook relatief eenvoudig vanaf kan maken, door er simpelweg een ‘melding’ van te maken. Hij legt uit dat het niet ondenkbaar is dat men, in functie van de werkgever die men op dat ogenblik aan de dag wenst te leggen, kiest voor een afhandelingsmethode die meer of minder arbeidsintensief is. De respondenten geven vrij snel toe dat zij in dergelijke situaties een zekere speelruimte hebben, waarbij afwegingen gemaakt worden tussen het wettelijke kader enerzijds en persoonsgebonden elementen (zoals motivatie en eigen inschatting van de ernst, bijvoorbeeld). Inspecteurs zeggen voortdurend te balanceren op basis van deels persoonlijke inschattingen, zonder dat ze daarbij een beroep doen op vaste criteria die hun handelen staven.

Het gros van de politie-inspecteurs vermeldt na het lezen van de casus spontaan dat het in bovenstaand geval om feiten gaat die thuishoren onder de noemer ‘intrafamiliaal geweld’. Men verwijst in één adem ook naar de specifieke beleid dat er in het gerechtelijk arrondissement in kwestie rond bestaat. Politie mensen zijn zich sterk bewust van de achterliggende finaliteit van deze werkafspraken, zo zeggen ze althans zelf. Het fenomeen ‘intrafamiliaal geweld’ zou in de politiezone een groot deel van de meldingen uitmaken en terreinervaring wijst uit dat men doorgaans naar dezelfde adressen wordt gestuurd. Men zegt dat men in de politiezone zijn ‘pappenheimers’ heel goed kent. Om evenwel paal en perk te stellen aan het herhaaldelijk ter plaatse te moeten gaan bij dezelfde gezinnen, werd dus op parketniveau beslist om krachtadiger op te treden ten aanzien van de vermeende verdachten in deze zaken, aldus onze respondenten.

Men ervaart sinds enkele jaren een duidelijke kentering inzake de politionele benadering van dit soort misdrijf. Waar men vroeger bij een dergelijke tussenkomst vooral naar een oplossing zocht voor het slachtoffer, richt de interventie zich de laatste jaren alsmaar nadrukkelijker tot de persoon van de verdachte. Eerder dan het slachtoffer naar aloude gewoonte onder te brengen in een vluchthuis, wendt men zich nu volop tot de agressor. Door systematisch de vermeende geweldpleger uit het thuismilieu te halen, wil men het signaal uitdragen dat zijn¹³³ houding niet getolereerd wordt. Ofschoon het vermoeden van onschuld formeel blijft gelden in dit stadium, percipieert men een overbrenging naar het politiecommissariaat in zekere zin als een vorm van ‘bestrafing’. Met de tijdelijke elimi-

¹³³ Hoewel de verdachte in de praktijk ook een vrouw kan zijn, spreken onze respondenten bij het hanteren van de status ‘verdachte’ in dergelijke aangelegenheden steevast in termen van *mannelijke* geweldplegers.

natie van de dader uit de thuisomgeving tracht men daarnaast ook de situatie op korte termijn te ontzenuwen en tezelfdertijd beoogt men de secundaire victimisatie van het slachtoffer te voorkomen¹³⁴. Hiermee wordt duidelijk dat - ook in dit voorstadium op niveau van de politie - de finaliteit van bestraffing kan doorwerken in het nemen van een beslissing in relatie tot een eventuele vrijheidsberoving.

De praktijk omtrent het nemen van beslissingen in soortgelijke situaties is evenwel complexer dan men op het eerste gezicht zou vermoeden. Hoewel heel wat politie-inspecteurs spontaan refereren naar het bestaan van parketbeleidsplannen voor dergelijke feiten, impliceert deze kennis evenwel nog niet dat het aanhoudings- en vervolgingsbeleid zich daadwerkelijk vertaalt in een adequate politiepraktijk. Hoewel de inspecteurs opvallend vaak verwijzen naar het parketbeleid, attenderen ze zelf op een dichotomie tussen de theorie enerzijds en de praktijk anderzijds. De respondenten geven te kennen dat de mate waarin ze zich tijdens de uitoefening van hun opdrachten laten leiden door het daadwerkelijke parketbeleid in wezen toch eerder gering is. Vaak duiken er in de realiteit immers bijkomende dilemma's op, waardoor de - sterk situatiegekleurde - praktijk de toets aan de theorie - waarin vrijheidsberovingen systematisch worden voorgestaan - niet altijd doorstaat.

Als één van de meest wezenlijke invloeden op de uitkomst van zijn of haar beslissing, verwijzen de respondenten naar de eigen percepties en het geloof in de doelmatigheid van een beslissing. Anders gesteld: politiemensen geven te kennen dat ze zich in de praktijk niet zelden laten leiden door uitspraken of beslissingen die in een navolgend stadium van de strafrechtspleging zouden kunnen worden genomen. Het gebeurt dat men anticipeert op de te verwachten reactie van de leidinggevende of dat men vasthoudt aan uitspraken van de parketmagistraat in gelijkaardige situaties, die men als precedent beschouwt. Dit betekent dat men in de praktijk voorvallen, waarin anderen een cruciale rol hebben gespeeld inzake de verdere afwikkeling van de situatie, al dan niet bewust tot norm stelt en hun handelingen daarop zal afstemmen. Het komt er in feite op neer dat sommigen - los van enige (beleidsmatige) voorschriften - zelf eigen betekenissen toeschrijven aan bepaalde elementen in een situatie en daar het handelen min of meer op zullen instellen. Bovenstaande casus illustreert de complexiteit van de realiteit en de veelheid aan interpretaties en afhandelingsmodaliteiten die op basis van één en dezelfde situatie mogelijk zijn.

¹³⁴ Voorheen werden slachtoffers van huiselijk geweld tijdelijk ondergebracht in crisiscentra. Het elimineren van het slachtoffer uit de vertrouwde thuisomgeving werd in de loop der tijd echter als een vorm van secundaire victimisatie gezien, omdat de levenswandel van de vermeende dader daardoor, ten onrechte, ongemoeid werd gelaten. De vigerende parketrichtlijnen stipuleren daarom dat interventies zich voortaan tot de persoon van de verdachte moeten richten.

1.2.2. *Sequentie in relatie tot de intentie van het handelen*

Bij het ter plaatse komen geven veel inspecteurs aan onzeker te zijn over de bevoegdheden die ze mogen uitoefenen. Men twijfelt met name over het feit of men de voorkeur op eigen initiatief zou instampen, dan wel of men zou aanbellen en een poging ondernemen om tot een dialoog te komen met de betrokken partijen. Sommige inspecteurs maken allusie op het horen van ‘stilzwijgend hulpgeroep’ (sic) om hun bruuske inval in de woonst te legitimeren, maar de meesten geven toe voorzichtiger te werk te gaan en consulteren vooraf hun hoofdinspecteur.

De finaliteit van de tussenkomst is voor nagenoeg iedereen van de respondenten het bieden van hulp aan burgers die in nood verkeren. Op twee respondenten na gaan politiemensen zich richten tot de agressor, met als objectief in hun achterhoofd de geweldpleger tijdelijk te verwijderen uit de thuissituatie. De twee personen die ervan uitgaan dat een kortstondige eliminatie van de vermeende verdachte niet strikt noodzakelijk is, geven aan ofwel voor de vrouw in kwestie een ander onderkomen te zoeken, ofwel door middel van conflictbemiddeling het incident te besluiten. In alle gevallen gaat de bekommernis uit naar het welzijn van het slachtoffer en primeren medische zorgen. Men vermeldt hierbij dat dergelijke feiten niet tot de categorie van klachtmisdrijven behoren en dat de instemming van het slachtoffer niet noodzakelijk is om deze feiten te verbaliseren. Toch is er bij het oplossen van deze casus een terughoudendheid merkbaar bij heel wat inspecteurs. Men deelt mee dat in werkelijkheid niet altijd onmiddellijk uit te maken is of te reconstrueren valt wat zich precies afspeelde. In nagenoeg alle gevallen zal men proberen om beide partijen afzonderlijk te vragen hun relaas van de feiten te doen.

Het is opvallend dat mannelijke inspecteurs een lagere tolerantiedrempel hebben ontwikkeld voor geweldplegers en vaak onverhoeds zullen overgaan tot een vrijheidsberoving, terwijl de vrouwelijke respondenten iets meer scepsis vertonen. Uit de gesprekken met de vrouwelijke inspecteurs blijkt dat ze minder geneigd zijn om het bij voorbaat op te nemen voor een vrouwelijk slachtoffer. Men verwijst in deze naar het feit dat het onderscheid tussen fysieke en psychische geweldplegingen in feite nauwelijks hanteerbaar is. In veel gevallen, zo stellen zij, zouden scherpe verbale uithalen van vrouwen het fysieke geweld uitlokken. Eén respondent stelt onomwonden: ‘Stel nu dat die vrouw haar man bedroog met zijn beste vriend en hij komt dat plots te weten, tja, niet moeilijk dat die zijn stoppen doorslaan.’ Dergelijke uitspraken wijzen erop dat men op het terrein een inschatting probeert te maken van het probleem en een eigen oordeelsvorming hanteert.

Tot op zekere hoogte zijn politie-inspecteurs op het terrein hun eigen rechter. Dat zeggen ze niet alleen zelf in deze bewoordingen, maar dat blijkt daarnaast uit de wijze waarop ze in bepaalde omstandigheden afwegingen kunnen maken die bepalend zijn voor de verdere afhandeling van een tussenkomst. Men weegt bijvoorbeeld af of een eventuele uitlokking geen rechtvaardiging kan zijn voor fysieke agressie. Daarnaast overweegt men welke

elementen meer of minder gewicht moeten krijgen. Weegt fysieke geweldpleging zwaarder door dan verbale of psychische terreur?

Interventie-inspecteurs zullen, kortom, op basis van een gesprek met de betrokkenen trachten een inschatting te maken van de 'ernst' van de situatie, zo zeggen ze. Vaststaande criteria die bepalen of de feiten zullen uitmonden in een classificatie 'twist' of 'IFG' hanteert men niet. Vele inspecteurs geven toe in eerste instantie na te gaan of er uiterlijk sporen van geweld waarneembaar zijn. Men vindt het raadzaam om zichtbare verwondingen te laten vaststellen door een geneeskundige, omdat eventuele arbeidsongeschiktheid van het slachtoffer de beschuldigingen die ten laste worden gelegd van de vermeende dader alleen maar versterken. Door deze ambtsverrichtingen te stellen wil men doelbewust het dossier jegens de verdachte solider maken. Het blijkt in de praktijk veeleer de regel dan de uitzondering dat men de eigen inschatting in relatie tot de ernst van een zaak als maatstaf neemt. Zo vindt een politie-inspecteur het niet opportuun om een verdachte mee te nemen naar het kantoor als deze 'enkel maar eens aan madammeke haar haar heeft getrokken'. Ze baseren hun waardeoordeel op basis van 'flagrante' en 'uiterlijk zichtbare' verwondingen zonder daar stevast nadere, concreet aanwijsbare criteria aan te verbinden.

Tezelfdertijd vertellen een aantal inspecteurs spontaan dat ze op basis van hun terreinervaring vandaag de dag toch anders optreden in dergelijke situaties, in vergelijking met het prille begin van hun loopbaan bij de politie. Men geeft stellig toe dat men zich als 'nieuwkomer' bij de interventiepolitie destijds vaak heel verontwaardigd voelde of overmand werd door een gevoel van machteloosheid bij het merendeel van de tussenkomsten. Vanuit een sterk maatschappelijk engagement, een vorm van onbaatzuchtig idealisme om 'mensen te helpen' zo men zegt, zou men als 'nieuweling' erg veel gedrevenheid aan de dag leggen en een grotere bereidheid vertonen om 'moeite' te doen in een zaak. Enerzijds komt dit voort uit een impliciete betrachting om vermeende daders te straffen maar anderzijds vooral vanuit een bekommernis voor slachtoffers en de expliciete wil om deze te helpen. Na een aantal jaren is er evenwel een kentering merkbaar in hun attitude. De betrokkenheid op de situaties waarmee men geconfronteerd wordt en het idealisme van weleer maken plaats voor een lethargische houding. Interventie-inspecteurs geven hierbij volmondig aan te ervaren dat ze vanuit de eerstelijnswerking over onvoldoende slagkracht beschikken om dat engagement waar te maken en om daadwerkelijk 'het verschil' te maken. Als voornaamste obstakel verwijst men in de eerste plaats naar de hoge werkdruk. Enerzijds ervaart men een buitenproportionele administratieve werklust. Het - volgens de meeste respondenten 'onhoudbare' - 'EVA-principe' (zie supra) leidt er volgens velen toe dat men bepaalde tussenkomsten vaak minder grondig zal behandelen, omwille van de omstandige administratie die ermee gepaard gaat. Grotendeels vanuit pragmatische overwegingen zal men op sommige ogenblikken afwegingen maken over de mate waarin men zich in een welbepaald dossier zal inzetten, voornamelijk om het voor zichzelf hanteerbaar te maken. Naast dit 'coping' mechanisme op basis waarvan men prioriteiten zal

stellen, speelt ook de innerlijke gevoelswereld van inspecteurs op het terrein een rol bij het nemen van beslissingen, anderzijds (Mendias & Kehoe, 2006). Een veelvuldige blootstelling aan schrijnende situaties in combinatie met een gevoel van machteloosheid leidt ertoe dat er een soort van ‘vervlakking’ optreedt. Deze gevoelsmatige afstomping komt eveneens tot uiting in de manier waarop men finaal beslissingen neemt inzake de noodzaak tot een vrijheidsberoving.

‘Ik stel bij mezelf vast dat ik niet dezelfde persoon ben ten aanzien van vier jaar geleden, toen ik hier pas begon te werken. Ik merk vaak dat ik nu soms heel apathisch ben in situaties waarvoor ik vroeger echt het onderste voor uit de kan zou gehaald hebben. (...) Ik vind het erg dat ik dat bij mezelf vaststel dat sommige dingen mij nog heel weinig doen.’ (Een interventie-inspecteur)

Bovenstaand citaat illustreert dat de morele standaarden van politiemensen in de loop der jaren veranderen.

Het gegeven dat men - zoals in bovenstaande casus het geval is - zijn ‘pappenheimers’ kent en dikwijls naar tussenkomsten wordt gestuurd bij ‘gekende gezinnen’, leidt in de praktijk ook tot twijfel omtrent de noodzaak van een vrijheidsberoving. Men zegt het als erg frustrerend te ervaren om na verloop van tijd opnieuw met dezelfde burgers geconfronteerd te worden, omdat men vaststelt dat ze doorgaans steevast in dezelfde uitzichtloze situatie blijven verkeren. De energie die men er insteekt en de capaciteit die men vrijmaakt voor dergelijke meldingen ziet men niet renderen en zou, aldus de respondenten, fnuikend zijn voor hun gedrevenheid om toekomstige tussenkomsten steevast even grondig en volledig te verrichten. Temeer omdat men stelselmatig het gevoel heeft dat de interventiedienst overbevrraagd is, gaat men op zoek naar mechanismen om de werklast in de mate van het mogelijke af te wenden.

De rol die men voor zichzelf in dergelijke situaties ziet weggelegd is het ontzenuwen van ‘crisissituaties’. Enkele inspecteurs zeggen stellig dat hun rol zich beperkt tot het verrichten van vaststellingen, terwijl anderen over meer slagkracht zouden willen beschikken. Waar sommige hun verantwoordelijkheid uit angst voor fouten het liefst van al willen afwentelen, is de hang naar meer autonomie bij collega’s opvallend groter. Het gaat in laatstgenoemd geval dan voornamelijk om inspecteurs die het beu zijn om vaak moede-loos toe te kijken op - in hun ogen - ‘uitzichtloze’ situaties. Het feit dat men zich het lot van de betrokkenen sterk aantrekt uit zich in de praktijk als volgt. Men zal de politionele databanken uitpluizen om eerdere antecedenten op te zoeken van de betrokkene en bundelt alle feiten, die men dan naderhand overmaakt aan de parketmagistraat. Op die manier wil men aan dossieropbouw doen en nadrukkelijk een signaal geven aan de procureur dat er iets mank loopt en dat een krachtdadig optreden in deze genooddaakt is. Het is een zeer kleine minderheid van gemotiveerde politie-inspecteurs die op deze wijze zegt te handelen. De overgrote meerderheid houdt zich strikt genomen aan de eerder beperkte eerstelijnsfunctie van ‘brandweerpolitie’ en lijkt doorgaans te berusten in de vicieuze patronen waarmee ze geconfronteerd worden.

Ondanks het feit dat men stelt goed op de hoogte te zijn van het gevoerde parketbeleid in deze materie - waarin wordt voorgeschreven dat de verdachte zonder uitzondering gerechtelijk van zijn vrijheid moet worden beroofd - geeft men in de praktijk nauwelijks gehoor aan de vraag om op deze specifieke manier gevolg te geven aan dergelijke zaken. Als voornaamste reden waarom men afwijkt van de voorgeschreven richtlijnen, beroepen de respondenten zich op terreinervaring. Uit ondervinding, zegt men, heeft het parket het aanhoudingsbeleid hieromtrent afgezwakt. Kennis van eerdere, gelijkaardige situaties wijst uit dat de OGP voor dergelijke zaken maar zelden 's nachts de substituut uit zijn bed belt. Veel zou te maken hebben met de massale aantallen van meldingen die bij de politie toekomen voor soortgelijke feiten. Naar eigen zeggen kan het parket de enorme toevloed van deze misdrijven niet verwerken, waardoor verdachten in de praktijk vrijwel steeds mogen vrijuit gaan. Politie mensen bekennen dat het ontbreken van een - in hun ogen 'adequate' opvolging - tot frustratie leidt waardoor ze in de praktijk niet langer gemotiveerd zijn om het onderste uit de kan te halen in dit soort van zaken.

1.2.3. Noodzaak tot toepassing van dwang/vrijheidsberoving

Het is opvallend dat men bij de overweging omtrent de noodzaak tot de toepassing van dwang in bovenstaande situaties balanceert tussen gerechtelijke en bestuurlijke gronden. In wezen vertrekt de overgrote meerderheid van de politie-inspecteurs vanuit een 'zorgperspectief'. De bekommernis omtrent de fysieke vrijwaring van het slachtoffer primeert, al is er op het terrein niet altijd zekerheid over de 'tools' die men in dergelijke situaties kan aanwenden teneinde deze finaliteit te bewerkstelligen. Nagenoeg alle politie-inspecteurs geven spontaan te kennen dat ze de verdachte in dergelijke situatie bestuurlijk zouden aanhouden, al is dat op het terrein zelf van in het begin nog niet altijd geheel duidelijk. Precies omwille van het feit dat bij politie mensen de perceptie leeft dat het parket doorgaans in gebreke blijft bij het opvolgen van dergelijke zaken, ontwikkelt men een aantal 'mechanismen' - men spreekt in dit verband onomwonden in termen van '*truken van de foor*' - die ze aanwenden en hen het gevoel geven daardoor aan slagkracht te winnen. Een dankbaar gegeven in situaties zoals voorgaande blijkt het vermoeden van alcoholmisbruik door de verdachte. Nagenoeg alle inspecteurs zeggen resoluut dat deze situatie sowieso zal uitmonden in een bestuurlijke aanhouding, een '*OD-ke*¹³⁵ zoals zij het noemen. De kunstgreep waarvan men zich in dit soort van situaties zal bedienen bestaat eruit om de verdachte op de openbare weg te krijgen. Immers hoewel dronkenschap op zich niet strafbaar is, is *openbare* dronkenschap dat wel. Politie mensen maken hier in de praktijk veelvuldig gebruik van het voorwendsel waarbij de verdachte verzocht wordt om een verklaring af te leggen in het politievoertuig. Het feit dat men deze uit zijn woonst weet te lokken, vergroot de keuzemogelijkheden om doortastend op te treden. De bevoegdheden in private vertrekken zijn dermate beperkt voor inspecteurs, waardoor men creatief tewerk moet gaan om een bepaalde finaliteit te bewerkstelligen. Eenmaal de be-

¹³⁵ Een bestuurlijke aanhouding omwille van openbaar dronkenschap.

trokkene zich in beschonken toestand op de openbare weg bevindt, hebben politie-inspecteurs voldoende gronden om hem van zijn vrijheid te beroven.

We willen in dit verband wel opmerken dat het in deze onmiskenbaar gaat om een *bestuurlijke* aanhouding. Dit impliceert dat de termijn van deze modaliteit van vrijheidsberoving dan ook aanzienlijk beperkter is in tijd (max. 12u) en dat de verdachte na afloop doorgaans opnieuw zonder verder gevolg vrijuit gaat.

In de gevallen waarbij de verdachte geen duidelijke verschijnselen van dronkenschap vertoont, geven politiemensen te kennen dat ze hem alsnog met een list op de openbare weg zouden lokken en onder dwang zouden overbrengen naar het politiecommissariaat ofwel voor ‘smaad’ of ‘weerspanningheid’ ofwel ‘ter voorkoming van een misdrijf’. Het betreft in laatst genoemd geval opnieuw een dwangmaatregel die vertrekt vanuit een bestuurlijke (preventieve) finaliteit¹³⁶.

1.2.4. *Zienswijzen van Officieren van Gerechtelijke Politie (OGP)*

Op niveau van de OGP is men de mening toegedaan dat de vermeende geweldpleger hoe dan ook mee moet komen naar het politiecommissariaat. ‘Hij moet mee naar het commissariaat, maar de wijze waarop is voor discussie vatbaar’ (OGP). Men zegt in dit verband over een veelheid aan kunstgrepen te beschikken, die hen toelaten op basis van verschillende gronden hun doel te bereiken.

‘Laten we hopen dat Rudy een glas te veel op heeft. In dat geval kunnen we hem bestuurlijk aanhouden, op basis van openbare dronkenschap. Dat zijn we tenminste zeker dat hij 12u binnen zit. Anders moeten we er partnergeweld van maken. Maar de ervaring leert dat parketmagistraten niet geneigd zijn om daar tegen op te treden.’ (OGP)

De finaliteit die in voorliggende situatie vooropstaat is duidelijk het ‘oplossen van problemen’.

‘Wij moeten problemen oplossen, vandaar dat we daar een Openbare Dronkenschap (bestuurlijke maatregel) van gaan maken, in plaats van een gerechtelijke vrijheidsberoving.’ (OGP).

Een collega-OGP vult aan dat ‘gerechtelijke vrijheidsbenemingen in dit soort zaken een slag in het water zijn.’ Uit ervaring weet hij dat dit soort van situaties zodanig frequent voorkomt dat het parket, in weerwil van het bestaan van actieplannen op arrondissementeel niveau, toch niet zal meegaan in de beslissing om de verdachte van zijn vrijheid te beroven.

‘Het parket heeft een heel actieplan rond de aanpak van IFG, maar in de praktijk wordt de soep nooit zo heet gegeten als ze wordt opgediend.’

¹³⁶ Hierdoor komen de feiten ook niet ter kennis van de gerechtelijke overheden.

Omdat IFG toch tot de prioritaire fenomenen van het NVP behoort zou hij het parket niettemin op de hoogte stellen van de feiten, enkel voor zover er arbeidsongeschiktheid kan worden vastgesteld bij het slachtoffer. De respondent benadrukt dat hij op die manier de eindverantwoordelijkheid bij het parket legt. De werkdruk laat volgens een andere OGP niet toe om steeds alle situaties even uitvoerig af te handelen.

‘Soms moet je wat afzwakken, anders is het geen haalbare kaart.’ (OGP)

Een andere leidinggevende fulmineert ten aanzien van een opleiding ‘first speaker’ die hij recent heeft genoten. Daarin werden politiemensen ertoe aangezet om in eerste instantie te praten met de betrokkenen Maar, ‘zo werkt de interventiedienst nu eenmaal niet’ (OGP).

Men erkent aldus een veelheid van werkwijzen. Het feit dat men herhaaldelijk bij eenzelfde gezin moet tussenkomen kan eveneens een reden zijn om op een andere manier te werk te gaan dan dat het een eerste politiecontact betreft.

‘Het zou niet mogen maar ja, als we weer naar die of die gestuurd worden ...’
(OGP)

1.3. Casus 3: winkeldiefstal

Via de meldkamer komt een oproep binnen voor een winkeldiefstal bij Inno. Als jullie ter plaatse poolshoogte gaan nemen, blijkt een winkeldetective een 56-jarige vrouw te hebben ‘gesnapt’. De inhoud van haar handtas zit vol dure make-upspullen die ze heeft ontvreemd. De vrouw barst in tranen uit en zegt dat ze alles zal terug geven. De vrouw is voor jullie geen onbekende. Ze heeft al heel wat winkeldiefstallen op haar palmares staan, maar heeft daarvoor nog geen veroordeling opgelopen.

1.3.1. Interpretatie van de feiten

In voorliggende casus is er sprake van unanimititeit voor wat betreft de interpretatie van de situatie. In relatie tot het omschrijven van de aard van de criminele feiten geven alle inspecteurs aan dat er in bovenstaande casus sprake is van het misdrijf ‘winkeldiefstal’.

1.3.2. Sequentie in relatie tot de intentie van het handelen

De overgrote meerderheid van de inspecteurs zal, eenmaal ter plaatse, vragen aan de verdachte om het gestolen goed terug te geven aan de benadeelde. Voor zover dat mogelijk is (mits de winkelgerant zich daarmee akkoord verklaart), zal men vervolgens de feiten registreren onder de vorm van een VPV¹³⁷. Men zegt dat het opstellen van een VPV wenselijk is in het geval waarin het nadeel vergoed is en er geen voorgaande feiten op het palmares

¹³⁷ Dit is een vereenvoudigd proces-verbaal.

van de verdachte kunnen worden teruggevonden. Een vervolging zal in dat geval uitblijven, zo stellen de respondenten. In voorliggende situatie gaat het evenwel om een verdachte met de status ‘veelpleger’, ten minste omwille van de veelvuldige politiecontacten. Formeel is er geen sprake van recidive, aangezien er geen veroordelingen zijn. Politie-inspecteurs merken dit doorgaans meteen op en verwijzen hierbij naar het bestaan van een ‘veelplegeraanpak’ op parketniveau. Dit houdt in dat men in de gevallen waarbij men met een geïntercepteerde persoon te maken krijgt die onder de noemer ‘veelpleger’ gekend is, telkens het parket moet inlichten. In de praktijk blijkt dat men deze parketrichtlijnen wel degelijk opvolgt. Politie-inspecteurs motiveren het uitvoeren van deze beleids-onderrichting door te stellen dat ze het een ‘hoopvol signaal’ vinden naar de maatschappij dat er eindelijk iets met de vermeende daders gedaan wordt. In feite legitimeert men zijn of haar handeling door te verwijzen naar het geloof dat men koestert in de doeltreffendheid van de maatregel die zal worden genomen in een navolgend stadium van de strafrechtspleging. Ongeacht de afhandelingsmodaliteit (lees: de manier waarop men de feiten registreert) zullen politie-inspecteurs de verdachte wél meenemen naar het politiebureau. Nagenoeg elke politie-inspecteur vermeldt na het lezen van deze casus dat men in se de verdachte hoort over te brengen naar het politiecommissariaat. Ze verwijzen hiervoor naar de ministeriële richtlijn MFO3, die politiediensten aanstuurt om verdachten in dergelijke situaties ‘driedelig’ te identificeren. Deze driedelige identificatie omvat in de praktijk het nemen van foto’s, van een dactyloscopie (vingerafdrukken) en het verrichten van een nauwkeurige persoonsbeschrijving. Dergelijke identificatie moet men in feite systematisch uitvoeren én herhalen in de gevallen waarin een betrokkene reeds gekend is bij de politiediensten, ongeacht de grootte/omvang van de buit die de diefstal genereerde. Om deze driedelige identificatie te kunnen doen, moeten politiemensen gebruik maken van geijkte toestellen die enkel op het commissariaat beschikbaar zijn. Kortom, in theorie kan men deze situatie van ‘heterdaad’ niet ter plaatse afhandelen.

1.3.3. Noodzaak tot toepassing van dwang/vrijheidsberoving

Omwille van de driedelige identificatie die politiemensen horen uit te voeren op het commissariaat, dringt een overbrenging van de verdachte naar het politiebureau zich op. Niet iedereen vindt het even opportuun om een verdachte veelpleger opnieuw te identificeren als de persoonsgegevens van de betrokkene nog maar recentelijk werden geüpdatet. Het merendeel ziet evenwel geen alternatief dan het onverminderd uitvoeren van de ministeriële richtlijn, hoewel een kleine minderheid toch te kennen geeft in de praktijk de verdachte te laten beschikken. Laatstgenoemde categorie onderbouwt deze keuze door te verwijzen naar de zware werklust die dergelijke identificatie genereert enerzijds en geeft anderzijds toe doordrongen te zijn van de overtuiging dat er voor zulke feiten naderhand toch geen adequate maatregel volgt. Men ervaart het dus als weinig zinvol om in dergelijke verdachten te investeren omdat men ervan uitgaat (‘uit ondervinding’) dat de inspanningen doorgaans niet tot een straf aanleiding zullen geven.

Enkele inspecteurs melden voorts dat de aard van het gestolen goed voor hen wel van enige betekenis is in relatie tot de beslissing tot een gerechtelijke vrijheidsberoving. Naargelang het voorwerp van de diefstal een luxeproduct uitmaakt, dan wel een middel is (in het bijzonder etenswaren) dat ontvreemd wordt met het oog op overleving zal men andere keuzes maken. Doorgaans heeft men begrip voor situaties waarin mensen diefstallen plegen om in hun levensonderhoud te voorzien. Men percipieert verdachten van dergelijke diefstallen als 'sukkelaars' en zien een arrestatie niet als een adequate maatregel om dit soort van 'miserie' de wereld uit te helpen. Hiermee geeft men impliciet alweer te kennen dat het eigen geloof in de doeltreffendheid van een maatregel onrechtstreeks bepalend is voor de keuze die men op het terrein maakt. Toch moet ook deze bevinding enigszins genuanceerd worden. De praktijk is immers complexer dan dat. Een respondent zegt namelijk dat 'medelijden' geen afdoend argument is om een verdachte op straat te laten vrijuit gaan. Volgens deze respondent bestaan er genoeg sociale voorzieningen om mensen in nood te helpen, dus moeten diefstallen in alle omstandigheden onverwijld ter kennis worden gebracht van de parketmagistraat zodat deze een gepaste beslissing kan nemen. Ofschoon de MFO₃ op het eerste gezicht als dwingende leidraad fungeert voor de verdere afhandeling van dergelijke feiten, blijken er op niveau van de 'vaststellers' op het terrein niettemin een aantal keuzemogelijkheden te bestaan die bepalen of ze de situatie ter plaatse gaan afhandelen, dan wel de OGP onmiddellijk in kennis zullen stellen van wat zich voordoet.

Op basis van deze casus komt sterk naar voor dat 'loyaliteit' ten aanzien van het beleid ook een betekenisvol element is in relatie tot de afwegingen die op het terrein gemaakt worden. Waar sommigen hun rol beperkt zien tot het 'uitvoeren van beleid' en het 'doorgeven' van criminele feiten, zien anderen zichzelf als 'probleemoplossers' die vanuit een zeker utilitarisme de reikwijdte van hun bevoegdheden maximaal gaan verkennen, benutten, tot zelfs oprekken.

De vraag stelt zich vervolgens op welk tijdstip de vaststellers op het terrein spreken in termen van een vrijheidsberoving in voornoemde casus. Opnieuw kunnen we geen eensgezindheid optekenen voor wat betreft het exacte aanvangsuur. Sommige menen dat de 'vrijheid van komen en gaan' van de betrokkene ophoudt te bestaan van zodra deze werd gevat door de winkeldetective. Anderen spreken van het moment waarop de politie ter plaatse komt. Het overgrote deel van de inspecteurs gaat er evenwel prat op dat de betrokkene in kwestie op vrijwillige basis gevolg geeft aan het verzoek van politiemensen om mee te gaan naar het politiecommissariaat. Men vindt het niet opportuun om de overbrenging te doen middels het aanbrenge van handboeien van de verdachte, omdat men het risico op agressie minimaal inschat. Uit de antwoorden van de respondenten komt sterk naar voor dat het 'in de boeien slaan' van verdachten wel degelijk als een vorm van dwang wordt erkend, maar de beslissing om een verdachte niet te handboeien maar niettemin mee te nemen voor verdere onderzoeksverrichtingen 'ten burele' associeert men daarentegen niet als een vorm van dwang. Men veronderstelt steevast een vrijwillige me-

dewerking van de verdachte en is doorgaans niet van mening dat de bewegingsvrijheid van de persoon in kwestie geschonden is.

1.3.4. *Zienswijzen van Officieren van Gerechtelijke Politie (OGP)*

In bovenstaande situatie blijken vooral de omvang van de buit en eventuele voorgaande misdrijven op het palmares van een verdachte doorslaggevend voor OGP om over te gaan tot een vrijheidsberoving. Zo stelt één OGP onomwonden dat in het geval waarin de waarde van de buit beneden de 15 € ligt, hij de verdachte zou laten beschikken. ‘We gaan ons met zo’n bagatellen niet bezig houden.’ (OGP 1)

Een OGP vindt het belangrijk dat het duidelijk is wat de drijfveer van de verdachte is. Een gelegenheidsdiefstal vindt hij relatief aanvaardbaar en ziet hij niet als een gegronde reden om een verdachte te arresteren. Een andere OGP onderstreept het belang van de houding van de verdachte. Hij stelt dat ‘een vrouw van die leeftijd die steelt’ vrij ongewoon is en zou er in eerste instantie geen ‘Assisenzaak’ van maken. Het feit dat ze in tranen uitbarst, drukt volgens hem spijt uit en hij vermoedt in deze dat een arrestatie voor zo iemand weinig zinvol is. Later komt hij erop terug en zegt hij dat het toch aangewezen is om de dame mee te brengen naar het commissariaat. Hij wil immers verder uitspitten wat de vrouw in kwestie precies aanzet tot de diefstallen. Lijdt ze aan kleptomanie of drijft ze een handeltje? In het eerste geval ziet hij een doorverwijzing naar gerechtelijke instanties niet als een heilzame oplossing. In de situatie waarbij de vrouw steelt vanuit een expliciet winst oogmerk, vindt hij het gedrag minder toelaatbaar. In dat geval zou hij toch overwegen om het parket in te lichten, zo besluit hij.

Alle OGP benadrukken dat parketrichtlijnen richtinggevend zijn voor hun handelen in dit soort van situaties. Zo verwijst men naar een richtlijn die stelt dat als het bedrag van het gestolen goed de waarde van 250 € niet te boven gaat en de verdachte ‘slechts’ een *‘first offender’*¹³⁸ is, er een GAS moet worden opgesteld. Men vermoedt dat naar aanleiding van de Salduz-wetgeving die per 1 januari 2012 in werking treedt, er heel wat feiten op basis van een GAS zullen worden afgehandeld, om te parketten enigszins te ontzien van de bijkomende werklast die wordt voorspeld¹³⁹.

Hoewel ook OGP de richtlijnen die de MFO3 hen oplegt inzake de drieledige identificatie (zie supra) van een verdachte kennen, menen ze dat de praktijk evenwel niet steevast volgens die richtlijnen verloopt. Men wijst als reden daarvoor naar het in gebreke blijven van het parket in een aantal zaken. ‘Ik ben zelf soepeler. Als het parket niet volgt ...’ (OGP)

¹³⁸ De verdachte is nog niet gekend bij de gerechtelijke diensten omwille van het feit dat hij eerder nog geen andere criminele feiten heeft gepleegd.

¹³⁹ De interviews vonden plaats tijdens de maand december 2011, enkele weken voor de Salduz-wetgeving in voege ging.

1.4. Casus 4: vluchtmisdrijf

In de nacht van zaterdag op zondag werd een jonge vrouw het slachtoffer van een vluchtmisdrijf. Ze is er slecht aan toe. Op dit moment vecht ze voor haar leven. De dader is nog steeds voortvluchtig, maar op basis van getuigenverklaringen kan een beschrijving worden gegeven van het voertuig waarin de chauffeur zich verplaatste. Tijdens een patrouille zien jullie een wagen rijden die beantwoordt aan de beschrijving. De wagen vertoont kenmerken van blikshade. Jij en je collega besluiten de man staande te houden voor een controle. De man springt uit zijn wagen zodra hij merkt dat hij wordt tegengehouden en zet het op een rennen. Een beetje verderop kunnen jullie hem vatten. Hij weigert om een woord te lossen en ontkent alle betrokkenheid.

1.4.1. Interpretatie van de feiten

In voorliggende casus zijn er weinig tot geen verschillen met betrekking tot de manier waarop politie-inspecteurs op het terrein aangeven om te handelen. Het is opvallend dat alle respondenten het ‘vluchtgedrag’ van een persoon steevast als indicatie percipiëren die het toekennen van een verdachte status rechtvaardigt.

1.4.2. Sequentie in relatie tot de intentie van het handelen

Alle inspecteurs geven aan dat men in eerste instantie zou overgaan tot het boeien. Vluchtgedrag brengt men in verband met een verhoogd risico op onttrekkingsgevaar aan de verdere rechtsgang en aldus vindt men het aangewezen om de persoon allereerst tijdelijk ‘in bewaring’ te nemen. Op die manier kan men zich beter vergewissen van de situatie en geeft men zichzelf de mogelijkheid om een ademtest af te nemen of blikshade op te meten. Op één respondent na vinden alle geïnterviewde politiemensen het evident dat in deze situatie een arrestatie moet bedongen worden. Degene die een andere werkwijze voorstond, gaf aan om in eerste instantie te opteren voor een bestuurlijke aanhouding met het oog op identificatie.

Een doorslaggevend element dat de praktijk van vrijheidsberoving in bovenstaande situatie noodzaakt, volgens de respondenten, houdt verband met de ernst van de schade. In het geval waarbij het nadeel zich zou hebben beperkt tot stoffelijke schade of lichte lichamelijke letsels, vindt men een vrijheidsberoving geenszins aan de orde. Zodra men op basis van de verwondingen min of meer kan inschatten of het slachtoffer een periode van arbeidsongeschiktheid tegemoet gaat, vindt men het wél aangewezen om de verdachte tijdelijk van zijn vrijheid te beroven.

‘Bepalend is niet zozeer het misdrijf op zich, wel de consequenties die dat met zich meebrengt.’ (Een interventie-inspecteur)

Kortom, vaststellingen van eenzelfde misdrijf kunnen aanleiding geven tot een andere afwikkeling in relatie tot de bewegingsvrijheid van de verdachte.

Naast de geschatte ‘ernst’ van de gevolgen die het misdrijf met zich meebracht, zijn er ook nog andere situationele omstandigheden die de beslissing mee kunnen sturen. Zo stelt één respondent onomwonden dat er een aantal bijkomende criteria zijn met betrekking tot de persoon van de verdachte die deze beslissing kunnen beïnvloeden. Hij stelt dat het twijfelachtig is voor zover de vermeende plegger van het vluchtmisdrijf een ‘brave huisvader’ zou zijn, dat een dwangmaatregel aan de orde is. Het feit dat iemand ‘onopzettelijk’ dergelijke feiten beging, is in zijn ogen een bijkomende afweging die moet worden gemaakt om personen van hun vrijheid te beroven. Een andere inspecteur voert aan dat het vluchtgevaar in deze een blijk is van het ontbreken van een moreel besef in hoofde van de verdachte en ziet daarin een gegronde reden om in dit stadium iemand onder dwang naar het politiekantoor over te brengen.

1.4.3. *Noodzaak tot toepassing van dwang/vrijheidsberoving*

Zoals uit bovenstaande paragraaf blijkt, vinden alle politie-inspecteurs het in deze casus raadzaam om onverwijld over te gaan tot het handboeien van de verdachte. De wetenschap dat het slachtoffer in levensgevaar verkeert, achten ze voldoende om onmiddellijk hun hoofdinspecteur in kennis te stellen, die dan verder over het lot van de verdachte zal beslissen.

1.4.4. *Zienswijzen van Officieren van Gerechtelijke Politie (OGP)*

In bovenstaande situatie zijn de zienswijzen van de OGP gelijklopend met die van de inspecteurs. Men aarzelt op basis van voorgaande situatie niet als de vraag inzake opportuniteit van een vrijheidsberoving wordt gesteld. Men beslist unaniem dat er een arrestatie moet volgen. Een OGP stelt onomwonden: ‘Je kan weg met weerspanning in dit geval.’

1.5. Casus 5: verdacht overlijden

De meldkamer stuurt jou en je collega naar een verdacht overlijden. Ter plaatse aangekomen staat de oproeper jullie op te wachten. De oproeper stelt zich voor als een vriend van het zopas overleden slachtoffer. Hij hangt helemaal onder het bloed en is compleet over zijn toeren. Hij vertelt jullie dat hij op bezoek wilde komen bij zijn vriend maar dat hij de deur niet opende. Toen hij door het keukenraam naar binnenkeek merkte hij het bewusteloze lichaam van zijn vriend op. In paniek sloeg hij de ruit in omdat hij wilde weten wat er zich had afgespeeld. Hij vermoedt dat zijn vriend een overdosis heeft genomen. Zijn vriend zat de laatste tijd slecht in zijn vel en was een bij het gerecht gekende gebruiker van harddrugs.

1.5.1. *Interpretatie van de feiten*

Bovenstaande situatie geeft, louter op basis van de feiten, aanleiding tot heel wat twijfel. In eerste instantie geven vele inspecteurs aan dat het in voorliggende casus geenszins duidelijk is wie de persoon van de oproeper precies is en hoe deze zich verhoudt ten op-

zichte van de gepleegde feiten. Vast staat dat er sprake is van een overlijden, maar de ware toedracht (zelfdoding, overdosis, moord) laat zich op het ogenblik van het ‘ter plaatse’ komen nog gissen. Ofschoon de ware toedracht niet steeds op het terrein zelf kan worden achterhaald omwille van de complexiteit en de talrijke sporen die moeten worden onderzocht, wordt er van interventie-inspecteurs wel verwacht dat ze binnen een kort tijdsbestek beslissingen nemen. Velen geven aan dat ze het niet makkelijk vinden om de oproeper, die mogelijks zwaar geëmotioneerd kan zijn naar aanleiding van het overlijden, als potentiële verdachte aan te wijzen. Eén politie-inspecteur geeft aan dat hij twijfelt over het feit of hij de betrokkene na een getuigenis zou laten gaan, terwijl de overige respondenten het absoluut nodig vinden om de persoon ter hunner beschikking te laten staan voor verdere ondervragingen.

1.5.2. Sequentie in relatie tot de intentie van het handelen

Alle inspecteurs geven onomwonden te kennen dat er in geval van levensdelicten contact moet worden genomen met de OGP. Bij dergelijke feiten komt hij stevast ter plaatse en beslist hij over het verdere lot van de ‘melder’. Men is zich bewust van de eigen, relatief beperkte, rol en hevelt de verantwoordelijkheid voor de verdere afwikkeling over aan de leidinggevende.

De politie-inspecteurs stellen dat zij er in eerste instantie voor moeten zorgen dat de plaats van het gebeuren op dat ogenblik gevrijwaard wordt van onbevoegden. Men wil vermijden dat er contaminatie van eventuele sporen zou optreden die naar een dader kunnen wijzen, omdat men beseft dat deze fase cruciaal is voor het verzamelen van potentiële bewijzen. Hoewel men nadrukkelijk te kennen geeft gevoelsmatig mee te leven met de persoon van de melder die naderhand best wel eens de hoedanigheid van slachtoffer/getuige zou kunnen hebben, benadrukt men dat men in dergelijke omstandigheden moet vertrekken vanuit een ‘worst case scenario’. Men verduidelijkt dat men steeds moet werken vanuit een zekere achterdocht en stevast moet ‘vertrekken van het ergste en nadien nog altijd kan afzwakken’. Voorzichtigheid ter voorkoming van onherroepelijke teeloorgang van sporen is dus de belangrijkste leidraad.

Heel wat politie-inspecteurs geven na het lezen van de casus aan dat bovenstaande situatie opmerkelijk veel gelijkenissen vertoont met een reëel praktijkvoorbeeld dat zich recentelijk in hun zone afspeelde. Het incident heeft toen binnen het politiekorps voor heel wat ophef gezorgd, aangezien het duo politie-inspecteurs destijds de beslissing nam om de melder te laten beschikken. Na enige tijd bleek uit het gerechtelijk onderzoek dat er ten aanzien van de persoon, die aanvankelijk voor onschuldige getuige werd gehouden, wel degelijk ernstige aanwijzingen van schuld bestonden. Het bleek naderhand een moeilijke klus om, na het verstrijken van een zekere termijn, een aantal sporen in het onderzoek extensief na te trekken, aangezien de betrokkene ruimschoots de tijd had gehad om eventuele sporen die zijn betrokkenheid konden ondersteunen, te elimineren. Op basis van dit

recente voorval geven heel wat inspecteurs aan dat ze vandaag bedachtzamer te werk zouden gaan in gelijkaardige situaties, dan ten opzichte van voorheen. Kortom, men trekt op basis van ervaring lessen voor de toekomst en stelt zijn handelingswijze daarop in.

1.5.3. *Noodzaak tot toepassing van dwang/vrijheidsberoving*

Opnieuw ligt de cruciale beslissing over een eventuele arrestatie van de betrokkene op niveau van de OGP. Toch zeggen alle inspecteurs, al dan niet na enige overweging, dat het raadzaam is dat de ‘melder’ zich in dit geval ter beschikking houdt voor verder onderzoek. Men weet evenwel niet op welke grond men de persoon vast kan houden. Omdat sommige interventie-inspecteurs het bedingen van een vrijheidsberoving voor gerechtelijke doeleinden een beetje te drastisch vinden, geven ze toe dat ze alles in het werk zouden stellen om de betrokkene zo lang als mogelijk op vrijwillige basis ter hunner beschikking te houden.

1.5.4. *Zienswijzen van Officieren van Gerechtelijke Politie (OGP)*

OGP-ers vinden het belangrijk dat de situatie in bovenstaand geval ‘bevroren’ wordt. Men stelt dat

‘(...) je het niet kan maken om een iemand die potentieel verdacht is eerst zes uur te ondervragen en er tegelijkertijd van uit gaan dat hij dat op vrijwillige basis doet. Want als in die periode van zes uur zou blijken dat hij toch ergens iets te maken heeft met het gebeuren en je moet hem *dán* arresteren ... Dan klopt er toch iets niet. Je voelt dat er iets niet klopt. Beter is om de persoon in kwestie onmiddellijk te arresteren. Arresteren is niet bedoeld als straf, hoewel het er wel één kan zijn. Maar in dit geval zou ik het niet zozeer doen om te culpabiliseren of wat dan ook, maar wel om onszelf de tijd te geven. Tijd om een aantal dingen verder te onderzoeken.’ (OGP)

2. **Besluit**

In voorliggend hoofdstuk gingen we op basis van een casusanalyse na op welke manier frontlijnpolitie mensen in eerste instantie betekenis geven aan situaties waarmee ze geconfronteerd worden. Op basis van welke criteria construeren zij het beeld van een verdachte? Daarnaast vroegen we hen om de sequentie van hun handelen per casus te beschrijven. Welk oogmerk streven ze na bij een bepaalde tussenkomst en hoe vullen ze dat in? Ten slotte vroegen we hen waarom men tijdens een gegeven tussenkomst eventueel zou overgaan tot het gebruik van dwang. Wat maakt de noodzaak om dwang aan te wenden in een bepaalde situatie precies zo pregnant?

Op basis van de gesprekken met het basiskader kwam aan het licht op welke manier de tussenkomsten van de politie met verdachte personen plaatsgrijpt en hoe de verdere afwikkeling in de eerste lijn vorm krijgt. Uit de interviews met zowel interventie-

inspecteurs als leidinggevend bleek al snel dat er in de praktijk geen uniforme criteria bestaan die het definiëren van een situatie als ‘verdacht’ sluitend maken. Vage noties zoals ‘omstandigheden van tijd en plaats’ krijgen een invulling op basis van situationele en persoonsgebonden kenmerken. Verder kwam naar aanleiding van de casusbespreking sterk naar voor dat de sequentie van het handelen in de praktijk geenszins eenvormig verloopt. Een zeer complex samenspel van (organisatorische, situationele en persoonsgebonden) elementen leidt ertoe dat de wijze waarop individuele interventie-inspecteurs een gegeven tussenkomst afhandelen, los van het formele kader waarbinnen ze opereren, sterk kan verschillen.

Inzake de eventuele noodzaak tot de toepassing van dwang bestaan er in de politiepraktijk evenmin pasklare antwoorden. Interventie-inspecteurs geven zelf aan dat, hoewel de casussen erg waarheidsgetrouw worden bevonden, het ‘moeilijk’ is om op basis van de gegevens in de casussen duidelijk stelling in te nemen als ze gevraagd worden of ze ten langen leste al dan niet zouden overgaan tot een vrijheidsberoving. Doorgaans is het niet duidelijk of een gegeven situatie onmiddellijk aanleiding vormt tot het toepassen van dwang. Vaak worden er heel wat afwegingen gemaakt en antwoordt men dat ‘het er een beetje vanaf hangt’.

Een frappante vaststelling in dit verband is dat het basiskader steevast verwijst naar een soort van ‘buikgevoel’ op basis waarvan ze hun beslissingen motiveren. Hoewel de praktijk van vrijheidsberovingen strikt gereguleerd is, verwijzen inspecteurs bij het maken van keuzes stelselmatig naar een ‘aanvoelen’ als grond die hun beslissing schraagt. Termen als ‘gezond verstand’ en ‘*Fingerspitzengefühl*’ zijn schering en inslag als het gaat om het motiveren van keuzes.

Opmerkelijk anders is het gesteld op niveau van de Officieren van Gerechtelijke Politie. OGP-ers stellen dat ze op grond van hun bevoegdheden best wel creatief kunnen zijn met de toepassing van dwang, uiteindelijk zoeken ze altijd naar een wettelijk kader dat als kapstok moet dienen om hun beslissing aan te hangen. Met andere woorden, zij ageren niet omwille van de wet als zodanig maar gebruiken de wet om hun doelstelling te realiseren. OGP-ers geven in dit verband toe dat het een beetje ‘schipperen’ is. Men evalueert wat men aan (al dan niet belastend) materiaal in handen heeft, welke de opties zijn die ter hunner beschikking staan en maken vervolgens een inschatting van hoe ver men daarmee kan springen. Als tweede ‘scharniermoment’ in de voorfase tot een eventuele aanhouding, baseren OGP-ers zich op informatie die niet berust op de eigen vaststellingen, maar op gegevens die afkomstig zijn van de vaststellers op het terrein. We weten intussen dat deze informatie min of meer gekleurd is door de invulling die de interventie-inspecteurs er al dan niet doelbewust aan hebben gegeven. In zekere zin zouden we dus kunnen stellen dat de beslissing voor een stuk ‘voorgeprepareerd’ is.

Dit alles doet ons besluiten dat er op niveau van de vaststellers op het terrein wel degelijk een discretionaire ruimte bestaat, waarbij de beslissing tot een eventuele vrijheidsberoving onderhevig is aan heel wat elementen die op elkaar inwerken. Het is niet zozeer de aan- of afwezigheid van een element op zich, het is vooral de betekenis die er op niveau van de individuele politieambtenaar aan gekoppeld wordt, die bepalend kan zijn voor een beslissing. Deze uitkomst houdt enerzijds verband met de beslissing of men al dan niet een formele actie onderneemt ten aanzien van een verdachte, maar heeft anderzijds ook betrekking op het afwegen van de omstandigheden waarin een bewarende maatregel als adequate oplossing voor een situatie wordt gepercipieerd in de eerste lijn.

Het feit dat het empirisch materiaal zoveel uiteenlopende denkbeelden oplevert en het gegeven dat bepaalde keuzemomenten duidelijk ruimte laten om de eigen, persoonsgebonden opvattingen te laten doorwerken, doet ons besluiten dat interventie-inspecteurs onmiskenbaar over een (miskende) discretionaire handelingsvrijheid beschikken. We stellen immers vast dat er in eenzelfde situatie verscheidene en bij momenten strijdige, logica's kunnen heersen, waarin nu eens de ene logica prevaleert en dan weer de nadere. Geen enkele situatie is identiek en daardoor spelen er telkens ook andere belangen, verschillende overwegingen die de uitkomst van een beslissing in deze of gene richting sturen (Kaptein & von Reenen, 2001). Conflicterende organisatiedoelstellingen maar ook verschillende situationele noden dragen bij tot de vaststelling dat van een uniforme wetstoepassing geen sprake is (Goldstein, 1963; Manning, 1977; Quinney, 1970; Wilson, 1968). Heel wat studies naar politieel uitvoeringwerk tekenen grote individuele verschillen op in de manier waarop politiewerk aan de basis vorm krijgt. Vaak resulteert dit in afzonderlijke uitvoeringsstijlen (Muir, 1977; van der Torre, 1999; Wilson, 1968; Wortley, 2003).

Tot dusver hadden we oog voor de verschillende logica's en dilemma's die in een welbepaalde casus kunnen opduiken. In voorliggend hoofdstuk toonden we aan dat er wel degelijk discretionaire ruimte bestaat op niveau van de eerste vaststellers op het terrein en dat de beslissing tot vrijheidsberoving wel degelijk tot op bepaalde hoogte onderhevig is aan invloedfactoren die op basis van de omstandige observatieperiode konden worden opgetekend. 'De politie' bestaat duidelijk uit verschillende individuen met elk hun eigen competenties en vooral een enorme waaier aan activiteiten (Bockstaele, 2010b), ook binnen eenzelfde dienst en in relatie tot de toepassing van één welbepaalde maatregel, zo blijkt.

In het navolgende hoofdstuk bespreken we de belangrijkste bevindingen transversaal. Dit betekent dat we in de eerste plaats casusoverschrijdend de betekenis van de elementen die politiemensen als doorslaggevend ervaren bij het maken van keuzes, verder uitdiepen. Daarnaast besteden we aandacht aan de mechanismen waarvan ze zich bedienen. Welke beïnvloedingsstrategieën koppelen ze aan hun intentie? Anders gesteld, hoe benutten ze hun positie als frontlijndiender om hogere echelons in de organisatie 'van onderuit' te

sturen? In de derde plaats hebben we ook oog voor contextelementen die we op inductieve basis verkregen, aspecten die niet rechtstreeks verband houden met een welbepaalde casus, maar die volgens de respondenten het gevals specifieke overstijgen. We hebben het dan over de invloed van onder meer opleiding, leiderschap en korpsbeleid op het handelen. Omdat deze aspecten in alle casussen latent aanwezig zijn en de invloed op het handelen als manifest wordt omschreven, menen we dat ze een aparte plaats verdienen. Ten slotte staan we in hoofdstuk 7 ook stil bij de implicaties die de bevindingen genereren en voorzien we het geheel van de nodige kritische reflecties.

Hoofdstuk 7: Transversale analyse en reflecties in relatie tot de politiepraktijk van vrijheidsberoving

In onderhavig hoofdstuk schenken we aandacht aan enkele markante, transversale bevindingen die op basis van de talrijke interviews aan de oppervlakte kwamen. We baseren ons hiervoor op een aantal opmerkelijke, veelvoorkomende uitspraken van respondenten die de achterliggende context van uitvoerend politiewerk in relatie tot vrijheidsberoving in zeker opzicht beter duidt. Dit betekent dat we de doorwerking van een aantal cruciale elementen (zoals korpsbeleid, situationele omstandigheden) verder uitdiepen en deze tegen de achtergrond plaatsen van de keuzes die op persoonsniveau worden gemaakt. Ten slotte voorzien we de empirische bevindingen van de nodige kritische reflecties.

Op basis van de casusanalyse kwam sterk naar voor dat de beslissingen die interventie-inspecteurs op het terrein nemen in grote mate contextafhankelijk zijn. Als aan individuele inspecteurs-respondenten gevraagd wordt welke elementen betekenisvol zijn bij het maken van overwegingen op het terrein, dan wordt ons een kluwen aan elementen opgenoemd waarvan de afzonderlijke doorwerking van één element op een beslissing nauwelijks kan achterhaald worden. Het besluitvormingsproces is immers onderhevig aan een complex samenspel van organisatorische, situationele en persoonsgebonden elementen (Sherman, 1980; Riksheim & Chermak, 1993).

In wat volgt gaan we dieper in op manier waarop de onderlinge wisselwerking tussen de verschillende elementen die de keuze om over te gaan tot een vrijheidsberoving zoal kan beïnvloeden. Om inzicht te verwerven op de elementen waarop deze redeneringen berusten en teneinde een beklijvend beeld te schetsen van de wijze waarop individuele betogen in de praktijk van vrijheidsberovingen ontstaan, zal dit hoofdstuk heel wat citaten bevatten.

1. Keuzemomenten in relatie tot vrijheidsbenaming op basiskaderniveau: een contextgebonden praktijk

1.1. De complexe constructie van de werkelijkheid

De antwoorden op basis van de casussen tonen aan dat er in de praktijk verschillende aspecten zijn die de zienswijze van een inspecteur ten aanzien van een bepaalde situatie sterk kunnen beïnvloeden. Zo zijn er een aantal steeds terugkerende elementen waarvan inspecteurs aangeven dat ze deze per definitie ‘verdacht’ vinden. De poging van een burger om zich te onttrekken aan een politiecontrole wordt door het overgrote deel van de politiemensen geïnterpreteerd alsof de persoon in kwestie ‘iets te verbergen heeft’. Men gaat er van uit dat burgers die te goeder trouw zijn spontaan hun **medewerking** aan de politie verlenen.

‘Mensen die niks te verbergen hebben, die werken mee. Iemand die op de vlucht slaat als hij ziet dat er een politievoertuig zijn richting uitrijdt, tja, dat is louche. Je voelt dat er dan iets niet klopt.’ (ID)

Maar ook specifieke **omstandigheden van tijd en plaats** kunnen ervoor zorgen dat politiemensen het gedrag van een burger niet als normaal percipiëren. Men verwijst vaak naar situationele omstandigheden die men vervolgens aftoetst aan het eigen ‘morele kompas’. De doorwerking van deze autonome kracht, los van het formele korpsgebeuren, lijkt erg sterk te zijn. Hiermee onderschrijven we eerdere bevindingen rond de verhouding tussen discretionaire ruimte en de morele dimensie (Denkers, 2001, zoals geciteerd in Hendrickx, 2003; Nap, 2007).

Zodra men van mening is dat er een discrepantie optreedt tussen wat zich voordoet enerzijds en wat men zelf als ‘normaal’ definieert anderzijds, redeneert men in termen van een verdachte situatie. Zo vindt men het ‘niet normaal dat je ’s nachts met je voertuig op een parkeerplaats van een warenhuis staat. Wat heeft een normale mens er op dat tijdstip te zoeken?’ (INP)

Impliciet geeft men hiermee te kennen dat alle gedragingen die enigszins afwijken van de eigen normen het label verdacht krijgen opgeplakt.

Ook uiterlijkheden spelen in sommige gevallen een rol om mensen op straat tegen te houden. Zo geeft een OGP onomwonden toe dat ‘het uiteraard een verschil maakt of je met een keurig geklede man in een BMW te maken hebt, dan wel met een zwarte die in een wrak rondrijdt.’ (OGP). Men ziet hierin een gegronde reden om proactief, dus los van een opdracht van de meldkamer, de situatie aan een nadere inspectie te onderwerpen¹⁴⁰.

Kortom, gedragingen van burgers die niet stroken met wat volgens hen zelf gangbaar is, voedt de argwaan in hoofde van politiemensen, die naar eigen zeggen steeds uitgaan van een ‘worst case scenario’.

Als interventie-inspecteur heeft men dus de ruimte om, los van de opdrachten die men door de meldkamer krijgt toebedeeld, op basis van eigen vermoedens situaties proactief te benaderen. Als legitimatie voor deze proactieve manier van werken, verwijst men naar een soort van ‘voorzorg’. Interventie-inspecteurs zien hun taak in de eerste plaats toch vooral als het bestrijden van misdaad. Het vatten van daders vindt men een belangrijk onderdeel van het takenpakket, zo niet het belangrijkste **oogmerk bij politietussenkomen** als er sprake is van verdachte situaties.

¹⁴⁰ Hierin vinden we mogelijk een verklaring voor een belangrijk selectie-effect dat zich voordoet op niveau van de politie. De vraag of politiemensen ook daadwerkelijk de macht hebben om deze selectie te laten doorwerken (met name of ze hun bevoegdheden kunnen aanwenden op burgers op grond van vage verdenkingen van hun vrijheid te beroven) zullen we later in dit hoofdstuk beantwoorden.

We willen hier evenwel duidelijk bij wijze van kanttekening vermelden dat het beeld dat hiermee wordt opgehangen van een nadrukkelijke rol als ‘crimefighter’ toch genuanceerd moeten worden. Heel wat politiemensen geven immers aan dat ze destijds voor politiewerk hebben gekozen vanuit de motivatie om ‘mensen te helpen’. De bekommernis om de ‘bonafide burger’ te beschermen tegen de ‘malafide medemens’ is dus nooit veraf. Maar in de praktijk blijkt dat dit onderscheid op basis van de eerste vaststellingen niet altijd onmiddellijk gemaakt kan worden en dat er geen sluitende criteria voorhanden zijn die vastleggen wanneer een burger nu echt ‘verdacht’ is.

‘Eigenlijk komt er veel nattevingerwerk aan te pas. Het is niet gemakkelijk om altijd onmiddellijk het kaf van het koren te scheiden.’ (INP)

Omwille van de belangrijke taak die interventie-inspecteurs voor zichzelf weggelegd zien inzake criminaliteitsbestrijding, vormt het vermoeden van een misdrijf veelal een legitieme reden om een situatie nauwgezet te onderzoeken.

Naast de **attitude** van een burger zien we op basis van de empirische bevindingen ook heel duidelijk dat kenmerken die verbonden zijn met de geïntercepteerde persoon, zoals **ethniciteit** en de aanwezigheid van gerechtelijke antecedenten, het vermoeden van onschuld teniet doen. We merken in dit verband op dat interventie-inspecteurs op basis van de aanwezigheid van bovengenoemde elementen bepaalde vooronderstellingen hanteren die hen doen besluiten de persoon in kwestie van zijn vrijheid te beroven.

‘Als verdachte kan je je maar beter een coöperatieve houding aanmeten.’ (INP)

Een collega-inspecteur erkent eveneens het belang van een beleefde en bereidwillige houding van burgers. ‘Als iemand brutaal is, dan wij ook!’ (INP). Dit laatste citaat toont aan hoe een getroebleerde relatie tussen burgers en politiemensen aanleiding kan geven tot een gekleurde bejegening van een verdachte.

1.2. Interferentie van situationele, persoonsgebonden en organisatorische elementen in relatie tot de sequentie van de handelingen

Uit bovenstaande komt sterk naar voor dat de doorwerking van situationele elementen op de keuzes die zich op het terrein stellen erg reëel is. Ook de invloed van persoonsgebonden elementen (waaronder vooroordelen en terreinervaring) beïnvloeden de uitkomst van besluitvorming op het terrein.

In tweede instantie vroegen we interventie-inspecteurs om de sequentie van hun handelingen tijdens een tussenkomst te beschrijven. In relatie tot bovenstaande vaststelling, met name de wezenlijke invloed van situatiegebonden kenmerken op het nemen van beslissingen, stellen we vast dat politiemensen soms op basis van **eigen overtuigingen** bepaalde keuzes maken ook zonder evenwel vooraf te wikken en te wegen over de daadwerkelijke noodzaak van de toepassing van dwang. We verwijzen hier naar het voorbeeld

waarin inspecteurs spontaan aangeven dat, eenmaal ze geconfronteerd worden met personen die al gekend zijn bij de politie, ze onverwijld zullen overgaan tot het meenemen van de betrokkene naar het politiecommissariaat. Deze beslissing wordt genomen voorafgaandelijk aan eventuele andere ambtsverrichtingen die de betrokkenheid van een burger bij (een vermoeden van) een misdrijf kunnen bewijzen (of ontkrachten). Kortom, het natrekken van identiteitsgegevens van een burger kan informatie onthullen (**antecedenten**) die op zich voor de respondenten een gegronde aanleiding kan betekenen om iemand mee te nemen naar het politiecommissariaat, zonder dat zijn betrokkenheid bij een misdrijf op grond van concrete aanwijzingen kan worden aangetoond¹⁴¹. We besluiten hieruit dat het vermoeden van ‘onschuld’ in bepaalde situaties niet langer overeind staat op basis van persoonlijke en gevoelsmatige overtuigingen en dat politiemensen op basiskaderniveau een eigen appreciatierecht kunnen laten gelden waarbij ze finaal cruciale keuzes kunnen maken die het verdere lot van een verdachte bepalen in de voorfase tot een eventuele arrestatie.

In de overwegingen op het terrein speelt vaak de afweging of een bepaalde situatie **ter plaatse** kan worden afgehandeld. Dikwijls vragen interventie-inspecteurs zich daarbij af of er op dat specifieke ogenblik bijkomende ambtsverrichtingen nodig zijn om een tussenkost te beëindigen en dewelke een overbrenging naar het politiecommissariaat vereisen. Het gaat dan eerder om pragmatische beslissingen.

Soms spreken de feiten voor zich en is de betrokkenheid van een verdachte bij een misdrijf een onwrikbaar gegeven (bijvoorbeeld in het geval van betrapting op heterdaad bij een winkeldiefstal) maar acht met het evenwel *niet* opportuun om de verdachte mee te nemen naar het commissariaat. Een aantal richtlijnen (zoals de MFO₃, zie supra) schrijven niettemin voor dat in welbepaalde gevallen per definitie een drieledige identificatie dient te gebeuren van de verdachte. Praktisch gezien verkeren inspecteurs in de onmogelijkheid om deze identificatie ter plaatse te doen, aangezien de vereiste technische ondersteuning daarvoor ontbreekt.

In de praktijk is de richtlijn goed gekend, maar wordt de toepassing ervan evenwel niet consequent gehandhaafd. Hoewel enkele inspecteurs geen andere mogelijkheid zien dan de verdachte alsnog over te brengen naar het politiecommissariaat, erkennen heel wat collega's echter de mogelijkheid om de systematische toepassing daarvan te omzeilen. Daarbij spelen verschillende elementen een rol. Van verdachten (bijvoorbeeld ‘veelplegers’) die nog maar recentelijk geïdentificeerd zijn, vindt men het niet zinvol om ze voor een zoveelste keer nog eens mee te nemen naar het politiebureau. De enorme **arbeidsintensiteit** die daarmee gepaard gaat in combinatie met de grote **tijdsdruk** die men ervaart als gevolg van de vaak dwingende en aanhoudende vraag van de meldkamer waarbij interventie-inspecteurs worden verzocht zich opnieuw ‘beschikbaar’ te stellen, wordt daarbij

¹⁴¹ Situaties waarbij burgers ‘geseind’ staan, laten we in voorliggende studie buiten beschouwing.

afgewogen tegen de voordelen die het oplevert. Vaak gaat men daarbij ook kijken naar de **ernst van het misdrijf**.

Uit de antwoorden komt heel duidelijk naar voor dat de criteria op basis waarvan de ernst wordt bepaald, persoonsgebonden zijn. Los van het vigerend vervolgingsbeleid en ongeacht de strafmaat die op bepaalde delicten staat, geven interventie-inspecteurs te kennen dat ze zelf bepalen welke feiten zwaarwichtig genoeg zijn om een hoofdinspecteur in kennis te stellen. Men spreekt zo over misdrijven in termen van 'bagatellen' en 'trivialiteiten', waarbij men een eigen waardeoordeel koppelt aan de feiten en op basis daarvan de beslissing neemt om de leidinggevende (niet) in kennis te stellen.

Doorgaans trekt men de hoogdringendheid van de oproepen in twijfel en vindt men veel van de tussenkomsten niet meteen 'echt' politiewerk. De wanverhouding die men op basiskaderniveau ervaart tussen het niet-aflatende appel dat burgers op hun diensten doen enerzijds en de vereiste van een dringende politietussenkomst anderzijds, leidt ertoe dat men zelf afweegt hoever men in een bepaalde zaak zal gaan. Het grote aandeel oneigenlijke politietaken leidt volgens sommigen tot een 'uitholling van de interventiefunctie' en resulteert in een uitvoeringspraktijk waarbij gelijkaardige situaties aanleiding kunnen geven tot een andere afhandelingsmodaliteit.

'Het merendeel van de binnenkomende oproepen zijn helemaal geen situaties die een dringende politietussenkomst vereisen. En toch worden wij er naar toe gestuurd en beslist men om daar capaciteit voor vrij te maken. Maar dat is frustrerend. Iedereen zit nu al op zijn tandvlees hier omdat de werkdruk zo groot is en het capaciteitstekort zo nijpend. (...) In de praktijk zie je dan dat sommigen er zich met een melding van af maken, in plaats van dat ze een pv opstellen.' (Een interventie-inspecteur)

'Recent werd ik gestuurd naar een tussenkomst waarin sprake was van een risico op agressie. Eenmaal ter plaatse bleek het om een woordenwisseling te gaan tussen moeder en zoon, naar aanleiding van geruzie over wie over de afstandsbediening van de televisie mocht beschikken. Ja, moet ik in zo'n situatie iemand mee nemen naar het politiebureau? Strikt genomen is er dus geen misdrijf gepleegd, hé. Op het eerste gezicht is zoiets een banaal feit, maar stel je voor dat de boel daar later escaleert en de zoon slaat - ik zeg maar wat - de kop van die moeder in. Dan zeggen ze achteraf: ja maar, de politie is daar aan de deur geweest en heeft niks gedaan. Maar wat kunnen wij doen? Je weet op voorhand niet hoe een situatie verder zal uitdraaien, hé. Wij weten dan ook niet altijd uit welk vaatje we dan moeten tappen. Wij bellen in zo'n situatie dan maar naar onze hoofdinspecteur die ons dan maar moet zeggen wat we er van moeten maken. Zo dekken we onszelf in.' (Een interventie-inspecteur).

Sommige inspecteurs vinden dat het plegen van een strafbaar feit, ongeacht het nadeel en ongeacht het motief, een gegronde reden is om een arrestatie te bedingen terwijl anderen het voorval zullen kaderen in een bredere context. Waar de eerste categorie zich een sterke pleitbezorger betoont van een vrijheidsberoving met het oog op een bestraffing, zal de

tweede categorie een aantal afwegingen maken die een eerder genuanceerdere aanpak voorstaan. Zo zeggen sommige inspecteurs dat ze het belangrijk vinden te weten wie men voor zich heeft. Men probeert daarbij een inschatting te maken van de ‘persoon’ van de verdachte en het achterliggende motief. Op basis van een specifieke situatie en het **geloof in doeltreffendheid** waaruit een bepaalde oplossing kan bestaan, probeert men een maatregel toe te passen.

‘We moeten soms naar een tussenkomst omdat er iemand een brood heeft gestolen. Van zoiets daar gaan wij geen Assisenzaak van maken, hé. Meestal zijn dat gewoon sukkelaars. Is een arrestatie voor zo iemand een oplossing? Ik denk het niet. Maar als iemand betrapt wordt op een winkeldiefstal en als blijkt dat die persoon helemaal uit Namen komt en wordt aangetroffen met een winkeltas die van binnen met aluminiumfolie is bekleed, dat geeft blijk van een georganiseerd karakter, hé. Je voelt aan dat het dan iets totaal anders is, hé. In dat geval zou ik die wel arresteren.’ (OGP)

Het feit dat politie-inspecteurs in de uitvoering van hun job regelmatig geconfronteerd worden met dezelfde burgers die zich verdacht hebben gemaakt aan strafbare feiten, kan in de praktijk aanleiding geven tot twee uiteenlopende werkwijzen. Het overgrote deel van de interventie-inspecteurs geeft te kennen dat men ‘zijn pappenheimers wel kent’ en ervaart de systematische blootstelling aan dezelfde ‘klanten’ als erg frustrerend.

Het **gevoel van frustratie** kan er in de praktijk toe leiden dat men ofwel een erg passieve en gelaten houding aanneemt en de feiten ‘minimaliseert’ maar kan omgekeerd ook een soort van verbeterheid teweegbrengen waarbij (hoofd)inspecteurs het onderste uit de kan zullen halen om een einde te maken aan de eindeloze confrontatie met dezelfde verdachten.

Ter illustratie verwijzen we naar het geval van huishoudelijk geweld. Een inspecteur vertelt hoe hij het beu is om steevast bij hetzelfde gezin aan de deur te moeten komen. Politiemensen ervaren in het algemeen dat het fenomeen ‘intrafamiliaal geweld’ een vicieuze cirkel is die men maar moeilijk kan doorbreken. Men ervaart vanuit zijn eerstelijnsfunctie zijn rol te beperkt om echt het verschil te kunnen maken. Door deze frustratie heeft men in de praktijk wel eens de neiging om de feiten minder ernstig voor te stellen. Men maakt in dat geval een pv met de vermelding ‘twist’ bijvoorbeeld. Op die manier vermijdt men dat men zwaar investeert in een zaak die naar hun aanvoelen weinig zoden aan de dijk zet. Enerzijds kunnen we deze manier van handelen onmiskenbaar interpreteren als een **‘stress-coping mechanisme’**, dat men hanteert om de werklust hanteerbaar te houden (o.a. Terril et al, 2003), maar anderzijds stellen we vast dat de keuze waarbij men afziet van een doorgedreven engagement expliciet verantwoordt, vanuit een strijdigheid die men ervaart met de kerntaken waarvoor men hoort ingezet te worden.

‘Onze taak bestaat eruit om de situatie op het terrein te bevroeren. We moeten er voor zorgen dat een gevaartoestand ophoudt. Wij hebben een brandweerfunctie. Wij kunnen bijvoorbeeld wel een geweldpleger een nacht in de cel steken zodat de situatie op het thuisfront even bekoeld is en het slachtof-

fer tijdelijk in **veiligheid** is, maar echt problemen oplossen, dat behoort niet tot onze taak. Daar hebben wij ook de tijd niet voor. Dat is werk voor tweedelijnsdiensten.’ (INP)

Een collega interventie-inspecteur daarentegen zegt vanuit hetzelfde gevoel van frustratie evenwel haar uiterste best te doen om vanuit haar positie als vaststeller zoveel als mogelijk haar unieke positie aan de ‘instroom’ van de strafrechtsketen te benutten. Ze probeert haar ‘gatekeeper’-functie (Gottfredson & Gottfredson, 1980) als het ware maximaal te benutten door op een bedachtzame manier tactische keuzes te maken, vanuit de betrachting om een ‘verschil’ te maken. In plaats van te berusten in een situatie, zal ze bij een veelvuldige confrontatie met eenzelfde burger precies integendeel, zoveel als mogelijk een poging ondernemen om de navolgende actoren in de strafrechtsbedeling te sensibiliseren voor wat er aan de hand is. Zo vertelt ze dat ze naar best vermogen zal proberen om het dossier jegens de vermeende geweldpleger zodanig sterk te maken met als oogmerk de parketmagistraat een omstandige situatieschets te presenteren, in de hoop dat deze een einde te maakt aan de slopende en uitzichtloze situatie. Ze vertelt hoe ze daarbij nauwgezet alle voorgaande feiten zal trachten te bundelen en deze zal over maken aan het parket, in de hoop dat er eindelijk een gepast signaal zal volgen ten aanzien van de dader.

‘De procureur des Konings is in feite de **noodrem**. Het is aan ons om hem iets in zijn handen te geven waardoor hij iets kan doen.’ (OGP)

Ook het **tijdstip** van de feiten kan bepalend zijn voor het gevolg dat men aan een tussenkomst koppelt. Een inspecteur geeft te kennen dat de praktijk van aanhoudingen ‘een grijze zone is’. ‘Iedereen doet maar wat. Het is altijd op zoek gaan naar een consensus.’ (ID 11). Hij stelt dat het vaak moeilijk is om in te schatten in welke gevallen men iemand mee naar het bureau moet nemen en in welke gevallen men daarbij ook nog eens best overgaat tot het ‘handboeien’ van burgers. De interventie-inspecteurs verwijzen daarbij vaak naar het feit dat hun diensten onderbemand zijn en dat het ook om die reden soms weinig verkieslijk is om over te gaan tot een vrijheidsberoving.

‘Als je iemand mee neemt naar het commissariaat, dan ben je al snel een paar uur bezig. Identificatie, verhoor, daar kruipt allemaal tijd in. Intussen ben je niet beschikbaar op het terrein. Er zijn momenten waarop je weet dat het druk kan zijn. Een zaterdagavond bijvoorbeeld. Als je dan voor een prutske iemand meeneemt ten burele, dan zijn er geen ploegen meer beschikbaar om naar echt dringende tussenkomsten te gaan. En we zijn al erg onderbemand.’ (Een interventie-inspecteur)

Zo geeft een andere inspecteur onomwonden toe dat ze een half uur voor dat haar dienst verstrijkt niet meer zal overgaan tot een vrijheidsberoving. ‘Maar’, voegt ze er aan toe, ‘als dat op een zaterdagavond is, is dat wel iets anders. Want dan is het al gauw zondagochtend voor ik naar huis kan en daar worden we beter voor betaald.’

Naast situationele en persoonsgebonden invloeden, kunnen we ook duidelijk de doorwerking van een aantal **organisatorische elementen** op de uitvoering van politiewerk vaststellen. Soms gaat het daarbij om elementen die rechtstreeks verband houden met het korps-

beleid, soms gaat het om de bredere **cultuur** die in de politiezone gedijt en een voelbare impact nalaat op de werkvloer (Waddington, 1999a).

Als we spreken over de doorwerking van **beleidsmatige keuzes**, valt het op dat de **werkverdeling** vaak genoemd wordt als reden waarom men een zeker ‘autonoom’ beslissingsrecht claimt op de werkvloer. Eerder wezen we al op de gebrekkige filterfunctie van het Zonaal Sturingspunt (ZSP)¹⁴² dat interventie-inspecteurs aankaartten. Het ZSP fungeert in theorie als belangrijke filter aangezien binnenkomende oproepen in een zeer vroeg stadium hier de status dringend of niet-dringend krijgen toebedeeld. Op basis daarvan worden ploegen op het terrein ingezet. Maar omdat men op basiskaderniveau het gevoel heeft dat de filter serieuze lekken vertoont (‘Het kaf wordt niet van het koren gescheiden. Men geeft de burger steeds zijn zin en heeft schrik om de burger ontevreden te stellen’), stelt men eigen prioriteiten teneinde de **werkdruk** hanteerbaar te houden.

Een bijkomend en tevens opmerkelijk gegeven in relatie tot de sequentie van het handelen is de constatering dat ook organisatorische keuzes onmiskenbaar doorwerken in de manier waarop beslissingen op het terrein worden genomen. Zo komt op basis van de gesprekken met interventie-inspecteurs heel nadrukkelijk naar voor dat een dominante rol is weggelegd voor de hoofdinspecteurs. De **rol van het middenkader** blijkt in de praktijk al in een vrij vroeg stadium erg cruciaal bij het nemen van beslissingen op het terrein. Niet alle interventie-inspecteurs geven op het terrein altijd blijk van een grote zin voor initiatief. Het komt vaak voor dat OGP gevraagd worden om radiofonisch nadere instructies te geven voor beslissingen op het terrein. We merken daarbij op dat deze laatste categorie politiemensen doorgaans niet mee ter plaatse zijn en zich voor het nemen van hun beslissingen bijgevolg moeten baseren op de informatie die het basiskader hen levert. Het feit dat de hoofdinspecteurs (OGP) in de praktijk erkend worden in deze sturende rol, houdt volgens de basiskaderleden verband met een wijdverspreide **cultuur van angst** die in het korps heerst. Deze angst vindt haar oorsprong in een gevoel van onzekerheid, dat doorgaans voortkomt uit een gebrek aan terreinervaring enerzijds, in combinatie met een ontoereikende politieopleiding anderzijds.

Heel wat respondenten wijzen op het feit dat de inhoud van de opleiding niet beantwoordt aan de noden van de praktijk. Omwille van het personeelsverloop is de gemiddelde anciënniteit bij het interventiepersoneel doorgaans gering, waardoor het niet haalbaar is om zich in de praktijk te laten bijstaan door oudere, meer ervaren collega’s. De toenevende mondigheid van burgers en het gestage aantal procedurefouten dat wordt aangevochten, brengt op politieniveau een verlamrend effect teweeg. Bovendien wordt de cultuur van angst naar eigen zeggen op dienstniveau nog eens gevoeld doordat leidinggeven-

¹⁴² Intussen heeft de dienst een naamsverandering ondergaan. Zonaal sturingspunt heet voortaan ‘Dienst Zonale Sturing’. Maar omdat de respondenten op het ogenblik van de interviews vasthielden aan de oude benaming, hanteren we verder ‘ZSP’.

den nogal sterk hameren op het feit dat politiewerk gepaard gaat met het hebben van grote verantwoordelijkheden. Het **beleid** stuurt daarom aan op een werkwijze waarbij inspecteurs de reflex wordt aangeleerd om hun hoofdinspecteur in te schakelen telkens wanneer ze naar een tussenkomst worden gestuurd. In de praktijk leidt dit ertoe dat inspecteurs alsmaar meer ‘de politiek van het minste kwaad’ bedrijven en zo min mogelijk voor eigen rekening denken en beslissen. Interventie-inspecteurs die met koudwatervrees kampen kiezen ervoor om niet te kiezen. Dit wil zeggen dat ze hun bevoegdheden niet maximaal zullen exploiteren om een bepaald motief na te streven. Immers, men weet niet hoe het moet en het risico dat het fout kan lopen zit er behoorlijk ingepeperd. De meningen bij het basiskader over deze beleidskeuze zijn erg verdeeld. Aan de ene kant van het spectrum treffen we inspecteurs die dankbaar gebruik maken van de mogelijkheid die hen wordt geboden om de verantwoordelijkheid in een zeer vroeg stadium op hun overste af te wentelen. Aan de andere kant van het continuüm vinden we politiemensen die misnoegd zijn omdat ze zich ernstig beknot voelen in hun handelingsvrijheid en de macht van het middenkader als verstikkend ervaren. Bovendien hebben ze het gevoel dat elke mogelijkheid om bij te leren wordt ontzegd.

‘Het is hier een kweekvijver van idioten.’ (INP)

‘We hebben echt geen chef nodig die voortdurend over onze schouders meekijkt. Wij noemen onze baas ook wel eens de schoonmoeder. Maar wij kunnen best wel voor onszelf denken.’ (INP)

Deze categorie van politiemensen ervaart dat het appel op de eigen verantwoordelijkheid wordt ontmoedigd en de handelingsbekwaamheid zo sterk wordt betwijfeld.

De gemiddelde leeftijd van de interventie-inspecteurs is doorgaans redelijk jong. In combinatie met het feit dat de interventie-inspecteurs doorgaans net van de politieschool komen, leidt dit tot een realiteit waarin precies de meest onervaren politiemensen naar de meest onvoorspelbare en risicovolle situaties worden uitgestuurd. Het personeelsverloop is daarnaast opmerkelijk hoog. Dit brengt met zich mee dat het principe waarbij oudere, meer ervaren collega’s een duo vormen met nieuwkomers in de praktijk niet houdbaar is. Het gebrek aan terreinervaring en de onmogelijkheid om zich in moeilijke situaties te laten bijstaan door een collega die meer beslagen is, leidt in de praktijk tot heel wat onzekerheid. Deze onzekerheid manifesteert zich veelal in een opvallend uitblijven van eigen initiatieven. Zodra men zich ergens ter plaatse heeft begeven, neemt men radiofonisch contact op met de OGP voor verdere instructies. De angst om fouten te maken is dermate wijdverspreid dat men in de praktijk zoveel als mogelijk de verantwoordelijkheden voor bepaalde keuzes zal trachten af te wentelen op de leidinggevende. Op die manier wordt het eigen probleemoplossend vermogen alvast niet aangescherpt.

Op basis van bovenstaande wordt duidelijk dat er heel wat situationele en persoonsgebonden factoren de constructie van de werkelijkheid beïnvloeden en dat er vaak uiteenlopende belangen spelen op het terrein die kunnen variëren naargelang de context. De vraag stelt zich vervolgens van welke mechanismen politiemensen zich bedienen en hoe

ze de ‘doorwerking’ daarvan in de praktijk percipiëren. In volgende paragraaf staan we kort stil bij de beïnvloedingsmechanismen dewelke ze hanteren teneinde hun eigen ‘motief’ te laten doorwerken.

1.3. Strategieën

Politiemensen lijken als uitgangspunt steeds vanuit een soort van ‘worst case scenario’ te vertrekken. Hiermee bedoelen we dat inspecteurs herhaaldelijk aangeven dat ze er doorgaans voor kiezen om bij het nemen van beslissingen ‘het zekere voor het onzekere’ te nemen. Men is zich over het algemeen sterk bewust van de risico’s (vluchtgevaar, verduisteren van bewijsmateriaal) die men loopt als men verdachte burgers voortijdig laat beschikken. Politiemensen zien doorgaans goed in dat de gevolgen van deze optie onomkeerbaar zijn, aangezien de teloorgang van sporen en aanwijzingen nefast zijn voor de voortgang van een strafrechtelijk onderzoek. Kortom, eerder dan iemand te snel te laten beschikken, kiest men er doorgaans voor om in geval van gerede twijfel ‘veiligheidshalve’ toch maar een verdachte verder aan de tand te voelen door hem in een voortijdig stadium van zijn vrijheid te beroven. Een politie-inspecteur illustreert deze werkwijze aan de hand van een ‘cascadesysteem’.

‘Je begint best met een harde maatregel, nadien kan je nog altijd ‘afzwakken’. Omgekeerd werken gaat nu eenmaal niet. Eens de verdachte is gaan lopen is het nog moeilijk om in een latere fase opnieuw naar sporen te gaan zoeken. Opbouwen kan dus niet, afzwakken kan altijd.’

Hiermee geeft men aan dat men in het belang van het onderzoek best doordacht te werk gaat om te vermijden dat de zoektocht naar waarheidsvinding naderhand bemoeilijkt wordt. In zekere zin kan de beslissing tot vrijheidsberoving dus een tactische keuze zijn, die op een weloverwogen manier wordt genomen en vanuit de betrachting om het onderzoek naar een strafbaar feit niet in het gedrang te brengen.

Inspecteurs van het basiskader gaan er prat op dat ze omwille van hun rol als eerste vaststeller een bevoorrechte positie bekleden. Men is zich er sterk van bewust dat zij degenen zijn die door hun aanwezigheid op straat de ‘ogen en oren’ zijn van de politieorganisatie. Dit brengt met zich mee dat ze in feite het monopolie bezitten van heel wat unieke contextinformatie. Heel wat inspecteurs beseffen dat ze deze bijzondere frontlijnpositie kunnen benutten om bepaalde doeleinden na te streven. Ze geven toe dat het niet ondenkbaar is dat ze bepaalde sympathieën kunnen hebben voor een slachtoffer, of ook omgekeerd, een aversie kunnen hebben ten aanzien van een verdachte burger en dat ze bepaalde mechanismen kunnen aanwenden om een bepaald objectief na te streven. De mogelijkheden die ze daarvoor kunnen benutten zijn legio. In wat volgt geven we een overzicht van de manier waarop interventie-inspecteurs menen dat ze bepaalde doelstellingen kunnen laten doorwerken, binnen het beleidsmatige kader waarin ze opereren.

1.3.1. *Pv als machtig wapen: 'papier is gewillig'*

De vraag stelt zich van welke strategieën politiemensen zich in de praktijk bedienen om hun overtuiging of zienswijze kracht bij te zetten. Heel wat inspecteurs geven aan dat de manier waarop ze de feiten weergeven in een proces-verbaal sterk kunnen 'inkleuren'. 'Ik kan op basis van een zelfde situatie tien verschillende pv's maken, afhankelijk van wat je wil bekomen. Ik kan de naakte feiten perfect anders genoeg voorstellen zonder daarom valsheid in geschrifte te plegen. Het gaat erom welke dingen je in de verf zet of welke gegevens dat je achterweg laat in een pv.' (INP). Kortom, politiemensen kunnen de waarheid levendiger voorstellen door in een proces-verbaal heel uitgebreid het relaas van de feiten neer te schrijven. Ze kunnen daarbij een aantal elementen nadrukkelijker in de verf zetten, omdat ze menen dat een levendige beschrijving een accurater beeld oplevert.

'Je hebt de naakte feiten, maar je hebt ook de persoonsgebonden feiten. (...) Een pv is een soort van paplepel, waarmee we de procureur des Konings iets moeten inlepen. Het is maar omdat wij de feiten aankleden, dat hij een gepaste beslissing kan nemen.' (INP)

Verschiedende inspecteurs zijn zich bewust van de mogelijkheid die ze hebben om de feiten 'in te kleden'.

'Wij kunnen van een mug een olifant maken en van een olifant een mug.' (INP)

Een leidinggevende erkent dat een pv geen neutrale spiegel van de realiteit is en dat de persoonlijke invulling altijd doorschemert.

'Een pv kan nooit objectief zijn.' (OGP)

Leidinggevend en erkennen de bevoorrechte positie van de frontlijnpolitie van of -vrouw en ervaren de 'span of control' bij momenten als erg beperkt.

'Wij kunnen alleen maar afgaan op wat ons verteld wordt. Onze inspecteurs bellen ons niet altijd. Hoewel dat in principe wel van hen wordt verwacht. Meestal bellen ze ons enkel als ze onze bevoegdheden (in kader van arrestatie, *nvdr*) nodig hebben.' (OGP)

Ondanks hun op het eerste gezicht eerder beperkte rol, zijn politie-inspecteurs zich doorgaans sterk bewust van de mogelijkheden die ze kunnen hebben om beslissingen in een navolgend stadium te sturen. Tezeldertijd zijn politiemensen zich sterk bewust van de macht die ze als beëdigde ambtenaar kunnen aanwenden. In sommige gevallen geven politiemensen zelfs toe dat ze, teneinde hun persoonlijke kijk op de zaak iets nadrukkelijker in de verf te zetten, soms zelfs bepaalde zaken neerschrijven, ongeacht of deze conform zijn met de realiteit.

Een veelvoorkomend gebruik is het schrijven van 'smaad' of 'weerspanning' in een proces-verbaal. Volgens heel wat politie-inspecteurs geven deze gedragingen blijk van een recalcitrante houding van de verdachte. Omdat er volgens hen op de navolgende echelons binnen de strafrechtsbedeling veel belang wordt gehecht aan een beleefde, coöperatieve

attitude van een verdachte, vindt men het in bepaalde gevallen legitiem om de wettelijke opties die men heeft, op een creatieve manier aan te wenden, teneinde het uiteindelijke motief te realiseren. Vooral de ietwat ervaren inspecteur geeft toe in zijn verbeterheid ten aanzien van een verdachte zich van dergelijke praktijken te bedienen, waarmee hij duidelijk flirt met de grenzen van het wettelijk toelaatbare.

1.3.2. *Persoon van de leidinggevende of magistraat*

Een groot aantal inspecteurs geeft aan dat ze, naarmate een bepaalde officier van gerechtelijke politie dienst heeft, inspeelt op de te verwachten beslissing die de OGP zal nemen. De neiging van OGP om verdachte te arresteren blijkt volgens hen sterk uiteen te lopen naarmate de persoon van de OGP. Sommige chefs gaan steevast mee in de redenering van hun inspecteurs, terwijl andere OGP stelselmatig hun eigen stempel drukken op de beslissingen die worden genomen. Het gebrek aan eenvormigheid in beslissingen ervaart men trouwens ook op niveau van de individuele parketmagistraten.

Op basis van voorgaande paragrafen zagen we reeds welke gewiekste tactieken politie-inspecteurs aan de dag kunnen leggen teneinde de uitkomst op een subtiele manier te sturen. Het gebeurt dat een interventie-inspecteur de mening is toegedaan dat de leidinggevende in een bepaald geval niet snel de neiging zal hebben om een arrestatie te bevelen. Dit omwille van gepercipieerde eigen 'stokpaardjes'. Het feit dat de prioriteiten op interpersoonlijk niveau wel eens uiteen willen lopen, resulteert in de praktijk in een aantal geplogenheden die men zich eigen maakt om finaal een bepaalde beslissing te kunnen bewerkstelligen. Zo vindt een inspecteur het frustrerend dat hardleerse winkeldieven door zijn leidinggevende systematisch mogen beschikken, terwijl hij zelf van mening is dat een arrestatie opportuun is. De arrestatie ziet hij als een duidelijk signaal naar de vermeende dader toe, om gedragsverandering te kunnen bewerkstelligen. Vaak ziet men een vrijheidsberoving in dit stadium als een verwittiging aan het adres van de verdachte, of als een voorschot op bestraffing, omdat men vindt dat gerechtelijke overheden niet 'kort genoeg op de bal spelen.' Op basis van ervaring weet men dat het vaak maanden en soms jaren kan duren vooraleer een verdachte voor een vonnisrechtbank moet verschijnen. Het onmiddellijke verband tussen het plegen van een misdrijf en het krijgen van een sanctie is daardoor niet langer bestaande. Het basiskader bij de politie is over het algemeen de mening toegedaan dat deze trage procesgang de effectiviteit van een bestraffing te niet doet. We kunnen ons op basis van de talrijke gesprekken niet ontdoen van de indruk dat veel politiemensen hun job als een 'roeping' ervaren.

Het feit dat men veelvuldig met dezelfde verdachten geconfronteerd wordt die ongestoord nieuwe misdrijven blijven plegen, ervaart men vanuit die optiek als een manifest onrecht. Veel politiemensen vinden dat de balans op gebied van rechtsbescherming te ver is doorgeschoten in de richting van verdachte personen.

‘Het is dezer dagen met al die proceswaarborgen en complexe procedureregels bijna een mirakel als er nog eens een dader veroordeeld wordt.’ (INP)

Omdat inspecteurs deze slome rechtsgang als uiterst ondoeltreffend percipiëren en ze de belangen van de maatschappij (en in het bijzonder de slachtoffers) schromelijk verwaarloosd vinden, gaan ze op zoek naar mogelijkheden die ze kunnen aanwenden waarvan ze menen dat ze zullen resulteren in een doeltreffende (lees: ontradende) aanpak ten aanzien van de dader. Zo geeft een inspecteur toe dat ze vaak verdachten meeneemt naar het politiecommissariaat voor een verhoor. Ze is zich ervan bewust dat de feiten net niet zwaarwichtig genoeg zijn om een arrestatie te kunnen bedingen maar kan, gedreven door een sterk rechtvaardigheidsgevoel, niet verkroppen dat de vermeende dader onmiddellijk na het plegen van een misdrijf op vrij voeten gaat. Men is zich terdege bewust van het feit dat hij wellicht ooit nog eens een bestraffing riskeert en dat het feit dat hij mag beschikken geenszins betekent dat hij er zonder sanctie van af komt. Maar in de praktijk valt het vaak voor dat de verdachte met een brede glimlach het politiecommissariaat verlaat en soms zelfs onmiddellijk opnieuw strafbare feiten pleegt. Politie mensen ervaren dit als een kaakslag. Vaak heeft men heel wat energie geïnvesteerd in het vatten en verhoren van een verdachte en als iemand naderhand zonder ‘gegronde’ reden mag beschikken, zien ze dat als een slag in het water. Ook ten aanzien van het slachtoffer vinden ze een vrijlating van de verdachte in veel gevallen een spijtig signaal.

Deze veelvoorkomende gang van zaken wordt op de werkvloer als uiterst frustrerend ervaren. Men voelt zich miskend in zijn positie en geeft toe de ‘onwil’ van een OGP of magistraat om een arrestatie te bevestigen nefast zijn voor de motivatie.

Dit betekent evenwel niet dat politie mensen zich in deze geheel ongemoeid laten. Zo geven sommige interventie-inspecteurs aan dat ze de betrokkene zullen overbrengen naar het commissariaat waarna ze hen een ‘bolwassing van jewelste’ zullen geven. Het is dus eerder van uit een gevoel van onrecht en machteloosheid dat ze een zekere mate van discretionaire ruimte gaan benutten om bepaalde objectieven (afschrikking) na te streven. Men hoopt dat er van deze werkwijze een intimiderend effect uitgaat waardoor daders niet meer zo snel geneigd zijn opnieuw feiten te plegen.

Op basis van bovenstaande wordt duidelijk dat er heel wat mogelijkheden bestaan dewelke interventie-inspecteurs toelaten om hun eigen kijk op de zaak weer te geven. Hieruit schemert een zekere autonomie door in hun werkwijze. Door de feiten in functie van een bepaalde doelstelling in te kleuren, probeert men eigen motieven voor een vrijheidsberoving na te streven. Hieruit kunnen we besluiten dat de beslissing tot vrijheidsberoving tot op zekere mate ook de resultante is van een persoonsgebonden beslissing.

2. Reflecties

In voorliggend onderzoek proberen we na te gaan welke factoren de beslissing tot de toepassing van dwang mee kunnen beïnvloeden. Op basis van bovenstaande paragraaf besluiten we dat er ondanks het stringent wettelijke kader, wel degelijk een ‘grijze handlingsruimte’ bestaat inzake de beslissing tot vrijheidsberoving in de voorfase tot een eventuele arrestatie, die al naargelang de individuele politie-inspecteur, op een andere manier kan worden ingekleurd. Getuige daarvan zijn onder meer de verschillen in percepties van de eigen aanhoudingsfrequentie in relatie tot die van collega-inspecteurs. De aanwezigheid van een zekere mate van discretionaire ruimte tegen de achtergrond van de politio-nale bevoegdheden inzake het uitoefenen van dwang kan worden gestaafd door het feit dat interventieduo’s in de praktijk ‘ad random’ naar bepaalde tussenkomsten worden gestuurd. Door deze willekeurige aansturing van ploegen op het terrein mogen we vertrouwen op de aanname dat de mate waarin interventie-inspecteurs met een bepaald spectrum aan situaties geconfronteerd wordt, zeer gelijkmatig verloopt. Aldus kunnen we de realiteit waarin er zich een grote diversiteit aan werkwijzen voordoet, begrijpen als de resultante of de veruitwendiging van een synergetische werking van diverse elementen die met deze beslissing interfereren. Immers, op basis van een analyse van bovenstaande casussen kwam duidelijk naar voor dat de redenen waarom men een burger tijdelijk van zijn vrijheid berooft, in gelijkaardige situaties kunnen verschillen. Zowel organisatorische als situationele als persoonsgebonden factoren blijken een betekenisvolle rol te spelen bij het maken van een keuze, naast of ondanks het bestaan van een wetgevend kader.

2.1. Frequentie van dwangtoepassing: eerder regel dan uitzondering?

2.1.1. *Van dagelijkse kost tot exceptionele politiepraktijk*

Officieel wordt gesteld dat het hanteren van het geweldsmonopolie een ‘ultimum remedium’ dient te zijn, hetgeen formeel gewaarborgd wordt aan de hand van een aantal cruciale (onder andere grond)wetsartikelen. Op basis van de interviews blijkt evenwel dat de toepassing van dwang ten aanzien van verdachte burgers in de praktijk nochtans quasi ‘dagelijkse kost’ is. We willen in dit verband opmerken dat we evenwel grote individuele verschillen kunnen optekenen betreffende de frequentie waarmee politie-inspecteurs aangeven dwang of geweld toe te passen. Heel wat politie-inspecteurs gaan er prat op bijna dagelijks (tot zelfs meerdere keren per dienst) een verdachte burger van zijn of haar vrijheid te beroven. Ook op niveau van de leidinggevenden zien we dat de keuze om iemand te arresteren tot op zekere hoogte gekleurd wordt door de persoonlijke kijk op de zaak.

‘Ik ben iemand die nogal gemakkelijk iemand arresteert. Dat is namelijk de taak van de politie. Op dit moment zijn we als politie te ver doorgeschoten in de richting van een knuffelpolitie.’ (een hoofdinspecteur)

Slechts een kleine minderheid van de geïnterviewde politieambtenaren geeft te kennen dat het vasthouden van burgers voor gerechtelijke doeleinden een uitzonderingspraktijk is en vaak moeten ze zelfs enige tijd nadenken over het tijdsbestek waarbinnen hun laatste vrijheidsberoving heeft plaatsgevonden. De variatie in frequentie met betrekking tot de toepassing van dwang blijkt in de praktijk dus zeer sterk uiteen te lopen. In feite dringt zich het beeld op van een continuüm waarbij aan de ene kant van het spectrum politie-inspecteurs kunnen worden gesitueerd die nauwelijks gebruik maken van hun bevoegdheid om dwangmaatregelen toe te passen versus interventie-inspecteurs die nagenoeg systematisch een vrijheidsberoving als pasmunt zien voor een situatie.

Interventie-inspecteurs erkennen dat ze een discretionaire ruimte hebben waarbij ze in functie van de context een appreciatierecht kunnen laten gelden wat hen toelaat een verdachte burger te weerhouden of niet. ‘Als interventiepolitie zijn wij in feite de eerste rechter.’ (INP)

Ofschoon politiemensen vanuit het korps sterk worden aangemoedigd om bij een tussenkomst radiofonisch contact op te nemen met de dienstdoende hoofdinspecteur, geven heel wat leden van het basiskader aan dat ze daar in de praktijk aan verzaken.

‘In principe bellen we alleen in echt ernstige zaken. Als we de bevoegdheid van de OGP echt nodig hebben voor een arrestatie. Of de jonge lading inspecteurs die onervaren is, die belt ook wel stelselmatig. Maar na enkele jaren ervaring ga je de hoofdinspecteur echt niet voor van die prutskes lastigvallen.’ (INP)

Afspraken op basis van ondubbelzinnige criteria die bepalen in welke situaties een contactname met een leidinggevende wél of niet aan de orde is, zijn volgens de respondenten van het basiskader onbestaande. Inspecteurs verwijzen voortdurend naar een eigen ‘aanvoelen’.

We kunnen hieruit besluiten dat een groot deel van het uitvoeringswerk op straatniveau daardoor onttrokken blijft aan het zicht van andere geledingen binnen het politiekorps, laat staan aan de controle van de magistratuur, en dat er dus tal van subtiele mechanismen bestaan bij interventie-inspecteurs die het mogelijk maken dat een zekere bottom-up sturing geraffineerd doorwerkt.

Het feit dat de OGP, die nochtans een cruciale scharnierfunctie uitoefenen in de beslissing tot arrestatie, niet aanwezig zijn op het ogenblik van de vaststelling, maakt dat de ‘span of control’ ten aanzien van wat zich op het terrein afspeelt, toch eerder beperkt is. De manier waarop OGP hun medewerkers aansturen gebeurt in de praktijk op een heel uiteenlopende wijze. Sommigen vinden dat ze, omwille van een gebrek aan vertrouwen in de handelingsbekwaamheid van hun mensen op het terrein, zoveel als mogelijk in kennis moeten worden gesteld van wat interventie-inspecteurs aan het doen zijn. Anderen vertrekken eerder van een ‘vertrouwensrelatie’ en gaan er prat op dat in geval van moeilijk-

heden inspecteurs hen wel op de hoogte brengen van wat zich afspeelt. Ze kiezen ervoor inspecteurs tot op zekere hoogte vrij te laten in het nemen van beslissingen en zien voor zichzelf eerder een coördinerende taak weggelegd.

‘Ik zeg altijd tegen mijn mensen: je hebt een rechte lijn, maar voor mijn part moet je er niet eens op lopen, je mag er ook naast lopen, zolang je maar blijft lopen.’ (OGP)

Deze leidinggevende zet zijn stelling kracht bij aan de hand van volgend praktijkvoorbeeld.

‘Als mijn mensen ter plaatse komen voor een oproep van IFG, dan mogen ze wat mij betreft onmiddellijk de voordeur instampen zonder daar vooraf mijn toestemming voor te vragen. Soms primeert het belang van een slachtoffer. Als mijn mensen op dat ogenblik menen dat een deur instampen nodig is om de veiligheid van iemand die op dat moment een risico loopt te waarborgen, dan ga ik ervan uit dat die reden gegrond is. Wel verwacht ik dan dat ze mij achteraf inlichten.’

Toch valt op niveau van het middenkader sterk op dat het ‘afwentelen’ van verantwoordelijkheden, net zoals dat op basiskaderniveau het geval is, ook hier een fel gehanteerde praktijk is. Zo valt het ‘uitboeken’ van processen-verbaal¹⁴³ strikt genomen onder de bevoegdheid van de OGP. In theorie moeten de hoofdinspecteurs elke pv ondertekenen voor akkoord. Maar sommige chefs vinden dat ze onvoldoende zeggenschap hebben over wat inspecteurs op straat beslissen. Het feit dat zij vanuit hun leidinggevende functie rekening moeten afleggen over keuzes die door anderen zijn gemaakt, vinden ze in de praktijk niet onproblematisch. Ze geven dan te kennen dat ze ‘een proces-verbaal ondertekenen voor verzending, maar niet voor inhoud.’ (OGP). Kortom, men waakt erover dat de wettelijke termijnen voor het ‘uitboeken’ niet overschreden worden, maar men wenst daarbij geen verantwoording af te leggen voor de inhoud van de processen-verbaal.

Het feit dat het zicht op de activiteiten van het basiskader vanuit middenkaderniveau toch eerder beperkt is, kan er toe leiden dat, zoals we eerder aantoonde, dit de deur openzet voor praktijken waarbij inspecteurs eigen visies gaan proberen na te streven om een arrestatie te bedingen. Op basis van interviews met politieambtenaren komt duidelijk naar voor dat die beweegredenen doorgaans gestoeld zijn op goedbedoelde intenties, waarbij belangen van de samenleving in het algemeen en die van het slachtoffer in het bijzonder, doorgaans een voorname plaats innemen.

De doorwerking van persoonsgebonden elementen komt sterk naar voor als we kijken naar de frequentie waarmee politiemensen zeggen over te gaan tot een vrijheidsberoving.

¹⁴³ Eenmaal een proces-verbaal is opgesteld gelden er termijnen waarbinnen alles moet worden verzonden naar het parket.

2.1.2. *Variatie in frequentie van dwangtoepassing op individueel niveau: een getrouwe indicatie voor discretionair optreden?*

Eerder kwam al naar voor dat de toepassing van dwang een praktijk is waarbij we grote interpersoonlijke verschillen kunnen vaststellen. Een opvallende, zo niet de meest frappante, indicatie voor de aanwezigheid van discretionaire ruimte zou kunnen bestaan uit een vergelijking op gebied van ‘frequentie’ in aantal vrijheidsberovingen op niveau van een individuele politie-inspecteur (zie infra). Ofschoon we deze vaststelling op basis van kwantitatieve gegevens niet kunnen ondersteunen¹⁴⁴, illustreren de sterk uiteenlopende percepties over de systematiek waarmee deze maatregel op niveau van het individu wordt toegepast, zeer divergerende opvattingen over de zin en onzin alsook over de vermeende noodzaak van een vrijheidsberoving. Sommige inspecteurs geven immers zonder omhaal toe dat ze de neiging vertonen om nogal ‘snel iemand onder dwang ten burele mee te nemen’ terwijl anderen te kennen geven zoveel als mogelijk situaties op het terrein ‘af te handelen’. De individuele karakteristieken op basis van verschillen in frequentie inzake dwangtoepassing zijn evenwel geen zaligmakende indicatie die het bestaan van discretionaire ruimte onomstotelijk aantonen. In de praktijk blijkt namelijk dat er geen eenduidigheid bestaat over het exacte tijdstip waarop een vrijheidsberoving ingaat, noch over de precieze omstandigheden waarbinnen men van ‘dwanguitoefening’ spreekt (zie infra).

Een inspecteur erkent dat de praktijk van vrijheidsberovingen een grijze zone is en dat het tijdstip van aanvang in de praktijk ‘zo’n beetje bij consensus’ wordt bepaald. Hij voegt eraan toe dat hij tot dusver eigenlijk veel geluk heeft gehad met het feit dat hij in zijn carrière nog geen kritische verdachten heeft gekend, want dat het verre van ondenkbaar is dat de vrijheidsberoving in de praktijk de wettelijke termijn van 24 uur overschrijdt. Deze overschrijding van wettelijk afgebakende periodes wordt door veel inspecteurs onderkend.

Op basis van de interviews blijkt dat het schenden van de maximumtermijn evenwel niet met kwaadwillige intenties gebeurt. Interventie-inspecteurs geven immers te kennen dat het geenszins duidelijk is vanaf wanneer men precies moet beginnen te tellen. Daarnaast geeft men toe dat er een grote ambiguïteit bestaat voor wat betreft de notie ‘vrijwilligheid’ versus ‘dwang’.

In relatie tot het hanteren van ‘frequentie’ als getrouwe indicator voor discretionaire ruimte op individueel niveau, kunnen we bij wijze van tegenargumentatie op basis van bovenstaande bevindingen al minstens twee onweerlegbare kritieken formuleren. In de eerste plaats is het zo dat het in de praktijk voor de meeste interventie-inspecteurs niet duidelijk is op welk tijdstip een vrijheidsberoving formeel aanvangt. De talrijke gesprekken met basiskaderleden wijzen immers uit dat men het moeilijk vindt om op basis van concrete praktijksituaties het eigenlijke startpunt van een 24-uurtermijn te bepalen. Zo

¹⁴⁴ Cijfergegevens omtrent het aantal aanhoudingen op persoonsniveau zijn onbestaande.

wordt een overbrenging ten burele van een verdachte burger niet door alle inspecteurs als een vorm van dwanguitoefening gezien, omdat men in veel gevallen (al dan niet onterecht) van de veronderstelling uitgaat dat een verdachte daarbij zijn of haar 'vrijwillige medewerking' verleent. Dit betekent dat, ongeacht het feit of een welbepaalde politie-inspecteur in de praktijk in vergelijking met zijn of haar collega sneller geneigd is om een vermeende dader over te brengen naar het politiecmissariaat, de wettige staat waarin de verdachte burger zich in de aanloop van een eventuele arrestatie bevindt, zeer ambigu is. Net zo onduidelijk blijft het antwoord op de vraag of de aanhouding die naderhand kan volgen bestuurlijk dan wel gerechtelijk van aard is.

Op basis van de empirische bevindingen komt met andere woorden aan het licht dat men in de praktijk dus niet onomstotelijk kan spreken van een situatie van vrijheidsberoving of niet, aangezien dezelfde handelingen (bijvoorbeeld een overbrenging 'ten burele') door iedereen anders gepercipieerd worden in termen van vrije wil of dwang enerzijds omdat in de chronologie der feiten het exacte tijdstip waarop men van een vrijheidsberoving spreekt, blijkt te variëren naargelang de omstandigheden en naargelang de individuele politie-inspecteur.

Een bijkomende kritiek over het nemen van frequentie als maatstaf voor de aanwezigheid van discretionaire ruimte op individueel niveau heeft betrekking op het inzicht in de achterliggende intentie van het handelen dat hierdoor achterwege blijft. Uit de interviews blijkt immers heel duidelijk dat het feit of men iemand van zijn vrijheid berooft of niet, het resultaat is van afwegingen waarbij verschillende logica's en belangen de uiteindelijke keuze beïnvloeden. De keuze om iemand van zijn vrijheid te beroven of niet verraadt dus geenszins de achterliggende intentie.

2.2. Legitimatie van dwangtoepassing: een kwestie van aanvoelen?

2.2.1. *Alles is grijs*

Politiemensen kunnen in geval van heterdaad een burger maar voor een periode van maximaal 24 uur weerhouden. Daarna is een bevestiging van arrestatie van de procureur des Konings vereist. In de praktijk is men zich zeer sterk bewust van de beperkte tijdsperiode die hen gegund is. Uit de gesprekken met het basiskader blijkt dat men evenwel wat schippert met het tijdstip waarop men formeel een vrijheidsberoving laat ingaan. Dit komt doordat er in de praktijk geen eensgezindheid bestaat over het exacte tijdstip van vrijheidsberoving, noch over het feit wanneer een bepaalde situatie nu echt een veruitwendiging is van dwang of niet. Ofschoon er op basis van het formeel kader op het eerste zicht geen twijfel over bestaat, blijkt in de praktijk dat het exacte ogenblik waarop de inspecteur meent dat de vrijheid van komen en gaan van een betrokkene aan banden ligt, heel sterk uiteenloopt. De ene inspecteur vindt dat de vrijheidsberoving ingaat vanaf het ogenblik dat het geïntercepteerde voertuig tot stilstand wordt gebracht, een andere inspec-

teur is van mening dat het 'komen en gaan' van de betrokkenen aan banden wordt gelegd op het ogenblik dat er 'iets verdacht' wordt aangetroffen in het voertuig. Nog anderen vinden dat de bewegingsvrijheid van de burgers ophoudt te bestaan zodra ze ten burele zijn aangekomen of vanaf het ogenblik dat de verdachten aanstalten maken om weg te gaan. Men gaat er in veel gevallen van uit dat de betrokkenen vrijwillig hun medewerking verlenen aan het onderzoek en pas vanaf het ogenblik dat men te kennen geeft het politiecommissariaat te willen verlaten, dat er dan sprake is van een vrijheidsberoving. Omdat men als politie-inspecteur dus zelf in het ongewisse verkeert over de situatie, wordt de verdachte niet in kennis gesteld van zijn vrijheidsbeperking en de daaraan verbonden rechten die hij kan doen laten gelden.

In de gevallen waarin men overgaat tot een overbrenging ten burele zonder dat men de verdachte persoon daarom gehandboeid heeft, gaat men er nagenoeg steeds van uit dat de betrokkene op dat ogenblik nog steeds op vrijwillige basis zijn medewerking aan het onderzoek verleent. Kortom, niettegenstaande in werkelijkheid de vrijheid van komen en gaan sterk begrensd is (de sloten van politievoertuigen zijn vergrendeld), erkent men dit nog niet als een periode van vrijheidsberoving. Dit impliceert dat verdachten in de praktijk geen bewegingsvrijheid meer hebben, niettegenstaande dit officieel nergens zo wordt geakteerd.

2.2.2. *Discrepantie tussen basiskader en leidinggevend*

Uit de interviews blijkt overduidelijk dat politie-inspecteurs stelselmatig een beslissing onderbouwen vanuit een soort van 'buikgevoel'. Het politie-aanvoelen, 'ervaring', 'inschatting', 'Fingerspitzengefühl', zijn noties die veelvuldig genoemd worden. Dit is in zeker opzicht erg opmerkelijk. De gronden waarvoor iemand van zijn vrijheid kan worden beroofd zijn immers wettelijk duidelijk omschreven (vluchtgevaar, risico voor collusie, recidivegevaar).

In de praktijk geven inspecteurs evenwel aan dat ze onvoldoende notie hebben van het wettelijk kader. Het feit dat men in de praktijk vaak daadkrachtig moet optreden, leidt ertoe dat men in bepaalde gevallen waar een acute gevaarnotie dreigt snel zal overgaan tot het weerhouden van een verdachte, zonder dat ze al hebben uitgemaakt op welke grond (bestuurlijk/administratief dan wel gerechtelijk) dit zullen doen. Het motiveren van hun beslissingen heeft dus een sterk retroactief karakter. Men voelt aan dat men snel moet ageren, maar zoekt naderhand voor een gepaste legitimatie.

Beduidend anders is de manier waarop OGP te werk gaan. Zij evalueren een situatie steeds in functie van de mogelijkheden die het wettelijk kader hen biedt en de legitimatie van hun handelingen geschiedt ook stevast op formele gronden.

2.2.3. *'First act then think'-strategie*

Het valt op dat politiemensen - zeker in een situatie van intrafamiliaal geweld - hun ambtelijke bevoegdheden op een creatieve manier kunnen aanwenden binnen het wettelijk voorziene kader. Ze wegen de context van een bepaalde situatie af tegen de tactische mogelijkheden waarover ze beschikken. Hoewel politie-inspecteurs te kennen geven dat ze zich op het terrein vaak heel onzeker voelen over de reikwijdte van bevoegdheden die ze mogen uitoefenen, zijn ze zich bij momenten ook heel sterk bewust van de keuze-opties die ze in de praktijk kunnen benutten. Zo komt het voor dat men in bepaalde omstandigheden kan afwegen tot op welke hoogte een vrijheidsberoving zou kunnen kaderen in een bestuurlijke dan wel in een gerechtelijke aanhouding. Doorgaans wordt deze afweging gemaakt op basis van welke de meest doeltreffende oplossing is in een situatie. Daarbij reflecteert men over zijn of haar eigen rol als deel van een ruimer geheel binnen de strafrechtsbedeling. Sommigen zijn zich sterk bewust van hun eerstelijnsfunctie en zien hun rol vooral als het 'bevrozen' van een situatie, terwijl anderen - vaak vanuit een gevoel van machteloosheid én betrokkenheid bij een situatie - zelf een aantal mogelijkheden zullen zoeken om beslissingen van andere actoren (met name parketmagistraten) zoveel als mogelijk te sturen (zie infra).

De praktijk waarbij men de balans opmaakt of een bepaalde tussenkomst dient te resulteren in een bestuurlijke dan wel in een gerechtelijke aanhouding, roept verschillende vragen op. We kunnen ons in de eerste plaats de vraag stellen tot op welke hoogte de bestuurlijke aanhouding in sommige gevallen niet oneigenlijk wordt toegepast. Bovendien, is de strikte opsplitsing van een bestuurlijke versus een gerechtelijke aanhouding nog langer houdbaar? Als we kijken naar de manier waarop inspecteurs hun handelingen motiveren, is de tweedeling gerechtelijk-bestuurlijk vandaag dan geen artificieel en overbodig gegeven?

Op basis van de talrijke gesprekken met basiskaderleden blijkt namelijk dat interventie-inspecteurs, op het moment waarop ze beslissen om een burger over te brengen naar het politiecommissariaat met het oog op een vrijheidsberoving, nog niet geheel zeker zijn van de exacte finaliteit. Men heeft zich er zich kortom op dat eigenste ogenblik nog niet helemaal van vergewist of men deze dwangmaatregel vanuit een gerechtelijk dan wel vanuit een bestuurlijk oogpunt zal motiveren. Het doel dat bij dergelijke tussenkomsten doorgaans vooropstaat is dat men een situatie ontzenuwt en dus tijdelijk bevriest door de verdachte tijdelijk te elimineren uit zijn omgeving. Dit betekent dat men eerst handelt en nadien pas nadenkt en de keuze verantwoordt. We laten in het midden of deze werkwijze nu de meest wenselijke manier van optreden is. In termen van rechtsbescherming hoeft deze werkwijze evenwel niet per definitie als problematisch te worden bestempeld. Immers, van primordiaal belang is dat de risicovolle situaties zo vroeg mogelijk in de kiem worden gesmoord. Het is niet omdat politiemensen op het moment van hun beslissing nog niet exact weten hoe ze deze keuze gaan 'inkleden' dat ze daarom onwettig bezig zijn.

Vanuit hun functie moeten ze immers de samenleving vrijwaren van criminaliteit. De bescherming van de burger in gevaarsituaties maakt daar deel van uit.

2.2.4. *Oneigenlijke toepassing van de bestuurlijke aanhouding?*

Een tweede, nauw aan deze *'first act then think'*-strategie verbonden aspect dat vragen oproept, houdt verband met de kwestie dat de bestuurlijke aanhouding vaak wordt toegepast terwijl er evenwel feiten hebben plaatsgevonden die omwille van het materiële bestanddeel *sensu strictu* een misdrijf uitmaken en als dusdanig gerechtelijk zouden moeten worden vervolgd. Als voorbeeld bij uitstek nemen we situaties van intrafamiliaal geweld. Uit getuigenissen van politiemensen komt sterk naar voor dat men in de praktijk massaal kiest om deze feiten af te handelen op een administratieve grond. Men verkiest een bestuurlijke boven een gerechtelijke maatregel. Doorgaans motiveert men deze keuze omwille van het feit dat er in de gerechtelijke sfeer te weinig wordt opgetreden tegen dit wijdverspreid fenomeen. Kortom, vanuit het ervaren van een gebrekkige slagkracht, kiest men er op het terrein resoluut voor om krachtdadig op te treden door de verdachte onverbiddelijk maar op bestuurlijke grond mee te nemen naar het politiecommissariaat. Op die manier behaalt men resultaat voor zover het oogmerk eruit bestaat om een bestaande toestand waarvan ze menen dat het risico op escalatie reëel is, te ontzenuwen. Met andere woorden, men handelt vanuit een bekommernis voor de vrijwaring van de fysieke integriteit van het slachtoffer in de zoektocht naar creatieve oplossingen om meer slagkracht te genieten.

De vraag of deze oplossingsgerichte manier van werken wenselijk is, is uiterst discutabel. Hoewel het niet tot het bestek van voorliggend onderzoek kan worden gerekend om normatief getinte stellingen te poneren hieromtrent, reiken deze empirische bevindingen ons wel behoorlijk wat stof tot discussie aan. Politiemensen geven met deze werkwijze immers impliciet uiting aan het feit dat men anticipeert op de navolgende stappen in de strafrechtsketen. Los van het feit dat de doelstellingen die ze nastreven vaak erg nobel zijn (bescherming van het slachtoffer) en daardoor op korte termijn succes boeken door een situatie te ontzenuwen, stelt zich de vraag of percepties in de praktijk wel een getrouwe leidraad zijn om het handelen op af te stemmen. Bijkomend stelt zich de vraag in hoeverre inspecteurs daarmee hun bevoegdheid als 'eerste vaststeller' te buiten gaan. Immers, zoals we in navolgende paragraaf zullen zien, kan de autonome beslissing om bepaalde feiten bestuurlijk in plaats van gerechtelijk af te handelen, verstrekkende implicaties inhouden, die op langere termijn evenwel precies het tegenovergestelde effect bewerkstelligen dan hetgeen men aanvankelijk voor ogen had.

2.3. Implicaties in termen van sturing en uitvoering

Niettegenstaande het risico op schendingen van individuele rechten en vrijheden niet ondenkbaar is, willen we evenwel opmerken dat de intenties waarvan politiemensen blijk

geven bij het beantwoorden van de fictieve casussen doorgaans goedbedoeld zijn. Het eenzijdige cliché waarbinnen politieambtenaren gekend staan omwille van hun excessieve geweldstoepassing moeten we op basis van huidig onderzoek sterk nuanceren. Integendeel, de motivatie om mensen over te brengen naar het commissariaat waren vaak ingegeven vanuit een oprechte bezorgdheid om de precieze waarheid achter bepaalde feiten aan het licht te kunnen brengen of om slachtoffers te beschermen tegen gevaarsituaties. Binnen onderhavige paragraaf willen we evenwel een niet onbelangrijke kanttekening plaatsen bij de implicaties die de keuze van een bestuurlijke boven een gerechtelijke vrijheidsberoving kan inhouden.

In hoofdstuk vier zagen we hoe de beleidscyclus door een sterk ‘top-down’ karakter kan worden gekenmerkt. Teneinde successen te boeken in de uitkomsten van beleidsdoelstellingen is onder meer een goede afstemming tussen beleid en uitvoeringspraktijk een belangrijke vereiste. Op basis van voorliggend onderzoek blijkt evenwel dat de uitvoering van eerstelijns politiewerk op het terrein een eigen dynamiek kent. Op basis van empirisch onderzoek toonden we aan dat er op niveau van de eerste vaststellers eigen logica’s bestaan en specifieke mechanismen worden ontwikkeld, die er op een subtiele manier voor zorgen dat bepaalde motieven doorwerken binnen de politiepraktijk. Zo ook in relatie tot de praktijk van vrijheidsberoving. Op basis van de praktijk waarbij politiemensen de voorkeur geven om een situatie die gerechtelijke elementen bevat alsnog op een administratieve wijze af te handelen, willen we de lezer wijzen op het feit dat de betekenisgeving van het handelen op basiskaderniveau niet mag veronachtzaamd worden, onder meer omwille van beleidsmatige doeleinden.

Beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering zijn namelijk geen twee onderscheiden processen. Om de (korps)prioriteiten te bepalen, baseert de korpsleiding zich onder meer op de geregistreerde (criminaliteits)cijfers. Als een bepaald fenomeen (intrafamiliaal geweld) evenwel stevast onder de bestuurlijke nomenclatuur van ‘openbare dronkenschap’ wordt ondergebracht, dan heeft men geen waarheidsgetrouw beeld van de reële omvang van de problematiek.

In de eerste plaats brengt dat met zich mee dat de aandacht voor bepaalde maatschappelijke problemen daardoor (onbedoeld) onderbelicht blijft. In werkelijkheid kan het zich op grote schaal voordoen, maar omdat het ‘verkapt’ wordt in de statistieken, kan men zich geen adequaat beeld vormen van de ware ernst. Een tweede belangrijk gevolg houdt verband met het onvermogen dat hierdoor onbewust wordt gecreëerd om aan dossieropbouw te doen. Doordat een gekende geweldpleger bijvoorbeeld systematisch onder het voorwendsel ‘openbare dronkenschap’ wordt weerhouden, is de kans groot dat het dossier dat lastens hem kan worden opgesteld wegens geweldplegingen onvoldoende zwaarwichtig wordt bevonden op parketniveau om een adequate maatregel uit te spreken. De vraag stelt zich dus of de korte termijndoelstellingen die politiemensen met hun werkwijze nastreven, soms niet tot averechtse resultaten leidt op langere termijn.

2.4. Implicaties in termen van risico's op schendingen van individuele rechten en vrijheden

Omwille van de grote onduidelijkheid die in de politiepraktijk bestaat in relatie tot de praktijk van vrijheidsberovingen, zouden we kunnen stellen dat er in de realiteit heel wat vrijheidsbenemingen gebeuren, zonder dat deze als zodanig door politiemensen als een uitoefening van hun bevoegdheid inzake dwang worden gepercipieerd. Het gaat in feite *niet* zozeer over 'oneigenlijke' vrijheidsberovingen. Politiemensen hebben nu eenmaal op basis van hun bevoegdheid het recht oftewel het wettelijk mandaat om deze bevoegdheid uit te oefenen. Veeleer zouden we willen spreken in termen van 'valse vrij(willig)heid' of 'verdoken vrijheidsberoving' aangezien de absolute vrijheid van komen en gaan van een burger in de praktijk niet onverminderd blijft bestaan en aldus discutabel is. Het gaat om een periode die gezien kan worden als een vorm van 'heimelijke hechtenis', een tijdsperiode die officieel dus (nog) niet mee verrekend wordt in de wettelijke 24-uurstermijn in het kader van een arrestatie. Dit leidt in de praktijk vaak tot situaties waarbij de wettelijk vastgelegde termijnen (ongemerkt en doorgaans ongewild) worden overschreden.

In termen van rechtsbescherming dringt zich de vraag op, in welke mate de grondrechten van burgers gevrijwaard kunnen worden tegen eventuele misbruiken (in casu de overschrijding van de officiële 24-uurstermijn).

2.5. Implicaties voor de politiepraktijk op basiskaderniveau

De grote onduidelijkheid op het terrein waarmee politiemensen aangeven te kampen in relatie tot vrijheidsberoving, doet ons tot de volgende (slot)bedenking komen. We vragen ons af of interventie-inspecteurs het zich in de praktijk zelf niet nodeloos moeilijk maken door het formele tijdstip van vrijheidsberoving ergens in het midden te houden. Het empirisch onderzoek wijst uit dat zowel de verdachte als de inspecteurs zelf in de praktijk vaak in het ongewisse zijn over de formele status waarin een burger zich bevindt. We zouden ons in dit verband kunnen afvragen of deze onduidelijkheid de wereld uit geholpen kan worden door op niveau van de eerste vaststellers, in geval van twijfel, systematisch een arrestatie bij de OGP te bedingen. Op die manier verkrijgt men al in een zeer vroeg stadium duidelijkheid over de status waarin een burger zich bevindt. Daarnaast voorkomt men voor zichzelf dat men in een lastig parket verzeild geraakt zodra burgers zich niet langer bereid verklaren om hun medewerking te verlenen aan een onderzoek, terwijl ze strikt genomen geacht waren om op vrijwillige basis hun medewerking te verlenen¹⁴⁵.

¹⁴⁵ We willen in dit verband opmerken dat sinds 1 januari 2012 de Salduz-rechtspraak van toepassing is in België. De implementatie van Salduz houdt verstrekkende gevolgen in voor de werking van politiediensten in relatie tot het verhoor van verdachten. Op basis van veelvuldige gesprekken met politiemensen hierover mogen we veronderstellen dat er hierdoor heel wat nieuwe dynamieken zullen ontstaan die de praktijk van

3. Besluit

‘Er zijn grenzen, maar ieder heeft zo zijn eigen grens.’ (INP)

Op basis van voorliggend hoofdstuk blijkt duidelijk dat heel wat contextelementen de beslissing tot de eventuele toepassing van dwang kunnen beïnvloeden. In de praktijk is het evenwel onmogelijk om de betekenis of de doorslaggevende rol van één element te isoleren ten opzichte van de mogelijke impactsweging van andere factoren. Toch komt naar aanleiding van de interviews met politie-inspecteurs heel duidelijk naar voor dat, naast de onmiskenbare invloed van situationele en organisatorische elementen, vooral de doorwerking van persoonsgebonden kenmerken (zoals een sterk aanwezig rechtvaardigheidsgevoel, opvattingen over de eigen rol en zienswijzen met betrekking tot een doeltreffende aanpak van vermeende verdachten) heel nadrukkelijk kan worden vastgesteld.

We onthouden dat er heel uiteenlopende zienswijzen bestaan in relatie tot de vermeende ‘noodzaak’ van een vrijheidsberoving en dat er heel wat (legitieme) mechanismen bestaan die het toelaten om de beslissing tot eventuele handhaving daarvan op een hoger niveau te sturen.

Een frappante vaststelling is daarnaast dat er op het terrein een zeer grote onduidelijkheid bestaat over de aanvang van een vrijheidsberoving en dat de grens tussen vrije wil en dwang bij momenten uiterst flou is. In het licht van de vaststelling dat interventie-inspecteurs hun handelingen doorgaans motiveren vanuit een zeker ‘aanvoelen’, wekt dit onze bezorgdheid in termen van rechtsbescherming van burgers. Niettegenstaande de beslissingen van politiemensen nochtans veelal beredeneerd worden vanuit een bekommernis omtrent het slachtoffer of het primeren van waarheidsvinding in het onderzoek, is het de vaststelling dat men zich voor de toepassing van verstrekkende maatregelen ‘slechts’ baseert op vage, niet nader te omschrijven ‘gevoelens’ toch zorgwekkend.

We stellen voorts ook vast dat de ‘sensibiliteit’ voor bepaalde fenomenen gevoelig afneemt naarmate de dienstjaren oplopen. Na enkele jaren interventie-ervaring geeft men aan ‘emotioneel afgevlakt’ te zijn en deze houding resulteert in een ‘gelatenheid’ op het terrein. De inspanningen die men aan de dag legt om bepaalde doelstellingen na te streven getuigen - enkele uitzonderingen niet te na gesproken - van minder wilskracht naarmate de tijd vordert.

Ten slotte moeten we erkennen dat er over het algemeen een grote onzekerheid heerst in relatie tot het uitoefenen van een aantal (specifieke) bevoegdheden. Daardoor bedrijven interventie-inspecteurs vaak de politiek van het minste kwaad.

vrijheidsberovingen zullen kenmerken. Op grond van onze empirische data is het evenwel niet mogelijk om uitspraken te doen over de wijze waarop dit de praktijk van vaststellingen zal beïnvloeden.

Op basis van het empirisch materiaal doemt onwillekeurig het beeld op van politiemensen als koorddansers. De uitvoering van politiewerk, ook in relatie tot vrijheidsberoving, blijkt in de praktijk een voortdurende evenwichtsoefening. Hierbij probeert men voortdurend het midden te houden tussen enerzijds de wettelijke 'tools' waarover men beschikt en anderzijds een complex krachtenveld van uiteenlopende elementen die op elkaar inwerken. Hoewel de lijn die men in theorie hoort te volgen niet aan duidelijkheid te wensen overlaat, blijkt het in de praktijk erg moeilijk te zijn om deze aan te houden.

DEEL III: ALGEMEEN BESLUIT

Hoofdstuk 8: Conclusies

Bij wijze van uitgeleide vatten we in onderhavig hoofdstuk de belangrijkste onderzoeksbevindingen samen. Naast een reflectie over de conceptuele afbakening over discretionaire ruimte, maken we daarbij vooral de balans op van het empirisch onderzoek dat in de hoofdstukken 5 tot en met 7 werd gepresenteerd. We voorzien het geheel daarbij van kritische reflecties en ronden ten slotte af met enkele voorstellen ter verbetering van het politiewerk in de frontlijn.

I. Discretionaire ruimte in de literatuur

In essentie handelt dit onderzoek over discretionaire ruimte bij het basiskader van de politie. Het vraagstuk rond discretionaire ruimte, het aanwenden van legitieme macht en de verantwoording voor het aanwenden van die macht, blijft eeuwig relevant (Jones, 2009). Traditioneel is een politieorganisatie een hiërarchisch gestructureerd apparaat van ‘*command and control*’ (Crank & Langworthy, 1992) waarbij een zekere appreciatieruimte op niveau van de individuele frontlijndiender niet altijd wordt gewaardeerd. Nochtans is een zekere ruimte van discretionair handelen nodig om flexibel te kunnen inspelen op uiteenlopende situationele noodwendigheden.

Hoewel er heel wat buitenlandse studies bestaan die handelen over ‘*police discretion*’, is er binnen de Belgische politiecontext nog weinig onderzoek verricht naar uitvoeringsprocessen op de werkvloer. Voorliggend onderzoek droeg dan ook de ambitie in zich om op basis van recent empirisch materiaal tegemoet te komen aan deze leemte. We zijn op zoek gegaan naar de manier waarop beleidsuitvoering tot stand komt, tegen de achtergrond van de specifieke sturing die zo eigen is aan de Belgische context (zie infra).

Om na te gaan wat de betekenis van ‘*police discretion*’ kan zijn voor wat betreft de Belgische lokale politie, moesten we op zoek naar een gedegen operationalisering. In hoofdstuk 3 rapporteren we over deze zoektocht, waarbij we op basis van een synthese van relevante literatuur zelf tot een eigen begripsomschrijving kwamen. Literatuuronderzoek wees immers uit dat de nood aan een gedegen operationalisering van ‘*discretion*’ zich in onze onderzoekstraditie opdrong.

Voor wat België betreft is onderzoek naar discretionaire ruimte bij frontlijndienders ronduit schaars. De meeste studies naar ‘*police discretion*’ rapporteren over bevindingen in de Angelsaksische politiecontext, al bestaan er ook Frans- en Duitstalige publicaties waarbinnen dit thema een centrale plaats krijgt. In de aanloop van de zoektocht naar een afdoende invulling van deze begripsbepaling voor wat betreft de Belgische politiecontext, was het ons dan ook sterk opgevallen dat onder de vlag ‘*discretion*’ meerdere ladingen schuil kunnen gaan. De vertaling van respectievelijk ‘*discretion*’, ‘*pouvoir discrétionnaire*’ en

'*freies Ermessen*' naar een Nederlandstalig equivalent, bleek niet bepaald vrij van complicaties. Een verkenning van enkele toonaangevende studies binnen het Nederlandse taalgebied, bracht daarnaast aan het licht dat er alternerend gebruik wordt gemaakt van verschillende begrippen (beleidsvrije ruimte, discretionaire ruimte, vrije handelingsruimte, relatieve autonomie) waarmee op het eerste gezicht eenzelfde uitvoeringspraktijk geduid wordt.

De verschillende termen die we optekenen op basis van de exploratie van Nederlandstalig bronnenmateriaal, dragen bij tot de mystificatie van een diffuse politionele uitvoeringspraktijk. Het uitblijven van een duidelijke operationalisering bemoeilijkt immers een goed begrip van de reikwijdte van de handelingen die worden bestudeerd (Clockars, Kutnjak Ivkovic, & Haberfeld, 2006).

Een bijkomende reden waarom een begripsafbakening zich opdrong voor wat betreft de Belgische politiecontext, houdt verband met de aandacht die we willen vestigen op de bevoegdheidsverdeling van politiemensen in de frontlijn. De 'toebedeelde' oftewel 'expliciete' handelingsvrijheid varieert immers naargelang de plaats die de politie inneemt binnen een ruimere context (strafrechtsketen) en verschilt ook volgens het soort politiebestedel. Kortom, afhankelijk van de context kan er sprake zijn van een vernauwing, dan wel van een verruiming van bevoegdheden. Dit betekent dat ook divergenties in bestelniveau in overweging moeten worden genomen als we onderzoeksresultaten van studies in onderscheiden contexten met elkaar vergelijken.

2. De Belgische lokale politie: dwingende aansturing met ambivalente ambities

Het vraagstuk rond discretionaire ruimte is inherent verbonden met de moeilijke verhouding tussen beleidssturing en uitvoeringswerk. De doorwerking van beleidsimperatieven in de praktijk kan immers onder invloed van andere elementen onder druk komen te staan. In hoofdstuk vier besteedden we aandacht aan de sturingscontext van de Belgische lokale politie op hoofdlijnen. De bedoeling was voornamelijk om het ruimere kader te schetsen waarbinnen Belgische politiemensen in de frontlijn moeten functioneren.

Discretionaire ruimte op basiskaderniveau bij de politie blijft in België, net als in vele andere landen, een controversieel gegeven. Enerzijds vereist het model van gemeenschapsgerichte politiezorg een zekere handelingsruimte van uitvoerders om flexibel in te kunnen spelen op situationele noden en om complexe samenlevingsproblemen het hoofd te bieden, maar anderzijds blijft de inrichting van de structuur van Belgische politiekorpsen tegelijkertijd geïnspireerd op bureaucratische organisatieprincipes, waarbij de nadruk sterk op '*command and control*' ligt. De sterke hiërarchische structuur waarbij de beleidssturing 'top-down' gebeurt, laat op het eerste zicht nauwelijks ruimte voor een inbreng van 'onderuit'.

Het bestaan van een zekere discretionaire ruimte komt daarnaast ook onder druk te staan door de opkomst van het *New Public Management* (NPM). Deze stroming, waarbinnen geopteerd wordt voor een uitgesproken resultaatgerichte benadering, betekent een opmerkelijke trendbreuk in relatie tot de manier waarop werkzaamheden worden geëvalueerd. Onder invloed van NPM werden eind jaren '60 bedrijfsmatige processen toegepast op publieke organisaties. Ook de politie werd niet gespaard van een verhoogde greep op haar werkprocessen en de toenemende hang naar beheersbaarheid van haar activiteiten. De nadruk binnen de context van politieel uitvoeringswerk kwam daardoor alsmaar nadrukkelijker te liggen op sturing van de werkzaamheden van het basiskaderniveau, waarbij termen als effectiviteit en efficiëntie, verantwoording en output de toon zetten. De ambitie bestaat er in grote mate in onzichtbaar uitvoeringswerk zoveel als mogelijk inzichtelijk te maken aan de hand van meetbare uitkomsten.

Voor wat de intrede van NPM betreft binnen de politie, kunnen we vergelijkbare ontwikkelingen optekenen met andere landen. Toch gaat de vergelijking met internationale tendensen maar tot op zekere hoogte op. Waar bijvoorbeeld in Nederland sterk de nadruk ligt op prestatiebesturing in termen van *'outcome'* en *'output'*, situeert het accent voor wat België betreft zich veeleer op *'input'*. In termen van impact op handelingsruimte op macroniveau, houdt dit concreet in dat Belgische politiekorpsen bijvoorbeeld een zekere kadernormering krijgen opgelegd, waarbij gemeenten en steden minimale financiële inspanningen dienen te leveren in termen van capaciteit, ten behoeve van een gelijkwaardige politiezorg. Het betreft in deze effectiefnormen, maatstaven die betrekking hebben op de capaciteit in de respectievelijke politiekorpsen met het oog op het waarborgen van taken van politiezorg. We onderscheiden daarbinnen zowel *'minimale'* als *'reële'* effectiefnormen, standaarden die bij wet zijn vastgelegd met betrekking tot de minimale personeelsbezetting waaraan politiekorpsen moeten voldoen. Kortom, de inputfinanciering fungeert in zekere zin als sturingsmiddel op de *'outcome'* van politieactiviteiten. Politiekorpsen worden ertoe gehouden om zich te conformeren aan enkele belangrijke organisatie- en werkingsnormen die bij wet voor de zonale niveaus worden gestipuleerd (zie supra). De impact van de federale overheid op de prestaties van de lokale politie is evenwel niet onbegrensd, aangezien de inkomsten van lokale politiekorpsen voor het overgrote deel afkomstig zijn van gemeentelijke/stedelijke financiering.

We kunnen stellen dat het management-denken in zekere zin geleid heeft tot een verhoogde disciplinerende van onzichtbare uitvoeringsprocessen. Daarnaast bestaan er tal van formele bepalingen die het werkingskader van de politie op bestelniveau afbakenen. Daarin wordt onder meer de bevoegdheidsverdeling geregeld tussen het lokale en het federale niveau.

In het verlengde daarvan stellen we vast dat ook de beleidsmatige sturing op de Belgische lokale politie erg dwingend is en wordt gekenmerkt door een uitgesproken top-down karakter. In feite is de aansturing van de lokale politie een complex gegeven. Diverse gezag-

hebbende overheden op verschillende niveaus spelen een sturende rol in het politiebeleid en in het veiligheidsbeleid in het algemeen. De politie opereert daarbij zowel onder auspiciën van bestuurlijke als van gerechtelijke overheden.

Ondanks de dwingende en complexe sturing, rest er voor politieleiders in België alsnog een zekere autonomie om de uitvoering van een gelijkwaardige, gemeenschapsgerichte politiezorg over het grondgebied van hun politiezone gestalte te geven. Zo kunnen we op basis van voorliggend onderzoek besluiten dat de organisatiestructuur van de onderzochte korpsen opmerkelijke verschillen vertoont enerzijds, maar daarnaast stellen we vast dat de zonale beleidsprioriteiten ook gekleurd worden in functie van lokale noodwendigheden, anderzijds. Deze onderlinge verschillen wijzen op het feit dat er binnen de beleidsvoering alsnog ruimte is voor een zekere lokale autonomie.

3. Eigenlijke beleidsuitvoering: omgaan met spanningsvelden in de frontlijn

Voorliggende studie heeft voornamelijk tot doel om op basis van recent, empirisch materiaal een bijdrage te leveren in het inzicht in onzichtbare uitvoeringsprocessen op basis-kaderniveau binnen de Belgische lokale politie. Daarmee sluiten we ons aan bij de visie dat discretionaire ruimte een inherent gegeven vormt binnen de politiecontext in het algemeen (Ashworth, 2003; Ericson, 2007).

Politiemensen in de frontlijn oefenen een soort van intermediaire functie uit waarbij ze algemene richtlijnen moeten toepassen op particuliere situaties. De toepassing vergt interpretatie en mondt uit in menselijke beslissingen (Dixon, 1997; Hawkins, 1992, 1994; Herbert, 1998). Een zekere appreciatie is daarbij onvermijdelijk. Men interpreteert een bepaalde situatie en ‘oordeelt’ welk handelingsrepertoire hierop van toepassing kan zijn. Dit is een impliciete beslissingsmacht, die nog onvoldoende onderkend wordt.

In hoofdstuk 5 laten we, op basis van reële praktijkvoorbeelden die we tijdens de observaties optekenden, heel nadrukkelijk zien hoe concrete opdrachten van basispolitiewerk worden ingevuld. We presenteren hierbinnen een ruime waaier van reële, uiteenlopende situaties waarmee inspecteurs van de wijkdienst, de interventie- en de lokale recherche-dienst zoal geconfronteerd worden. Aan de hand van citaten maken we daarbij tastbaar hoe bepaalde spanningsvelden op het terrein worden ervaren en op basis van welke overwegingen en beweegredenen hun uiteindelijke keuze om (niet) op te treden, worden beïnvloed.

3.1. Elementen en omstandigheden

Tijdens onze observaties stelden we vast dat de spanningsvelden die politiemensen in de frontlijn tegenkomen, betrekking kunnen hebben op uiteenlopende situaties waarbij conflicterende logica's, vage doelstellingen en diffuse verwachtingen, regelmatig met elkaar

wedijveren. Onze maandenlange aanwezigheid op het terrein leidde onder meer tot het inzicht dat deze spanningsvelden onder verschillende vormen kunnen opduiken en dat de uitkomsten van de keuzes die op individueel niveau worden gemaakt, het resultaat zijn van een complex samenspel waarbinnen zowel organisatorische, situationele als individuele elementen op een ingewikkelde manier op elkaar inwerken. Anders gesteld, de dagelijkse, politionele uitvoeringspraktijk laat ruimte voor het naast elkaar bestaan van verschillende wijzen waarop taken van basispolitiezorg worden ingevuld. De keuzes die op het terrein gemaakt worden, kunnen dan ook begrepen worden als het resultaat van een complex samenspel van verschillende factoren.

Gesprekken met basiskaderleden wezen uit dat de verwachtingen omtrent de wijze waarop men zich naar de buitenwereld moet profileren zowel intern (in het korps) als extern (van burgers) erg diffuus zijn. Deze vaststelling is consistent met eerdere onderzoeksbevindingen (Engel, 2001, 2002; Schafer & Martinelli, 2008), waarin de impact van een onderscheiden leiderschapstijl van het middenkader en de variatie (of beter inconsistentie) in de wijze waarop de plichten en verantwoordelijkheden opvat, werd vastgesteld op gedragingen van het basiskader.

In wat volgt staan we kort nog even stil bij enkele van die voorname spanningsvelden en de uiteenlopende manier waarop politiemensen deze in de praktijk hanteren.

Een opmerkelijk spanningsveld doet zich voor op buurtniveau, waar buurtinspecteurs aangeven moeilijkheden te ondervinden met de evenwichtsoefening, waarbinnen ze enerzijds een vertrouwensfunctie moeten uitbouwen en anderzijds als vertegenwoordiger van het openbaar gezag tegelijkertijd normstellend moeten optreden. Vertrouwensrelaties met de burger alsook het belang van een goede informatiepositie binnen een wijk, worden dus frequent afgewogen tegen de noodzaak om streng te handhaven. We zien in dit verband sterke verschillen opduiken in de manier waarop politie-inspecteurs hun rol in de praktijk vorm geven. Op basis van de motivatie die politiemensen aan hun beslissingen koppelen, kunnen we afleiden dat er een grote onduidelijkheid bestaat omtrent de manier waarop ze beleidsmatig worden aangestuurd. Het diffuus beeld en de tegenstrijdige verwachtingen die er zowel vanuit de eigen organisatie als vanuit de burger leven, leidt ertoe dat de invulling van de opdrachten voor het merendeel berust op een eigen, individueel 'aanvoelen'.

Dikwijls wordt er op basiskaderniveau daarnaast ook een zekere anomalie ervaren in relatie tot de aansturing en de evaluatie van het uitvoeringswerk. Politiemensen ondervinden daarbij een discrepantie tussen de taken die men verondersteld wordt om uit te voeren enerzijds en de opdrachten die uiteindelijk gevaloriseerd worden, anderzijds. De uitvoering van onzichtbare, lange termijndoelstellingen komt op die manier onder druk te staan door de dwingende eis vanuit de organisatie om sneller, zichtbare successen te boeken. Opnieuw zien we dat politiemensen op een uiteenlopende manier gevolg geven aan dit

spanningsveld. De uiteindelijke keuzes die bepalen wat ze uiteindelijk precies doen, zijn zowel ingegeven vanuit een bekommernis rond meetbare prestaties als dat ze de weerspiegeling zijn van persoonlijke visies op de taakstelling.

We stellen bovendien ook vast dat politiemensen binnen alle bestudeerde basisfunctionaliteiten daarnaast ook een toenemende druk ondervinden om zoveel als mogelijk tastbare resultaten neer te zetten. In het bijzonder ervaren ze een uitgesproken eis van hogerhand om hun activiteiten zoveel als mogelijk te verantwoorden onder de vorm van een papieren neerslag. Politiemensen geven aan stilaan te bezwijken onder deze stortvloed van administratieve plichtplegingen. Een deel voert deze vraag naar verantwoording systematisch uit, maar geeft stellig aan dat dit ten koste gaat van het echte straatwerk. Een ander deel politie-inspecteurs gaat niettemin op zoek naar een gulden middenweg. Deze categorie is van mening dat de eis inzake registratie te ver is doorgeschooten en verzaakt bij gelegenheid aan deze vraag tot verantwoording, omdat hun terreinkennis voor hen van primordiaal belang is.

Voorts is het onmiskenbaar zo dat er op het terrein afwegingen worden gemaakt in termen van doelmatigheid. Dit houdt in dat politiemensen hun eigen rol en het sturend vermogen dat daar van uit gaat, beoordelen op basis van percepties die leven ten aanzien van andere actoren. Een zeker utilitarisme speelt daarin soms mee, maar ook ideologische opvattingen leiden ertoe dat ze vooral uit hun ervaringskennis gaan putten om, binnen het wettelijke kader waartoe ze gebonden zijn, op een creatieve manier oplossingen voor diverse samenlevingsproblemen aan te dragen.

In hun zoektocht naar een adequate oplossing voor een bepaald probleem, is ook de invloed van culturele en persoonsgebonden factoren niet weg te denken. Opvattingen over goed politiewerk, motivatie en engagement, maar ook het persoonlijke referentiekader is bepalend in relatie tot de manier waarop politie-inspecteurs met morele dilemma's op de werkvloer omgaan.

Tezelfdertijd stuiten politiemensen vaak op de grenzen van hun eigen mogelijkheden, omdat ze keuzes moeten maken waarbij ze onderhevig zijn aan tijdsdruk en waarbinnen de beperkte politiecapaciteit hen niet toelaat om oneindig in te gaan op situaties waarmee ze geconfronteerd worden. De grenzeloze vraag naar haar diensten leidt ertoe dat politiemensen vaak zelf prioriteiten moeten stellen in functie van haalbaarheid. Daarbij is het belang van eigen inschattingen niet gering.

Kortom, verschillende organisatorische en situationele omstandigheden, maar ook persoonsgebonden elementen, leiden ertoe dat er op de werkvloer strategische, tactische en morele keuzes (moeten) worden gemaakt. De invulling van deze keuzes hangt in de praktijk sterk af van een bepaalde doelstelling die wordt nagestreefd en vertoont grote interpersoonlijke verschillen.

3.2. Het beleid als ruggensteun?

Hoewel het model van gemeenschapsgerichte politiezorg een brede aanpak van samenlevingsproblemen voorstaat, waarin geenszins de focus exclusief op criminaliteit behoort te liggen, domineert op de werkvloer het beeld waarbij politiemensen de rol van de politie in veel gevallen toch associëren met strakke wetshandhaving. Deze hardnekkige beeldvorming werkt door in de manier waarop individuele politie-inspecteurs de grijze handlingsruimte ‘inkleuren’.

We stellen vast dat politiemensen zich doorgaans goed bewust zijn van het handelingsrepertoire waarover ze wettelijk beschikken. De mate waarin ze echter daadwerkelijk gebruik maken van de brede waaier aan legitieme opties, verschilt echter heel sterk. In vele gevallen helt de balans in hun handelen door naar een oriëntatie op ‘harde taken’. Niet alleen is deze keuze vaak het gevolg van een repressieve associatie met politiewerk, waarbinnen de aanpak van socialere taken minder wordt onderschreven. In heel wat gevallen heeft dit te maken met het feit dat men zich onvoldoende bekwaam voelt om andere oplossingsstrategieën aan te wenden. Als politie-inspecteur vindt men het werk doorgaans erg complex en acht men het in veel gevallen ofwel onmogelijk ofwel onwenselijk om het arsenaal aan handelingsmogelijkheden uit te vlooien en naderhand toe te passen. Deze terughoudendheid om de discretionaire ruimte in bepaalde gevallen te exploreren en volgens een eigen, professionele overtuiging vorm te geven, vindt haar oorsprong meestal in een gevoel van onzekerheid. Politiemensen geven geregeld spontaan te kennen dat ze nauwelijks zijn opgeleid om met de complexe realiteit om te gaan. Een steeds weerkerend pijnpunt blijft de ontoereikende politieopleiding. Op basis van onze talrijke gesprekken op de werkvloer komt daarnaast sterk naar voor dat het overgrote deel politie-inspecteurs in de dagelijkse uitvoeringspraktijk een wezenlijk gebrek aan daadkracht en vertrouwen vanuit de hiërarchie ervaart. Men ondervindt te weinig ondersteuning (inhoudelijk) en de noodzakelijke vertaalslag van theorie naar praktijk ontbreekt volgens hen.

Daarnaast ervaren ze op de werkvloer weinig ruggensteun voor beslissingen die ze nemen. Het gevoel van onzekerheid wordt verder nog eens bestendigd door het toenemende besef van kwetsbaarheid dat op basiskaderniveau wordt ervaren. Dat wordt volgens hen vooral in de hand gewerkt door de mondigheid van burgers, door de laagdrempeligheid waarmee vandaag klachten tegen politiemensen kunnen worden ingediend, in combinatie met de angst voor het maken van procedurefouten en de sfeer van wantrouwen waarbinnen ze moeten werken.

Dit alles leidt ertoe dat de ruimte die ze in de praktijk hebben om het beleid volgens eigen inzichten in te vullen, vaak onbenut laten.

3.3. Politiewerk in de frontlijn: tussen kunnen, willen en moeten

Politiemensen geven aan weinig vertrouwen te genieten van hun leidinggevende. Het gevoel dat ze aan hun lot worden overgelaten, overheerst op de werkvloer. Hiermee kunnen we sterke parallellen terugvinden met bevindingen die rapporteren over Britse en Nederlandse politiediensten (HMIC, 2008; Hoogenboom, 2012; van der Torre et al., 2011), waarbinnen eveneens een ontoereikende opleiding, een gebrek aan ruggensteun en onderwaardering van het ambt werden aangekaart.

Het klimaat van ongenoegen dat hierdoor wordt bewerkstelligd, resulteert in een uitvoeringspraktijk waarbij een aantal inspecteurs zich deloyaal opstelt ten aanzien van wat van hen wordt verlangd. Verscheidene auteurs (Scharff & Van Acker, 2001; Van Ryckeghem & Easton, 2001) schreven deze weerstand tegen verandering toe als een typisch kenmerk van de traditionele politiecultuur. Heel wat elementen dragen bij tot deze gespannen verhouding. Het gebrek aan inspraak, de ruis op de communicatie en de afwezigheid van positieve feedback zijn factoren die mede verantwoordelijk zijn voor het bredere klimaat van ongenoegen. Ook het gemis aan haalbare, realistische uitvoeringsmodaliteiten wordt op de werkvloer gehegeld. Heel wat basiskaderleden wijzen daarvoor naar het ‘machtsblok’ van commissarissen met weinig of geen straatervaring.

Deels hangt de geringe bereidheid om bepaalde taken uit te voeren ook samen met persoonsgebonden zienswijzen en taakopvattingen, waarbij het uitvoeren van bepaalde opdrachten vastloopt op de eigen, persoonlijke, ideologische grenzen. Voor sommige politiemensen vormen bepaalde taken als het ware een bedreiging voor de rol die ze in hun hoedanigheid van politiemans of -vrouw voor zichzelf zien weggelegd en waaraan ze hun professionele identiteit ontleen. Op de werkvloer overheerst de opvatting dat politiewerk te sociaal wordt, waardoor heel wat politiemensen de voorkeur geven aan een hardere aanpak en zich in de mate van het mogelijke proberen te onttrekken aan socialere opdrachten. Deze vormen immers een bedreiging voor de identiteit die ze aan hun job ontleen. Dit leidt er in de praktijk toe dat ze een soort van handelingsruimte ‘claimen’ als uiting van een gevoel van weerstand tegen de implementatie van formele voorschriften.

We stellen vast dat deze houding meermaals resulteert in een ‘*lay-low/cover-your-ass*’-attitude, waarbij politiemensen in de frontlijn de neiging vertonen om ambigue situaties zoveel als mogelijk te vermijden (Terrill et al., 2003). In relatie tot de invulling van beleidsvrije ruimte komt dit in de praktijk neer dat deze defensieve houding resulteert in een uitvoeringspraktijk waarbij politie-inspecteurs de bevoegdheid om te handhaven in bepaalde situaties slechts selectief aanwenden. Men bedrijft aldus de politiek van het minste kwaad waarbij de activiteiten een voorkeur verraden voor handelingen die met het typische ‘*crime fighting profiel*’ samenvallen.

3.4. De mythe van full enforcement

Uit onze observaties kwam bij momenten sterk uit de verf hoe een overdreven focus op ‘*managerialism*’ perverse praktijken kan genereren op de werkvloer. Misschien wel het meest markante voorbeeld, was de waarneming waarbij politiemensen in burgerkledij de straat opgingen met de betrachting onopgemerkt bekeuringen te kunnen uitdelen. In heel wat gevallen komt men daarmee tegemoet aan dwingende eisen inzake kwantitatieve meetbaarheid van politieactiviteiten van hogerhand. We stellen ons de vraag in hoeverre deze handhavingstijl het draagvlak voor de activiteiten van de politie in de samenleving niet ongewild doet afnemen. Maar minstens zo markant uit onze observaties, is de vaststelling dat heel wat politiemensen verzaken aan de plicht om systematisch het juridisch kader toe te passen. Deze wijdverspreide politiepraktijk lijkt onverenigbaar met de pretentie van ‘*full enforcement*’, die in het Belgische politielandschap wordt gehuldigd. We wezen al op het feit hoe bijvoorbeeld sterke verschillen opduiken op gebied van reikwijdte van bevoegdheden tussen de eerstelijns politiediensten in België in vergelijking met deze van collega’s die werkzaam zijn binnen het Anglo-Amerikaans rechtssysteem. Het zwaartepunt van de macht situeert zich in theorie op een totaal ander niveau. Ter illustratie daarvan verwijzen we naar de plicht die op de Belgische politiediensten rust in relatie tot haar gerechtelijke opdrachten, waarbij ze ten allen tijde strafbare feiten moeten akteren en deze (onverwijld) moet melden aan het parket. De rol van de politie is dan ook formeel strikt begrensd en beperkt zich tot het maken van vaststellingen. Het recht waarbij men ‘mag’ oordelen over de noodzaak tot een eventuele vervolging, komt in België immers exclusief toe aan de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie. Hiermee leggen we de vinger op een cruciaal bestelverschil aangezien de politie in het Anglo-Amerikaanse strafrechtsbestel aanzienlijk ruimere bevoegdheden geniet. Zo kan het oordeel over de opportuniteit van een eventuele vervolging binnen laatstgenoemd stelsel door politionele in plaats van gerechtelijke overheden gemaakt worden.

Op basis van onze observaties blijkt evenwel dat de pretentie van ‘*full enforcement*’ in de praktijk niet (langer) overeind blijft. In de eerste plaats zijn politiemensen actoren die handelingen stellen conform wettelijke voorschriften (Black & Reiss, 1970). We stellen echter vast dat heel wat dilemma’s op de werkvloer ertoe aanleiding geven inbreuken stelselmatig ongemoeid te laten. Onze veldstudie bracht aan het licht dat korps- of dienst-richtlijnen politie-inspecteurs in heel wat gevallen nalaten om in bepaalde omstandigheden het juridisch kader toe te passen. Vaak refereren politiemensen op straat aan de hoge workload, waarbij de opportuniteit van een formele vaststelling wordt afgewogen tegen de doelmatigheid daarvan. In veel gevallen taxeren politiemensen een situatie en oordelen ze op basis van het eigen ‘morele kompas’ of een bepaald voorval al dan niet in een formele tussenkomst moet uitmonden. Hoe ernstiger men de inbreuk taxeert, hoe waarschijnlijker politiemensen een formele actie zullen ondernemen. Deze wijdverspreide praktijk doet ons tot het besluit komen dat het verbod op het politieseptot in feite een juridische fictie is.

De impact van persoonsgebonden elementen op beslissingen, maakt het in de praktijk daarnaast mogelijk voor inspecteurs om selectief te handhaven. Het herkennen van beleidsvrijheid is in deze relevant voor zover politiemensen een zekere *gate-keeper*functie bekleden (Skinns, 2011).

Zonder de nodige *'checks and balances'* kan de doorwerking van persoonlijke voorkeuren ertoe leiden dat er sluipenderwijs een zekere selectiviteit de strafrechtsbedeling binnendringt. De impliciete bottom-up sturing zet eveneens de deur open voor *'enforcement errors'*. Hiermee doelen we onder meer op de systematische scheeftrekking van prioriteiten die kan ontstaan. Processen-verbaal, bijvoorbeeld, moeten vanuit die optiek eerder begrepen worden als een indicatie van de werking van de politie, dan dat ze een ware afspiegeling vormen van de soort problemen die zich in de samenleving voordoen.

Selectief handhaven kan er evenzeer toe leiden dat slechts een select gedeelte van de overtredingen ter kennis wordt gebracht van gerechtelijke overheden. In feite kunnen we stellen dat het basiskader in zekere zin haar eigen vervolgingsbeleid voert. Onrechtstreeks kunnen we dus spreken van een bottom-up sturing in de strafrechtsketen, waarbij de instroom op parketniveau in zekere mate bepaald wordt door de activiteiten van frontlijnpolitiepersoneel en de logica's die op dit niveau spelen. Het feit dat politiemensen dus in sommige situaties de strafwet niet toepassen, houdt bijgevolg een grote, impliciete beslissingsmacht in (De Lint, 1998). Hierdoor ontstaan er *'enforcement errors'* (Mastrofski, 1994) aangezien politiemensen zelden tot een *'full enforcement'* overgaan (Smith & Visser, 1981), ondanks de bestaande richtlijnen hierover (Mastrofski et al, 2000).

Met het beeld van *full enforcement* (Kadish, 1962) werd al meermaals komaf gemaakt. Soms zijn politiemensen geneigd tot *'underenforcement'* (Black 1980, 91; Brown 1981; Reiss 1971, zoals geciteerd in zoal in Mastrofski, 1994, 134).

De selectiviteit in de strafrechtsbedeling geraakt aldus op een subtiele, doch structurele manier ingebed, welke reeds aanvangt op basiskaderniveau bij de politie. Ook de beslissing omtrent een eventuele vrijheidsberoving is veelal het resultaat van een selectieve wetstoepassing. Selectiviteit kan ertoe leiden dat de personen die van hun vrijheid beroofd worden de weerspiegeling zijn van de onderliggende stratificatie in de samenleving (zie o.a. Black, 1976). De gelijkwaardige behandeling van verschillende sociale groepen in de samenleving komt hiermee op gespannen voet te staan.

3.5. Morele ambiguïteit en diversiteit in relatie tot de toepassing van dwang

In hoofdstuk 6 en 7 richtten we ons op de uitoefening van de meest kenmerkende taak van de politie, met name de toepassing van dwang. Zeker voor wat betreft de opdrachten van interventie-inspecteurs geldt dat ze *'attending to situations which ought not to be happening and about which something ought to be done now'* (Bittner, 1974). De beslissing

waarbij individuele politie-inspecteurs het mandaat kunnen doen gelden waarbij ze repressief kan optreden en dwangmiddelen kunnen aanwenden (*coercive authority*) is de veruitwendiging van een persoonlijke inschatting. De vrijheidsberoving als een extreme uiting van dwang is een *'judgement dilemma'*, waarbinnen de morele ambiguïteit van politiewerk tot uiting komt (Waddington, 1999).

Op basis van fictieve casussen werden zowel interventie-inspecteurs als leidinggevendenden binnen eenzelfde divisie gevraagd hun handelingsrepertoire nauwgezet toe te lichten en hun keuzes te legitimeren. Deze gevalstudie bij wijze van laatste onderzoeksfase fungeerde als test om na te gaan in hoeverre extralegale factoren kunnen interfereren met één welbepaalde beslissing binnen een strikt gereguleerde politiepraktijk. Op basis van onze casusstudie stelden we vast dat het beeld van uitvoerders als 'neutrale technocraten' evenmin stand houdt in relatie tot de praktijk van vrijheidsberoving.

We stellen vast dat de praktijk nog heel wat ruimte laat voor de doorwerking van extralegale factoren. Ondanks de wettelijke gronden (Wet op het Politieambt, Wet op de Voorlopige Hechtenis) verwijst het merendeel naar een zeker 'politie-aanvoelen', waarmee ze aangeven dat hun handelingen vaak ingegeven zijn op basis van intuïtie, inschatting en ervaringskennis. Op basis hiervan kunnen we stellen dat politiemensen tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden op het terrein terugvallen op interpretatieschema's (Terpstra & Havinga, 1999).

We merken in dit verband op dat de Wet op het Politieambt redelijk rekbaar is in relatie tot de toepassing van gerechtelijke vrijheidsberovingen op niveau van de *street-level* bureaucraat. Ondanks de poging van de WPA om het handelen materieel te normeren, observeren we op uitvoerend niveau van de politie een zekere feitelijke beoordelingsruimte, die hen toelaat om de toepassing van deze dwangmaatregel in het licht van een concrete situatie te evalueren. De soepelheid die de WPA genereert, blijkt uit de verschillen in frequentie van toepassing enerzijds en diverse manieren waarop deze 'sociale' gebeurtenissen (Ericson, 2007) worden omgezet in 'wettelijke' praktijken, anderzijds. De beslissingen bij interventie-inspecteurs in relatie tot de overweging 'vrijheidsberoving' of niet, zijn in eerste instantie dikwijls de uitkomst van een intuïtief, impressionistisch proces.

Onze gevalstudie wijst verder uit dat heel wat politiemensen met onopgeloste vragen zitten in relatie tot de modaliteiten van vrijheidsberoving. In casu worstelen ze met het respecteren van de wettelijk vastgestelde termijnen (12u voor een bestuurlijke, 24u voor een gerechtelijke vrijheidsberoving). Het onderscheid in finaliteit en modaliteit (termijnen) tussen een bestuurlijke en een gerechtelijke vrijheidsberoving blijkt daarnaast voor heel wat leden van het basiskaderpersoneel onduidelijk. In heel wat gevallen wordt de beweegreden voor een vrijheidsberoving pas achteraf gemotiveerd.

Daarnaast worden niet alle kortstondige vrijheidsberovingen als dusdanig gepercipieerd en dus niet geregistreerd. Een arrestant wordt niet altijd 'ingeschreven'. Er zijn dus heel veel twijfelgevallen, waarin het noch voor de interventie-inspecteur, noch voor de verdachte zelf duidelijk is of men in een gegeven situatie kan spreken in termen van een vrijheidsberoving. Voor zover hierover geen duidelijkheid wordt geschapen en deze gebruiken niet officieel worden bijgehouden, blijven deze geplogenheden onzichtbaar (Barret, 1962).

Bovendien rijst er grote twijfel over het feit of het overbrengen van verdachte personen naar het politiecommissariaat een vorm van dwang inhoudt.

Het onderscheid tussen de hoedanigheid van verdachte en de status als dader is voor veel politiemensen zeer vaag. Dit blijkt onder meer uit het feit dat men - zeker in heterdaadssituaties - geen ruimte meer laat voor het bestaan van het vermoeden van onschuld. In relatie tot het gelijkheidsbeginsel en de vrijwaring van individuele rechten en vrijheden van burgers, is deze vaststelling erg belangrijk. In tegenstelling tot andere niveaus in de strafrechtsbedeling, staat tegen een beslissing op frontlijn niveau geen rechtsmiddel open. De vraag stelt zich evenwel in hoeverre een selectieve wetstoepassing zonder meer gelijk gesteld kan worden aan willekeur. Is het immers omdat de voorspelbaarheid van het politieoptreden niet altijd kan worden bepaald, dat burgers het voorwerp dreigen uit te maken van een willekeurige behandeling?

Het antwoord op deze fundamentele vraag is uiterst complex en laat zich niet zonder meer beantwoorden.

4. Concluderende beschouwingen

Het vraagstuk rond discretionaire ruimte, het aanwenden van legitieme macht en de verantwoording voor het aanwenden van die macht blijft eeuwig relevant (Jones, 2009). Traditioneel is een politieorganisatie een hiërarchisch gestructureerd apparaat van '*command and control*' (Crank & Langworthy, 1992). Op basis van voorliggend empirisch onderzoek stellen we ons evenwel de vraag in hoeverre het systeem van '*command and control*' niet te ver is doorgeschoten ten koste van een grotere betrokkenheid van leidinggevend ten aanzien van wat zich afspeelt op de werkvloer.

De aanwezigheid van beleidsvrije ruimte gaat hand in hand met debatten over democratie en ethiek (Jones, 2009). Ondanks de verwoede pogingen van politiemangers om de politie als publieke organisatie steeds meer op de leest te schoeien van private ondernemingen, blijven een aantal uitvoeringsprocessen onzichtbaar voor het leidinggevend kader. Op basis van de empirie kunnen we ons vragen stellen over de zin en onzin van sturingsmodellen gebaseerd op *New Public Management*. Een en ander wekt de indruk dat de politiepraktijk vandaag nauwelijks te sturen valt. Of beter, dat de huidige aansturing niet

echt ‘pakt’ op niveau van de individuele politie-inspecteur. Het beeld ontstaat bij momenten dat inspecteurs op basiskaderniveau zowaar hun eigen koers varen en dat de uitkomsten van beslissingen op het terrein een weerspiegeling zijn van ‘persoonlijke’ discretionaire ruimte, eerder dan van ‘professionele’ discretionaire ruimte.

Politiewerk is te belangrijk om uitsluitend aan het aanvoelen van de uitvoerders over te laten. Betrokkenheid creëren op de context waarbinnen men werkt lijkt alvast een eerste sleutel in de aansturing van uitvoeringswerk.

De toepassing van *New Public Management* strategieën op een publieke organisatie met een dienstverlenend karakter, houdt onmiskenbaar een aantal voordelen in, waaronder het vat krijgen op het ‘onzichtbare’ uitvoeringswerk. Een verhoogde transparantie in werkprocessen leidt tot het feit dat er in grotere mate rekenschap kan worden afgelegd voor de keuzes die men maakt. Meer transparantie in onzichtbare uitvoeringsprocessen kan het democratisch gehalte van politiewerk substantieel doen toenemen (Bayley, 2001). We willen de verdiensten van deze strategie dan ook geenszins negeren. Nochtans menen we dat het geloof in de doeltreffendheid van dit denken getemperd moet worden, vanuit de bezorgdheid dat politiemensen volkomen opgaan in de bureaucratische rompslomp, waardoor de eigenlijke voeling met hun werk teloor gaat.

Het is precies omwille van de negatie van deze grijze handelingsruimte dat de politie zich aldoor in een grijze ruimte blijft bewegen (Clockars, 1980). Zoals Clark (2005), maar later ook Wood & Shearing (2007) stelden, onderschrijven we die zienswijze waarbinnen het traditionele ‘*command and control model*’ van een politieorganisatie niet langer levensvatbaar wordt bevonden in een verander(en)de, complexere samenleving. (...) Deze transformatie van passieve gehoorzaamheid naar individuele verantwoordelijkheid brengt heel wat uitdagingen met zich mee (Van Ostrive, 2002) onder meer inzake professionalisering. Werken in een professionele organisatie impliceert daarom nog niet dat men een ‘professional’ is (Greene, 2009). Op basis van de gevalstudie werd duidelijk dat politiemensen keuzes maken en deze legitimeren op basis van gevoelsmatige argumenten. Een professionele attitude betekent evenwel dat men sociale fenomenen weet te hanteren volgens wettelijke criteria. Politie-inspecteurs zouden daarom meer de sociale waarden achter de wet moeten kennen. Politiewerk is immers meer dan alleen maar handelen volgens regels en wetten: het gaat om de interpretatie daarvan in functie van het achterliggende doel.

Naast meer kansen tot het volgen van bijkomende (praktijkgerichte) opleiding, zien we tussentijds een belangrijke rol weggelegd voor het middenkader bij de politie. Hoewel België uitdrukkelijk gekozen heeft voor het model van gemeenschapsgerichte politiezorg, blijkt de vertaalslag in de praktijk allesbehalve een onverdeeld succes. Op basis van gesprekken met politiemensen uit het middenkader, kunnen we ons niet van de indruk ontdoen dat ze lijken ondergesneeuwd door beleidsmatige en administratieve opdrachten

waardoor ze geen ruimte meer heeft om elementaire aansturing (coaching-taken) op zich te nemen.

Toch zou de kloof tussen aanstuurders en uitvoerders meer gedicht moeten worden en lijkt een sleutel voor de oplossing van het onbehagen op de werkvloer te bestaan uit het bevorderen van een cultuur waarin meer participatie en consensus moet worden nagestreefd tussen de actoren binnen de verschillende geledingen van de organisatie. Het erkennen van de unieke vaardigheden van het frontlijnpersoneel en het benutten van de onschatbare terreinkennis zou tot een grotere operationele betrokkenheid bij uitvoerders kunnen en moeten leiden.

We besluiten deze studie ten slotte met een pleidooi voor een blijvend engagement vanuit wetenschappelijke hoek enerzijds, maar ook voor een verbintenis vanuit een politionele hoek anderzijds, ten behoeve van een beter begrip voor de politionele uitvoeringspraktijk op basiskaderniveau. Het is immers door de voortdurende wisselwerking tussen uitvoerende politiemensen en de organisatorische, maar ook bredere sociaal-maatschappelijke context dat bepaalde ideologieën ontstaan, geconsolideerd worden en doorwerken ten aanzien van de eindgebruikers. Het identificeren van discretionaire ruimte en de latente logica's die deze grijze handelingsruimte kleur geven, draagt immers bij tot een grotere transparantie en verhoogt het democratisch functioneren.

Literatuurlijst

- Adams, K. (1996). Measuring the prevalence of police abuse of force. In W.A. Geller & H. Toch (Eds.), *Understanding And Controlling Police Abuse of Force*. New Haven, CT: Yale University Press, 52-93.
- Allen, R. (1984). The impact of arrest records on the exercise of police discretion. *Law and Contemporary Problems*, 47, 287-302.
- Alpert, G., MacDonald, J., & Dunham, R. (2005). Police suspicion and discretionary decisions during citizen stops. *Criminology*, 43, 403-434.
- Antwerpse advocaten klagen overbevolking in gevangenis 'door voorlopige hechtenis' aan. (25 september 2009). *De Morgen*.
- Ashworth, A. (2003). *Principles of Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Barret, E. (1962). Police practices and the Law – From Arrest to Release or Charge. *California Law Review*, 50, 11-55.
- Barter, C. & Renold, E. (1999). The Use of Vignettes in Qualitative Research. *Social Research Update*, 25. Geraadpleegd op <http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU25.html>
- Bayley, D. (1996). Police brutality abroad. In W.A. Geller & H. Toch (Eds.), *Understanding And Controlling Police Abuse of Force*. New Haven, CT: Yale University Press, 273-291.
- Bayley, D. (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, Washington. Geraadpleegd op <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>
- Bekaert, P. (27 december 2007). De ondraaglijke lichtheid van de voorlopige hechtenis. *De Morgen*.
- Berkhout, R. (2008). Vertrouwde handhaving. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 9, 28-32.
- Berkmoes, H. & Schuermans, F. (2008). Het boeien aan banden gelegd. Een analyse van het nieuwe artikel 37bis Wet Politieambt. *Tijdschrift voor Strafrecht*, 1, 10-31.
- Beyens, K. (2000). *Straffen als sociale praktijk. Een penologisch onderzoek naar straftoemeting*. Brussel: VUBPress.
- Beyens, K., Bruggeman, W., Easton, M., & Ponsaers, P. (2011). Een checklist voor beleidsmakers. *Orde van de Dag*, 55, 95-98.
- Beyens, K., Ponsaers, P., & Verhage, A. (2011). Over het belang van controle op politie en justitie. *Orde van de Dag*, 55, 3-6.
- Beyens, K., Snacken, S., & Eliaerts, C. (1993). *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*. Antwerpen: Kluwer.
- Beyens, K. & Tubex, H. (2002). Gedetineerden geteld. In S. Snacken (ed.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*. VUBPress: Brussel, 139-177.
- Bittner, E. (1980). *The Functions of the Police in Modern Society*. Cambridge: Gunn & Hain Publishers.
- Black, D. (1989). *Sociological Justice*. Oxford University Press.
- Black, J. (21 april 2010). *Managing discretion*. ARLC Conference Paper. Geraadpleegd op: <http://www.lse.ac.uk/collections/law/staff%20publications%20of%20full%20text/black/alrc%20managing%20discretion.pdf>

- Bockstaele, M. (2009). De aanwezigheid van een advocaat tijdens het verhoor en de consultatie voorafgaand aan het eerste verhoor: enkele praktische implicaties. *Panopticon*, 6, 97-102.
- Bockstaele, M. (2010). Voorlopige richtlijnen van het college van procureurs-generaal inzake de bijstand van een advocaat bij het eerste politionele verhoor van een verdachte. *Panopticon*, 4, 72-78.
- Bockstaele, M. (2010). Symposium over rechercheverhoortechnieken. *Panopticon*, 6, 69-77.
- Bottomley, A. (1973). *Decisions in the penal process*. London: Robertson.
- Bourdoux, G. & Verspeelt, F. (1995). De Wet betreffende de voorlopige hechtenis. Een figurantenrol voor de politiediensten? *Vigiles*, 1, 3-16.
- Bourdoux, G., De Raedt, E., De Mesmaeker, M., & Liners, A. (2008). *De wet op het politieambt: het handboek van de politiefunctie*. Brussel: Politeia.
- Boutmans, E., De Béco, R., De Wit, J., & Neve, M. (1990). Het ontwerp Wathélet tot herziening van de Wet op de voorlopige hechtenis verandert niets aan het misbruik van het voorarrest, (Tribune Liga voor Mensenrechten). *Panopticon*, 243-257.
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). Van street-level bureaucratie naar systeem-level bureaucratie. Over ICT, ambtelijke discretie en de democratische rechtsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 77(2), 65-74.
- Braithwaite, J. (2002). Rules and Principles: a theory of legal certainty. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 27, 47-82.
- Brown, M. (1988). *Working the street: Police discretion and the dilemma's of reform*, New York: Russel Sage.
- Bruggeman, W. (2006). *De aanhouding*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Bruggeman, W. (2010). Evaluatieverslag 10 jaar politiehervorming. *Panopticon*, 6, 65-68.
- Brunetto, Y. & Farr-Wharton, R. (2004). The role of management post-NPM in the implementation of new policies affecting police officers' practices. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 28(2), 221-241.
- Burrell, G. & Morgan, G. (2005). *Sociological paradigms and organisational analysis: elements of the sociology of corporate life*. Aldershot: Ashgate.
- Cachet, L. (2005). Politie onder druk. Ontwikkelingen in België en Nederland. *Tijdschrift voor Criminologie*, 47, 406-407.
- Campbell, E. (1999). Towards a Sociological Theory of Discretion. *International Journal of the Sociology of Law*, 27, 79-101.
- Ceuppens, G. (2007). De schepen van veiligheid: een baken voor een integraal veiligheidsbeleid? In W. Bruggeman (ed.), *Cahiers Integrale Veiligheid nr. 1: Regie*. Brussel: Politeia, 35-47.
- Chan, J. (1996). Changing police culture. *British Journal of Criminology*, 36(1), 109-134.
- Chaney, C. & Saltzstein, G. (1998). Democratic Control and Bureaucratic Responsiveness: The Police and Domestic Violence. *American Journal of Political Science*, 42(3), 745-768.
- Chappell, A., Mac Donald, J., & Manz, P. (2006). The Organizational Determinants of Police Arrest Decisions. *Crime & Delinquency*, 52, 287-306.

- Clark, M. (2005). The importance of a new philosophy to the post modern policing environment. *International Journal of Police Strategies and Management*, 28(4), 642-653.
- Comité P. (2006). *Verslag betreffende het onderzoek naar fouilleringen en aanhoudingen door de politie*. Geraadpleegd op http://www.comitep.be/2006/tussent_versl/fouilles_arrestations_nl.pdf
- Comité P. (2007). *Bewaking van de integriteit en het professionalisme van de politie*. Geraadpleegd op <http://www.comitep.be/AdditionalReports/2007/NL/integriteit.pdf>
- Comité P. (2008). *Amigos, 2008. Doorgangscellen en politielokalen* (Syntheseverslag). Geraadpleegd op http://www.comitep.be/AdditionalReports/2009/NL/Amigos_2008.doc
- Comité P. (2008). *Integriteitsaudit lokale recherche Antwerpen*. (Syntheseverslag). Geraadpleegd op http://www.comitep.be/AdditionalReports/2008/NL/Integriteitsaudit_lokale_recherche_antwerpen.pdf
- Coolsma, J. (2003). De uitvoering van beleid. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer, *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 133-152.
- Crank, J. & Langworthy, R. (1992). An institutional perspective of policing. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 83(2), 338-363.
- Crank, J. & Langworthy, R. (1996). Fragmented centralization and the organization of the police. *Policing and Society*, 6(3), 213-229.
- Crispel, M. (2011). Gemeenschapscontrole op politie. *Orde van de Dag*, 55, 41-47.
- Daniels, R., Baumhover, L., Formby, W., & Clark-Daniels, C. (1999). Police discretion and elder mistreatment: a nested model of observation, reporting, and satisfaction. *Journal of Criminal Justice*, 27(3), 209-225.
- De Hert, P. & Gutwirth, S. (2007). Politie-accountability tussen crime control en due process. In J. Christiaens, E. Enhus, A. Nuytiens, S. Snacken, & P. Van Calster (eds.), *Criminologie: tussen kritiek en realism*. *Liber amica/orum Christian Eliaerts*. Brussels: VUBPress, 103-126.
- De Hert, P. & Van Caeneghem, J. (22 december 2010). EU richt aandacht op etnische profilering door politiediensten. *De Juristenkrant*, 4.
- De Kimpe, S. (2006). *Het woord is aan de korpschef. Een onderzoek naar het profiel en het discours van de Vlaamse korpschef van de lokale politie*. Brugge: Vanden Broele.
- de Lint, W. (1998). Regulating autonomy: police discretion as a problem for training. *Canadian Journal of criminology*, July, 277-304.
- Demets, F. (26 maart 2010). Staatsgevaarlijk, maar toch vrij. KI laat zes vermeende PKK-strijders na drie weken uit cel ondanks 'ernstige aanwijzingen van schuld', *De Morgen*, p. 3.
- Denys, T. (2003). *Onrechtmatige en willekeurige vrijheidsberoving: strafsancties. Strafrecht en strafvordering - Artikelsgewijze commentaren*. Antwerpen: Kluwer, loslbl., s.d., 1-36.
- De Valkeneer, C. & Winants, A. (1992). L'arrestation. In B. Dejemeppe (Ed.), *La détention préventive*. Brussel: Larcier, 43-88.
- de Wilde, L. (1982). Het sepotbeleid, *Panopticon*, 6, 501-517.

- Dhondt, J. (2007). De burgemeester als regisseur van het lokaal integraal veiligheidsbeleid. In W. Bruggeman (ed.), *Cahiers Integrale Veiligheid nr. 1: Regie*. Brussel: Politeia, 133-151.
- Dick, P. (2005). Dirty work designations: How police officers account for their use of coercive force. *Human Relations*, 58(11), 1367-1368.
- Dixon, D. (1997). *Law in policing: legal regulation and police practices*. Oxford: Clarendon press.
- Dworkin, R. (1977). *The philosophy of law*, London: Oxford University Press.
- Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously: new impressions with a reply to critics*. London: Duck worth.
- Dworkin, R. (1986). *A matter of principle*. Oxford: Clarendon press.
- Easton, M. & Crucke, S. (2005). Ongepubliceerd onderzoeksrapport: 'Performantie bij de overheid. Organisatie: lokale politie Mechelen', in opdracht van de Universiteit Gent en consultancy bedrijf Delta-i, Prof. Aimé Heene.
- Easton, M., Ponsaers, P., Demaree, C., Vandevoorde, N., Enhus, E., Elffers, H.,... Gunther Moor, L. (2009). *Multiple Community Policing: Hoezo?* Gent: Academia Press.
- Eck, J. & Spelman, W. (1987). Who Ya Gonna Call? The Police as Problem-Busters. *Crime & Delinquency*, 33(1), 31-52.
- Eitle, D. (2005). The Influence of Mandatory Arrest Policies, Police Organizational Characteristics, and Situational Variables on the Probability of Arrest in Domestic Violence Cases. *Crime & Delinquency*, 51, 573-597.
- Engel, R. (2001). Supervisory styles of patrol sergeants and lieutenants. *Journal of Criminal Justice*, 29, 341-355.
- Engel, R. (2002). Patrol officer supervision in the community policing era. *Journal of Criminal Justice*, 30(1), 51-64.
- Ericson, R. (2007). Rules in policing. Five perspectives. *Theoretical Criminology*, 11(3), 367-401.
- Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34, 871-895.
- Eysink Smeets, M. & Van Eck, M. (2006). Op weg naar een Merk-Waardige politie ... met een waarde(n)vol leiderschap? *Het Tijdschrift voor de Politie*, 9, 24-28.
- Falk Moore, S. (1973). Law and social change. The semi-autonomous social field as an appropriate subject of study. *Law and Society Review*, 7, 719-746.
- Fletcher, G. (1984). Some unwise reflections about discretion, *Law and Contemporary Problems*, 47(4), 269-286.
- Ford, J. (1999). Organizational change as shifting conversations. *Journal of Organizational Change Management*, 12(6), 480-500.
- Ford, J. (2007). Building capability throughout a change effort: leading the transformation of a police agency to community policing. *American Journal of Community Psychology*, 39, 321-334.
- Foucault, M. (1989). *Discipline, Toezicht en Straf. De geboorte van de Gevangenis*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Friedrich, R. (1980). Police use of force: Individuals, Situations and Organizations, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 452, 82-97.

- Galligan, D. (1986). *Discretionary powers: a legal study of official discretion*. Oxford: Clarendon press.
- Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, BS 17 februari 1994 G.W.
- Goldsmith, A. (1990). Taking police culture seriously: Police discretion and the limits of law, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 1(2), 91-114.
- Goldstein, J. (1960). Police discretion not to invoke the criminal process. Low-visibility decisions in the Administration of Justice. *Yale Law Review*, 69, 543-594.
- Goldstein, H. (1964). Police discretion: The Ideal versus the real. *Public Administration Review*, 23(2), 140-148.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing. A problem-oriented approach. *Crime and Delinquency*, 25(2), 236-258.
- Gottfredson, M. & Gottfredson, D. (1980). *Decision making in criminal justice: toward the rational exercise of discretion*. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Hall, J. (1947). *General principles of criminal law*. Indianapolis, Ind.: Bobbs-Merrill.
- Hammersley, M. & Atkinson P. (2008). *Ethnography. Principles in Practice. Third Edition*, London: Routledge.
- Hartman, C. & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Rotterdam: Kenniscentrum Grote Steden.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human Services as complex organizations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Hawkins, K. (1992). The Use of Legal Discretion: Perspectives from Law and Social Science. In K. Hawkins (ed.), *The Uses of Discretion*. Oxford: Oxford Socio-Legal Studies Clarendon Press.
- Hawkins, K. (1994). *The Use of Discretion*. Oxford: Clarendon press.
- Helmich, L., (2007). De flexibele organisatie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 1/2, 16-19.
- Hendrickx, E. (2003). Community policing revisited. Deel 1: een Geelse kijk op de toepassing van community policing door de geïntegreerde politie in België en in de lokale politie Geel. In *Handboek Politiediensten*, 68, 283-327.
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for Scotland: Thematic Inspection Custody Facilities. Geraadpleegd op The Scottish Government website <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/03/28152100/0>
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary: Leading from the frontline, thematic inspection. Geraadpleegd op Her Majesty's Inspectorate of Constabulary website <http://www.hmic.gov.uk/media/leading-from-the-frontline-20080530.pdf>
- Herbert, S. (1998). Police culture reconsidered. *Criminology*, 36(2), 343-370.
- Herbert, S. (2006). *Citizens, cops, and power: recognizing the limits of community*. Chicago, Ill.: University of Chicago press.
- Hill, M. (1997). Research Review: Participatory Research with Children. *Child and Family Social Work*, 2, 171-183.
- Hoggett, P. (1996). New modes of control in the public sector. *Public Administration*, 2, 9-32.
- Hoogenboom, B. (2012). Verwaarlozing van de uitvoering, column Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie. Geraadpleegd op <http://www.smvp.nl/?p=660>

- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2003). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299.
- Jochoms, T. & Sey, A. (2006), Agent moet zijn werkgedrag verantwoorden. Gevolgen van prestatieconvenanten I. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 6, 14-19.
- Jochoms, T. & Sey, A. (2006), Prestatieconvenanten in uitvoering. Gevolgen van prestatieconvenanten II. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 7/8, 20-24.
- Jones, M. (2009). Governance, integrity and the police organization. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 32(2), 338-350.
- Kadish, S. (1962). Legal Norm and Discretion in the Police and Sentencing Processes. *Harvard Law Review*, 75, 904-931.
- Kane, R. (2000). Police Responses to Restraining Orders in Domestic Violence Incidents: Identifying the Custody-Threshold Thesis. *Criminal Justice & Behavior*, 27, 561-580.
- Kaptein, M. & Van Reenen, P. (2001). Integrity management of police organizations. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24(3), 281-300.
- Kelling, G. (1999). *'Broken windows' and police discretion*. Washington: U.S. Department of Justice.
- Kleinig, J. (1996). *Handled with discretion: ethical issues in police decision making*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield.
- Klockars, C. (1980). The Dirty Harry Problem. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 425, 33-47.
- Klockars, C. (1996). A theory of excessive force and its control. In W.A. Geller & H. Toch (Eds.), *Understanding And Controlling Police Abuse of Force*. New Haven, CT: Yale University Press, 1-22.
- Klockars, C., Kutnjak Ivkovich S., Harver, W., & Haberfeld, M. (2000). *The Measurement of Police Integrity*, Geraadpleegd op National Institute of Justice website <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/181465.pdf>
- Klockars, C., Kutnjak Ivkovic, S., & Haberfeld, M. (2005), *Enhancing Police Integrity*. Geraadpleegd op National Institute of Justice website <http://www.ojp.usdoj.gov/nij>
- Klukkert, A., Ohlemacher, T., & Feltes, T. (2009). Torn between two targets: German police officers talk about the use of force. *Crime, Law & Social Change*, 52, 181-206.
- Koninklijk Besluit van 5 september 2001 houdende het minimaal effectief van het operationeel en van het administratief en logistiek personeel van de lokale politie, BS 12 oktober 2001.
- Koninklijk Besluit van 16 oktober 2009 tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 september 2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren, BS 29 oktober 2009.
- Lafave, W. (1965). *The decision to take a suspect into custody*. The Report of the American Bar Foundation's Survey of the Administration of Criminal Justice in the United States: Little Brown and Company
- Lamon, H. (2002). Het beleid van het parket: niet enkel een taak van het parket. *Orde van de dag*, 18, 47-52.

- Liedenbaum, C. (2011). *Politiewerk: tussen taak en uitvoering. een vergelijkend onderzoek naar de basispolitiezorg in Nederland en Noordrijn-Westfalen*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemma's of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- Lundman, R. (1974). Routine arrest practices: A commonweal perspective. *Social Problems*, 22, 127-141.
- Lundman, R. (1996). Extralegal variables and arrest. *Journal of research in crime and delinquency*, 33, 349-353.
- Manning, P. (1997). *Police Work: The Social Organization of Policing*, Prospect Heights, IL.: Waveland Press.
- Mastrofski, S. & Parks, R. (1990). Improving Observational Studies of Police. *Criminology*, 28, 475 - 496.
- Mastrofski, S., Parks, R., & MacClusky, J. (1998). *Systematic Observation of Public Police: Applying Field Research Methods to Policy Issues*. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs. Geraadpleegd op National Institute of Justice website <http://www.ncjrs.Gov/pdf/files/172859.pdf>
- Mastrofski, S. (2004). Controlling Street-level Police Discretion. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593, 100-118.
- Meeuws, T., (2007). Harmonie de Verbroedering, Veiligheid lokaal op toon gezet in A groot? In W. Bruggeman (ed.), *Cahiers Integrale Veiligheid nr. 1: Regie*. Brussel: Politiea, 81-96.
- Mendias, C. & Kehoe, E. (2006). Engagement of policing ideals and their relationship to the exercise of discretionary powers. *Criminal Justice and Behavior*, 33(1), 70-92.
- Mennes, I. (2006). Arrestatie. In X., *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*. Antwerpen: Kluwer, loslbl., s.d, 1-44.
- Ministeriële omzendbrief PLP 10 van 9 oktober inzake de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een minimale gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking, BS 16 oktober 2001.
- Mintzberg, H. (2009). *Structure in fives: designing effective organizations*. Harlow, Essex: Pearson education.
- Muir, W. (1977). *Police: streetcorner politicians*. Chicago: University of Chicago Press.
- Muller, E. (2002). Policing and accountability in the Netherlands. A happy marriage or a stressful relationship? *Policing & Society*, 4, 249-258.
- Naeyé, J., (1990). *Heterdaad. Politiebevoegdheden bij ontdekking op heterdaad in theorie en praktijk*. Gouda Quint: bv Arnhem/Van den Brink & Co Lochum.
- Nap, J. (2007). Goed politiewerk: leren ontwikkelen vanuit de praktijk. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 10, 24-32.
- Neyroud, P.(2003). Policing and ethics. In T. Newburn. *Handbook of Policing*. Collumpton: Willan Publishing, 578-602.
- Nickels, E. (2007). A note on the status of discretion. *Journal of Criminal Justice*, 35(5), 570-578.
- Norris, C. (1993). Some Ethical Considerations on Field-Work with the Police. In D. Hobbs & T. May (eds.), *Interpreting the field. Accounts of Ethnography*, 123-143.

- Onkelinx, L. (2005). Inleidende uiteenzettingen – Wetsvoorstel tot wijziging van art. 28 van de wet betreffende de vergoeding voor de onwerkzame voorlopige hechtenis. Geraadpleegd op <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/51/1317/51K1317005.pdf>
- Pauwels, L., Verhage, A., Noppe, J., (2012). De KUL-norm voorbij: naar een omgevingsgebaseerde politiecapaciteitbepaling per basisfunctie? Update in de Criminologie, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, in L. Pauwels & G. Vermeulen (eds.), *Actuele ontwikkelingen inzake Europees strafrecht, veiligheid, preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie*, Update in de Criminologie n°6. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, 122-129.
- Philips, S. & Varano, S. (2008). Police criminal charging decisions: An examination of post-arrest decision-making. *Journal of Criminal Justice*, 36, 307-315.
- Phillips, C. & Brown, D. (1998). *Entry into the Criminal Justice System: A Survey of Police Arrests and Their Outcomes*. London: HMSO. Geraadpleegd op <http://www.nationalarchives.gov.uk/erorecords/ho/421/2/1ds/pdfs/hors185.pdf>
- Ponsaers, P. (1998), Een becommentarieerd overzicht van de centrale beleidsdocumenten inzake de politiereorganisatie. *Panopticon*, 3, 207-222.
- Ponsaers, P. (1999). Tien jaar onderzoek omtrent politie in België: Onderzoeksprogramma de Politie en de Veiligheid van de Burger. *Panopticon*, 20(6), 591-597.
- Ponsaers, P. (2001). Reading about ‘community (oriented) policing’ and police models. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24(4), 470-496.
- Ponsaers, P. (2005). *Integraal Veiligheidsbeleid*. Mechelen: Kluwer.
- Ponsaers, P., Devroe, E., & Meert, D. (2006). Kiezen voor een *democratische* politie. Wat is dat? *Orde van de dag*, 33, 7-14.
- Ponsaers, P. (2010). Lokale recherche binnen het perspectief van Community Policing. In: B. van Stokkom, J. Terpstra, & L. Gunther Moor (eds.). *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, 219-242.
- Ponsaers, P., Verhage, A., & Beyens, K. (2011). Controle op politie en justitie: een lappendeken met weinig samenhang. *Orde van de Dag*, 55, 6-16.
- Pyl, G. (2001). Ethiek bij de politie in een democratische samenleving. *Politiejournaal*, 17, 10-13.
- Pyl, G. (2002), Ethiek is ‘base! In: G. Duhaut, P. Ponsaers, G. Pyl, & R. Van De Sompel (eds.), *Voor verder onderzoek... Essays over de politie en haar rol in de samenleving*, Brussel: Politeia, 2002, 53-74.
- Reiner, R. (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.
- Reuss-Ianni, E. (1984). *Two cultures of policing: street cops and management cops*. New Brunswick/London: Transaction Books.
- Ringeling, A. (1978). *Beleidsvrijheid van Ambtenaren. Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij uitvoering van beleid*, Alphen aan den Rijn: Samson.
- Riksheim, E. & Chermak, S. (1993). Causes of Police Behavior Revisited. *Journal of Criminal Justice*, 21(4), 353-382.
- Rosen, A. (1994). Knowledge use in direct practice. *Social Service Review*, 68(4), 561-577.
- Rosenthal, U., ‘t Hart, P., & Cachet, A. (1987). *Politie Management, een politiek bestuurlijke visie*. Arnhem: Gouda Quint BV.

- Rossi, P. & Nock, S. (1982). *Measuring social judgments: The factorial survey approach*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Rowe, M. (2005). Following the leader: front-line narratives on police leadership. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 29(4), 757-767.
- Rowe, M. (2007). Rendering visible the Invisible: Police Discretion, Professionalism and Decision-making. *Policing & Society*, 17, 278-294.
- Schafer, J. & Martinelli, T. (2008). First-line supervisor's perceptions of police integrity. The measurement of police integrity revisited. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 31(2), 306-323.
- Scharff, P. & Van Acker, J. (2001). Politie biedt weerstand ... in de verandering. In *Handboek Politiediensten*, 58. 173-208.
- Schauer, F. (2009). Llewellyn on Rules, Working Paper University of Virginia Law School: Public Law & Legal Theory Working Paper Series. Geraadpleegd op University of Virginia Law School website [http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1201&context= ualwps](http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1201&context=ualwps)
- Senden, R., Enhus, E., & Eliaerts, C. (1990). Politie in beweging. In C. Eliaerts, E. Enhus, R. Senden, & T. Bennett (eds.), *Politie in beweging bijdrage tot de discussie over de politie van morgen*. Antwerpen: Kluwer, 1-13.
- Sherman, L., Gottfredson, D., Mac Kenzie, D., Eck, L., Reuter, P., & Bushway, S. (1997). Geraadpleegd op National Institute of Justice website <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/165368NCJRS.pdf>
- Skinns, L. (2011). *Police custody. Governance, legitimacy and reform in the criminal justice process*. Oxon/New York: Willan Publishing.
- Skolnick, J. (1966). *Justice without trial: law enforcement in democratic society*. New York: Wiley.
- Smith, D. & Visser, C. (1981). Street Level Justice: Situational Determinants of Police Arrest Decisions. *Social Problems*, 29(2), 167-177.
- Somers, S. (2011, augustus 31). Beschuldigde parachutemoord van de klas recht naar de cel. *De Morgen*.
- Somers, S. (28 november 2011). Veel goede wil bij de politie, maar te weinig organisatie. Comité P ontvangt meer klachten over houding dan over geweld van agenten. *De Morgen*, p. 8.
- Somers, S. (28 maart 2012). Steeds meer mensen zitten onterecht in voorhechtenis. *De Morgen*.
- Studiedienst Dexia (december 2011). *Lokale financiën van de politiezones*. Geraadpleegd op <http://www.vvsg.be/veiligheid/lokalepolitie/financiering/Pages/financieringlokalepolitie.aspx>
- Sullivan, D. & Siegel, L. (1972). How police use information to make decisions – an application of decision games. *Crime & Delinquency*, 18, 253-262.
- Suurmond, G., van Velthoven, B., Cornelis, B., & Velthoven, J. (2005). *Beginselplicht tot hand-having: liever regels dan discretionaire vrijheid*. Leiden University, Faculty of Law, Department of Economics.
- Tata, C. (1998). The application of judicial intelligence and 'rules' to systems of supporting discretionary judicial decision-making. *Artificial Intelligence and Law*, 6, 203-230.

- Terrill, W., Paoline, E., Manning, P. (2003). Police culture and coercion, *Criminology*, 41(4), 1003-1034.
- Terpstra, J. & Havinga, T. (1999). Uitvoering tussen traditie en management: structuratie en stijlen van beleidsuitvoering. In W. Bakker & F. Van Waarden (eds.), *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom, 40-67.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk: een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. (2002). Lokale sturing van de politie. Tussen sluipende centralisatie en de belofte van lokaal maatwerk. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 7/8, 15-19.
- Terpstra, J. & Trommel, W. (2006). Politie, bedrijfsmatig denken en legitimiteit. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 12, 23-29.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Politiewetenschap nr. 46, Den Haag: Reed Business.
- Tops, P. (2007). De politie als frontlijnorganisatie, *Het Tijdschrift voor de Politie*, 6, 8-12.
- Uviller, H. (1984). The unworthy victim - police discretion in the credibility call. *Law and contemporary problems*, 47(4), 15-33.
- Vandeputte, W. (2001). De voorlopige hechtenis in België getoetst aan artikel 5 EVRM, *Jura falconis*, 37, 11-46.
- Vandevoorde, N., Vaerewyck, W., Enhus, E., & Ponsaers, P. (2003). *Politie in de steigers: bouwen aan gemeenschapsgerichte politiefuncties in een lokale context*. Brussel: Politeia.
- Vandevoorde, N. (2005). Community Policing in identiteitscrisis? *Tijdschrift voor Criminologie*, 47(4), 355-364.
- Van Altert, K., Enhus E., & Stol, W. (2009). De twee gezichten van de politie: interventie versus wijkwerking. *Cahiers Politiestudies*, 13, 15-36.
- Van Altert, K. & Verhage, A. (2011). Twaalf jaar APA/APO: een zicht op de evolutie en de instrumentalisering van het Ambtshalve Politieel Onderzoek. *Handboek politiediensten*, 96, 463-493.
- Van Cauwenberghe, K. (2008). Voorlopige hechtenis oorzaak van barst in de muur? *Orde van de Dag*, 4, 93-102.
- Van Cauwenberghe, K. (10 december 2010). Raak niet aan de onderzoekrechter. *De Morgen*, p. 19.
- Van den Brink, G. (2010). *Empathie & handhaving*. Lectoraat Gemeenschappelijke Veiligheidskunde, Politieacademie: Apeldoorn.
- Van den Broeck, T. (2001). Copland: over politiecultuur. In: *Handboek Politiediensten*, 59, 101-158.
- Van den Broeck, T. & Eliaerts, C. (2002). *Community policing*. Brussel: Politeia.
- Van den Broeck, T. & Verduyn, T. (2007). Het leven zoals het was: stadhuis. Integrale veiligheidsbeleid in Antwerpen voor het Stadsplan Veilig. In W. Bruggeman (ed.), *Cahiers Integrale Veiligheid nr. 1: Regie*. Brussel: Politeia, 49-80.
- Van den Wyngaert, C. (1991). De nieuwe wet op de voorlopige hechtenis kritisch doorgelicht, *Panopticon*, 116-117.

- Van den Wyngaert, C. (2009). *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht in hoofdlijnen*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- van der Torre, E. (1999). *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Van der Torre, E., Gieling P. J., Dozy, M.C., van Leeuwen, F. C. en Hamoen, W. (2011), *Veilig politiewerk 2011, De basispolitie over geweldgebruik*, Politieacademie, Apeldoorn. Geraadpleegd op politieacademie website https://www.politieacademie.nl/over-depolitieacademie/nieuws/Documents/Veilig_Politiewerk_website%2010-2011.pdf
- van der Vijver, K. & Molenkamp, L. (1999). De interne organisatie van de politie. In: C. Fijnaut, E. Muller, U. & Rosenthal, (red.), *Politie: studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan de Rijn: Samson, 195-214.
- van Duijn, R., van de Scheur, C., & Wondergem, B. (2005). Processturing bij de politie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 9, 10-14.
- Van Horenbeek, J. (20 maart 2012). Turtelboom wil nu ook enkelband tijdens voorlopige hechtenis. *De Morgen*, p. 10.
- Van Kerckvoorde, J., (1980). Beleid van parketmagistraten: een mozaïek van individuele afhandelingspatronen? Over de conditionering van de beleidsruimte van parketmagistraten en over de harmonisering van haar aanwending. *Panopticon*, 1, 107-118.
- Van Oustrive, L. (2001). Controle op de geïntegreerde politie: een uitdaging. *Cahiers Custodes*, 2, 17-39.
- Van Oustrive, L. (2002). Politie en Mensenrechten. In Liga voor de Rechten van de Mens (ed.), *Mensenrechten hier en nu. Honderd jaar mensenrechtenbeweging in België 1901-2001*, Gent, Liga voor de Mensenrechten vzw, Liga Dossier 17, 57-63.
- Van Ryckegem, D. & Easton, M. (2002). Cultuur, politie en politiecultuur. In: G. Duhaut, P. Ponsaers, G. Pyl, & R. Van de Sompel. *Voor verder onderzoek ... Essays over de politie en haar rol in onze samenleving*. Brussel: Politeia, 871-297.
- Van Sluis, A., Cachet, L., Nieuwenhuyzen, C., & Ringeling, A. (2006). Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 6, 4-13.
- Van Steenbrugge, W. & Raspoet, E. (2007). *De affaire Justitie. Bedenkingen van een strafpleiter*. Antwerpen: Meulenhoff/Manteau.
- Verdrag 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. BS 19 augustus 1955 EVRM.
- Verhage, A. (2002). Over de (on)mogelijkheid om een beleid te voeren op parketniveau. *Orde van de dag*, 18, 7-16.
- Verhage, A. & Ponsaers, P. (2011). Controle-instrumenten voor politieoptreden. Zien we door de bomen het bos nog? *Orde van de Dag*, 55, 33-40.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2005). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma.
- Verstraeten, R. (1999). *Handboek Strafvordering*. Antwerpen: Maklu.
- Verwee, I. (2009). Wat doet de politie? Onderzoek naar de dagelijkse politiepraktijk. In I. Verwee, E. Hendrickx, & F. Vlek (Eds.), *Cahiers Politiestudies*, Maklu, 13, 37-66.

- Waddington, P. (1999). Police (canteen) sub-culture. *British Journal of Criminology*, 39, 287-309.
- Waddington, P. (1999), Policing citizens. London: UCL Press.
- Walker, S. (1993). *Taming the system: the control of discretion in criminal justice 1950-1990*, New York, N.Y.: Oxford university press.
- Wallander, L. (2008). *Measuring Professional Judgements. An application of the factorial Survey Approach to the Field of Social Work*. Stockholm: US-AB Tryck & Media.
- Wallander, L. (2008b). *25 years of Factorial Surveys in Sociology*. Stockholm: US-AB Tryck & Media.
- Wallander, L. (2008c). *Measuring Social Workers' Judgments. Why and how to use the factorial Survey Approach in the study of Professional Judgments?* Stockholm: US-AB Tryck & Media.
- Warburton, H., May, T., & Hough, M. (2005). Looking the other way, The Impact of re-classifying Cannabis on Police Warning Arrests and Informal Action in England and Wales. *British Journal of Criminology*, 45, 113-128.
- Westley, W. (1970). *Violence and the police: a sociological study of law, custom, and morality*, Cambridge, Mass.: MIT press.
- Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. BS 5 januari 1999.
- Wet op de voorlopige hechtenis van 20 juli 1990. BS 14 augustus 1990.
- Wet tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek van 12 maart 1998. BS 2 april 1998.
- Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt. BS 22 december 1992.
- Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek. BS 2 april 1998.
- Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. BS 5 januari 1999.
- Wet van 3 juli 2005 tot wijziging van bepaalde aspecten van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse bepalingen met betrekking tot de politiediensten. BS 29 juli 2005.
- Wijmer, D. (1983). Participerende observatie bij de politie: op zoek naar een werkzaam evenwicht. *Tijdschrift voor Criminologie*, 3, 105-123.
- Wilson, J. (1968). *Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wood, J. & Shearing, C. (2007). *Imagining security*. Cullompton: Willan publishing.
- Wortley, R. (2003). Measuring police attitudes toward discretion. *Criminal justice and behavior*, 30(5), 538-558.
- Yin, R. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage publications.
- Zuurmond, A. & de Jong, J. (2010). *De professionele professional. De andere kant van het debat over ruimte voor professionals*. Geraadpleegd op: <http://www.zenc.nl/uploads/id/2f/Id2f89acfo3279c42812c3082b3eb892/De-professionele-professional---Arre-Zuurmond-definitief.pdf>

Lijst met figuren

Figuur 1: Onderzoeksmodel per analyseniveau	37
Figuur 2: Situering gebeurtenissen politiekorpsen Gent en Antwerpen in de tijd	50
Figuur 3: Scharniermomenten gerechtelijke vrijheidsberoving	53
Figuur 4: Capaciteitsverdeling Lokale Politie (2008) in percentage FTE's (%)	96
Figuur 5: Veiligheidsplannen	105
Figuur 6: Organisatorische indeling van een lokaal politiekorps	112
Figuur 7: Organigram korps Gent	117
Figuur 8: Organigram korps Antwerpen	118
Figuur 9: Personeelscapaciteit (FTE) PZ Gent en PZ Antwerpen (2008)	118

Lijst met tabellen

Tabel 1: Enkele demografische gegevens m.b.t. de steden Gent en Antwerpen	114
Tabel 2: Strategische doelstellingen PZ Gent en PZ Antwerpen, gebaseerd op NVP (2008-2011)	125
Tabel 3: Aantal uren veldwerk	281

Bijlagen

1. Bijlage 1: tijdsbestek op het terrein

Onderstaande tabel illustreert het aantal uren observaties (506 uur) in de respectievelijke korpsen, per basisfunctionaliteit.

Tabel 3: Aantal uren veldwerk

AANTAL OBSERVATIES	UREN	WIJK	INTERVENTIE	LOKALE RECHERCHE
POLITIEZONE GENT		160	80	80
POLITIEZONE ANTWERPEN		30	40	116
TOTALEN		190	120	196