

Universiteit Gent
Faculteit Rechtsgeleerdheid
Vakgroep strafrecht en criminologie
Academiejaar 2009-2010

Formalisering/informalisering van sociale controleprocessen

20 jaar politie- en veiligheidsbeleid in perspectief



*Laws, Good Citizenship & Social Responsibility Films
(USA 1940s - 1950s)*

Tom Van den Broeck

Proefschrift ingediend voor het behalen van de graad van doctor in de
criminologische wetenschappen

Promotoren:

Prof. Dr. Paul Ponsaers
Prof. Dr. Tom Vander Beken

Leden van het
begeleidingscomité:
Prof. Dr. Lex Cachet
Prof. Dr. Marc Cools

Inleiding

“Om alles te behouden zoals het is, moet alles veranderen”. In de Tijgerkat van Tomasi di Lampedusa wordt deze bekende zin in de mond gelegd van neef Tancredi wanneer die in 1860 bij het binnentrekken van de troepen van Garibaldi op Sicilië partij kiest voor de nieuwe machthebbers. De oude feodale orde op het eiland beseft dat hun rijk uit is. Althans tijdelijk. En dus komt het erop aan alles te veranderen, opdat alles hetzelfde zou blijven. Deze uitspraak stelt de duurzaamheid en het innoverende vermogen van maatschappelijke veranderingen aan de orde. Het is vooral de dynamische, om niet te zeggen dubbelzinnige, relatie tussen het object van verandering en de veranderingsideeën die hierbij tot uiting komt.

Dit proefschrift gaat over de dynamische (driehoeks)relatie tussen gemeenschapsgerichte veranderingen in het politie- en veiligheidsbeleid, de politieorganisatie als object van verandering en de bevolking als voorwerp en medespeler in deze veranderingen. We hanteren daarbij een dynamisch perspectief dat deze veranderingen begrijpt als een evolutie in hoe formele en informele sociale controle(processen) worden uitgeoefend en onderling op elkaar ingrijpen. In het bijzonder wordt onderzocht hoe een vernieuwend discours over de maatschappelijke rol en werking van politie én van andere (nieuwe) veiligheidsorganismen in de praktijk werd gebracht en welke effecten dit (mogelijk) had op de evolutie in de verhouding, het contact en vooral schakeling tussen formele en informele vormen van sociale controle. De politie staat hier voor het formele sociale controle instrument *par excellence*. Informele sociale controle wordt vooral opgevat als het vermogen tot gedragsregulering dat er vanuit de bevolking zelf uitgaat. Het is vooral voor de bevolking dat de duurzaamheid van de innovaties en zijn effecten van primordiaal belang zijn.

Het proefschrift is een doctoraat op artikels. Het bevat een inleidend gedeelte (deel I), een empirisch gedeelte (deel II) met de gepubliceerde artikels en een afrondend stuk (deel III). Het eerste gedeelte leidt het empirische gedeelte in en bestaat op zijn beurt uit een methodologisch, een conceptueel en een historisch hoofdstuk. Het derde gedeelte analyseert en interpreteert de publicaties uit deel II en sluit af met conclusies en aanbevelingen.

In deel I wordt gestart met de methode van onderzoek, de centrale probleemstelling en de onderzoeksvragen die daaruit volgen. Aangegeven wordt hoe de onderzoeksvragen concrete invulling krijgen in afgebakende thema's en welke selectie van gepubliceerde artikelen uit het empirische gedeelte deze thema's behandelen.

Vervolgens wordt het conceptuele kader geschetst omtrent sociale controle en politie en hoe opvattingen daaromtrent evolueerden. Daarbij wordt aandacht besteed aan hoe via community policing, veranderingen werden betracht bij politie die tot doel hadden de finaliteit en verhouding te wijzigen van de formele sociale controle ten opzichte van de informele controle agents. In dezelfde zin wordt verder ingegaan op de betekenis van

de ontwikkelingen in het preventiebeleid en, daarna, het integraal veiligheidbeleid voor de veranderingen in de uitoefening van de sociale controlefunctie.

In het historische stuk volgt een beknopt overzicht van dertig jaar Belgisch politie en veiligheidsbeleid en de 'stated goals' die daarbij werden geformuleerd m.b.t. de ontwikkeling van de gemeenschapsgerichte politiezorg en het integrale veiligheidsbeleid en de wijzigingen in de uitoefening van (formele) sociale controleprocessen.

Het empirische gedeelte of deel II doet aan de hand van gepubliceerde artikels verslag van onderzoek naar respectievelijk veranderingen bij politie naar een gemeenschapsgerichte politiezorg, naar de uitbouw van een integraal veiligheidsbeleid en naar de perceptie en waardering van zulk beleid door de bevolking. Elk van deze publicaties gaat dieper in op de probleemstelling en onderzoeksvragen. De vergaarde gegevens worden per artikel steeds in een ruimer beleidsmatig en maatschappelijk kader besproken.

Dit vormt de basis voor verdere conclusies in het derde en afrondende gedeelte (deel III). Ter ondersteuning hiervan worden in deel II twee artikels bijgevoegd die de ontwikkeling en onderlinge verhouding behandelen van resp. het professionele misdaadbestrijdingsmodel en het community policing model en welke posities deze modellen daarbij innemen betreffende de uitoefening van formele en informele sociale controle en omtrent de verhouding tussen formele en informele controle agents. Voortbouwende op de kritische en historische terugblik uit deze artikels wordt, aan de hand van de uit het empirische gedeelte vastgestelde langere termijn dynamieken in politie- en veiligheidsbeleid, een verdere discussie gevoerd en conclusies geformuleerd betreffende de evolutie van sociale controleprocessen in onze samenleving.

Per deel wordt een inhoudstabel bijgevoegd. De volledige bibliografie bevindt zich achteraan deel III.

Dankwoord

Ten slotte een welgemeend woord van dank voor de (co-)promotor(en) Prof. Dr. Paul Ponsaers & Prof. Dr. Tom Van der Beken, evenals voor de andere leden van het begeleidingscomité Prof. Dr. Lex Cachet & Prof. Dr. Marc Cools. Hun positieve instelling en aanmoedigingen vormden een echte ondersteuning. Dank ook aan de universiteit Gent om dit proefschrift te laten verdedigen. Ten slotte veel dank aan prof. Dr. Em. Chris Eliaerts die de voorbije decennia mee aan de basis lag van de onderzoeksbevindingen die hier besproken worden en die bovendien deel wou uitmaken van het doctoraal leescomité.

Ook oprechte dank aan Katrin voor de blijvende ondersteuning op het thuisfront. Hopelijk heeft papa in de toekomst meer tijd en vakantie voor zijn twee kapoenen, bedankt jongens.

Deel I
Methodologie, conceptueel kader en historisch
overzicht

Inhoudstabel

Deel I

Methodologie, conceptueel kader en historisch overzicht	4
1.1. Probleemstelling en onderzoeksmethode	7
Onderzoeksvragen.....	9
1. Duurzaam politieel contactleggen met de bevolking?	9
2. Nieuwe vormen van sociale controle: synergie of fragmentering?	10
3. Dialectiek van de schakeling: verbinden of inschakelen?	11
4. Betrokkenheid en vertrouwen van de burger in het beleid	12
5. Denken over politie(modellen)	13
Onderzoeksmethodologie	14
Geselecteerde publicaties.....	15
Onderzoeksvragen en publicaties.....	16
1.2. Conceptueel kader: sociale controle en politie	22
Politie als sociale controle.....	24
Formele en informele sociale controle.....	24
Formalisering en informalisering	26
1.2.1. Community policing en sociale controle.....	27
Formele en informele controle anders geschakeld	30
Revitalisering informele controle	30
(Georganiseerde) burgerinbreng en sociale controle	32
Mens & maatschappijbeelden	34
Sociale controle en preventiebeleid	38
Welke maatschappelijke orde?.....	40
1.2.2. Sociale controle, community policing en drie decennia van maatschappelijke veranderingen.....	42
Laatmoderniteit en sociale controle.....	42
Sociale controle en de risicosamenleving.....	44
Governmentality	45
Diffusering.....	46
Voorzorg en voorspelling na 9/11.....	46
Beleidsantwoorden	46
Besluit.....	49
1.3. Twee decennia van politie- en veiligheidsbeleid in België	51
1.3.1. Politie	51
Les années de plomb	51
Moderniseren en herpositioneren van het politielandschap.....	53
Lokale dynamieken	55
Buurtinformatienetwerken.....	58
Beleid via interpolitiezones.....	59
Politiehervorming	59
1.3.2. Bestuurlijke aanpak van onveiligheid	63

Nieuwe vormen van toezicht via contracting	63
Burgerparticipatie	65
Van veiligheidscontracten naar een (groot)stedenbeleid	67
Integrale veiligheid.....	69
Overlast, incivilities en G.A.S. aanpak.....	74
Besluit	79

1.1. Probleemstelling en onderzoeksmethode

Sinds einde jaren 1960 gaf een sterk gecontesteerde politionele handhaving van de openbare orde bij grootschalige manifestaties in de ganse Westerse wereld, en in het bijzonder in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nederland, aanleiding tot maatschappelijk ongenoegen over het politieoptreden. Gecombineerd met een vanaf dan ook gestaag dalende effectiviteit van de politionele misdaadbestrijding, resulteerde dit vervolgens tot een verslechtering van de relatie politie-bevolking en een afname van de legitimiteit van politie en overheid (Fijnaut et al, 1985). Het wetenschappelijke onderzoek over het functioneren van politie dat mede als reactie op deze evolutie door de overheid vervolgens werd besteld, stelde de preventieve en afschrikwekkende werking van politie sterk in vraag (Kelling et al, 1998; Norris, 1995; Pate et al, 1976; Percy 1980). Waar aanvankelijk de politieke organisatiewijze en uitvoeringspraktijk onder vuur kwamen te liggen, werd zulks gaandeweg gekoppeld aan een kritische analyse van het globale politionele veiligheidsbeleid en de maatschappelijke rol van politie daarbij. Het tot dan toe dominante professionele misdaadbestrijdingsmodel werd daarbij op de korrel genomen. Vooral de centralistische organisatiewijze en afstandelijke politiestijl leidde in deze zienswijze tot isolatie van de bevolking en een miskennis van de maatschappelijke veiligheidsnoden en behoeften. Het opdrogen van informatie vanuit de bevolking aan de politie en het verder doen afbrokkelen van de informele controlemechanismen in de samenleving werden op het conto van zulke politiecentristische aanpak geschreven. Een meer gedecentraliseerde politiezorg, extern gericht en beter afgestemd op de noden en behoeften van de bevolking maakte vervolgens opgang. Soms werd daarbij appel gedaan op meer inbreng of initiatief vanuit de bevolking zelf. Meer en betere infodoorstroming van bevolking aan politie ten behoeve van een betere politiewerking vormde alleszins een belangrijke doelstelling. Veranderingsinitiatieven op dit vlak werden bekend onder de noemer van o.m. community policing, gebiedsgebonden of gemeenschapsgerichte politiezorg, police de proximité, police de type communautaire e.a. Daaropvolgend werd, aanvullend aan en deels geïntegreerd met de reguliere politiezorg, en naast de opgang van de private politiezorg, een gans nieuw beleidsdomein van (vooral ook niet-politionele) bestuurlijke en integrale aanpak van onveiligheid (cf. IV-beleid) ontgonnen. Deze beleidsvernieuwingen droegen eveneens een meer maatschappelijk ingebedde en op de gemeenschap en haar dagelijkse veiligheidsnoden gerichte veiligheidszorg in het vaandel. Ook hier werd meer contact met en inbreng door de bevolking gepropageerd. Als afgeleide doelstelling op politiek niveau gold daarbij ook het dichten van de zgn. 'kloof' i.e. wantrouwen tussen burger en overheid(spolitiek). De zodoende toenemende vervlechting en integratie tussen politionele, bestuurlijke en justitiële aanpak zou in eigen land bekend worden onder de noemer van integraal veiligheidsbeleid.

Zonder vooruit te lopen op verdere inhoudelijke uitdieping, kan worden vastgesteld dat de rode draad doorheen al deze (ambities tot) veranderingen en hervormingen de, hoewel soms impliciete, betrachting vormde om de werking van en de bestaande

verhouding tussen formele en informele controleprocessen te wijzigen. In het bijzonder was er de ambitie om de voortschrijdende formalisering, en waarvoor het professionele misdaadbestrijdingsmodel symbool stond, te temperen. Formele controlemechanismen zoals politie dienden beter (her) aan te sluiten en geschakeld met informele controleprocessen opdat een meer evenwichtige verhouding tussen beide zou ontstaan. In de probleemstelling (infra) worden deze doelstellingen als hypothesen a & b omschreven. Hiertoe werd, in de veronderstelling wellicht tot zulks mogelijk zou zijn, tevens een 'revitalisering' beoogd van het informele controlevermogen van de bevolking, en dit onder impuls en steun van formele controle instanties zoals politie of eventuele andere nieuwe organisaties (Bayley, 1994; Muir, 2008). Men poogde hiermee als het ware uitstervende gewoontes van 'spontane' informele sociale controle nieuw leven in te blazen. Daaronder valt bv. ook de wederzijdse, sanctionerende of bevestigende, supervisie door leden van de gemeenschap in de buurt. Alsook wenste men deze aan te vullen met meer bewuste en doordachte (nieuwe) vormen van controle. In de probleemstelling (infra) wordt deze ambitie als hypothese c gedefinieerd. Daarbij werd uitgegaan van de veronderstelling dat formele en informele controle dezelfde, of minstens compatibele, normen en waarden zouden delen en aldus elkaar zouden versterken i.p.v. tegen te werken. Al evenzeer gold de hypothese dat informele controle agents, weliswaar met ondersteuning, zich hiertoe ook bereid en in staat achtten. Afgeleide doelstelling vormde daarbij de verwachting dat zulke betere 'schakeling' en revitalisering zouden kunnen leiden tot meer effectiviteit van de politionele formele sociale controle. In de probleemstelling (infra) wordt dit als hypothese d opgenomen. Meer effectieve formele sociale controle betekent daarbij niet noodzakelijk een toename van de hoeveelheid of intensiteit ervan. Verbeterde effectiviteit kan bv. worden gerealiseerd onder de vorm van een betere informatieflex over onveiligheidsfenomenen tussen formele en informele controle agents, door een betere allocatie en inzet van personeel en middelen binnen en buiten politie, door meer maatschappelijk gedragen beleidskeuzes, maar ook door samenwerking met andere organisaties die een deel van de politionele werklast overnemen. Ten slotte diende dit alles te resulteren in een herstelde of toegenomen legitimiteit dat mede zijn uitdrukking diende te vinden in een grotere tevredenheid van de burger over de geleverde politie- en veiligheidszorg. In de probleemstelling (infra) wordt dit als hypothese e geïdentificeerd.

Probleemstelling

Dit doctoraat maakt een thematische round up en analyse van de ambities tot een betere schakeling van formele en informele controleprocessen en onderzoekt daarbij hoe de afgelopen twee à drie decennia via politie en andere actoren in België een veiligheidsbeleid werd gevoerd dat volgens de officiële beleidsdoelen was afgestemd op een verbeterde aanpak van de door de bevolking als prioritair aangevoelde veiligheids- en leefbaarheidsproblemen.

De centrale probleemstelling daarbij luidt: leidt het gevoerde politie- en veiligheidsbeleid tot een betere schakeling tussen formele en informele controleprocessen? Afgaande op de beleidsambities (infra) kunnen daarbij de volgende hypothesen in (voorlopig) positieve zin worden geformuleerd:

- a) De initiatieven tot een intenser en duurzamer contact tussen politie, bevolking én andere organisaties leiden tot een betere (onderlinge) schakeling.
- b) Deze schakeling wordt gekenmerkt door een betere afstelling, verbinding en meer evenwichtige verhouding tussen beide vormen van controle.
- c) Formele sociale controle ondersteunt en mobiliseert hierbij informele controle met het oog op duurzame revitalisering ervan.
- d) Dit leidt tot een kwaliteitsvollere d.w.z. meer efficiënte en effectieve¹ vorm van formele sociale controle.
- e) Dit leidt aldus tot meer tevredenheid van de bevolking over hoe sociale controle wordt uitgeoefend en hoe de veiligheid in de leefomgeving wordt bevorderd.

Onderzoeksvragen

Uit de centrale probleemstelling volgen meerdere en onderliggende onderzoeksvragen die de geformuleerde hypothesen toetsen. Deze kunnen als volgt worden ingedeeld.

1. Duurzaam politieel contactleggen met de bevolking?

Schakelen en revitaliseren vereist in de eerste plaats duurzaam contact met burgers. Daartoe werden onder impuls van concepten zoals de basispolitiezorg en community policing (later vertaald als gemeenschapsgerichte politiezorg) ingrijpende reorganisatieprocessen bij de politie ondernomen, die via geografische en functionele decentralisatie alsook taakintegratie de condities dienden te scheppen voor zulk beter contact en schakeling.

Hypothesetoetsing

- Hoe (re)organiseerde men zich politieel om dit te bewerkstelligen? Slaagde men erin daardoor voldoende contact met individuele burgers te leggen in functie van een betere schakeling en onderlinge verhouding? (Toetsing hypothesen a en b)
- Wanneer leidde dit tot ondersteuning en mobilisering van burgers en tot revitalisering van informele controleprocessen? Bleken burgers hiertoe bereid en bevonden ze zich daarbij in de geschikte omstandigheden? (Toetsing hypothese c)

¹ Meer efficiëntie wordt begrepen in termen van een verbeterde en meer economische politie-inzet. Effectiviteitsverhoging wordt bereikt in termen van verbeterde politieel prestaties op het vlak van beheersing van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens.

- In welke gevallen resulteerde dit in een betere politiewerking? Welke problemen, weerstanden en knelpunten werden daarbij opgetekend? (Toetsing hypothese d)

Tabel 1: link onderzoeksvraag/probleemstelling en hypotheses

Onderzoeksvraag	Toetsing van:
Onderzoeksvraag 1	Hypothese a
	Hypothese b
	Hypothese c
	Hypothese d

2. Nieuwe vormen van sociale controle: synergie of fragmentering?

Uit de analyse van de beleidsambities blijkt dat de overheid daarbij bewust niet enkel op politie inzette, maar ook andere en nieuwe instanties boven de doopvont hield om contact met de burger te leggen en toezicht en controle uit te oefenen. Daarbij werden meervoudige doelstellingen geformuleerd. Ondersteuning en mobilisatie van informele sociale controle speelden daarbij een belangrijke rol. Vanuit dit perspectief kregen sommige van deze organisaties gaandeweg zelf politionele (vaststellings- en controle)bevoegdheden. Vanuit hun signaal- en toeleidingsfunctie werden ze daarbij ook opgevat als *'go between'* tussen politie en bevolking en eventuele andere overheidsorganisaties die de scheiding of afstand daarbij konden verkleinen. Ook golden ze als 'katalysator' die de onderlinge interactie moest doen toenemen. Het 'dichten' van de spreekwoordelijke kloof tussen burger en overheid behoorde hierbij tot een van de onderliggende (politieke) beleidsdoelstellingen. Zowel in de toezichts-, signaal als toeleidingsfunctie werd daarbij gerekend op een verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van de politie als positief neveneffect. Vervolgens kon verdere uitbreiding worden opgetekend van de vaststellings- en handhavingsbevoegdheden van deze nieuwe veiligheidsberoepen. Waardoor taakafstemming en – afbakening (vooral met politie) zich opdroeg. Daarnaast zagen nog andere nieuwe vormen van sociale controle het licht. Deze spitsten zich vooral toe op het al dan niet verlenen van toegang (cf. plaatsverboden, sluitingen e.a.) of het monitoren van gedrag (cf. camerabewaking).

Hypothesetoetsing

- Slaagde men er in om via de ontplooiing van extra contact, toezicht, signaalfunctie en toeleiding informele controlemechanismen in de buurt beter te schakelen, te ondersteunen en te mobiliseren? Hoe was het gesteld met de bereidheid en mogelijkheid ertoe vanwege de bevolking? (Toetsing hypotheses a, b en c)

- Gezien een aantal van deze (toezichts)organisaties zelf controle- en vaststellingsbevoegdheden verkregen, rees onvermijdelijk de vraag naar taakverdeling en –afbakening met politie. (Toetsing hypothese b)
- Wat was het effect van zulke verdeling op de oriëntatie van de politie(taken)? (Toetsing hypothesen b en d)
- Welke vorm van sociale controle zag uiteindelijk het licht via deze nieuwe organisaties en initiatieven en waar situeert zulke controle zich ten opzichte van andere formele en informele controlemechanismen? (Toetsing hypothese b)

Leidde dit met andere woorden tot een gewenste verbinding en synergie of integendeel tot fragmentering van de sociale controle, met mogelijks versterking van formele sociale controleprocessen?

Tabel 2: link onderzoeksvraag/probleemstelling en hypothesen

Onderzoeksvraag	Toetsing van:
Onderzoeksvraag 2	Hypothese a
	Hypothese b
	Hypothese c
	Hypothese d

3. Dialectiek van de schakeling: verbinden of inschakelen?

Onder impuls van o.m. de partnerschap gedachte binnen de community policing filosofie alsook binnen de IV- benadering werd grotere interactie en samenwerking nagestreefd tussen politie, burgers én andere, soms nieuwe, maatschappelijke instanties en sociale actoren (zonder politionele bevoegdheden), vnl. uit de welzijns- en hulpverlening. Deze organisaties werden door de bestuurlijke overheid en politie mee ‘gemobiliseerd’ om in een ‘*multi agency*’ benadering bij te dragen tot de aanpak van (meer achterliggende oorzaken van) onveiligheidsfenomenen, bv. bij intrafamiliaal geweld, druggerelateerde misdrijven en overlast, prostitutie, spijbelgedrag, harde kernjongeren e.a. Politie kreeg daarbij o.a. de rol toebedeeld van doorverwijzer of ondersteuner van deze organisaties, mogelijk zelfs deze van regisseur en coördinator. Door dit nauwere contact werd meer aandacht verwacht bij politie voor de sociale en welzijnsbenadering. Anderzijds verwachtte de politie ook resultaten terug op het vlak van o.m. informatie-uitwisseling, ontlasting van de caseload, verhoging van de zelfredzaamheid van burgers, bufferfunctie voor nieuw cliënteel e.a. Zodoende werd hiermee ook efficiëntie- en effectiviteitsverhoging van de politie als formele sociale controle instantie nagestreefd. Door de uitbouw van het integrale veiligheidsbeleid via de contractfinanciering gingen ook de bestuurlijke veiligheidsprojecten op niveau van en aangestuurd door de gemeente zich op dit samenwerkingsterrein wagen en zich positioneren ten opzichte van politie en andere sociale en welzijnsorganisaties. De vraag

rijst welke impact dit had op de ambitie tot samenwerking en schakeling alsook welke gevolgen dit had voor de verhouding tussen politie en partnerschappen.

Hypothesetoetsing

- Wat was de bereidheid en beschikbaarheid van de andere sociale- en welzijnsactoren tot verhoogde samenwerking en schakeling?
- Richtten politie, bestuurlijke projecten en deze actoren zich hierbij op dezelfde doelstellingen? (Toetsing hypothese b)
- Was hier sprake van een evenwichtige verbinding of werden de partners, naar eigen perceptie, eerder ingeschakeld in politionele referentiekaders? (Toetsing hypothese b)
- Leverde deze samenwerking als ‘terugverdieneffect’ meer efficiëntie en effectiviteit op van formele sociale controle? (Toetsing hypothese d)

Kortom, welke effecten resulteerden uit pogingen tot meer interactie tussen enerzijds politie en veiligheidsgestuurde interventies en anderzijds welzijns- en hulpverleningsbenaderingen?

Tabel 3: link onderzoeksvraag/probleemstelling en hypotheses

Onderzoeksvraag	Toetsing van:
Onderzoeksvraag 3	Hypothese b
	Hypothese d

4. Betrokkenheid en vertrouwen van de burger in het beleid

Het herstellen van de betrokkenheid en het vertrouwen van de burger en als afgeleide hiervan de legitimiteitsverhoging van de overheid golden steeds als belangrijke politieke streefdoelen bij al de politionele en integrale veiligheidsinitiatieven. Naast het beleid t.a.v. het verbeteren van het individuele contact tussen politie en burger zagen bij de uitbouw van het lokale integrale veiligheidsbeleid daartoe ook meer georganiseerde gedecentraliseerde consultaties en inspraakvormen het licht.

Hypothesetoetsing

- Hoe ervoeren burgers inspanningen tot zulk verbeterd contact met politie en overheid? Welke besluitvorming en beleidsvoering resulteerden uit de schakelingsprocessen via zulke als ‘diffuus’ omschreven netwerken? (Toetsing hypothese a)

- In welke omstandigheden leidde dit bij de burger tot het zich beter herkennen in de beleidsprioriteiten en ev. mobilisering en ondersteuning van bevolkingsinput hierbij? (Toetsing hypothesen b en c)
- Droeg dit proces bij tot grotere tevredenheid over het optreden van politie en veiligheidsinstanties en hun efficiëntie en effectiviteit? (Toetsing hypothesen d en e)

Met andere woorden welke impact hadden deze georganiseerde pogingen tot schakeling op het vertrouwen in en waardering van politie en veiligheidsactoren?

Tabel 4: link onderzoeksvraag/probleemstelling en hypothesen

Onderzoeksvraag	Toetsing van:
Onderzoeksvraag 4	Hypothese b
	Hypothese c
	Hypothese d
	Hypothese e

5. Denken over politie(modellen)

Community policing vormde een zgn. paradigmatische breuk met de politionele visie, organisatie en taakuitvoering uit het verleden dat vooral werd geïnspireerd door het professionele misdaadbestrijdingsmodel. Blijkt uit de verzamelde onderzoeksgegevens dat de bevolkingsgerichte praktijk uiteindelijk oplossingen kan aanreiken voor de disfuncties die men meende te moeten vaststellen in dat professionele misdaadbestrijdingsmodel? Welke opties namen de op community policing gesteunde verdere uitwerkingen, variaties en modellen hierbij voor de organisatie van de sociale controle en de verhouding en schakeling tussen formele en informele controlevormen?

Dit betreft geen loutere toetsing van de hypothesen maar veeleer een verdere reflectie op basis van de uitkomsten van de andere onderzoeksvragen. De ontwikkeling van deze onderzoeksvraag vormt tevens de basis voor de eindconclusies.

Maatschappelijke context en impact

Eenduidige en definitieve antwoorden zullen op deze onderzoeksvragen niet steeds kunnen worden gegeven. Eerder is het de wens te bepalen in welke gevallen of onder welke condities positief op de geformuleerde hypothesen kan worden geantwoord, en welke trends doorheen de maatschappelijke veranderingen van de voorbije twee à drie decennia zich daarbij lijken af te tekenen. Niet toevallig (her)startte het debat over de verhouding tussen formele en informele controle tegen een achtergrond van ingrijpende maatschappelijke structurele en culturele veranderingen, en die verder in deel I worden beschreven als evoluties betreffende de risicosamenleving, de

laatmoderniteit en de 'high crime society' e.a. Het spreekt voor zich dat daarbij verschillende en zelfs tegengestelde tendensen in het beleid kunnen worden vastgesteld. De aard van de schakeling en tendensen in formalisering/informalisering kunnen ruimtelijk, temporeel, per doelgroep en qua mate van organisatie (immers) ongelijk verdeeld zijn. De vraag rijst veeleer wat de consequenties zijn van zulke eventuele fractionering voor de uitoefening van sociale controle en de instanties die ermee belast worden.

Opbouw

Zoals al kort aangehaald in de inleiding bestaat het proefschrift uit drie delen. In deel I wordt voorafgaand en ter inleiding van de empirische stukken het conceptuele raamwerk geschetst omtrent politie en sociale controle. Vervolgens wordt een historisch overzicht gegeven van het gevoerde beleid op het vlak van politie en integraal veiligheidsbeleid in België en de gewenste plaats van de bevolking hierin. Deel II doet aan de hand van geselecteerde publicaties verslag van het gevoerde empirische onderzoek dat zich situeert in drie domeinen: organisatieveranderingen naar de gemeenschapsgerichte politiezorg, ontwikkeling en evaluatie van integraal veiligheidsbeleid en ten slotte de waardering en het vertrouwen van de bevolking over het politie- en veiligheidsbeleid. In deel III worden per onderzoeksvraag (1 t.e.m. 4) deze empirische vaststellingen aangevuld met en getoetst aan secundaire onderzoeksgegevens waarbij vanuit een terugblik vanuit het heden, mechanismen en dynamieken worden gehaald betreffende de ontwikkeling van sociale controle die in de criminele of criminologische politiek van de voorbije twee à drie decennia hebben doorgewerkt. Aangevuld met analyses uit de publicaties 6 & 7 wordt vervolgens bij de uitwerking van onderzoeksvraag 5 en tegen de achtergrond van de beschreven maatschappelijke veranderingen op analytisch niveau verder gereflecteerd over de consequenties van zulke langere termijn evoluties en verschuivingen m.b.t. sociale controleprocessen voor het denken over politie en veiligheid en voor de oorspronkelijke modellen, zoals community policing, die daarbij werden ontwikkeld.

Onderzoeksmethodologie

De onderzoeksgegevens werden verzameld in verschillende settings en dit hoofdzakelijk door middel van kwalitatieve methodes. Daartoe behoorden i.h.b.:

- a) Deskresearch met analyse van beleids- en reorganisatieplannen;
- b) Semi-gestructureerde interviews met bevoorrechte getuigen;
- c) Directe observaties van:
 - het politionele beleid, de organisatie en taakuitvoering op het terrein in verschillende functionaliteiten (i.h.b. interventie en wijkwerking);
 - nieuwe veiligheidsberoepen;
 - gedecentraliseerde consultatierondes;

- d) Focus groep gesprekken met vertegenwoordigers van het politionele, justitiële en bestuurlijke beleid alsook met een geselecteerd staal van betrokken burgers, bewoners, opbouwwerkers met bijzondere aandacht daarbij voor vertegenwoordiging van minderheidsgroepen.

Geselecteerde publicaties

Het empirische materiaal in deel II omvat een selectie van artikelen en hoofdstukken uit boeken (publicaties 1 t.e.m. 5) over de gevoerde onderzoeken. Daarnaast werden twee publicaties (6 & 7) bijgevoegd die deze gegevens terugkoppelen naar de theoretische uitgangspunten van politiemodellen zoals community policing waarop de veranderingen en innovaties waren gestoeld. Het betreft de volgende bijgevoegde publicaties:

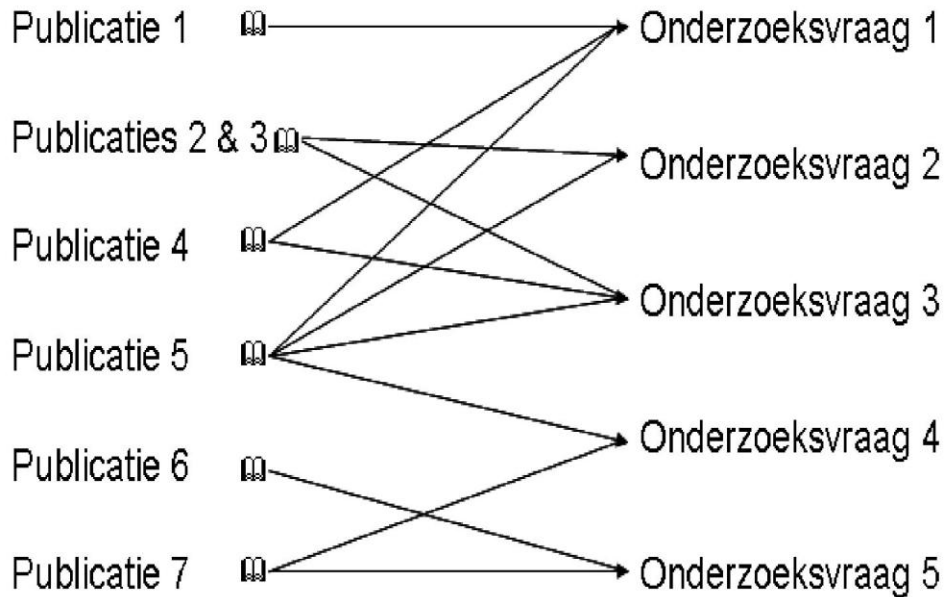
1. Van den Broeck, T & Eliaerts, C. (1994), '*Community Policing, organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie*', Brussel, Politeia, 200p, Hoofdstuk 7.
2. Van den Broeck, T. & Eliaerts, C. (1997), 'A tale of two cities. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (deel 1), *Panopticon*, nr.4, pp. 353-369.
3. Van den Broeck, T. & Eliaerts, C. (1997), 'A tale of two cities. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (deel 2), *Panopticon*, nr.5, pp. 480-506.
4. Van den Broeck, T. & Verduyn, T. (2007), 'Het leven zoals het was: Stadhuis. Integraal veiligheidsbeleid te Antwerpen voor het stadsplan Veilig', *Cahiers Integrale veiligheid*, Nr. 1, pp. 49-80.
5. Van den Broeck, T. (2002), 'Keeping Up Appearances? A Community's Perspective on Community Policing and the Local Governance of Crime', *Policing*, Vol.25, No.1, pp. 169-189.
6. Van den Broeck, T. (2007), 'Van tything tot crime fighting en terug. Community policing en crime fighting in historisch perspectief', in, *Christiaens, J. et al*, 'Criminologie: tussen kritiek en realisme', Brussel, VUB Press, pp.333-356.
7. Van den Broeck, T. (2008), Reassurance Policing: Reassuring the Public or Reassuring the Police?', in, *Easton, M; Gunther Moor, L.; Hoogenboom, B.; Ponsaers, P., van Stokkom, B. (Eds.)*, Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries, Den Haag, Boom, pp. 149-172.

Elke publicatie licht de gebruikte methodologie verder toe. De geselecteerde publicaties werden allemaal onderworpen aan een 'peer review' en gepubliceerd bij kwaliteitsvolle uitgevers. Engelstalige publicaties ondergingen een internationale peer review. Het tijdschrift *Policing* is met een A1 status opgenomen in het ISI Web of Science.

Onderzoeksvragen en publicaties

Thans wordt aangegeven (cf. tabel 5) hoe de geselecteerde publicaties ingaan en antwoorden formuleren op de onderzoeksvragen. Per onderzoeksvraag wordt aangekondigd hoe hierover in deel III verder wordt gereflecteerd.

Tabel 5: link publicaties/onderzoeksvragen



Publicatie 1

Van den Broeck, T & Eliaerts, C. (1994), 'Community Policing, organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie', Brussel, Politeia, 200p., hoofdstuk 7.

In publicatie 1 werd in functie van **onderzoeksvraag 1** onderzocht hoe men in twee geselecteerde settings via geografische en functionele decentralisatie tot meer duurzamer contact trachtte te komen. Om daarbij meer ondersteuning en mobilisering van burgers aan te moedigen werd taakintegratie van de verschillende functionaliteiten gepropageerd. Gedetailleerd inzicht wordt gegeven over het verloop van deze reorganisaties en welke problemen, weerstanden en knelpunten dezen opleverden. Verklaringen werden daarbij opgetekend voor het falen of succes van duurzaam contact, mobiliseren en ondersteunen. De resp. successen en problemen werden vervolgens geduid en geïnterpreteerd aan de hand van structuur- en cultuurkenmerken van de organisaties, met aandacht voor de samenhang en wisselwerking tussen

structuur en cultuur. Verder kwam daarbij de manier aan bod waarop intern en extern door de organisatieleiding werd gecommuniceerd over de werking van politie en de veranderingen hierin. Structurele en culturele verklaringen werden echter nooit losgezien van de menselijke handelingen die er aan ten grondslag lagen. Uit deze gegevens werden condities geformuleerd waaraan hervormingen dienen te voldoen, wenst men tot verbeterde schakeling tussen formele en informele controlemechanismen te komen en tot ondersteuning en mobilisering van burgers hierbij door politie. Op de empirische bevindingen en gebruikte analyseschema's werd verder gebouwd bij verder onderzoek naar latere politiereorganisaties in dezelfde en andere settings (zie ook publicatie nr. 5). Daarbij werden vooral politieke initiatieven tot verdere taakintegratie onderzocht evenals hun impact op het potentieel tot betere schakeling en revitalisering van informele controle. Een aantal van deze onderzochte verdere politie-innovaties gebeurden onder impuls van of in de marge van de uitbouw van een lokaal veiligheidsbeleid via veiligheidscontracting (zie ook publicaties nrs. 2, 3 & 4).

Daarnaast was er het vóór de politiehervorming gevoerde beleid betreffende herpositionering en schaalvergroting (via politie-zonevorming) tussen de verschillende reguliere politiediensten. Een van de effecten van deze herpositionering en pogingen tot taakverdeling tussen de toen bestaande politiediensten was de verhevigde concurrentiestrijd tussen politie en rijkswacht, ook omtrent de basispolitiezorg en het contact met de bevolking. In het historische overzicht van de Belgische politiegeschiedenis in deel I wordt nader ingegaan op deze beleidsontwikkelingen.

In deel III wordt teruggeblikt op deze vaststellingen en op analytische wijze nagegaan in hoeverre de ontwikkelingen van de voorbije decennia en i.h.b. de politiehervorming (positieve) impact hadden op de geformuleerde condities om tot betere onderlinge contacten en schakeling te komen en revitalisering van de informele controle agents te bewerkstelligen. De snel veranderende maatschappelijke omgeving zoals die in deel I (infra) wordt beschreven fungeert hierbij als achtergrond en verklaringbron.

Publicaties 2 & 3

Van den Broeck, T. & Eliaerts, C. (1997), 'A tale of two cities. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (deel 1), *Panopticon*, nr.4, pp. 353-369.

Van den Broeck, T. & Eliaerts, C. (1997), 'A tale of two cities. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (deel 2), *Panopticon*, nr.5, pp. 480-506.

Met betrekking tot **onderzoeksvraag 2** werd in de publicaties 2 & 3 onderzocht hoe nieuwe veiligheids- en toezichtsfuncties werden opgezet en ontwikkeld o.m. ter ondersteuning en mobilisatie van informele controle. Tevens werd nagegaan hoe deze nieuwe functies als *go between* werden opgevat tussen politie (als formele controle

agent), overheid en burgers en dit om een beter onderling contact te bewerkstelligen en de burger daarbij een betere dienstverlening en toeleiding naar de juiste instanties te garanderen. Door de nieuwe spelers op het terrein werd afstemming met politie evenwel ook noodzakelijk, temeer daar deze functies in vergelijking met de gemeenschapsgerichte politiezorg sterk gelijkende objectieven huldigden. Onderzocht werd welk effect deze interacties hadden bij de betrokken partijen en of hierbij van toenemende synergie sprake kon zijn en onder welke condities deze zich dan kon voordoen. Het zgn. kerntakendebat binnen politie was daarvan een logisch gevolg en heeft deze discussie verder aangezwengeld. Onderzocht werd of de evolutie hierin op een (beleids)synergie van sociale controlemechanismen duidde die elkaar zodoende ondersteunen en versterken, dan wel integendeel wees op fragmentering van sociale controlefuncties.

In deel III wordt aan de hand van deze gegevens teruggeblikt op verdere ontwikkelingen m.b.t. de ontwikkeling van deze nieuwe sociale controle functies. Met de verdere ontplooiing van het integrale veiligheidsbeleid breidden deze functies zich nl. verder uit tot het geheel van de zgn. nieuwe veiligheidsberoepen. Het toezicht nam daarbij sterk toe en vooral probleemgroepen en –plaatsen werden intenser opgevolgd. Overlastaanpak werd daarbij een van de belangrijkste beleidsobjectieven. Internationaal deed zich een vergelijkbare evolutie voor die vooral gekend werd als ‘plural policing’ en waarbij, i.h.b. in het Verenigd Koninkrijk, vooral de aanpak van ‘incivilities’ en het zgn. anti sociale gedrag centraal kwam te staan. In eigen land leidde dit tot een voortschrijdende proliferatie van vaststellings- en handhavingsbevoegdheden van de nieuwe veiligheidsberoepen. Waardoor de kwestie van de onderlinge taakafstemming en – afbakening (vooral met politie) pertinentier en ook meer prangend werd (zie ook publicaties nr. 5 & 7). Daarnaast zagen, ook en vooral onder impuls van lokale overheden, nog andere nieuwe vormen van sociale controle het licht in de publieke, semi-publieke en private ruimte. Deze spitsten zich vooral toe op het al dan niet verlenen van toegang (cf. plaatsverboden, sluitingen e.a.) of het monitoren van gedrag (cf. camerabewaking). Deze veranderingen worden eveneens geduid en verklaard vanuit de maatschappelijke veranderingen zoals beschreven in deel I. Hierbij wordt nader ingegaan op de vraag of deze evolutie tot verdere diffusie leidt van ‘nieuwe’ en verschillende vormen van sociale controle, en of deze nog louter als formeel of informeel kunnen worden begrepen. Bevordert zulke evolutie de beoogde informalisering of leidt het eerder tot verdere formalisering? Wat kan dit betekenen voor de effectiviteit en legitimiteit van het optreden van de betrokken actoren? Ondersteunt of ondermijnt de toename van formele sociale controle agents verdere mobilisatie van (onderlinge) informele controle?

De ambities tot verbeterde schakeling zoals geformuleerd in **onderzoeksvraag 3** kregen tevens vorm via intermediaire organisaties die via een vorm van *multi agency* benadering in partnerschap werden betrokken bij het veiligheidsbeleid. In publicaties 2 & 3 werd onderzocht hoe via de veiligheidscontracting daartoe nieuwe functies werden geschapen, ook in de schoot of periferie van de politie, en hoe deze werden toegespitst

op bijzondere doelgroepen. De nieuwe functies verkregen daarbij een relaisfunctie naar sociale actoren en hulpverleningsinstanties. Nagegaan werd of daarbij sprake kon zijn van verbeterde schakeling met formele sociale controle en in welk perspectief het toegenomen contact en de schakeling dan wel stond. Vervolgens wordt in deel III, vanuit verdere ontwikkelingen betreffende het integrale veiligheidsbeleid tot op heden, teruggeblikt op de dialectiek van de schakeling met sociale controle instanties en welke effecten dit had op de betrokken sociale – en welzijnsorganisaties. In de hiernavolgende bespreking van publicatie 4 wordt hierop verder ingegaan.

Publicatie 4

Van den Broeck, T. & Verduyn, T. (2007), 'Het leven zoals het was: Stadhuis. Integraal veiligheidsbeleid te Antwerpen voor het stadsplan Veilig', *Cahiers Integrale veiligheid*, Nr. 1, pp. 49-80.

In publicatie 4 wordt in functie van **onderzoeksvraag 3** vanuit de praktijk een analyse gemaakt van de gedane pogingen om in een grootstedelijke setting met verschillende organisaties tot een coherent integraal veiligheidsbeleid te komen en hoe alle onderdelen van de veiligheidsketen daarbij een verbeterde onderlinge afstemming en schakeling trachtten te realiseren. De problemen, weerstanden en knelpunten die hierbij opdoken werden analytisch geïdentificeerd en verklaard. In het bijzonder werd nagegaan welke impact deze moeilijkheden hadden op de (onderlinge) posities van de verschillende betrokken partners en functies in dit integrale beleid zoals politie, criminaliteitspreventie (veiligheidscontacten) en sociale preventie (stedelijk beleid). In het bijzonder werd nader ingegaan op de beleidseffecten hiervan (cf. het zgn. bestuurlijke gat), o.m. in de tendens tot terugplooiing op kerntaken vanuit politie, en hoe het bestuurlijke veiligheidsbeleid zich daarbij ter compensatie verder profileerde.

In de terugblik in deel III wordt tegen de achtergrond van de maatschappelijke veranderingen deze verdere profilering van het bestuurlijke beleid (en van de lokale bestuurlijke politiebevoegdheden hierbij) verder besproken. Daarbij wordt ook gefocust op de aanpak van de jongerencriminaliteit en i.h.b. de verdere vroegdetectie en – interventie van jonge delinquenten n.a.v. problemen met overlast, spijbelgedrag enz. Onderzocht werd hoe therapeutische en medisch-psychologische aanpakken daarbij werden ontwikkeld en welke functie betreffende sociale controle deze daarin kregen. Leidt dit uiteindelijk tot meer verbinding en coherentie tussen deze benaderingen of tot dominantie en inschakeling van de ene oriëntatie ten koste van de andere? Ook hier wordt nagegaan of dit in het licht van de maatschappelijke veranderingen uiteindelijk de beoogde informalisering bevorderde of eerder verdere (quasi) formalisering en diffusering van sociale controle bewerkstelligt.

Publicatie 5

Van den Broeck, T. (2002), 'Keeping Up Appearances? A Community's Perspective on Community Policing and the Local Governance of Crime', *Policing*, Vol.25, No.1, pp. 169-189.

Het verhogen van de betrokkenheid en vertrouwen van de burger o.m. ter herstel van de legitimiteit van politie en overheid (cf. **onderzoeksvraag 4**), vormden steeds achterliggende politieke doelstellingen bij het gevoerde politie- en veiligheidsbeleid en aanverwante initiatieven zoals bv. buurt- en stadsherwaardering. Naast het intensiveren en verbeteren van individuele contacten tussen bevolking en politie en andere toezichtsfuncties, werd dit ook nagestreefd via geplande decentrale consultatie- en inspraakmechanismen, via gerichte vergaring van gegevens ten behoeve van beleidsvoorbereiding op federaal of lokaal vlak, via georganiseerde burgerparticipatie e.a. In publicatie 5 werd nagegaan hoe burgers deze inbreng ervoeren en welke effecten hieruit voortvloeiden voor de mobilisatie en ondersteuning van informele controleactiviteiten. Welke duurzaamheid kon aan zulke initiatieven en hun uitkomsten worden gegeven?

Hierop verder bouwend komt in deel III de vraag aan bod hoe in het licht van de maatschappelijke veranderingen, en i.h.b. met betrekking tot de in deel I beschreven ontwikkeling van de risicosamenleving, nog burgerbetrokkenheid en publiek vertrouwen in het veiligheidsbeleid kan worden bewerkstelligd.

Publicaties 6 & 7

Van den Broeck, T. (2007), 'Community policing en crime fighting in historisch perspectief', in, *Christiaens, J. et al, 'Criminologie: tussen kritiek en realisme'*, Brussel, VUB Press, pp.333-356.

Van den Broeck, T. (2008), *Reassurance Policing: Reassuring the Public or Reassuring the Police?*, in, *Easton, M; Gunther Moor, L.; Hoogenboom, B.; Ponsaers, P., van Stokkom, B. (Eds.), Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries*, Den Haag, Boom, pp. 149-172.

Community policing vormde een zgn. paradigmatische breuk met het dominante professionele misdaadbestrijdingsmodel en beriep zich hierbij op de *roots* van de Angelsaksische politie, waarbij burgers oorspronkelijk politiefuncties uitvoerden, en zoals die verder doorwerkte in de eerste moderne politie van 1829 te Londen. Publicatie 6 onderzocht de historische accurateid van dit referentiekader alsook welke reële functies (informele en formele) sociale controlemechanismen kregen in deze samenlevingen. Daarbij gold de vraag of deze functies en visies op sociale controle al dan niet vandaag doorwerken in de hedendaagse bevolkingsgerichte beleidsinitiatieven

op politie en veiligheid. In de terugblik van deel III wordt in functie van **onderzoeksvraag 5** deze lijn verder getrokken en dit op basis van het onderzoek in publicatie 7 naar de ontwikkeling van de verschillende variaties en aanpassingen op het community policing model. Hierbij wordt nagegaan hoe community policing evolueerde als theoretisch model door confrontatie en terugkoppeling met de (ook in de onderzoeksvragen 1 t.e.m. 4) beschreven praktijk. Deze evoluties worden geduid en verklaard tegen de achtergrond van drie decennia van maatschappelijke veranderingen. Blijkt uit de verzamelde onderzoeksgegevens dat de bevolkingsgerichte praktijk uiteindelijk oplossingen kon aanreiken voor de disfuncties die men meende te moeten vaststellen in dat professionele misdaadbestrijdingsmodel en de verdere formalisering die hieruit voortvloeide? Welke inhoudelijke en ideologische keuzes voor de organisatie van de sociale controle en de schakeling tussen formele en informele controlevormen werden daarbij genomen, o.m. via de opeenvolgende variaties en verdere uitwerkingen van het model?

1.2. Conceptueel kader: sociale controle en politie

“Social control is the central fact and the central problem of society” schreef Robert Park (1921: 20) in de eerste decennia van de twintigste eeuw. Hij schreef dat niet toevallig in een Amerikaanse stad en samenleving die volop in ontwikkeling en omwenteling waren. In het eerste kwart van de 20^e eeuw waren hij en zijn collegae van de zgn. Chicago school bekommerd om de verregaande effecten van de snelle maatschappelijke veranderingen die de Verenigde Staten van Amerika toen ondergingen. In het bijzonder ging het om de sociale gevolgen van de snelle industrialisering met zijn verhoogde mobiliteit, nieuwe technologieën, massa communicatie e.a. (Sumner, 1997: 1). In die zin is de Chicago school schatplichtig aan de fundamentele vraag die Auguste Comte als grondlegger van de sociologie al stelde over de invloed van de industrialisering en het daarbij gepaard gaande individualisme op de sociale orde (Cachet, 1980: 9). Tönnies vatte dit al treffend, doch ietwat te dichotomisch, samen in de niet onproblematische overgang van ‘*Gemeinschaft*’ naar ‘*Gesellschaft*’. Voor Durkheim, die andere reus van de sociologie, was deze sociale orde per definitie ook een morele orde (1969: 469). In traditionele samenlevingen vormde deze orde nauwelijks een probleem, maar volgens Durkheim gooide de industrialisering ook hierin alles overhoop (Durkheim, 1998). Hij stelde in tegenstelling met een mechanische solidariteit, een vorm van organische solidariteit voorop, maar beseftte dat die in een tijd van verschil, (waarden)heterogeniteit en tegelijk sterke onderlinge afhankelijkheid allerminst eenvoudig tot stand zou komen. Hij was met andere woorden voortdurend bezig met het zoeken naar integratiekaders voor de moderne samenleving. De Chicago school werd verder beroemd om haar studies naar de overgang van overwegend rurale naar industriële, verstedelijkte samenlevingen en de groeiende kloof daarbij tussen rurale en verstedelijkte waarden. Park en Burgess (1925) deden onderzoek in de stad en de veranderingen in de sociale en morele orde. Via hun sociaalecologische benadering bestudeerden ze dit in termen van veranderingen in verhoudingen, evenwicht en onevenwicht, tussen mensen onderling en tussen mensen en hun omgeving. Ze observeerden de dagelijkse strijd om het bestaan (vooral van de nieuwkomers) in de vorm van dominantie en concurrentie om o.m. grond en huisvesting (cf. de latere concentrische woonzones van Burgess). Ze waren daarbij sterk begaan met de rauwe economische (en intermenselijke) verhoudingen, de ‘struggle for life’ en de ieder voor zich moraal, en bijgevolg met de verzwakking van de sociale cohesie en sociale controle. Hierbij dient opgemerkt dat beide begrippen hoegenaamd geen synoniemen met elkaar zijn (cf. infra). In die zin kunnen de sociaalecologische theorieën tevens als (voorlopers van) sociale desorganisatie benaderingen worden beschouwd (Shaw & McKay, 1942). Vooral ten tijde van de grote depressie van de jaren 1930 leidde deze toestand tot een sterke toename van jeugdbendes en georganiseerde criminaliteit. Park zag de samenleving als een organisatie, of een organisme, waarbij deze dagelijkse strijd om het bestaan diende te worden gereguleerd d.m.v. sociale controle om een effectievere samenwerking en saamhorigheid aan te moedigen (De Haan, 2001: 176). Het betrof hier aanvankelijk een positieve benadering van het concept sociale controle als middel om

sociale organisatie en solidariteit te helpen tot stand te brengen (Sumner, 1997: 13). In die zin werd controle omschreven als *“the art of combining social forces so as to give society at least a trend toward an ideal”* (Janowitz, 1975: 94).

Het is pas na de jaren 1930 dat het begrip, en vooral onder impuls van het functionalisme, werd vernauwd tot een proces dat conformiteit tot stand brengt door socialisatie en bestraffing (Janowitz, 1975: 95). Als gevolg daarvan zou sociale controle worden omschreven als *“those regulative institutions that insure that individual behavior is in conformity with group demands* (Coser & Rosenberg, 1984: 80). Via Parsons werd de rol van sociale controle in die zin verengd tot een ‘sociale psychologie van de conformiteit’ (Cachet, 1990: 20). Cachet onderscheidde beide benaderingen respectievelijk als actie- en systeembenaderingen in de sociologie. In de actiebenadering ontbreekt een vooraf veronderstelde consensus of stabiliteit. Sociale controle verwijst hierbij naar de wijze waarop mensen erin slagen met elkaar grotere gehelen te vormen en in stand te houden (Cachet, 1980: 17). Niet de loutere aanpassing van individu aan de samenleving, maar de intermenselijke betrekkingen alsook en vooral de wisselwerking tussen mens en samenleving staan hierbij centraal. Vergelijkbaar met wat Simmel als *‘Vergesellschaftung’* zou omschrijven. De controletheorieën van Hirschi (1969) zullen in dezelfde zin het dynamische en vaak precaire karakter benadrukken van orde, alsook controle benaderen als een continue en geen statisch proces. In de systeembenadering staat sociale controle daarentegen voor onderschikking of aanpassing van het individu aan de instituties. Parsons (1951: 298) omschreef het als een *‘generalized adaptive capacity’*. Zijn ‘vier functie paradigma’, dat uitlegt aan welke functionele vereisten elk sociaal systeem moet beantwoorden, bevat naast de begrippen ‘doelrealisatie’ (*‘goal attainment’*), ‘integratie’ en ‘patroonbehoud’ (*‘latency’*) ook het begrip aanpassing of *‘adaptation’*. Voor de handhaving van de fundamentele waardepatronen dienen de leden van de samenleving via zulke aanpassing aangezet te worden hun toegewezen (en verwachte) sociale rollen te spelen en de geldende waarden daarbij te respecteren (Vranken, & Henderickx, 1998: 96). In een goed functionerende samenleving bestaat er consensus over deze geldende waarden (patronen). De behoefte aan sociale controle werd zodoende de behoefte aan o.m. (gestandaardiseerde) reacties op overtredingen om daarmee de integriteit van het systeem, de sociale orde, te beschermen. De overbenadrukking van deze consensus veronachtzaamde de dwingende en verdrukkende effecten ervan (incl. de wetgeving).

Een definitie van sociale controle veruitwendigt met andere woorden direct een keuze voor welke functie sociale controle uitoefent binnen een groep of samenleving (Cachet, 1990: 26). Sommigen opteren ervoor om sociale controle te beschouwen als alle maatschappelijke praktijken en regelingen die bijdragen tot de sociale orde en, in het bijzonder deze die mensen beïnvloeden om te conformeren (Black, 1984: 4). Cachet neemt in zijn definitie zowel het dynamische, het veranderlijke en het beïnvloedingaspect over wanneer hij stelt dat het de manieren omvat *“waarop mensen direct of indirect, bewust of minder bewust, trachten elkaars gedrag te beïnvloeden; daarbij gebruik makend van sancties en zich baserend op waarden, normen en*

doeleinden die binnen hun groep of samenleving gedeeld worden” (Cachet, 1990: 27) Van sociale controle is in die zin enkel sprake als mensen elkaar in hun gedrag (trachten te) beïnvloeden. Dat mag dan wel direct of indirect zijn. De sancties kunnen daarbij zowel negatief als positief (bevestigend en belonend) zijn.

Politie als sociale controle

Het is met de koppeling van sociale controle aan gedragsbeïnvloeding en sancties dat politie en de politiefunctie in het vizier komen. Politie bestaat daarbij al langer als functie dan als orgaan of organisatie. De activiteiten van politie zijn zo divers en uiteenlopend en behoren bovendien niet steeds exclusief tot het domein van de politie (Cachet, 1990: 84-85). Politie kan met andere woorden vanuit verschillende invalshoeken benaderd en begrepen worden. Voor Bittner vormt het gebruik van dwang daarbij echter wel de kern van de politiefunctie (Bittner, 1978: 32-50). Het monopolie op geweld maakt dat velen de politie zien als het ultimatum remedium voor het beslechten van conflicten. Voor Klockars wordt daarom politieoptreden vaak ingeroepen wanneer *“something ought to be done, and it ought to be done right now”* (Klockars, 1985: 16-17). Politie wordt verwacht in crisissituaties wanneer er onmiddellijk dient opgetreden. Indien daarbij weerstand dient overwonnen kan de politie gebruik maken van haar vermogen om autoriteit en dwang op te leggen. Dat wordt daarom ook omschreven als situationeel gerechtvaardigde dwang. Voor Black is het duidelijk dat *“police work might be studied from the standpoint of practically any field in social science. There is nonetheless one dimension by which this phenomenon is most readily identified: it is a kind of social control, a system of authority that defines and responds to deviant behavior”* (Black, 1980: 1).

Formele en informele sociale controle

Een volgende belangrijk onderscheid betreft de aard van de verhouding tussen het te beïnvloeden subject en de controlerende andere. Bij informele sociale controle is hierbij sprake van een rechtstreekse relatie, bij formele controle betreft het een indirecte, onrechtstreekse relatie via een derde partij (Cachet; 1990: 51-52). Politie vormt hierbij een schoolvoorbeeld van wat als formele sociale controle dient te worden begrepen.

Ondanks dit duidelijke onderscheid is er een hoge mate van onderlinge beïnvloeding en afhankelijkheid tussen beide vormen van sociale controle. Die onderlinge afhankelijkheid komt bv. tot uiting bij de mobilisatie van de formele controle door direct betrokkenen. De politie die door een burger wordt opgeroepen voor een inbraak is een voorbeeld van zulke mobilisering. In het kort gesteld is men het erover eens dat formele controlevormen voor hun functioneren, en voor de resultaten die ze kunnen boeken, mede afhankelijk zijn van meer informele vormen van controle. Zulk appél op politie als formele controle instantie is dan wel vaak een noodzakelijke, maar anderzijds, zo licht Cachet toe (1990: 58), geen voldoende voorwaarde om politie te kunnen mobiliseren.

Hier is de eigen autonomie van de politie in het geding. Op het niveau van de individuele uitvoerder wordt dit vooral in de Angelsaksische sociologie als discretionaire macht omschreven. Kenmerkend voor de (vooral Angelsaksische) politie is dat de grootste uitvoeringsvrijheid onderaan de (hiërarchie van de) organisatie bestaat. Daarom worden politieorganisaties ook wel straatniveaubureaucratieën geheten (Lipsky, 1980). In België en andere landen met Napoleontisch georiënteerde rechtssystemen is dit gegeven lang versluierd, om niet te zeggen miskend geweest. Hoewel de politie'diender' bij ons legaal gezien geen discretionaire ruimte had én heeft voor het al dan niet, en vooral het 'niet', vaststellen van inbreuken, was het in de politiepraktijk op het terrein natuurlijk wel (en altijd) aanwezig. Evenals het probleem van het beroepsgeheim zou dit gegeven een van de struikelpunten blijven voor het onderschrijven van het concept community policing door de magistratuur (infra, Belgische politiegiedenis).

De autonomie van de politiemedewerker als 'straatniveaubureaucraat' heeft ook een keerzijde. Het is onderaan de organisatie dat de doelstellingen van de organisatie dienen te worden gerealiseerd en men verantwoordelijk is voor de handhaving van regels. Dat gaat enkel met onderhandeling. Vandaar worden politiemensen ook als '*streetcorner politicians*' omschreven (Muir, 1977). Gezien '*full enforcement*' van alle regels onmogelijk is, en in een democratie eigenlijk ook niet haalbaar wordt geacht (cf. Skolnick's due process), zal in hoofde van de formele controle agent een selectie plaatsvinden, al dan niet aangestuurd en bepaald door informele agents. In die zin dient de politie ook als een schijnbureaucratie begrepen (Reiner, 1994: 714). De politie speelt op het niveau van de individuele diender, maar ook als onderdeel van de strafrechtelijke keten bijgevolg een belangrijke rol als '*gatekeeper*'. Dit laatste geldt niet enkel voor de eigen organisatie, maar ook voor achterliggende organisaties waarmee politie in verbinding staat. Het betreft hier zowel de (para-)justitiële keten als mogelijk ook de doorverwijzingsorganismen, waarop politie zeker in het geval van de community policing filosofie (infra) zo sterk een beroep op wil doen. Protagonisten van deze filosofie zouden begin jaren 1970 (Germann, 1969; Angell, 1971, Banton, 1964, 1971) er aan toevoegen dat men dit vooral diende te begrijpen als 'poortwachters' ten behoeve van de handhaving van het maatschappelijk status quo d.w.z. van een ongelijk en onrechtvaardig systeem waarbij sociale controle in de logica paste van de systeembenadering volgens Parsons (infra).

Formele en informele controlevormen beïnvloeden elkaar en zijn onderling van elkaar afhankelijk willen ze (duurzame) positieve effecten bereiken zowel op het vlak van preventie, handhaving, beteugeling, opsporing e.a. Sociale controle in zijn geheel, d.w.z. formele én informele, is op zijn beurt afhankelijk van socialisatie en internalisering. De mogelijkheid van sancties blijkt enkel een redelijk effect te hebben bij individuen indien voldoende primaire socialisatie plaatsvond. Samenvattend gesteld is formele sociale controle mede afhankelijk van informele controle, en informele controle mede afhankelijk van socialisatie omdat vooreerst internalisering van normen en waarden vereist is (Cachet: 1990: 59). De transitiviteit in deze relatie verklaart de noodzakelijke relatie tussen formele controle en socialisatie. De effectiviteit van al deze vormen neemt toe wanneer ze elkaar ondersteunen.

Formalisering en informalisering

Wat binnen de theorie van de sociale desorganisatie vervolgens werd vastgesteld, is dat de informele sociale controle en sociale cohesie afnamen naarmate de industrialisering en 'modernisering' van de samenleving verder vorderde. De verhoogde schaalvergroting en mobiliteit en de toegenomen concurrentie tastten, naast de primaire socialisatie, het vermogen aan tot informele controle in de verstedelijkte woonbuurten. Wat de verschuiving naar formele sociale controle noodzakelijker en onvermijdelijk maakte. Verstedelijking is daarbij niet de oorzaak, maar had wel tot gevolg dat veel traditionele bindingen verloren gingen (Cachet, 1990: 70). Voor Parsons bleek de behoefte aan meer formele, complexe en gespecialiseerde vormen van controle dan ook net wanneer kleinschaligere informele mechanismen 'instorten' (Parsons, 1951: 303).

In Nederland zal de commissie Roethof hierop aansluiten in haar analyse (infra). Dit maatschappelijk proces wordt begrepen als formalisering. Daarbij bestaan nog steeds wel informele en formele vormen van controle, maar het is de verhouding of balans tussen beide die verschuift. Hier dient vanzelfsprekend aan toegevoegd dat dit proces van formalisering zich al veel langer voortzette en onlosmakelijk verbonden is met het proces van modernisering en industrialisering zoals dat sinds het einde van de middeleeuwen en de opkomst van het handelskapitalisme werd ingeluid (Sennet, 2001). Publicatie 6 uit deel II gaat hier verder op in en schetst i.h.b. de consequenties hiervan voor de teloorgang van politievormen die op meer informele (feodale) controlevormen waren gesteund en hoe deze vervolgens niet zonder moeilijkheden werden opgevolgd door meer moderne vormen van formele sociale controle. De oprichting van de London Metropolitan Police in 1829 als eerste moderne en geüniformeerde politieorganisatie kan hierbij als voorbeeld worden genomen (Rawlings, 2002; Alpert & Dunham, 1992, Emsley, 1996). De periode tussen oude controlevormen en de nieuwe politie als formele sociale controle *par excellence*, werd overigens overbrugd met vooral private politievormen (Cachet, 1990: 67, Emsley, 1996; Zedner, 2006). De kern van de formalisering dient in die zin te worden begrepen als dat sociale controle activiteiten worden gedelegeerd aan 'specialisten' (Black, 1984: 57)

In deze formalisering schuilt een fundamenteel dilemma. Wat de nood aan formele controle doet toenemen, nl. de afname van de informele controlevormen, tast bijgevolg tegelijk ook de condities aan voor de effectiviteit van deze formele controle (Cachet, 1990: 60, 72). We omschreven dit eerder al als de hond die in zijn eigen staart bijt (Van den Broeck, 2002). Formele controle doet, mede door het mogelijk negatieve effect van formele controle op het vermogen tot informele controle, de nood aan meer formele controle verder toenemen (Manning, 1988; Lyons, 1999). Dit kan ook als een vorm van kannibalisme worden omschreven (Cachet, 1990: 65). Al bij al wordt het vinden van een passend evenwicht tussen informele en formele vormen van controle daarmee een van de kernproblemen van onze samenleving (Cachet in Watkins, 1980: 28).

Maar hoeft deze voortschrijdende formalisering onbeperkt door te gaan (Cachet: 1990: 73)? Is ze onomkeerbaar of is integendeel een revitalisering van informele controlevormen toch denkbaar? Vooral wanneer formele sociale controlevormen slechts een beperkte effectiviteit behalen zal het ontstaan van functionele alternatieven waarschijnlijker worden (Cachet, 1990: 75). Naast de opkomst van private, geprivatiseerde vormen van controle, is het dan ook niet ondenkbeeldig dat alternatieven zoals community policing worden vooropgesteld die teruggrijpen naar informele vormen van controle.

1.2.1. Community policing en sociale controle

Community policing werd de voorbije twee decennia in de ganse wereld een belangrijke inspiratiebron voor de politionele organisatie en taakuitvoering. Het wou daarbij een conceptueel zowel als organisatorisch en praktisch alternatief zijn voor het professionele misdaadbestrijdingsmodel. Op conceptueel vlak reikte de ambitie in de modellenstrijd tussen beide concepten mogelijk wel tot een paradigmawissel in het denken over sociale controle en i.h.b. hoe orde en veiligheid wordt bereikt in de samenleving. In deel II, publicatie 6 wordt teruggekomen op de definitie van beide politiemodellen, hun historische ontwikkeling en hun positionering ten opzichte van de sociale controlefunctie en verhouding tussen formele en informele controle hierin (cf. Van den Broeck, 2007). Wat in de Anglo-Amerikaanse wereld werd omschreven als community policing bereikte met enige vertraging het oude Europese continent en inspireerde daar eveneens hervormingen tot democratisering van de politieorganisatie en het politiewerk (Van der Torre, 1998: 57). Vooral de ontwikkelingen in Nederland met de oprichting van de Projectgroep Organisatiestructuren (P.O.S.) en hun baanbrekende rapport 'Politie in Verandering' uit 1977 zouden van blijvende invloed en betekenis blijven, ook voor de Belgische politieaanpak (infra).

Hoewel community policing veel aandacht kreeg als alternatief voor de organisatie en uitvoering van politietaken, bleef het als model, zoals men in het Engels pleegt te zeggen '*undertheorised*' of weinig theoretisch onderbouwd op het vlak van functie en rol van politie. Algemeen kan men stellen dat de community policing beweging, aan beiderlei zijden van de oceaan, vertrok vanuit de argumentatie dat de gangbare vorm van formele sociale controle zoals uitgeoefend volgens het professionele misdaadbestrijdingsmodel en de militair-bureaucratische organisatiewijze, sterk aan effectiviteit en efficiëntie inboette o.m. omdat het de rol en inbreng van informele (controle)mechanismen miskende en daardoor, geheel in de lijn van het vorengaande verhaal over formele en informele controle, als formele sociale controle agent eigenlijk alleen kwam te staan en het vermogen aan informele controle verder verzwakte. Hierdoor kwam de legitimiteit van het formele controleapparaat onder druk en verzwakte de sociale cohesie verder. Punt van kritiek vormde dan vooral de reactieve politiewerking met al te exclusieve focus op misdaadbestrijding via o.m. afschrikking. Dit laatste werd beoogd door preventieve surveillance en snelle interventies n.a.v. (nood)oproepen tot bijstand vnl. vanwege het publiek. Er was daarbij wel een

mobilisering via informele controle mogelijk, maar de discretionaire macht en de afscherming van het politiewerk van het publiek belemmerde verdere inbreng sterk. Politie werd verweten alles “alleen te kunnen doen” en te bereiken (P.O.S., 1977: 45; Cachet et al, 1998: 12). Verder was er het grote geloof in de effectiviteit van (de organisatie van) de opsporing van strafbare feiten via technische onderzoeken die afgescheiden werden van andere politionele sleutelprocessen. Als rode draad liep daarbij de afstand tot en afscherming, zelfs isolatie, van politie ten opzichte van de bevolking. Deze uitvoeringspraktijk was een resultante van een historische evolutie naar professionalisering met in de eerste plaats bureaucrativering, verdere militarisering en Taylorisering van de politieorganisatie. Taylorisme vormde hierbij een belangrijke inspiratiebron en staat voor een standaardisering en routinisering van het (industriële) productieproces. Dit principe maakte al gauw sterk opgeld in de V.S. in de eerste decennia van de twintigste eeuw. Dit is niet toevallig de periode waarvan reeds sprake was bij de Chicago-school en de onderzoeken van Park en Burgess (supra). Taylorisme kenmerkt zich door een scherpe scheiding tussen denken en doen, door sterk gespecialiseerde functieomschrijvingen en het geloof dat er één beste manier is om opdrachten uit te voeren. Het lopende bandwerk in de autoassemblage, met in het bijzonder het beroemde Ford T model uit 1908 vormt hiervan het bekendste voorbeeld. Het bureaucratiemodel van Weber beschrijft in dezelfde zin, geïnspireerd door de successen van het Pruisische leger, een (quasi militaire) efficiënte manier van organiseren, administreren, disciplineren en controleren dat gekenmerkt wordt door een doorgedreven arbeidsdeling en specialisatie, een sterke hiërarchische functionele autoriteit met een strikte toepassing van de regels en procedures. Deze bureaucratie ziet zichzelf als een goed geoliede machine waarvan de leden nauwkeurig, snel en onpartijdig en eenvormig hun taken vervullen. Weber zag het zo: *“The fully developed bureaucratic mechanism compares with other organisations exactly as does the machine with the non-mechanical modes of production”* (Weber in Gerth & Mills, 1991: 214). Taylorisme en Weberiaanse organisatiewijze kennen dus vele raakpunten. Daarom is de bureaucratie meer dan een loutere organisatiewijze, het werd de uiting van een technologisch en modernistisch wereldbeeld dat een groot geloof huldigde in de maakbaarheid en ordenbaarheid van de samenleving.

Als reactie op de bestuurspraktijk van politieke patronage met een sterke verwevenheid tussen politie en lokale politiek en de vele corruptiegevallen die hieruit volgden, werden onder impuls van o.m. Edgar Hoover van de FBI en W. Parker van de Los Angeles Police Department (LAPD), deze organisatiewijzen vanaf de jaren 1920 stapsgewijze binnen de politie ingevoerd. Conform de Tayloriaanse, bureaucratistische principes, werd de politieorganisatie verder opgesplitst in gespecialiseerde afdelingen en werd het contact met de buitenwereld afgebouwd. Waar voor de gemeenschap kleinschalige ordehandhaving en het oplossen van conflicten belangrijke politietaken waren om het samenleven mogelijk te maken, richtte de bureaucratistische en technocratische logica daarentegen zich zowel intern in de organisatie als extern in de samenleving vooral op handhaafbare regels en procedures. In de eigen organisatie werd rekenschap afgelegd volgens militaire en bureaucratistisch geïnspireerde codes zoals uitgewerkt in de interne

tucht, regelgeving en rechtspraak De externe oriëntatie op criminaliteitsbestrijding vormde daarbij een sterke legitimering om zowel t.a.v. de politieke macht als de bevolking een maximale autonomie in het politionele optreden te bereiken. Onder meer omwille van deze criminaliteitsbestrijding en handhaving van de orde werd snelle interventie de centrale notie in het professionele politiemodel. Als gevolg hiervan werden bv. voetpatrouilles met directe contacten met het publiek (wat ook de kwaliteit daarvan was) afgebouwd en vervangen door gemotoriseerde interventies gecombineerd met 'professionele' en reactieve procedures. Afstandelijkheid in optreden ten opzichte van de bevolking werd vervolgens een manier om de onkreukbaarheid en het professionalisme van de politie te beklemtonen. Dit politiemodel prikkelde de verbeelding van het grote publiek dat o.m. via nieuwe media zoals televisie ingewijd werd in dit politiemodel. In de eerste populaire tv-politieserie *Dragnet* uit de jaren 1950 beperkte de speurder zijn omgang met het publiek tot de zin *'just the facts, ma'am, just the facts...'* (Trojanowics, Kappeler & Gaines, 2002: 7). In combinatie met de voortschrijdende individualisering en schaalvergroting, en formalisering, resulteerde dit in een afnemend aandeel van de bevolking in sociale controleprocessen, alsook in minder impact van burgers op de oriëntatie en uitvoeringwijze van de politionele formele sociale controle. Het is dit voortschrijdende en toenemende overwicht van formele sociale controle zonder valorisering van andere (informele) controleprocessen dat door de community policing beweging vanaf begin jaren 1970 op de korrel werd genomen.

Zoals vele zaken kwam het crime fighting model na WO II van over de Atlantische oceaan naar onze contreien. Het beïnvloedde in sterke mate de politionele organisatiewijze. Het diende zich in België daarbij wel te enten op de drie bestaande en vrij verschillende politiediensten. Vooral de gemeentelijke politiekorpsen in de verstedelijkte gebieden, en in mindere mate de grotere territoriale rijkswachtbrigades, werden het meeste gevat door het crime fighting model en i.h.b. door de uitbouw van de gecentraliseerde patrouille- en noodhulpfunctie. Dit in tegenstelling tot de gerechtelijke politie die een louter gerechtelijke politiefunctie had en daarbij sterk onder de vleugels van de gerechtelijke overheden bleef. Bij de rijkswacht, als voorbeeld van een Europees militair ('Napoleontisch') politiekorps, pasten vooral de interne doelstellingen van het crime fighting model en i.h.b. de nadruk op militaire en bureaucratische regels en procedures als maatstaf voor het eigen functioneren en de daaruit voortvloeiende autonomie en isolatie tot de samenleving in zijn geheel. Beide aspecten waren bijzonder functioneel voor een organisatie die historisch bij uitstek gericht was op de handhaving van de (politieke) openbare orde (Ponsaers, 2005: 936). De diverse functies van het crime fighting model werden zodoende deels opgedeeld en verspreid over de verschillende politiediensten. Wat maakt dat de latere (discussies over de) disfuncties van het model, bv. omtrent het legitimeitsvraagstuk, in België ook werden verspreid over drie diensten en werden vermengd met andere problemen zoals de onderlinge politionele verhoudingen, de verhoudingen van de politiediensten tot verschillende overheden en de problematische schaalgroottes waarop (vooral lokale) politiekorpsen dienden te functioneren e.a. (zie ook infra, geschiedenis in I.3.)

Formele en informele controle anders geschakeld

Community policing ziet zichzelf als een voortzetter van een andere traditie die een grotere osmose en beter evenwicht veronderstelt tussen formele en informele controle. Daarbij ondersteunen en versterken beide processen elkaar ten gunste van het herstellen van sociale cohesie. In het community policing discours wordt hiermee vooral naar *police-community partnerships* en *police-resident co-production* verwezen (Skogan & Hartnett, 1997). Hoewel hierover nooit een helder en coherent uitgewerkte theorie werd gepresenteerd kan uit de literatuur worden afgeleid dat men hiertoe formele sociale controle beter aansluiting wil doen vinden met de samenleving. Men zou het als 'informalisering' van de formele controle kunnen begrijpen, maar dat is zeker geen sociologisch correcte omschrijving. Eerder kan dit worden begrepen als de ambitie om beide vormen beter aan elkaar te 'schakelen'. Van belang hierbij is de veronderstelde hogere opbrengst qua effectiviteit ervan voor de formele controle (zie ook Gunther Moor en Peeters, 1996). Een betere informatiestroom naar politie vanuit de bevolking (en vice versa) zou hierbij zeker een belangrijke bijdrage kunnen leveren, o.m. bij de melding en opheldering van misdrijven, ordeverstoringen e.a. Hierbij dient opgemerkt dat schakeling niet hetzelfde is, of hoeft te zijn, als inschakeling. Maar dit stelt alvast wel de onderlinge verhoudingen op scherper tussen wat geschakeld wordt. Binnen de community policing beweging heeft er dan ook discussie bestaan in hoeverre een inschakeling van burgers als de 'ogen en oren' van de politie, in de vorm van neighbourhood watch bv., wel als een gewenst onderdeel van de vernieuwing kan worden beschouwd. De vraag rijst hierbij of informatievoorziening als een eenrichtingsverkeer van burger naar politie kan worden beschouwd. Zulk gegeven stelt het probleem aan de orde van wie domineert in de relatie politie-bevolking. Hier blijken culturele verschillen en tradities in verschillende landen ook sterk mee te spelen. Deze problematiek maakt ook deel uit van de zgn. (politie)modellendiscussie, i.h.b. betreffende community policing en al dan niet vermeende varianten en reacties zoals problem-oriented policing, broken windows, intelligence led policing, reassurance policing, restorative policing e.a.

Revitalisering informele controle

Onderliggend aan deze betere schakeling ambieert community policing wijzigingen in de oriëntatie van de formele sociale controle naar 'revitalisering' (Cachet, 1990: 311) en meer versterking van informele controleprocessen. Waarbij vervolgens op 'terugverdien' effecten wordt gezinspeeld, in de vorm van een verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van de formele controle. Waar maatschappelijke inbedding voor de P.O.S. in Nederland (supra) bv. aanvankelijk een principiële zaak was, evolueerde dit later ook naar een meer pragmatische optie ter versterking van deze informele controleprocessen (Cachet, 1998: 48). Formele controle kan hier als het ware worden begrepen in een ondersteunende functie van wat al aan spontane controle en

regulering bestaat. Zulke ondersteuning zou bij de politie als belichaming van de formele sociale controle meer dan louter een verandering in stijl moeten betekenen. De bevolking zou ook een grotere zeg krijgen in de oriëntatie en aanpak van de politionele sleutelprocessen. Men kan nl. moeilijk verbeterde schakeling en revitalisering beogen in issues die niet als belangwekkend worden beleefd. Zulke grotere zeg zou dan alvast het eenrichtingsverkeer en de dominantie van politie in de relatie met de burger enigszins kunnen bijstellen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat effectiviteit niet enkel in termen van het behalen van betere misdaadcijfers dient te worden begrepen. Verandering in stijl en vooral attitude bij de bejegening van burgers vormen wel degelijk variabelen die de impact van politie in termen van tevredenheid, vertrouwen en uiteindelijk legitimiteit van de politie beïnvloeden (Skogan, 2006; Innes & Fielding, 2002; Innes, 2004). In dat verband wordt gewezen op de nood aan procedurele rechtvaardigheid in het politionele optreden en het feit dat dit ook bijdraagt tot de lokale orde en beschaving (Renauer, 2007: 62). Ook dat kan worden aanzien als een vorm van politionele effectiviteit, op voorwaarde dat ze niet los staat van reëel geleverde prestaties (Van den Broeck, 2008, cf. deel II, publicatie 7).

Conform de sociale desorganisatie benadering wordt hierbij uitgegaan van de veronderstelling dat de mate of sterkte van informele sociale controle(processen) de relatie tussen buurt en criminaliteit beïnvloedt. Anderzijds dient hieraan toegevoegd dat in achtergestelde buurten er veel minder de (collectieve) veronderstelling leeft dat bewoners bereid zijn op te treden, wat de gelegenheden tot delinquent gedrag negatief kan verhogen. Het roept volgens Silver & Miller (2004: 552) de vraag op waarom structureel achtergestelde buurten aanleiding geven tot lage niveaus van informele sociale controle. Maar hier lijkt het ons vooral te gaan om lage(re) niveaus van controle op zaken die voor politie (of de samenleving in zijn geheel) als belangrijk worden ervaren. Dit hoeft daarom niet te betekenen dat er in deze buurten geen informele controle of sociale cohesie zou bestaan. Maar eerder dat deze ze zich op andere zaken richten, of zich zelfs kunnen veruitwendigen in een contraire vorm van informele controle, met tegengestelde doelen aan de formele sociale controle (Terpstra, 2009: 201) De bereidheid tot het uitoefenen van controle door bewoners in deze buurten bleek daarbij te kunnen worden gekoppeld aan de mate van tevredenheid over het politieoptreden (Silver & Miller, 2004: 574). Dit gaf andermaal het belang aan van de kwaliteit van het optreden van de formele controle agent (en de door de burger gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid hierbij, supra) voor de kwaliteit van de relatie met de informele agent. In die zin zou het proces van 'revitalisering', ook als resultaat van politiewerk, onder bepaalde voorwaarden iets aan de dominante positie van politie in het veiligheidslandschap kunnen wijzigen. Dit alles natuurlijk op voorwaarde dat een gedeeltelijke omkering van formaliseringsprocessen mogelijk is (Cachet, 1990: 75). Maar kan 'betere schakeling' in alle buurten wel (nog) dezelfde slaagkansen en effecten hebben? Carr (2003) concludeerde dat ook zonder bestaande hechte sociale netwerken en sociale cohesie een revitalisering mogelijk is, op voorwaarde net dat een betere schakeling wordt bereikt via vooral een ondersteunende rol van de formele controle. Dit proces hoeft bovendien misschien wel niet steeds via

een rechtstreekse relatie te verlopen. Een derde persoon of organisatie kan via doorverwijzing hieraan ook bijdragen. Dit kan bv. via de hulpverlening, de woningbouwcorporatie, of het onderwijs gebeuren. We denken hier aan geestelijke gezondheidsproblemen, overlastproblemen in sociale woonblokken, spijbelproblematiek e.d. De ideeën omtrent *'multi-agency approach'* en het interne en externe partnerschap die essentiële onderdelen vormen van de community policing filosofie kunnen worden beschouwd als pogingen om deze benadering concreet vorm en inhoud te geven. Verder blijken combinaties en coalities van buurtgebonden en publieke controle met buurtgerichte inzet van formele controle van overheid en politie een interessant alternatief te vormen. Buurtverenigingen kunnen hierbij mogelijk fungeren als tussenschakel tussen de individuele burger als informele agent en de overheid en politie als formele agent of als go between naar het netwerk van betrokken organisaties (cf. multi agency benadering). Het voordeel van zulke meer georganiseerde inzet van burgerverenigingen is met andere woorden het feit dat dit ook mogelijk is bij verregaande individualisering en het ontbreken van interpersoonlijke bindingen in de buurt.

(Georganiseerde) burgerinbreng en sociale controle

In deze benadering staat de benadrukking centraal van de eigen rol en relevantie van burgers en burgerverenigingen als vormen van informele controleprocessen en die men door formele sociale controle in de samenleving wil laten ondersteunen en versterken (Denkers, 1993). Informele controle verwijst in die zin als *"the willingness of neighborhood residents to actively engage in behaviors aimed at preventing criminal and deviant behavior in the local area"* (Silver & Miller, 2004: 552). Welke vorm dit engagement aanneemt wordt, zoals ook het geval was bij de betere 'schakeling', mede bepaald door de (visie op de gewenste) onderlinge verhouding tussen formele en informele controleprocessen.

Terpstra (2009: 204) maakte een classificatie van deze burgerinitiatieven. Hij maakte vooreerst onderscheid tussen autonome initiatieven, zonder betrokkenheid van formele instanties, en initiatieven waarbij burgers in netwerken samenwerken met uiteenlopende instanties. Autonome initiatieven kunnen de vorm aannemen van spontane ad hoc optredens n.a.v. bepaalde (bedreigende of traumatiserende) gebeurtenissen zoals een golf van inbraken, plotse vormen van overlast of een geval van zgn. 'zinloos geweld'. De motor vormt daarbij soms het ongenoegen over het afwezige of ontoereikende optreden van overheid en politie. Onder de georganiseerde initiatieven in de vorm lokale netwerken wordt onderscheid gemaakt tussen vier types van betrokkenheid en engagement, al naargelang de mate van activiteit en zelfstandigheid (vooral ten opzichte van politie). Daarbij ligt het verschil tussen enerzijds meepraten en –denken en anderzijds meedoen, evenals tussen meer of beperkte zelfstandigheid.

Activiteit/autonomie	Weinig zelfstandigheid	Meer zelfstandigheid
Meepraten en denken	'Ogen en oren'	Advisering of beïnvloeding besluitvorming
Meedoen	Zelfredzaamheid	Zelfbeheer

Zoals al aangehaald (supra) bestaat discussie of de eerste meest passieve vorm van betrokkenheid, via het louter doorgeven van informatie als de 'ogen en oren' van politie, wel tot een gezonde verhouding met politie kan leiden en in duurzame revitalisering kan resulteren. Neighbourhoodwatch en daarop geïnspireerd de B.I.N.'s in Vlaanderen (cf. infra) vormen voorbeelden van zulke wijze van betrokkenheid (Degrauwe, 2002; 2008). Meer actieve betrokkenheid zonder evenwel zelf te handelen kan vervolgens onder de vorm van inspraakfora waar burgers hun mening wordt gevraagd over onveiligheid in de buurt en/of een 'stem' kunnen krijgen in het debat over de gewenste aanpak ervan. In de Angelsakische wereld, bv. in Chicago of San Diego, wordt hierbij over beatmeetings gesproken. In Nederland en België kregen deze praktijken in diverse settings verschillende namen opgekleefd gaande van klankbordgroepen, wijktafels, burgerpanels, politiebabbel of politiecafés e.a. (cf. infra). Beperkte zelfstandigheid, maar toch gericht op het zelf doen, werd in Nederland gedefinieerd als sociale zelfredzaamheid. Overheid en politie moedigden deze zaken soms aan en leverden ondersteuning bv. met het instellen van wijkgerichte werkvormen met de inzet van wijkagenten, soms in koppel met opbouwwerkers. De SM(V)P deed hierover uitgebreid onderzoek (cf. Zoomer, 1993, Toenders et al, 1999). Het ging hier bv. dan om bemiddeling bij samenlevingsconflicten, het onderhouden en opruimen van buurten bij vandalisme, bijdragen tot toezicht op rondhanggedrag van jongeren, het mee beheren van sociale woningbouwblokken e.a. Soms werden de voormalige probleemjongeren zelf bij dit toezicht betrokken. Bij zelfbeheer wordt nog een stap verder gegaan en komen burgers of private organisaties volledig zelf in actie. Toezicht en bewaking (of zelfs afsluiting) van territoria, al dan niet via of in samenwerking met private beveiliging vormen hiervan de bekendste voorbeelden.

Vergelijkbare projecten zouden later ook in Vlaanderen worden uitgetoetst (De Decker et al, 1999). Vooral werd vanuit Vlaanderen met interesse gekeken naar de Nederlandse initiatieven omtrent buurtvaders en waarbij allochtone ouders de straat opgingen om allochtone jongeren in toom te houden. Een eerste initiatief in die zin kwam er in 1999, een jaar na rellen met allochtone jongeren in de Amsterdamse deelwijk Overtoomse Veld (De Jong & De Haan, 2000). De informele controle werd hierbij aangescherpt, niet enkel door toezicht vanwege de vaders maar ook door hun inspanningen om contacten te leggen in de wijk en beter verweven te geraken in wijkstructuren en voorzieningen zoals scholen, welzijnsorganisaties, moskee e.a (Jacobs, 2004: 12). Vanuit de (wijk)politie werd het project ondersteund, maar niet gepatroneerd of opgestart. Van bij aanvang was uitdrukkelijk gesteld dat de buurtvaders niet de politie wilden vervangen, noch te zullen fungeren als louter doorgeefluik van informatie betreffende wangedrag van jongeren. In die zin ging het niet om zelfbeheer, en ook niet om 'de ogen en oren' te spelen van de politie. Maar qua sociale controle en toezicht

behelsde het project wel meer dan bv. een grote lentepoets of schoonmaakactie in de wijk. Van groot belang voor de duurzaamheid van de aanpak werd de ondersteuning door politie en Marokkaanse gemeenschap (De Jong & De Haan, 2000: 392). Belgische steden en gemeenten zoals bv. Hoboken, Mechelen, Beringen, Anderlecht lieten zich er, met wisselend succes, door inspireren (infra).

Het opzetten van burgerparticipatie, onder welke vorm dan ook, gaf soms spanningen en problemen in de uitvoering. Bewoners vreesden voor verdere stigmatisering van de wijk, het verder versterken van de tegenstellingen in de wijk en de angst voor represailles bij eventuele medewerking. Daarnaast bleken er spanningen te rijzen rond een verschil aan inzichten tussen burgers, overheid en politie betreffende de reikwijdte en betekenis van de inbreng van burgers. Het verschil tussen (duurzamer) succes en falen werd vaak gemaakt door de positie die de politie innam en de mate van steun die ze aan het project leverde (Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

Mens & maatschappijbeelden

Het feit dat het professionele misdaadbestedingmodel en community policing verschilden in het benadrukken van formele dan wel informele controlekaders hield ten slotte verband met een ander mens- en maatschappijbeeld en daaraan gekoppelde visie op deviantie en bestraffing. Ofschoon er tussen beide modellen geen waterdichte (conceptuele) schotten bestaan, valt wel te argumenteren dat het misdaadbestedingsmodel beïnvloed is door de klassieke school in de criminologie, en i.h.b. het afschrikken en bestraffen van vooraf gedefinieerde normovertredingen, en de daarbij horende *'passage à l'acte'*. In termen van sociale controle past dit model veeleer in het modernisme en de hieraan gekoppelde functionalistische sociologie en zijn systeembenadering in de traditie van Parsons (supra). Conformiteit en aanpassing aan het maatschappelijk status quo vormt hierbij het devies. Niet toevallig kwam het model (en zijn legitimiteit) in de eerste plaats onder druk te staan via ordehandhavingproblemen ten tijde van de anti-Vietnam en burgerrechtenmanifestaties in de V.S (Fijnaut, 1985). In 1969 uitte Germann (1969: 89) hierover al zijn bezorgdheid in een artikel dat, voor zover we weten, voor de eerste keer de term 'community policing' lanceerde. *'Law and order'* mochten dan al belangrijk zijn voor een samenleving, rechtvaardigheid des te meer. Het was volgens Germann niet de rol van de politie om de contestant van het maatschappelijk status-quo te onderdrukken. Angell (1971) wees er vervolgens op dat een uniform en formeel gelijk handhavings- en vervolgingsbeleid zoals de professionele politiebureaucratie die voorstond, ongelijke maatschappelijke effecten had. Formele rechtsgelijkheid bestendigde in de praktijk soms onrechtvaardige ongelijkheid. *Enforcing justice* werd door maatschappelijk kwetsbaren daarom vaak ervaren als *enforcing injustice*. Het professionele politiemodel en haar politieke subcultuur scherpten een 'Hobbesiaans' wereldbeeld aan waarbij 'overeenkomsten zonder het zwaard louter woorden zijn'. In zulke visie bestond recht enkel en alleen bij de gratie van sancties. Sanctie en de dreiging ermee worden dan de belangrijkste instrumenten om recht te handhaven. In

zulke rechtsopvatting wordt het handhaven van recht en orde een eenrichtingsverkeer binnen een formele gezagsrelatie. Het sanctionerende politieoptreden werd hier volgens de critici een doel op zich en geen afgewogen middel meer om veiligheid te scheppen. Het leidde volgens Germann (1969) al te vaak tot escalatie en politiegeweld. Bovendien werd door de politiebureaucratie in principe abstractie gemaakt of alle regels voor iedereen helder zijn en of ze overal onverkort konden worden toegepast. Door een gebrek aan 'responsiviteit' van de organisatie werden hieromtrent geen signalen opgevangen, of werden deze weg gefilterd door de cultuur. Dit spoorde volgens Germann samen met een autoritaire attitude en een conservatief wereldbeeld. Zulk 'legaal moralisme' leidde ertoe dat politie al te vaak de kant koos van diegenen in de gemeenschap die anderen wilden uitsluiten. Zulke maatschappelijk simplistische 'wij' tegen 'zij' tweedeling ondergroef op termijn de morele autoriteit van de wet. Hieruit werd besloten dat de politie in zijn rol als '*gatekeeper*' (supra) niet politiek neutraal was, maar ten dienste stond van de instandhouding van een ongelijk en onrechtvaardig systeem (Banton, 1971: 238). De kritiek verbond in navolging van de toen opkomende 'labelling-beweging' en de hieruit voortspruitende radicale criminologie, het 'kleine verhaal' over de politieke aanpak van criminaliteit, met het 'grote verhaal' over hoe politiebeleid maatschappelijke ongelijkheid en uitsluiting kan bestendigen en zodoende criminogene implicaties kan hebben (Berki, 1986). Hiermee kreeg de kritiek op het professionele model enige maatschappelijk-ideologische diepgang.

Aan de andere kant van de oceaan pleitte geheel in lijn hiermee ook het Nederlandse rapport Politie in Verandering (P.O.S., 1977) voor een 'bezinning' over, en herdefiniëring van, de visie op de samenleving en hoe hierin te functioneren. Kernidee daarbij was dat de politie en de rechtsstaat in het algemeen niet mee evolueerde met de maatschappelijke opvattingen over vrijheid, democratie, (sociale) gelijkheid en solidariteit zoals die geresulteerd hebben in de moderne sociale verzorgingsstaat (Cachet, 1998: 49). Als alternatief werd een 'voorlopig theoretisch model' gepresenteerd waarbij de vermaatschappelijking en betere democratische inbedding van de politie centraal stonden. 'Statische', bureaucratische en formele rechtszekerheid en legaliteit dienden hierbij plaats te ruimen voor een meer democratische en feitelijk rechtvaardige rechtsorde en legaliteit, die mede de neerslag vormden van de sociale orde zoals die zich dynamisch ontwikkelde (P.O.S., 1977: 81-82). Van de politie werd verwacht deze dynamiek niet langer af te remmen. Politie werd bijgevolg gedefinieerd als een vorm van sociale controle of beheersing die niet enkel meer bedoeld was om de maatschappelijke orde te handhaven, maar ook om condities te scheppen voor verandering en vernieuwing van deze bestaande orde, indien dit het welzijn van de mensen verhoogde alsook de democratische waarden zoals vrijheid en gelijkheid versterkte (P.O.S., 1977: 89-97, 102). Dit concept benadrukte de hulpverlenings- en welzijnszorgkant van de politie. Primaire voorwaarde tot het mogelijk maken van de bijdrage tot sociale beheersing was dat de politie streeft naar een optimale integratie in de gemeenschap waar ze de politiezorg uitoefent.

Hierbij komt de Durkheimiaanse inspiratie nogmaals ten volle tot uiting. Voor Alderson, verlichte politiechef en belangrijkste theoreticus en pleitbezorger van community policing in het Verenigd Koninkrijk, was de politie er vooral om het vertrouwen en de sociale cohesie in de gemeenschap te bewaren of zo nodig te herstellen. Het is daarbij ook de taak van de politie om als katalysator de gemeenschap te helpen haar eigen potentieel tot lotsverbetering te (her)vinden (Alderson, 1979: 169; 176-179 e.v.). De politie diende daarvoor een bredere dienstverlenende rol op te nemen en dit in samenwerking met andere actoren om het 'goede' ('activating the good') en het 'morele' uit de samenleving naar boven te brengen. Met andere woorden politie draagt hierbij deel aan de (her)opbouw van een sociale ethiek waarop een moderne complexe samenleving kan functioneren en dit, zoals zijn filosofische inspiratiebron Popper hem al voorhield, met behoud van een maximale individuele vrijheid. In plaats van een 'mechanische' solidariteit of 'conscience collective', zoals die kenmerkend is voor eenvoudige samenlevingen, pleitte Alderson met Durkheim voor een 'organische' vorm van solidariteit (zie hierover ook Reiner, 1984: 175-176). Daarbij past het zgn. 'restitutieve recht' dat vooral een herstel van de oorspronkelijke toestand nastreeft en dat nadien verdere navolging kreeg in de 'restorative policing' projecten. Restitutie bekommert zich om de regulering van de sociale relaties in een gemeenschap en is eerder te vinden in complexe samenlevingen. Het zijn complexe arbeidsrelaties die in een sterke maatschappelijke onderlinge verwevenheid resulteren maar tegelijk ook sterk gedifferentieerde sociale organismen toelaten. Dit brengt een vorm van 'organische solidariteit' met zich mee die gebaseerd is op positieve samenwerking en sterke maatschappelijke en morele 'binding' van de leden. Trojanowics in de VS. kwam tot een gelijkaardige positionering van community policing. Community policing steunt daarbij zowel op de 'normative sponsorship theory' als de 'critical social theory' (Trojanowics, 1992). Volgens de eerste theorie zijn de meeste mensen van goede wil en zoeken ze samenwerking om de eigen noden te bevredigen (Sower, 1957). Het veronderstelt dat gemeenschapsinspanningen worden gesteund als ze 'normatief' zijn, d.w.z. als ze bindend zijn en ten goede komen aan de collectiviteit van alle betrokken personen. Hierbij wordt het gemeenschappelijke belang vooropgesteld als basis voor goede beleidsvoering. De critical social theory is een toegepaste wetenschap bedoeld om mensen actief te betrekken bij de aanpak van voor hun ongunstige sociaal-economische of politieke omstandigheden (Fay, 1984). Deze theorie, die gelijkenis vertoont met de *action learning* benadering van Paolo Freire, steunt op drie peilers: 'verlichting', empowerment en emancipatie. Verlichting licht mensen in over hun eigen situatie en de mogelijkheden om daar iets aan te doen. Empowerment moedigt mensen aan om zelf daadwerkelijk deze omstandigheden te verbeteren. Kernidee is hierbij democratische besluitvorming en zelfbeschikkingsrecht. Ook zelfreflectie is van belang. Hierdoor ontstaat inzicht in het eigen functioneren en worden mogelijkheden geschapen om echte dialoog met de andere op gang te brengen. Zodoende kan mobilisatie voor een gemeenschappelijk belang (cf. normative sponsorship theory) op gang worden gebracht. Emancipatie is dan het resultaat van deze actie. Mensen bevrijden zich door eigen reflectie en optreden. In community policing fungeert de politie als katalysator om zulke processen op gang te brengen. Community policing is

volgens Trojanowics critical social theory in actie, gebaseerd op de veronderstellingen van de normative sponsorship theory.

Sociale cohesie werd zodoende verbonden met de idee van bindingen in de gemeenschap. 'Delinquentie', of 'de-linque', is het resultaat van een onvoldoende of losgeraakte binding tussen individu en de sociale (conventionele) orde. Daarmee komt de controle- of bindingstheorie van Travis Hirschi (1969) in beeld. "*Delinquent acts result when an individual's bond to society is broken*" (Hirschi, 1969: 16). In dit perspectief wordt de link met delinquentie bestudeerd via de mate waarin 'attachment' of de binding met significante anderen zich ontwikkelde (Hirschi, 1969: 21). Tevens is de investering van tel die iemand doet in aanvaardbaar gedrag. Dit veronderstelt zowel 'commitment' en 'involvement' d.w.z. inzet en actieve betrokkenheid in conventionele subsystemen zoals school, werk en vrijetijdsorganisaties. Het onderscheid tussen beide is evenwel niet steeds erg duidelijk (Bruinsma, 1990: 24). Zulke betrokkenheid in andere activiteiten resulteert op zich in minder gelegenheid tot deviant gedrag. Ten slotte hechtte de theorie van Hirschi ook belang aan 'belief' of geloof in een gemeenschappelijk waardesysteem in de samenleving (1969: 23). In lijn met Durkheim kan worden gesteld dat in deze benadering morele wezens uit sociale wezens voortvloeien (Junger-Tas, 1985: 248). Een betere aansluiting van formele controleprocessen aan informele kaders, en dito revitalisering van deze laatste, draagt in die zin bij aan een politie die gemeenschapscohesie en bindingen aan significante anderen incorporeert en bekrachtigt. We denken aan het (her)toeleiden van jongeren naar conventionele subsystemen, naar ouders, school, werk en zinvolle vrijetijdsbesteding, zoals dit ook in een aantal community policing projecten werd ontwikkeld. Maar al bij al neemt het aspect 'attachment' of de versterking van bindingen daarbij zowel bij Hirschi, als bij de voorgestelde politionele vernieuwingen de meest belangrijke plaats in (Bruinsma, 1990: 25). Hirschi zou zijn theorie vervolgens, i.s.m. met Gottfredson, nog bijstellen en de nadruk meer op de zelfcontrole richten (Gottfredson & Hirschi, 1990). Het aspect zelfcontrole zou nadien opnieuw aan belang winnen in de discussies over 'incivilities'. Roché (1998) bv. ging in dit verband verder in op de relatie tussen de afname aan socialisatie in bepaalde milieus en een dalend vermogen tot zelfcontrole of *l'autocontrôle des pulsions*'. Deze afname van zelfcontrole zou dan symptomatisch zijn voor, en zich veruitwendigen in, de teloorgang van (de effectiviteit van) alle vormen van sociale controle. Indien we (met Elias) civilisatie begrijpen als (de toenemende effectiviteit van) de 'maatschappelijke dwang tot zelfdwang' (zie ook Raes, 1997), dan zouden we dit dienen te zien als een vorm van decivilisatie. In de discussie over de plaats en positie van sommige integrale veiligheidsprojecten, o.m. deze die zich richten op interventie en verhoging van sociale controle naar maatschappelijk kwetsbare groepen zoals jongerenbendes, Roma-zigeuners e.a. kan de vraag worden gesteld welke mate van socialisatie (voorafgaand) vereist is willen zulke sociale controleprojecten enig duurzaam effect bereiken. Leidt dit vervolgens misschien tot meer en vooral vroegere interventies op deze groepen gericht op een betere socialisatie, om zodoende later sociale controle meer effectief te maken? Onderzoeksvraag 3 zal zich over deze thematiek buigen.

Anderzijds kan hier niet blind gebleven worden voor de mogelijke ongewenste of 'verstikkende' effecten van informele sociale controle. Dit kan leiden tot wat we al omschreven als een 'sociale undercover' operatie (Van den Broeck & Eliaerts, 1995). Wanneer informele netwerken verder formaliseren en differentiëren door organisatievorming, via bv. burgerwachten, buurtpatrouilles e.a., zal het perspectief van insluiting snel (kunnen) worden afgelost door dat van uitsluiting en afschrikking van buitenstaanders. Maatschappelijke integratie is daarom meer gebaat bij betrokkenheid én distantie (Cachet, 1998: 52).

Sociale controle en preventiebeleid

Hirschi zou evenwel vooral via een andere ontwikkeling aan belang winnen voor de criminologische praktijk in België en de omliggende landen. Een andere loot aan de criminologische boom die in dit bestek onze aandacht verdient, vormt de ganse beweging betreffende de bestuurlijke aanpak van criminaliteit die in eerste instantie uit de criminaliteitspreventie en de aanpak van de jeugddelinquentie groeide (Nijboer, J. 1990: 45) Voor België daarbij inspirerend waren de ontwikkelingen in de jaren 1980 in vooral Nederland en, in iets mindere mate, Frankrijk. In '*l'hexagone*' waren het de cyclisch terugkerende voorstadsrellen tussen politie en jongeren die de noodklok luidden over de gevolgde criminologische politiek (Menanteau, 1994: 87-119). Gezien het hier vooral een stedelijk probleem betrof, werd de opdracht gegeven aan een groep van 26 burgemeesters om het probleem van de zgn. kleine criminaliteit aan te pakken. Het rapport 'Bonnemaison', zo genoemd naar zijn voorzitter, dat hieruit in 1982 volgde, legde de nadruk op een vernieuwende stadspolitiek. Naast veel aandacht voor stadsrenovatie (cf. '*gentrification*') en herinrichting van de publieke ruimte, bevatte het een pleidooi voor het samengaan van preventie en repressie, wat we tegenwoordig als een geïntegreerd beleid zouden omschrijven. Tegelijk werd aandacht gegeven aan specifieke doelgroepen zoals jongeren, bejaarden en immigranten. Sociale inpassing werd nagestreefd via programma's die schooluitval tegengingen en specifieke opleidingsprogramma's ontwikkelden (Poulet et al, 1990: 15). Onder impuls van dit rapport zouden zowel op nationaal, departementaal als lokaal niveau preventieraden worden opgericht. Via deze raden zagen vervolgens de '*contrats d'action de prévention*' het licht. De Belgische veiligheidscontracten (infra) zouden op deze organisatievorm worden gebaseerd. Hun inhoudelijke invulling evenwel zou meer op de Nederlandse beleidsontwikkelingen worden geïnspireerd. Iets later dan het Franse rapport kwamen onze noorderburen in de rapporten van de commissie kleine criminaliteit, ook beter gekend geworden als de commissie Roethof, immers met hun eigen analyse van de problematiek van stijgende (jeugd)delinquentie (Roethof, 1984, 1986). De conclusies van deze commissie zouden, in afgezwakte vorm, verder doorwerken in het Nederlandse beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (Sec) van mei 1985. Een analyse van de redenen voor de stijging van de 'kleine' of liever gezegd 'veel voorkomende' criminaliteit situeerde de commissie vooral in duwende, aantrekkende en remmende maatschappelijke factoren. In hun zienswijze nam de sociale controle af maar werd deze

niet gecompenseerd door functionele controle, die eveneens verzwakte (Boutellier & Van Stokkom, 1995: 98). Door de overgang van een 'bevelshuishouding' naar een 'onderhandelingshuishouding' konden normen niet meer louter van bovenaf worden opgelegd, maar dienden deze in onderling overleg worden vastgesteld. Dit veronderstelde een grote mate van zelfbeperking (of zelfcontrole). Vastgesteld werd dat dit bij jongeren niet zomaar meer mocht worden verwacht. Ook het toenemende gebrek aan het overbrengen (of aan overbrengers) van normen op zich (supra, Hirschi en Roché) werd als deel van de verklaring opgenomen. Remmingen, of eerder het wegvallen ervan, werd hiermee gelinkt aan het ontbreken van bindingen of het begrip 'attachment' uit de controletheorie van Hirschi, alsook aan zijn latere nadruk op het belang van zelfcontrole (Gottfredson & Hirschi, 1990). Aantrekkende factoren werden vervolgens gerelateerd aan gelegenheidsaspecten. In de verwante routine activities theorie (Cohen & Felson, 1979, Felson, 1987) werden informele controle, routine activiteiten en delinquente keuzes aan elkaar verbonden door de hantering van het begrip 'handler' of leiband. Hierin lagen de vijf elementen van Hirschi vervat. De hoeveelheid delinquentie werd daarbij gelinkt aan het aanbod van potentiële slachtoffers, het aantal en kwaliteit van de toezichthouders en ten slotte het aanbod van potentiële daders. Op het wegwerken van duwende sociaal-economische factoren zoals werkloosheid, huisvesting e.a. zou de commissie, veel minder impact (kunnen) hebben (Van Swaaningen, 1995: 64-65.).

Zowel in het rapport van de commissie Roethof als in het beleidsantwoord van de regering via het plan 'Samenleving en criminaliteit', werd bijgevolg vooral ingezet op de preventie van slachtofferschap via een betere beveiliging (technopreventie), de verhoging van het toezicht en ten slotte preventie van (jeugdig) ouderschap met een versterking van hun bindingen alsook hun zelfcontrole. De commissie legde de nadruk op de confrontatie van daders met de gevolgen van hun daden. Vandaar wellicht de optie voor meer alternatieve straffen, mogelijk ook om nog meer negatieve effecten van harder straffen en detentieschade te voorkomen. Doorheen al deze aspecten liep de idee om de gelegenheid tot het plegen van delicten te verminderen en normstelling te bevorderen. Overkoepelend hieraan werd het belang beklemtoond van juiste planologische bouwkundige ingrepen bij het inrichten van de publieke ruimte en het bouwen van woningen, voorzieningen e.a. Vermelden we hier alvast dat met het (opnieuw) inzetten van huismeesters, kaartjesknippers op het openbaar vervoer, stadswachten, toezicht in winkelcentra een zeer uitgebreid en divers pallet van toezichtsprojecten werd opgestart. In het Verenigd Koninkrijk viel een zelfde evolutie op te tekenen van 'pluralisering van de patrouillefunctie' (Crawford & Lister, 2006: 165). Deze (gewilde) evolutie van meerdere publieke, hybride en private toezichtsfuncties werd er omschreven als de '*extended police family*' (Home Office, 2001, 2003). Dit alles werd gecombineerd met technopreventie en preventie van ouderschap. Merken we daarbij op dat de politieke inbreng hierbij eerder een van ondersteuner was. Dit laatste gebeurde bv. als adviesverlener in de technopreventie of via de surveillanten van politie (vergelijkbaar met het later ontstane Belgische kader van de (hulp)agenten). In dit perspectief stelden Cachet et al (1998: 15) dat de denkbeelden van de politionele

innovatiegroep P.O.S. in uitgesteld relais doorwerkten in de analyse van de commissie Roethof en de hieruit gevolgde latere gouvernementele beleidsplannen. In het Verenigd Koninkrijk werd dezelfde link tussen community policing en de doelstellingen van de *'extended police family'* vastgesteld in hun aanpak van overlast en antisociaal gedrag (Crawford & Lister, 2006: 165-166). Omstreeks dezelfde periode werd in het justitiële beleidsdomein een nieuw zogeheten 'lik-op-stuk-beleid' uitgewerkt dat ook in deze beleidsfase sneller wenste in te spelen op zowel de sterk toenemende veelvoorkomende (jeugd)criminaliteit als het gevoel van straffeloosheid dat hieromtrent heerste. Gaandeweg zullen al deze aanpakken verder met elkaar verweven worden. De bestuurlijke aanpak diende daarbij verder te worden afgesteld met het politie- en justitiebeleid. Deze nieuwe aanpak boorde een gans nieuw domein van beleid aan dat later o.m. uitmondde in de focus op en aanpak van overlast en incivilities (infra). Zodoende zouden projecten m.b.t. criminaliteitspreventie de voorbije twee decennia verder evolueren tot en ingepast worden in een omvangrijker pakket aan bestuurlijke maatregelen en uiteindelijk uitmondde in een integraal veiligheidsbeleid dat zich o.m. via Hirschi liet inspireren door een neo-Durkheimiaanse benadering. Daarmee is natuurlijk de vraag aan de orde hoe de beleidsinnovaties omtrent resp. politie en bestuurlijk veiligheidsbeleid zich tot elkaar op het terrein zullen gaan verhouden (cf. onderzoeksvraag 3).

Welke maatschappelijke orde?

Opvallend was dat in de traditionele historische overzichten van de Engelse politie (bv. Critchley, 1978), en zoals dit vaak werd overgenomen in het gangbare Angelsaksische community policing discours, daarbij stelselmatig verwezen werd naar premoderne politievormen. De burgerinput bij community policing werd daarmee in een rechte historische lijn verbonden met Saksische middeleeuwse vormen van sociale controle en ordehandhaving waarbij (aangeduide) burgers politiefuncties uitoefenden (Alpert & Dunham, 1992: 17; Rawlings, 2002: 8; Emsley, 1996: 8). Bovendien werd in deze zienswijze betoogd dat de 'Peeliaanse' ziens- en organisatiewijze van de eerste moderne politie in 1829 de rechtmatige erfgenaam en voortzetter van deze burgergerichte politietraditie zou zijn (illustraties hiervan in Rawlings, 2002: 2 e.v.). Community policing kon in die zin worden aanzien als een terugkeer naar de bronnen van de Angelsaksische politiewerking. Deze nostalgische benadering ontving vanuit wetenschappelijke hoek, begrijpelijkerwijze, stevige en zelfs geringschattende kritiek (Manning, 1988). Desondanks is het relevant van naderbij te kijken wat zo inspirerend werd gevonden aan deze voormalige vormen van sociale controle en de maatschappij ordening waarin deze waren ingebed. In deel II, publicatie 6 wordt hierop nader ingegaan. Dit artikel kan worden gelezen als een introductie op de discussies over politiemodellen zoals die aan bod komen in de andere gepubliceerde bijdragen en verder worden uitgewerkt in onderzoeksvraag 5.

De vraag naar welke maatschappelijke ordening wordt voorgestaan, stelt zich ook bij de sociale controletheorieën. In navolging van Durkheim verbond Hirschi de conventionele

sociale orde met sociale controle en vervolgens verder met zelfcontrole (Bruinsma, 1990: 19). Men conformeert zich in deze zienswijze in de eerste plaats aan de conventionele orde, zo niet dreigt deviant gedrag. Men gaat er impliciet van uit dat er in de samenleving een gemeenschappelijk waardepatroon bestaat (Jongman, 1988: 23). De voorbije vijftig jaar, met de onttakeling van de zuilenmaatschappij, de toegenomen emancipatie en geografische mobiliteit, en ten slotte de mondialisering, binden mensen en i.h.b. jongeren, zich hoogstwaarschijnlijk niet meer aan één conventionele orde. Mensen onderhouden relaties met verschillende groepen die de facto tot een meer pluriforme orde behoren.

Voor Junger-Tas (1990: 257) heeft de theorie van Hirschi vooral betrekking op gedrag op micro niveau en behoudt deze in die zin daarom een sterke sociaalpsychologische inslag. Ook daardoor wordt sociale controle onwillekeurig in de richting van interne (zelf)controle gedreven. Gevolg daarvan is dat invloed van structurele variabelen op het macrovlak onderbelicht blijven en individuele factoren mogelijk worden over benadrukt. Dit vergroot het gevaar op 'blinde vlekken' in het beleid bij de aanpak van delinquentie.

Kortom, waar nauwelijks kon worden betwijfeld dat auteurs als Germann en Angell, en in Nederland de jonge Turken van de Projectgroep organisatiestructuren (P.O.S.), een zekere mate van maatschappijkritische inslag huldigden bij hun analyse van het professionele misdaadbestrijdingsmodel, valt het moeilijker aan te tonen dat de verdere ontwikkelaars van het community policing model daar nog veel mee gedaan hebben. Eerder een nostalgisch '*paradise lost*' gevoel over wat voor het crime fighting model bestond kreeg daarbij niet zelden de bovenhand. In de theoretische fundering werd de aanvankelijk maatschappijkritische analyse niet volledig doorgezet. De gehanteerde bindingstheorieën verlaten dan wel het confrontatiemodel, maar definiëren orde binnen een conventioneel dominant middenklasse waarden systeem. Als de maatschappelijke ongelijkheid als verklaringsachtergrond van delinquentie uit het beeld verdwijnt, dreigen de oorspronkelijke inzichten omtrent sociale controle andermaal in een meer functionalistische benadering gevangen te geraken. De bestuurlijke benadering van criminaliteit, zoals die in Nederland via de commissie Roethof sinds de jaren 1980 werd ontwikkeld vormde op zich een belangrijke vernieuwing. Maar men kan zich afvragen of de nadruk op het streven naar herstel van bindingen, weliswaar binnen het perspectief van revitaliseren van sociale cohesie en informele controlemechanismen, de aanpak in die zin toch niet teveel loskoppelde van de maatschappelijke context (Nijboer, 1990: 48-49) en zich als gevolg hiervan daarom vooral zou gaan enten op meer toezicht en de aanpak van (al dan niet gevatte) daders i.p.v. een bijdrage te leveren aan het remediëren van hun achterliggende maatschappelijke problemen (cf. onderzoeksvraag 3).

1.2.2. Sociale controle, community policing en drie decennia van maatschappelijke veranderingen

Om de maatschappelijke context in deze analyse verder duidelijk te maken is het van belang een laatste koppeling te maken tussen evoluties in sociale controle en maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Het betreft hier ontwikkelingen van de naoorlogse periode tot het einde van de 20^e eeuw en het eerste decennium van de 21^e eeuw. Bijzondere aandacht gaat daarbij naar de groeiende maatschappelijke impact van fenomenen zoals individualisering, mondialisering, deregulering en flexibilisering. Ze staan symbool voor de overgang van een moderne, industriële naar een laatmoderne en postindustriële samenleving. Deze koppeling laat toe om de opgang van community policing, en de roep daarbij om een andere vorm van sociale controle, in een ruimer maatschappelijk en historisch kader te vatten. Het is dit raamwerk dat zal worden gebruikt om in deel III verder te reflecteren op de empirische vaststellingen en in een terugblik de veranderingen in het Belgische politie- en veiligheidsbeleid beter te analyseren en te begrijpen.

Laatmoderniteit en sociale controle

De overgang naar de laatmoderne en postindustriële samenleving was het resultaat van ingrijpende veranderingen van de voorbije dertig jaar. Volgens Garland (2001: 75-89) ging het hier om onderling met elkaar verweven veranderingen op het vlak van: economische productiewijze en handelsrelaties; gezins- en huishoudstructuur; de sociale ecologie en demografie; de sociale impact van de elektronische massa media en de democratisering van het sociale leven en de cultuur. Het valt buiten het bestek van dit proefschrift om dit thema volledig uit te werken. In het hiernavolgende wordt kort aangegeven welke essentiële elementen hieruit relevant zijn als maatschappelijke achtergrond voor het begrijpen en interpreteren van de empirische gegevens en de verdere uitwerking van de onderzoeksvragen.

Op het vlak de economische ordening en productiewijze was er de toenemende vrijmaking van de markt, gekoppeld aan de verdere voltooiing van de mondialisering van de handel en de flexibilisering en deregulering van de arbeid. De herstructureringen van de arbeidsmarkt en delocalisering van de arbeid die daarbij gepaard ging leidden tot grotere tewerkstellings- en bestaansonzekerheid, zeker voor de laagst opgeleide arbeiders. De inkomensongelijkheid steeg en de maatschappelijke 'dualisering' nam toe. Het niveau van scholing en opleiding werd daarbij een nieuwe belangrijke sociale en culturele scheidslijn. De kloof tussen hoog- en laaggeschoolden werd daarmee als *la nouvelle question sociale* omschreven. De economische dualisering kreeg daarmee ook een culturele en psychologische dimensie.

Grote flexibiliteit in de productie zou verder toelaten (wereldwijd) snel op veranderende marktbehoeften in te spelen. Dit vereiste ook een persoonlijke flexibilisering van de

werknemers. Dit werd mede aan de man gebracht door het voor te stellen als een bevrijding van het bureaucratische keurslijf (cf. Weber, supra) en het doorbreken van het weinig creatieve arbeidsroutine (cf. Taylorisme, supra). In de praktijk liet het debureaucratiseren en 'delayeren' van de organisatie ook toe dat een klein aantal managers de ganse organisatie konden controleren en snel beslissingen nemen die niet afgeremd werden door tussenlagen (Senett, 1998: 57). Daardoor nam in het werk zelf de onzekerheid en (productiviteits)druk op de werknemers toe. De impact van de deregulering op het persoonlijke leven kan niet overschat worden (Bauman, 2007: 14).

De algehele verbeterde en verlengde scholing na WO II deed jongeren later op de arbeidsmarkt intreden. Gekoppeld aan de opkomst van de massaconsumptie en massacultuur deed dit het fenomeen van de tiener en de vrijetijd(scultuur) ontstaan. Het naoorlogse systeem van massaproductie en massamarketing gaf daarbij aanleiding tot de consumptiesamenleving en het consumentisme als nieuwe maatschappelijke ethos en zingeving. Emancipatie van de vrouw en haar intrede op de arbeidsmarkt leidde ertoe dat het traditionele drie generatie- en éénverdiener gezin verdween en daarmee ook de traditionele vormen van socialisatie en internalisering van normen en waarden. In de kering stegen het aantal echtscheidingen en eenoudergezinnen wat deze internalisering en socialisatieprocessen niet vergemakkelijkten.

Dankzij de olie-economie en de ontwikkeling en verspreiding van de auto als belangrijkste vorm van (privé-) vervoer zetten zich ook grote veranderingen door in de ruimtelijke en sociale ecologie en demografie. Grotere mobiliteit (cf. pendelen) resulteerde in stadsvlucht en suburbanisering. De ontwikkeling van grote commerciële centra aan de rand van de stad versterkte de achteruitgang van de stadscentra. Economische en culturele ongelijkheid vertaalde zich in een 'ruimtelijke' en psychologische scheiding tussen betere residentiële wijken in de stadsrand en verpauperende wijken in de oude stadscentra. In de residentiële wijken nam de informele sociale controle af door langere uithuizigheid overdag en minder hechte banden met de buurt. In de binnensteden zette de sociale desorganisatie zich door. Grote immigratiegolven versterkten deze tweedeling en gaven het ook nog een etnische en culturele inslag. Nieuwe en oude bevolkingsgroepen met zeer verschillende culturele waarden en gedragspatronen dienden met elkaar om te gaan wat tot confrontatie en vervreemding leidde. Drughandel en illegale economie werden in deze wijken belangrijke overlevingsstrategieën. Dit versterkte mede contraire vormen van (informele) controle.

Waar de suburbanisering de sociale ruimte in fysieke termen veranderde deed de opkomst van de elektronische massa media dit in psychologische termen. Het bracht het nieuws met inbegrip van rampen, hongersnoden, oorlogen e.a. direct tot in de huiskamer. De wereld werd als een gevaarlijke plek aanzien. De nieuwe massacommunicatie vergemakkelijkte de snelle verspreiding van nieuwe, alternatieve levensstijlen. Culturele opvattingen over druggebruik, voorhuwelijkse seks, abortus, homorechten en aanverwante thema's veranderden razendsnel in de Westerse wereld.

Traditionele vormen van groeps sociale controle vervaagden en dienden gecompenseerd door zelfcontrole van het morele individu. De gelegenheden tot het plegen van criminaliteit namen ontzettend toe.

De beschreven veranderingen in de economische onderbouw en culturele bovenbouw van de samenleving van de naoorlogse samenleving resulteerden volgens Garland (2001: 90) in een enorme toename van de gelegenheden tot het plegen van criminaliteit maar ook tot veel minder situationele controle. Gecombineerd met een vermindering van (de efficiëntie van) de sociale en zelfcontrole en de aangroei van een *population at risk* kon dit niet anders dan resulteren in een volgens hem *more crime prone society* (Daems, 2009: 78) en dus een samenleving waarin rekening moest worden gehouden met een veel hoger niveau van criminaliteit. De opgang van community policing en het bestuurlijke en integrale veiligheidsbeleid kunnen in deze evolutie worden begrepen als manieren om de uitoefening van sociale controle, en de verhouding daarbij tussen formele en informele controle, aan te passen aan de nieuwe maatschappelijke omstandigheden.

Sociale controle en de risicosamenleving

Op maatschappelijk vlak resulteerden de beschreven veranderingen en overgangen in, wat in sociologische termen vaak omschreven wordt als, de opgang van de risicomaatschappij (Beck & Ritter, 1992). Maatschappelijke en persoonlijke angst, bedreiging en vervreemding gingen hierbij de toon zetten. Of risico's daarbij al dan niet toenamen vormt daarbij niet eens het belangrijkste gegeven. Van tel is de toegenomen individuele beleving ervan, het gevoel zelf mee verantwoordelijk te zijn voor de risico's en ten slotte er onvoldoende greep op te hebben. Deze angsten werden o.m. geprojecteerd in onveiligheid en criminaliteit. In zulke omstandigheden raakt onze samenleving meer en meer gepreoccupeerd met het maximaal willen weren van risico's, gevaren en het onvoorspelbare leven in het algemeen.

De risicosamenleving heeft ook gevolgen voor maatschappelijke opvattingen over sociale controle. De interne cohesie en de traditionele informele sociale controlekaders brokkelden daarbij verder af. Dit hoeft niet te betekenen dat alle informele sociale controle verdween. Maar de vraag is of de idee van versterking van de informele controle door formele controle (nog) gewenste resultaten met zich mee kan brengen. Daarbij is het vaak onduidelijk of voor sommige groepen nieuwkomers voldoende primaire socialisatie plaatsvond (cf. supra) noodzakelijk voor de effectiviteit van informele sociale controle. Ook is er de vraag of er zich niet eerder een vorm van contraire socialisatie voordeed. Nieuwkomers brachten eigen informele controlemechanismen mee, bv. de eerwraak. Wat de schakeling met formele sociale controlemechanismen nog bemoeilijkte. Integratieproblemen en de politieke uitbuiting ervan riepen vervolgens een vijandige beeldvorming over elkaar op. Wat ook hier tot schakelproblemen kon leiden, tussen informele controle agents onderling en tussen bepaalde informele agents en de politie. Het deed tevens het gevaar toenemen op

mobilisatie en inschakeling van formele controle ten opzichte van andere als vijandig waargenomen groepen. Individualisering van zijn kant bracht niet enkel keuzevrijheid maar ook keuzedwang. Dit bleek een voedingsbodem te zijn voor meer onzekerheid en angst voor mislukking. Ook deze evolutie verzwakte informele sociale controlemechanismen en kon een negatieve impact hebben op het kunnen schakelen van formele en informele mechanismen.

Het veiligheidsbeleid en de daarmee gepaard gaande organisatie van sociale controle zou zich in deze optiek dan ook meer (moeten) gaan richten op de 'proactieve' identificatie van risico's (Van de Bunt et al, 2007: 8-9). Sociale controleprocessen worden dan ook gericht op het inschatten, het screenen en vooral vermijden en remediëren van deze risico's. Een van de elementen daartoe behelst de verhoging van het toezicht op individuen en groepen. Dat toezicht kan zowel door de overheid, de privé-sector als door de burger zelf uitgeoefend worden. Voor de overheid kwam hierdoor een belangrijke nieuwe taak op haar bord. Een taak die volgens sommigen ook een uitgelezen kans bood om de afgebrokkelde legitimiteit te herwinnen die verloren ging met de 'afbouw' van de verzorgingsstaat en haar regulerende en herverdelende mechanismen (cf. Hebberecht, 2002; Wacquant, 2004). In die zin kan worden verklaard waarom in verschillende landen vele nieuwe veiligheidsfuncties het licht zagen. Behalve de opgang van de privé-politie, was er daarbij een sterke proliferatie van allerlei toezichtsfuncties in de vorm van bewakers, jongerenbegeleiders, stadswachten, vrijwillige politiebeamten, buurtregisseurs, stadsmariniers, pleinanimatoren e.a. en waarvan de bevoegdheden en takenpakketten sterk konden variëren maar alleszins als 'hybride (politie)functies' kunnen worden omschreven (Johnston, 1992: 114-136.) De rol van de politie daarin was niet meer enkel en alleen gericht op afschrikking en handhaving. Van dan af was er ook de functie van 'pivot' of informatiebroker tussen verschillende organisaties die betrokken zijn bij de risicobeheersing (Ericson & Haggerty, 1997; De Lint, 2002: 21), en dit opdat deze organisaties hun risico's beter zouden kunnen beheersen. Politonele kennis eerder dan politoneel optreden werd hierbij belangrijk als element van onzekerheidsreductie.

Governmentality

Groot verschil met voorheen is volgens sommigen dat dit veiligheidsbeleid niet zozeer meer gecentraliseerd wordt aangestuurd. Het beleid evolueerde, zoals het geval was in de gedereguleerde economie, naar meer 'horizontale' netwerkvormen (Crawford, 1997; Frissen, 1997: 11). In een ruimer proces van '*downsizing the state*' werd de marktwerking ook geïntroduceerd in de veiligheidssector (Painter & Goodwin, 1995). Foucault (1989, 1991) voorspelde zulke evolutie naar een meer decentraal en diffuus beleid en voorzag het van de vooral in het Engelse bekend geworden term '*governmentality*'. Waar kan worden afgevraagd of dit nu tot een verzwakking of versterking van de staat leidde (Crawford, 1997: 16-17), focuste Foucault eerder op de verschuiving in hoe macht en sociale controle wordt uitgeoefend. Community policing en andere nieuwe veiligheidsinitiatieven via contracting (infra) kan men interpreteren

als nieuwe (decentrale) beleidsinstrumenten, of *technologie*, waarlangs macht en disciplinerend wordt uitgeoefend (Stenson, 1993; O'Malley & Palmer, 1996; Virta, 2001). Gekoppeld aan deze gedecentraliseerde netwerkvorming vormde de belofte om meer directe inspraak te verlenen in de vorm van consultatie, overleg en soms samenwerking. De vraag rijst daarbij of overleg en samenwerking op het vlak van veiligheid binnen deze veranderde context van horizontalisering en netwerkvorming positieve impact kan hebben op betere schakeling en (het vermogen tot) de informele sociale controle. Welke houding neemt politie hierbij aan?

Diffusering

Een andere scherpe waarnemer en seismograaf van deze ontwikkelingen was Stan Cohen die in de jaren 1980 reeds wees op de toenemende diffusering van de sociale controle. In deze zienswijze werd via een discours van inclusie en integratie (bv. via burgerinitiatieven en community policing) tot '*wider and different nets*' gekomen van controle (Cohen, 1985: 230). Het toezicht dat hierbij uitgeoefend wordt in de (publieke of geprivatiseerde) ruimte past volledig in de '*fetishization of space*' (Cohen: 195: 231). Wat Cohen (1985: 235) verder wenste te zeggen is dat ook andere en meer 'softe' vormen van sociale controle, zoals voorgestaan door bv. community policing, inclusief het discours over revitalisering van informele controlevormen, paradoxaal genoeg zouden leiden tot meer disciplinerend en controle (in die ruimte) en zo ook tot nieuwe vormen van uitsluiting. In de risicosamenleving is er nooit angst voor teveel aan controle, enkel voor teveel aan chaos. En wie het gevoel heeft controle te verliezen, vraagt steeds weer om meer controle.

Voorzorg en voorspelling na 9/11

Vermelden we nog dat de ontwikkelingen omtrent de risicosamenleving werden bevestigd en verdiept na de aanslagen van 11 september 2000 in New York op het World Trade Center. Vermelden we hier de opgang van de zgn. voorzorgcultuur. Na de notie van 'risk' gingen in tal van beleidssectoren de begrippen 'uncertainty' en 'precaution', het ingrijpen en nemen van voorzorgmaatregelen, het debat domineren.

Beleidsantwoorden

Hoe dit alles evenwel zijn specifieke vertaling kreeg in beleidsantwoorden werd vooral door Garland beschreven en geïllustreerd in zijn invloedrijke werk '*the culture of control*' (2001). Daarbij ging Garland overigens niet volledig akkoord met de analyses van de risicosamenleving, en met het zgn. 'tweede Foucault effect' en de opvattingen van Foucault over governmentality (Daems, 2009: 68). Maar dat valt buiten het bestek van dit overzicht.

Volgens Garland (2001: 113-138) reageerden de Westerse beleidsverantwoordelijken, met een cluster van beleidsantwoorden die bestaat uit zes (aanpassings)strategieën aangevuld met (sporadische) vormen van ontkenning en acting-out en waarvan we de belangrijkste elementen betreffende het politie- en veiligheidsbeleid in het hiernavolgende toelichten. Discussie bestaat evenwel of hierbij niet teveel naar de ontwikkelingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk werd gekeken (Daems, 2009: 97-98). Desalniettemin kunnen parallellen worden getrokken met West-Europese ontwikkelingen alsook kan men de Angelsaksische evolutie interpreteren als mogelijke toekomstscenario's voor de eigen contreien.

- a) Ten eerste was er de wens en druk tot professionalisering en rationalisering van het justitiële apparaat. Daarbij werd, ook gezien de toenemende misdaadcijfers, zowel capaciteitsverhoging ('meer blauw op straat') als verhoogde efficiëntie ('blauw meer op straat') nagestreefd. Dit leidde tot meer aandacht voor een systematische (beleids)benadering, moderne managementtechnieken, een betere informatie-inzameling en -uitwisseling en ook betere opvolgings- en verantwoordingssystemen. Hier kan tevens aan worden gelieerd: de idee van de kwaliteitszorg, de incorporering daarbij van de 'New Public Management' ideeën, de ontwikkeling van het beleid (in de politiezones en de zonale veiligheidsraden) en een aantal van de pijlers van de GGPZ.
- b) Onder druk van de professionalisering en rationalisering werden daarbij aspecten van de veiligheidszorg gecommmercialiseerd. Denken we hierbij aan de private bewaking, maar ook aan de uitbesteding van taken zoals de overbrenging van gevangenen e.a.
- c) Een ander aspect van professionalisering en commercialisering vormde de intrede van de klantgerichtheid in het systeem. De wijze waarop legitimiteit en publiek vertrouwen werden gedefinieerd verschoof daarbij van het 'publieke' en maatschappelijke belang van de strafrechtsbedeling en veiligheidszorg naar de individuele burger die meer en meer als consument van een aantal overheidsdiensten werd aanzien. De bevraging van de bevolking zowel in beleidsbepalende als evaluerende zin passen in deze benadering.
- d) Daarnaast werd getracht om via '*defining deviance down*' (Garland, 2001: 117) een aantal misdrijven uit het systeem te filteren of te verplaatsen naar andere handhavingsmechanismen, om zo de druk van de ketel te halen. De autonome afhandeling bij politie vormde volgens Daems (2009: 80) daar een voorbeeld van evenals de bemiddeling in strafzaken en de bestuurlijke aanpak en sanctionering van overtredingen.
- e) Wanneer het (politie) systeem onder druk staat en de cijfers niet worden gehaald, kunnen de maatschappelijke verwachtingen over de prestaties van dit systeem worden aangepast. Geconfronteerd met een stijgend aantal vermogensdelicten en i.h.b. diefstallen en inbraken wordt bv. de aandacht verlegd naar wat burgers zelf ter voorkoming hiervan kunnen doen. Initiatieven m.b.t. technopreventie passen in deze benadering evenals het ondersteunen van de oprichting van B.I.N's en W.I.N's. Deze vormen ook een illustratie van de

- verschuiving en responsabiliseringsstrategie (infra). Het discours dat de politie het niet meer alleen aankan kon, kreeg zodoende een nieuwe betekenis. Een tendens om veiligheidsdiensten af te rekenen op prestaties (of interne doelen) i.p.v. resultaten kan hierin ook passen. Zodoende krijgt het aantal noodoproepen die verwerkt moeten kunnen worden meer aandacht dan de opheldering van het aantal misdrijven. In dezelfde zin kan de verhoging van de aandacht voor de gevolgen worden begrepen. Aandacht voor de nasleep en schadelijke effecten van misdrijven via de politionele slachtofferbejegening en het streven naar vermindering van angst- en onveiligheidsgevoelens komen daarbij op de voorgrond als nieuw beleidsdoel.
- f) Een laatste en zeer belangrijk copingmechanisme kan worden gevonden in de verschuiving en herdefiniëring van de verantwoordelijkheden. In navolging van de geglobaliseerde wereld die ver boven de (greep van) natiestaten uitrijst, groeide de idee dat ook criminaliteit niet meer door de nationale veiligheidsinstellingen (alleen) meer viel te beheersen. Criminaliteitsbestrijding voor en door de staat volstond niet meer. Daartegenover werd de idee van de gemeenschap geplaatst. Hieruit groeiden initiatieven als community policing, community justice, community crime prevention, community prosecution e.a. Daarbij werd appél gedaan op de sociale controle capaciteiten, met de bedoeling deze beter te linken aan de officiële controle-instanties en hieraan ondersteuning te bieden (Garland, 2001: 123). De kern van de ondersteunings- en mobiliseringstheorie wordt in dit perspectief begrepen als een vorm van activering van private en gemeenschapsbronnen om de verzwakking van de statelijke actoren te compenseren. Om daarbij evenwel niet alle staatscontrole te verliezen trad een nieuwe vorm van besturen op afstand in werking. Naast deze verschuivingstrategie is er ook sprake van responsabilisering waarbij allerhande organisaties, ook onder het mom van multi-agency policing en 'partnerschap', mee werden betrokken in het beleid. *"The intended result is an enhanced network of more or less directed, more or less informal crime control, complementing and extending the formal controls of the criminal justice state"* (Garland, 2001: 124). Zonder twijfel wordt hiermee zowel de samenwerking met sociale actoren bedoeld als de ontwikkeling van nieuwe toezichtsfuncties. Ook hierbij wordt naar het systeem van governmentality verwezen (Garland, 2001: 125). De boodschap die hiermee aan de man werd gebracht luidde dat de Staat niet langer (alleen) kon verantwoordelijk zijn voor het voorkomen en beteugelen van de criminaliteit. De Staat kan wel aanmoedigen ondersteunen en coördineren, o.m. wat betreft de uitoefening en versterking van de informele sociale controle (Garland, 2001: 16).

Naast deze aanpassingen maakten een aantal ontkenningstrategieën en vormen van *acting out* opgeld. De beschreven terugtrekking van de Staat ondermijnde onvermijdelijk diens slagkracht en legitimiteit, wat in deze zienswijze enerzijds (periodiek) dient ontkend dan wel gecompenseerd. In beide gevallen toont de Staat in deze analyse zijn tanden via punitieve of repressieve beleidsstrategieën. Dit gebeurt bv. via een

verstrakking van het bestraffingsbeleid (cf. de *'three strikes and you're out'* bestaaffingspraktijk) of de *'war on drugs'*. Een zero tolerance benadering past hier ook in. Temeer daar de theoretische achtergronden in de vorm van de broken windows these (Wilson & Kelling, 1982), doorwerkten in de nieuw realistische penologische voorstellen en die overigens van een en dezelfde auteur afkomstig zijn (nl. Wilson, 1985). Acting out is punctueler en beperkt zich tot het uitdrukken (en recupereren) van woede en verontwaardiging (van de *'conscience collective'*) over sommige vormen van (gewelddadige) criminaliteit (Daems, 2009: 82). Het gespierde politionele optreden dat volgt op een zoveelste gewelddadig incident in de zgn. *cartiers chauds* in het Brusselse of na *'migrantenrellen'* in het Antwerpse kan in zulke zin worden begrepen. De combinatie van aanpassing, ontkenning en acting-out kan leiden tot een vrij ambivalent en soms contradictorisch geheel van beleidsvoering

Besluit

Sociale controle vormt zowel een centraal gegeven in de moderne samenleving als in het begrijpen van evoluties in die samenleving. Moderniseringsprocessen leiden hierbij onvermijdelijk tot formalisering van sociale controle. Anderzijds roept dit proces van formalisering reactie en aanpassingsstrategieën op. Al was het maar omdat twijfel groeide over de effectiviteit van louter formele controle. Deze blijkt niet enkel schaars en duur maar voor haar (goed) functioneren ook afhankelijk te zijn van zowel informele controleprocessen als voldoende socialisatie en internalisering. Aangenomen wordt dat formalisering daarbij op negatieve wijze het vermogen beïnvloedt tot informele controle. Waardoor de effectiviteit van de formele controlevormen verder ondermijnd wordt. In het domein van veiligheid nam de behoefte daarom toe om tot een beter evenwicht te komen tussen deze vormen van sociale controle.

Wanneer we spreken over veranderingen bij politie in de richting van community policing dan kunnen deze begrepen worden als de ambitie of betrachtting om in die zin de verhouding te wijzigen tussen politie als formele sociale controle-instrument en andere informele controleprocessen en -actoren. Er wordt daarbij op micro- en meso niveau een betere samenhang en grotere osmose nagestreefd tussen formele en informele controlevormen. Dit behelst minstens een betere schakeling tussen formele en informele controlevormen, waarbij een betere informatieflex en uitwisseling van groot belang is voor het behalen van betere politionele resultaten. In hetzelfde perspectief betracht men een *'revitalisering'* en opwaardering van de informele controlevormen in de samenleving. Beide elementen dienen om meer evenwicht in de relatie politie-bevolking te brengen en waarbij politie niet "alle last dient te torsen" in de verzekering van veiligheid. Uiteindelijk zou dit als terugverdien effect in een verhoogde effectiviteit en bijgevolg ook legitimiteit van politie (als deel van de overheid) moeten resulteren.

De keuze in hoe sociale controle best wordt uitgeoefend op meso- en microniveau is ook verbonden met hoe op macro-niveau wordt gedacht over de functie van sociale

controle in de samenleving (Berki, 1986). De protagonisten van de community policing beweging opteerden daarbij eerder voor een actie- dan systeembenadering en verwierpen het conformerende karakter van deze laatste die teveel gericht was op het handhaven van een maatschappelijk status quo. Deze ideeën ontstonden en gedijden in een maatschappelijke (progressieve) naoorlogse tijdsgeest (zie supra). Sinds de jaren 1980 van vorige eeuw kwam dit gedachtegoed eeuw sterk onder druk te staan. Beck, Garland, Cohen en vele anderen wezen op de impact van de fundamentele maatschappelijke evoluties, omschreven als de overgang naar de laatmoderniteit en de risicosamenleving. Deze luidden grote veranderingen in voor het uitoefenen van sociale controle in onze samenleving. Als vorm van aanpassing aan deze laatmoderniteit wenste men klassieke overheidstaken m.b.t. (formele) sociale controle te decentraliseren, te 'vermaatschappelijken' en soms ook te privatiseren. Onthouden dient hierbij hoe de uitoefening van de sociale controle door de Staat evolueerde van een meer centrale en duidelijk herkenbare controle naar meer gedecentraliseerde, diffuse vormen van controle en dit ook in functie van het screenen en vermijden van risico's. Van der Vijver (1998) vatte deze ontwikkelingen samen als een geheel van communitarisering, disciplineren en panoptisering. Hij wees daarbij op de mogelijk onderling tegengestelde effecten die elk van deze opties kunnen genereren.

Onderzoek naar veranderingen in politie- en veiligheidsbeleid dienen zich daarom niet enkel op micro- en mesoniveau bezig te houden met de vraag naar hoe formele en informele controlekaders zich verder ontwikkelen, maar ook met de kwestie welke verdere maatschappelijke oriëntaties of keuzes met deze ontwikkelingen gepaard gaan. Ten slotte dient daarbij afgevraagd welke de impact is van deze ontwikkelingen op het denken over politie, o.m. in termen van politiemodellen die als richtinggevend kader toch van groot belang zijn voor het gevoerde en te voeren beleid.

1.3. Twee decennia van politie- en veiligheidsbeleid in België

Op basis van een aantal theoretische beschouwingen over evoluties en veranderingen in sociale controleprocessen werden in het voorgaande onderzoeksvragen geformuleerd ten behoeve van een round up en analyse van twee decennia Belgisch politie- en veiligheidsbeleid. Alvorens met deze vragen aan de slag te gaan is het van belang om de 'startpositie' van deze evoluties te kennen en te begrijpen. Daarom wordt een beknopte schets in de breedte gegeven van de omstandigheden die tot veranderingen in politie en veiligheidsbeleid aanleiding gaven en van welke beleidsmaatregelen hieruit volgden. Uit deze korte chronologische schets kunnen de 'stated goals' van de veranderingsprocessen blijken. Daarbij komen die maatregelen aan bod die relevant zijn voor de verdere uitdieping in het afsluitende hoofdstuk. Aangegeven wordt hoe veranderingen van de voorbije twee decennia in het Belgische politie- en veiligheidsbeleid ook wijzigingen beoogden in sociale controleprocessen en in het bijzonder in de schakeling van informele en formele controle, de revitalisering van informele controle en de verhoogde effectiviteit van formele controle.

Dit overzicht bevat twee verhaallijnen. Er zijn de ontwikkelingen inzake politie evenals de genese van een bestuurlijke aanpak van onveiligheid. Deze twee aspecten zullen elkaar uiteindelijk beïnvloeden. Deze ontwikkelingen lopen evenwel niet synchroon in de tijd wat een strikt chronologisch overzicht moeilijk maakt. De ontwikkelingen worden daarom hieronder gerangschikt per thema, beginnende met politie en gevolgd door het bestuurlijke veiligheidsbeleid.

1.3.1. Politie

Les années de plomb

Vele maatregelen in het politie- en veiligheidsbeleid van de afgelopen 20 jaar vinden hun oorsprong in de gebrekkige werking van politionele en gerechtelijke instanties ten tijde van de aanslagen van C.C.C., de zgn. bende van Nijvel en het Heizeldrama, allen te situeren in de jaren 1980. Ze vormden in zekere zin de Belgische variant van wat in andere West-Europese landen als *'les années de plomb'* of de 'loden jaren' van aanslagen en duistere afrekeningen werd omschreven.² In het zog van de meermaals

² Voor wie toen nog niet zo mee was, de Celules Communistes Combattantes of CCC was een groepje Baader-Meinhof 'lookalikes' uit Brusselse (ULB) kring die, onder het mom van steun aan de toenmalige politieke en syndicale strijd tegen de regering Martens V, bomaanslagen pleegden tegen banken, zetels van multinationale ondernemingen, NATO-onderdelen en andere doelwitten. Bij hun laatste grote wapenfeit, een aanslag tegen het hoofdgebouw van de Belgische werkgeversorganisatie VBO, lieten twee brandweermannen het leven. Niet lang daarna werd de groep tijdens een lunch in een Naams hamburgerrestaurant ingerekend. De Bende van Nijvel is de term voor een groep (of groepen) bandieten die bij tot nu toe onopgehelderde overvallen op vooral grootwarenhuizen en wapenhandelaren 29 mensen op de meest brutale wijze om het leven brachten. De overvallen gebeurden in regelrechte

geschokte *'conscience collective'* werd in de verschillende parlementaire onderzoekscommissies die naar aanleiding van de gebeurtenissen het licht zagen, de analyse van een 'falend systeem' gemaakt. De effectiviteit en efficiëntie van zowel politie en justitie leden vooral onder de gebrekkige en chaotische coördinatie tussen politiediensten onderling en tussen politie en gerecht in het algemeen. Vooral de afwezigheid aan enige taakverdeling, de overlappende bevoegdheden tussen de politiediensten en het gebrek aan controle werden aangeklaagd. De opeenvolgende parlementaire onderzoekscommissies laakten tevens het gebrek aan (een innoverende) visie op politie, ook op wetgevend vlak (Enhus, 1998: 56).

De werking van de algemene politiediensten paste veeleer in wat door Ponsaers (2001) als een mix werd omschreven van crime fighting en zgn. lawful policing en waarbij, voor beide politiediensten echter op verschillende punten, de nadruk vooral op het ene dan wel andere model werd gelegd. Vooral in de steden bleken zowel bij gemeentelijke politie als rijkswacht deze modellen en i.h.b. de crime fighting stijl toch vrij goed ingeburgerd. De grote korpsen van gemeentepolitie en de rijkswacht paarden dit aan een reactieve en soms naar binnen gekeerde werking en isolatie tot de bevolking zoals dat binnen een militair-bureaucratisch politiemodel paste (zie ook supra, sociale controle en politie). De rijkswacht vormde daarbij van oudsher het ordehandhavingsinstrument bij uitstek (Van Oustrive et al, 1992). Volgens de parlementaire onderzoekscommissie 'Bourgeois', die n.a.v. de Bende van Nijvel werd opgericht, stond de gemeentepolitie o.m. via de wijkagenten dan wel dichter bij de bevolking maar was hun geringe getalsterkte daarbij wel symptomatisch voor de heersende opvatting dat men vooral moest verder gaan met de uitbouw van het zgn. 'Amerikaanse technologische en centralistische politiemodel' (Enhus, 1998: 373). Politiediensten dienden bij te dragen tot het maatschappelijk status quo. Deze was gebaseerd op een veronderstelde bestaande 'natuurlijke orde', waarbij politie van zichzelf het beeld kon schetsen van behoeder van deze orde (Enhus, 1998: 162-170). Alles wat de natuurlijke en behoudende opvattingen in vraag stelde was 'subversief' en verdiende, vooral volgens de rijkswacht, politionele opvolging en controle. (Enhus, 1998: 178). Van aandacht voor een betere schakeling tussen formele en informele controleprocessen of een grotere inbreng van informele controle was nauwelijks sprake. Net zomin bleek accountability of partnerschap een issue, behalve misschien in sporadische PR-campagnes in de stijl van 'de rijkswachter, uw vriend'. De preoccupatie met de zgn. *'guerre des polices'* gaf de indruk dat de buitenwereld en de bevolking nauwelijks van tel waren. Afstand tot de burgersamenleving behoorde, ook in letterlijke zin door het kazerneleven, tot het officiële devies van de oude rijkswacht. De gendarme

militaire commandostijl en de buit was vaak (gewild?) miniem. Dit gaf voedsel aan het vermoeden dat het hier niet enkel meer om zwaar banditisme ging, dan wel om een poging tot destabilisatie van de Belgische Staat. Bij het ten slotte uit de hand gelopen 'voetbalfeest' bij de finale van de Europabeker tussen Liverpool en Juventus Turijn op 29 mei 1985 vielen door rellen, de ongecoördineerde en ongeplande politionele aanpak ervan en de hieruit volgende paniek op de tribunes 39 doden. Dit geraakte wereldwijd bekend als het Heizeldrama', zo genoemd naar het stadion waarin de tragedie zich afspeelde.

stond tot zijn kazerne, zoals de pater tot zijn klooster. Over de gevolgen van een gebrekkig contact met de burger werd nauwelijks nagedacht. De resp. parlementaire onderzoekscommissies geraakten evenwel niet verder dan deze analyse. Achteromkijkend bestaat de neiging om 'historiserend' een rechte en onvermijdelijke lijn te zien van de bevindingen van de onderzoekscommissies naar het Pinksterplan uit 1990 en de maatregelen uit het programma 'veiligheid van de burger' van 1992 (infra). Nauwkeurige lezing en analyse van de parlementaire werkzaamheden uit deze periode leert evenwel dat de meest uitgesproken alternatieve visies op politie niet zozeer in de conclusies van de commissies werden geformuleerd, dan wel in de discussies die in de jaren daarop volgden (Enhus, 1998). Ondanks hun scherpe veroordeling van tal van disfuncties vonden de commissies eigenlijk geen duidelijke globale verklaring waarom het misliep met het Belgische politiestelsel (Ponsaers & De Kimpe, 2001: 24). Hun analyses bleven beperkt tot het kader waarin ze werden opgericht, nl. de specifieke dossiers zoals Bende van Nijvel, privé-milities of Heizeldrama. De onderzoekscommissies hadden vooral een katalyserende functie. Door hun toedoen kregen alternatieve visies op politie dan wel een kans, maar zelf presenteerden ze geen ruimere visie op politie en veiligheidsbeleid. Desondanks kunnen de onderzoeken worden gezien als weinige voorbeelden van punctuele uitingen van daadwerkelijke sociale controle nu eens niet van, maar op politie (De Kimpe, 2008).

Moderniseren en herpositioneren van het politielandschap

Beleidsantwoorden op deze problemen vindt men vooral terug vanaf het zgn. Pinksterplan van 5 juni 1990. Dit vormde het fundament waarop latere, meer verregaande beleidsplannen op gestoeld werden. Het plan beoogde hervormingen in bevoegdheden, organisatie en controle op de politiediensten evenals maatregelen ter verhoging van de doeltreffendheid van justitie. Qua politie werd via herpositionering en modernisering van vooral de gemeentepolitie een betere functionele taakverdeling tussen de verschillende diensten nagestreefd. Hiermee herstelde en verstevigde de politieke (staats)macht haar greep op het veiligheidsbeleid.

Men opteerde voor een modernisering en herwaardering van het lokale beleidsniveau waarbij de gemeentepolitie, als uitvoerder van de zgn. basispolitiezorg, de 'spil van het veiligheidsbeleid' zou worden (Tobback, 1989: 13, 15). De regering onderstreepte in het plan 'het grote belang van een nauw contact met de bevolking voor een efficiënte en democratische politie' (Enhus, 1998: 411). Herwaardering van het lokale niveau was met andere woorden bedoeld voor een politie die door een nauwer contact met de bevolking ook democratischer zou functioneren (Tobback, 1990: 430; Fijnaut, 1995: 80). Tegelijk, en in hetzelfde perspectief, diende de nationale rijkswacht beter gecontroleerd en tot een burgerlijke politiedienst omgevormd. Controle en 'verburgerlijking' diende evenwel ook om de legitimiteit te herstellen. De herwaardering van de gemeentepolitie werd vooral op pragmatische wijze nagestreefd door betere terreinbezetting. Dit werd betracht in de vorm van intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeentelijke korpsen. Deze zouden worden ondersteund door allerhande subsidies voor de aankoop

van materieel en investeringen in infrastructuur en de aanwerving van bijkomend personeel. Het kunnen verzekeren van een minimum aan basispolitiezorg, met i.h.b. een 24u permanentie en noodhulpinterventie, kreeg daarbij prioriteit.

De tijd om een doorwrocht werkstuk te maken zoals het Nederlandse 'Politie in Verandering' uit 1977 was er in 1990 nu eenmaal niet, zeker niet in hoofde van het toenmalige kabinet Binnenlandse zaken. Zelfs in een tekst als 'Politie: visies en beleid' (Tobback, 1990: 429-441) werd de verbinding tussen visie op politie en beleid nauwelijks gemaakt. De woorden community policing of gemeenschapsgerichte politiezorg werden overigens nog niet gebruikt in de teksten van het Pinksterplan en aanverwante maatregelen. Dit zou pas in beleidsteksten gebeuren waarin de idee van de veiligheidscontracten werd gelanceerd (infra).

De rijkswacht werd in 1992 gedemilitariseerd en onder gezamenlijk beheer van Binnenlandse zaken en Justitie gebracht. Wat deze demilitarisering betreft komt Easton (2001: 184) tot de vrij harde conclusie dat spijts de doorgevoerde veranderingen het eigen referentiekader, bv. bij de ordehandhaving globaal nooit in vraag werd gesteld. Daarvoor diende te worden gewacht op latere initiatieven m.b.t. het genegotieerd beheer zoals die midden de jaren 1990 het licht zagen (Easton, 2001: 168, 186-187). Het Comité P werd opgericht als extern toezichts- en controleorgaan. In 1992 kwam er de Wet op het politieambt (WPA) die de bevoegdheden en optreden van politie eindelijk een wettelijke basis gaven. Als 'kaderwet' stimuleerde deze samenwerking en coördinatie tussen de politiediensten maar nam ze hiertoe geen, dwingende, initiatieven voor elke politiedienst afzonderlijk. Noch bracht ze enige duidelijkheid in hete hangijzers over bepaalde politiepraktijken die ook hun impact hebben op de oriëntatie van de sociale controle zoals infiltratie, informanten, spijtoptanten e.a. Echte vooruitgang op deze vlakken zou echter onvermijdelijk een meer verregaand ingrijpen vereisen in het globale bestel (Fijnaut, 1995: 92, Bruggeman, 1992: 51). Anderzijds is het zo dat het eerste artikel in de wet op het politieambt niet mag worden onderschat als globaal toetsings- en referentiekader betreffende de gewenste bijdrage aan en ondersteuning van de politie aan de democratische ontwikkeling van de samenleving. Het kan zodoende worden begrepen als een belangrijke wending van de tot dan toe heersende statische visie op orde en politie.

De maatregelen in dit als 'Pinksterplan' gekend geworden 'masterplan' van het Belgische veiligheidsbeleid kan men in die zin en achteromkijkende, eerder beschouwen als noodzakelijke voorwaarden opdat veranderingen in de politionele visie op orde en sociale controle mogelijk werden. Het plan betrachtte de politiediensten vooral uit hun 'cocon' van interne oriëntatie en dito strijd te brengen en hun blik meer naar buiten te richtten. Ook door keuzes te maken voor een lokaal verankerd, niet gecentraliseerd, politiewerk moedigde men zulke externe blik aan. Het herwaarderen van de ene dienst en het demilitariseren van de andere kan men begrijpen als een tussentijdse fase die tot meer onderling evenwicht diende te leiden. Daarbij wou vooral worden vermeden dat de ene de andere zou opslokken wat tot een nog logger en monolithischer apparaat zou hebben geleid. Het aanmoedigen en lichtjes dwingen tot samenwerking en

taakverdeling kan men tevens begrijpen als eerste pogingen tot stroomlijning van beleid en de genese van planmatig werken.

Lokale dynamieken

In de lokale politiekorpsen werden minder opvallende doch ook interessante en belangrijke initiatieven genomen in functie van de ontwikkeling van de basispolitiezorg en community policing. Einde jaren 1980 zetten een aantal 'verlichte' korpschefs enkele experimenten op in o.m. Borgerhout, Mechelen, Kontich, Gent e.a. (Buelens, 1985; Stabel, 1990; Nuyts, 1985, 1990, Carlier, 1990). Ofschoon deze initiatieven veeleer beperkt bleven tot een eenheid, afdeling of wijk kan desalniettemin hun invloed moeilijk worden overschat. Niet enkel omwille van hun pionierende rol maar ook omdat ze de exponent vormden van een unieke interactie en samenspel van externe input van nieuwe ideeën (over community policing) via wetenschap en kritische waarnemers en de welwillende receptie ervan intern via deze verlichte korpschefs. Dit door Bayley (2008: 10) omschreven als het *'insiders- outsiders paradigma'*, en wat van groot belang bleek voor de ontwikkeling van community policing in de Verenigde Staten, kon zich ook in België tijdelijk ontwikkelen. Dit mede via impulsen komende uit het SEVI of het studiecentrum van de socialistische partij die toen in de oppositie verkeerde en alternatieven zocht voor het toenmalige vrij repressieve en door sommigen ook als haast neoconservatief omschreven politie- en veiligheidsbeleid van de rooms-blauwe regering (Eliaerts, 1985; Enhus, 1998). Deze unieke drie-eenheid tussen externe input, interne vernieuwingsdrang en mogelijkheid tot onafhankelijke opvolging en evaluatie ervan kon evenwel niet verder worden gecontinueerd.

Vanaf begin en later midden jaren 1990 werden vervolgens her en der meeromvattende (korpsbrede) organisatieveranderingen opgestart en dit in grotere korpsen zoals Antwerpen, nadien o.m. in Gent, alsook in kleinere entiteiten zoals Lier, Genk e.a. Wetenschappelijk onderzoek naar deze veranderingen, zoals het ook via de bijgevoegde publicaties in het empirische gedeelte van dit doctoraat aan bod zal komen (zie deel II), gaf de gelegenheid om concrete experimenten betreffende de basispolitiezorg in België te volgen en te analyseren. Wanneer een dwarsdoorsnede wordt gemaakt van de bestudeerde reorganisaties kan worden vastgesteld dat daarbij waar mogelijk vooral structurele decentraliserende maatregelen werden genomen ter verhoging van de nabijheid van de politiezorg en een verbetering van het contact met de bevolking (cf. publicatie 1: Van den Broeck & Eliaerts, 1994, hoofdstuk 4). Zulke maatregelen vereisten een werkbaar minimum aantal medewerkers en was daarom doorgaans enkel mogelijk in de grotere korpsen. Ander element ter promotie van de nabijheid was de beweging tot (de)specialisatie. Bij despecialisatie en taakintegratie werd gekozen om allround medewerkers in te zetten, bij voorkeur met teamvorming, die voor een afgebakend gebied de verantwoordelijkheid kregen om de basispolitiezorg te verzekeren. Hierbij was het de bedoeling dat men door meer aanwezigheid en toezicht in de wijk en het 'kennen en gekend' te zijn, korter op de bal kon spelen bij samenlevingsproblemen in o.a. meer multi-etnische buurten. Gelet op de gebruikte terminologie omtrent de

basispolitiezorg en de propagering van de zgn. 3 d's (decentralisatie, deconcentratie en despecialisatie) kwam de inspiratie hiertoe toen vooral uit Nederland. Vooral de erfenis van 'Politie in Verandering' liet zich hierbij gelden, evenals de experimenten vooral met teampolicing die hieruit volgden (Van den Broeck, 1994: 34-42; Cachet, 1998: 48-49).

Hierbij dient aan toegevoegd dat dit toezicht en grotere betrokkenheid met samenlevingsproblemen nog niet in termen van 'overlastaanpak' werd aanzien. Wel werd de idee van een multi-agency approach gepromoot waarbij wijkwerkers makkelijker zouden doorverwijzen naar en contactleggen met andere stedelijke antennes of buurt- en opbouwwerkcentra. Afhankelijk van de schaalgrootte van het korps behoorde daar soms ook de interventiewerking en de reactieve beantwoording van dringende oproepen bij. Waar de interventiedruk te hoog was werd geopteerd voor een combinatie van specialisatie en centralisatie van de interventie en decentralisatie van de wijkwerking en de onthalen. Qua recherche werd soms voor een gemengde organisatiewijze gekozen met zowel lokale en meer centrale recherche eenheden. In grote korpsen waar de administratieve druk erg hoog was en men een surplus had aan weinig gemotiveerd personeel, werden reactieve administratieve (wijk)taken opgedragen aan een beperkt aantal medewerkers opdat de anderen zich volop proactief konden richten op de andere basispolitiezorgtaken. Hierbij kon worden vastgesteld dat betere enting op de bevolking en verbeterde schakeling met informele controleprocessen vooral werden betracht via daartoe speciaal vrijgemaakte medewerkers. Verder werd gemikt op optimale doorstroming van de daarbij bekomen info naar de gecentraliseerde noodhulpwerking en vice versa. Het zou de bevolking echter verplichten duidelijk onderscheid te leren maken tussen deze verschillende vormen van politie-inzet, wat echter niet zo vanzelfsprekend was (cf. deel II, publicatie 5). De vraag is welke vormen van sociale controle dit opleverde, hoe deze zich onderling verhielden en op welke wijze de bevolking deze verschillen waarnam (cf. onderzoeksvraag 4). Viel daarbij enige impact op te tekenen bv. op de samenlevingsproblemen in de wijk? Anderzijds vormde het intern de politie voor een aantal uitdagingen van culturele aard. In de mate dat men een ruimer en minder afgebakend takenpakket diende te vervullen, en dit in een zelfde gebied waar men vaak zou aanwezig zou zijn, en waartoe men ook intenser contact met andere organisaties diende aan te gaan. De vraag rijst daarbij welke impact dit had op het takenpakket en de uitvoeringswijze (cf. onderzoeksvraag 1). In de thematische bespreking in deel III wordt daar verder op teruggekomen.

Ondertussen zat men bij de andere algemene politiedienst ook niet stil. De rijkswacht zou vanaf 1994 na de demilitarisering verdere interne hervormingen doorvoeren en zich daarmee ook op het terrein van de basispolitiezorg wagen. Dat leidde tot nieuwe conflicten met de gemeentepolitie. De pilootprojecten basispolitiezorg met kwaliteit (BPZ-K) dienden daarbij verandering te brengen tot op het niveau van de brigades. Ze beoogden hervormingen onderaan de organisatie die met de loutere demilitarisering van bovenuit niet konden worden gerealiseerd. Ze werden desalniettemin wel van bovenuit gestuurd en opgelegd. Zo diende tegen 1997 elk district twee projecten m.b.t.

de basispolitiezorg te hebben. Bekendste van de projecten waren de OK-kaarten (Leuven-Diest), de B.I.N's (Ieper), de preventie van diefstallen (Charleroi), de idee van de sectorrijkswachter (naar analogie met de wijkagent, Turnhout) en het inschakelen van postbodes in de infovergaring (Tienen). Er werd daarbij gestreefd naar kwaliteitsverhoging van de gerechtelijke tussenkomsten, een betere uitvoering van de kantschriften, optimalisering van de dienstverlening aan slachtoffers van diefstal, de verbetering van het onthaal, de herkenbaarheid op het terrein e.a. Na opstarten moesten deze projecten zich als olievlek verder uitbreiden. Uiteindelijk zouden er volgens Easton (2001: 140) in totaal bijna 800 projecten hebben gelopen. Maar net toen het BPZ-K project op volle toeren draaide werd het stopgezet en dit als gevolg van het ontslag van de commandant van de rijkswacht n.a.v. de ontsnapping van Marc Dutroux in 1998. Easton (2001: 140) schatte de evolutie van deze projecten positief in, met evenwel een aantal kanttekeningen. Het betrof het topdown karakter ervan, het gebrek aan evaluatie, de te sterke interne gerichtheid (zonder externe communicatie bv.), het te sterk streven naar uniforme aanpak en ten slotte het daarbij te sterk gericht zijn op manageriale efficiëntie. In de loop van 1997 veroorzaakten een aantal van deze BPZ-K projecten en vooral de OK-kaarten in Diest en de infovergaring bij overheidsambtenaren in Tienen nogal ophef. Vooral het gebruik van informatie vanwege de bevolking of overheidsfunctionarissen zoals postbodes en buschauffeurs werd daarbij op de korrel genomen. Onnodig eraan toe te voegen dat op het terrein deze BPZ-K projecten door de gemeentepolitie werden ervaren als pure provocatie en een frontale aanval op haar eigen wijkwerking (Mulleners, 1995). In het licht van veranderingen in sociale controle leverden een aantal van deze projecten interessante gegevens op hoe men vanuit de rijkswacht tot een betere 'schakeling' en revitalisering van informele controlemechanismen wenste te komen (Van den Broeck & Easton, 1997a-b). In essentie betroffen het hier geen echte community policing projecten gezien geen duurzaam contact met de bevolking werd nagestreefd noch dat deze laatste echte inbreng had in de prioriteitenstelling en wijze van afhandeling van de politie. Het ging veeleer, en in het beste geval, om voorbeelden van problem-oriented policing waarbij de bevolking een beperkte inbreng werd gegeven en daarbij vooral fungeerden als de ogen en oren van de politie. Informele sociale controle agents zoals individuele burgers maar ook postbodes, buschauffeurs e.a. werden daarbij, vooral voor hun kennis en informatie, benut ten voordele van de formele sociale controle. Het niet respecteren van de dunne grens tussen formele en informele controle en het daarbij inschakelen i.p.v. schakelen van informele controle verklaarde, naast de tegenkating van de gemeentelijke politionele 'concurrentie', in grote mate de gerezen commotie (Van den Broeck & Easton, 1997a-b). Onder mom van informalisering van (de contacten van) de formele controle werden informele sociale controle agents en hun informatie veeleer geformaliseerd. Uit deze praktijk bleek alvast dat de leiding van de toenmalige rijkswacht de initiatieven veeleer zag binnen de (limieten van de) eigen organisatie(doeleinden) en niet kon denken in functie van het gehele politie en veiligheidslandschap. Het is de vraag of dit stramien verder zal worden vastgesteld in de andere empirische bevindingen van deel II en de verdere bespreking en reflecties in deel III.

Chronologisch gesproken vormde het begin van de jaren 1990 eveneens de start van de ontwikkeling van een bestuurlijke aanpak van onveiligheid op lokaal vlak. Hiernavolgend wordt echter eerst verder ingegaan op de politieontwikkelingen, met een kort intermezzo over de politionele promotie van burgerinitiatieven die eveneens (begin) jaren 1990 het licht zagen.

Buurtinformatienetwerken

In het overzicht van het bestuurlijke beleidsgedeelte zal duidelijk worden dat burgerbetrokkenheid of participatie in een aantal vormen opdook. Een voorbeeld daarvan vormden de buurtinformatienetwerken. Deze werden vooral geïnspireerd door de neighbourhoodwatch projecten uit de Angelsaksische wereld (Bennet, 1990, 1990; Garofalo & McLeod, 1989). Zulke initiatieven ontstonden in eigen land midden jaren 1990 en dit vooral in de grensstreek van Zuid West-Vlaanderen waar men werd geconfronteerd met een aantal zware inbraken, overvallen en ramkraken op handelspanden (Lefevere & Rosseel, 1996). Het onveiligheidsgevoel steeg en werd mede door de media aangewakkerd tot een '*moral panic*'. In plaatsjes zoals Dadizele ontstonden burgerwachten, die prompt door de overheid als privé militie werden verboden. Onder impuls van of minstens i.s.m. de lokale rijkswacht werden als alternatief zgn. buurtinformatienetwerken of 'B.I.N.'s opgericht. Het eerste zulk netwerk zag het licht in 1994 in Poperinge (Liga voor Mensenrechten, 1998: 9-10). In 1998 verschijnt er een ministeriële omzendbrief omtrent de BIN's (M.O. 14/04/1998). Het gaat van dan af om een gestructureerd samenwerkingsverband van burgers in een afgelijnd gebied dat informatie-uitwisseling organiseert met de politie, vaak via een communicatieketting (telefoon of later SMS), en dit zonder als burgers zelf te patrouilleren of wraakacties te organiseren. Gezien de misdrijven in kwestie niet enkel tegen particulieren maar ook tegen handelaars waren gericht, ontstonden er varianten zoals de BIN-Z (van zelfstandigen) en de Winkel Informatie Netwerken (WIN) (M.O. 02/08/2005 betreffende buurtinformatienetwerken voor zelfstandige ondernemers). De BIN's zouden hoofdzakelijk een West- en Oost-Vlaams fenomeen worden. Nadien werden ze opgenomen in het Federale veiligheids- en detentieplan (cf. infra). De coördinatie van de BIN's werd waargenomen door een vzw (Pouseele, 2002). Begin 2009 nam Binnenlandse Zaken deze coördinatie over. Nederland organiseerde haar eigen versie van zulke burgerinitiatieven in het zgn. Burgernet (Terpstra, 2009).

In Durkheimiaanse zin kan men zulke burgerinitiatieven beschouwen als het bewijs van de stelling dat criminaliteit bestaat omdat de '*conscience collective*' is geschokt en niet vice versa. Het verenigt gemeenschappen rondom externe indringers en zou in die zin de sociale cohesie binnen de bedreigde gemeenschap (kunnen) herstellen of verhogen. Waarbij het wel de vraag blijft of de reactie op de 'externe vijand' wel de meest duurzame en democratische wijze is om cohesie te bewerkstelligen. Regulering door de overheid ervan is gericht tegen eigenrichting, maar ook om het aspect informatie in het proces te benadrukken. Grotere alertheid en opmerkzaamheid van bewoners kan extra

informatie voor de politie opleveren. In die zin is sprake van een vorm van schakeling. Maar het was dan wel de vraag of deze politiegestuurde acties tegen externe indringers nog wel in relatie konden worden gebracht met de doelstelling van revitalisering van informele controle processen. In welke mate ging het hier nog om informele controle?

Beleid via interpolitiezones

Keren we terug naar de politie en de opnieuw toenemende afstemmingsperikelen. Deze problemen waren in de eerste plaats te wijten aan het gedeeltelijke echec van de ondersteunende maatregelen van de gemeentelijke politie. Deze leverden niet de gewenste herwaardering en 'revitalisering' op van de lokale politiezorg. De ongelijke besteding van de vrijgekomen middelen resulteerde in een verder scheefgetrokken (ook communautaire) verhouding tussen grote en kleine politiekorpsen, tussen landelijke en stedelijke gebieden enz. Aldus werd een Mattheüseffect gecreëerd dat tot verdere spanningen in de onderlinge (ook politieke) verhoudingen leidde. Nieuwe maatregelen streefden vanaf 1995 naar verdere taakverdeling en pacificatie via een eerste schaalvergroting waarbij politiediensten in zgn. interpolitiezones, soms samengesteld uit meerdere gemeenten, verdere organisatorische samenwerking en onderlinge taakafspraken dienden te maken (Szabo, 1996: 3). Gekoppeld aan het vijfhoeksoverleg, dat als een onderdeel van het Pinksterplan overleg vooropstelde tussen de drie politiediensten en hun bestuurlijke en gerechtelijke overheden werd zodoende het fundament gelegd voor een beleidscyclus waarin periodiek beleidsprioriteiten werden geformuleerd, vervolgens vertaald naar een organisatorische strategie en na uitvoering in principe ook werden geëvalueerd.

Elders hebben we deze fase in de ontwikkeling van het Belgische politie- en veiligheidsbeleid als een scharnierperiode omschreven waarover een fraaie 'antropologie van de macht' kon worden geschreven en dat i.h.b. omwille van de beperking van de inhoudelijke discussies daaromtrent tot de *inner circle* van Binnenlandse zaken (Van den Broeck, 2001: 34). We onthouden hieruit dat daardoor een debat over de inhoudelijke taakstelling van de politie ook dan weer in de verdrukking kwam (Van den Broeck, 2001: 34) en er aan de onderlinge scheefgetrokken verhoudingen evenmin een blijvend antwoord kon worden gegeven. Desondanks kon met het (verplicht) opstellen van veiligheidscharters voor de eerste maal de idee van een beleidscyclus voor politie en veiligheidsbeleid worden geïntroduceerd en uitgevoerd.

Politieherforming

Midden jaren 1990 volgde een nieuwe golf van politionele en justitiële schandalen. Dit en de maatschappelijke reacties hierop gooiden het systeem opnieuw in crisis. De arrestatie van Marc Dutroux in augustus 1996 en de ontknoping van de hiermee verbonden ontvoerings- en pedofiliezaken leidden al gauw tot nieuwe eisen m.b.t.

maatregelen omtrent politie- en justitiebeleid. Het is elders al uitgebreid beschreven, opnieuw gaf de sociale controle van een schandaal en de hieruit voortvloeiende parlementaire onderzoekscommissie, de zgn. commissie Verwilghen, een aanzet tot verandering. In het voorjaar van 1997 gaf deze commissie haar visie op het politie(coördinatie)vraagstuk. Belangrijkste element hieruit was het pleidooi om de drie politiediensten te integreren in een structuur op twee niveaus (Hutsebaut, 2001: 72). Hoe dit er concreet diende uit te zien, daarover liepen de meningen uiteen. De regering reageerde met een aantal eigen initiatieven, waar onder de commissie voor een efficiëntere politiestructuur onder voorzitterschap van magistraat Huybrechts. Maar men geraakte ook niet uit de politieke tegenstellingen (Eliaerts, 1997b; Ponsaers & De Kimpe, 2001). Ook in de senaat werd in de schoot van de commissie binnenlandse aangelegenheden onder voorzitterschap van mevr. Milquet nagedacht over een gewenste toekomstige politiestructuur (Belgische Senaat, 1997). Daarbij werd geopteerd voor een sterke gedecentraliseerde politie op lokaal niveau met een aanvullende politie op federaal niveau geleid door drie directies (gerechtelijke en bestuurlijke politie en steundienst) die samen in een geïntegreerde structuur zouden opgaan (Belgische Senaat, 1997: 134-140).

Beleid 'in actie' werd vervolgens beleid 'in crisis'. Met de ontsnapping en kort daarop de arrestatie van Marc Dutroux in april 1998 viel de bodem weg onder het bestaande systeem. In het akkoord dat meerderheid en oppositie onder druk van de gebeurtenissen een maand later snel bereikten gingen gemeentepolitie, gerechtelijke politie en rijkswacht op in zulke, deels door de commissie Milquet beschreven, tweeledige structuur van lokale en federale politie die in een geïntegreerd verband zouden dienen samen te werken.

De lokale politiezorg zou voortaan worden uitgeoefend in politiezones, deels vergelijkbaar met de vroegere interpolitiezones, en waarin de gemeentepolitie en de lokale rijkswachtbrigades zouden opgaan. De lokale politie werd zodoende territoriaal onderverdeeld in 196 politiezones. Deze zouden zich ontfermen over de uitvoering van de basisfunctionaliteiten d.w.z. het onthaal, interventie, wijkwerking, opsporing, ordehandhaving (aanvankelijk incl. verkeer) en slachtofferbejegening (cf. PLP 10). Dit alles betekende een eerste schaalvergroting waarmee de lokale politiezorg werd geconfronteerd sinds de fusie van gemeenten. Op het niveau van deze lokale politiezones zou in de zgn. zonale veiligheidsraad verder beleid worden vastgelegd en geëvalueerd in periodieke zonale veiligheidsplannen. Ongetwijfeld zou dit alles impact hebben op de ambitie om tot een betere relatie en schakeling politie-bevolking te komen. Denken we bv. maar aan de wijze waarop basisfunctionaliteiten in verschillende diensten worden georganiseerd en onderling dienen te worden afgestemd en de gevolgen hiervan voor de mogelijkheden tot contact, doorverwijzing, mobilisatie van informele agents e.a.

In de federale component werden een aantal gespecialiseerde diensten ondergebracht met i.h.b. het logistieke, financiële en HRM beheer. De federale politie diende ook de

nodige steun aan de lokale componenten te leveren, alsook in te staan voor het gespecialiseerde politiewerk met o.m. een belangrijke gerechtelijke pijler waarin de voormalige bijzondere opsporingsbrigades (BOB) van de rijkswacht en de Gerechtelijke politie (GPP) fuseerden. De diverse politiefuncties van de verbindingswegen werden in het federale niveau geïntegreerd. De federale politie deed bij zijn taken voor grootschalige ordehandhaving daarbij ook beroep op capaciteit uit de lokale zones. Voor deze functionaliteiten zou het de federale en niet de lokale politie worden die de formele sociale controle uitoefent.

De federale politie, bijgestaan door gedetacheerde politiemensen van het lokale niveau, diende via de zgn. gedeconcentreerde steundiensten tevens de integratie en onderlinge afstemming te verzekeren tussen het federale en lokale niveau op het vlak van zowel bestuurlijke als gerechtelijke politie. Het beheer en verdelen van informatie neemt hierbij een belangrijke plaats in. Rode draad doorheen deze hervorming vormde immers de nood aan een betere afstemming, coördinatie en samenwerking, i.h.b. wat betreft informatiebeheer, tussen de verschillende politiediensten en tussen politie en gerecht.

Deze hervorming focuste met andere woorden begrijpelijkerwijze eerst op de structuur en de onderlinge verhoudingen tussen politiecomponenten. De discussies over de verhouding tussen federale en lokale politie en over de gewenste schaalgrootte illustreert dat vooral vanuit staatkundig oogpunt werd ingegrepen. Welke inhoudelijke rol de politie verder zou krijgen kwam daarbij op de tweede plaats. Desalniettemin wijzigde de hervorming een aantal condities waaronder de (formele) sociale controle vorm kreeg en dit vooral door de schaalvergroting, de taakverdeling tussen lokaal en federaal en de andere verhouding tot het bestuur (Enhus, 2003: 119). In deel III zal op basis van de publicaties van deel II hierop worden teruggekomen. Verder was er de professionalisering van het beleid via het vierhoeksoverleg met lokale en federale politie, bestuur en justitie in de zonale veiligheidsraad en de uitwerking daarbij van zonale veiligheidsplannen. Deze plannen zouden een belangrijke rol gaan spelen als onderdeel en onderbouw van een ruimere beleidscyclus die het ganse integrale veiligheidsbeleid in België tracht te overspannen.

Community policing, vertaald in de Belgische context als gemeenschapsgerichte politiezorg (GGPZ) werd vervolgens tot een van de belangrijkste 'stated goals' of *Leitmotiven* van de ganse hervorming gemaakt. Eerste concrete output hiervan vormde de omzendbrief CP1, die het conceptuele en culturele kader van deze benadering schetste. Nadien volgde een tweede omzendbrief CP2 die de organisatorische voorwaarden verduidelijkte tot het verwezenlijken van de concepten uit CP1. Hierin werd een sterke manageriale wending genomen die via de incorporering van de ideeën van totale kwaliteitszorg (EFQM, INK, CAF e.a. modellen) uitmondde in een nieuw en overkoepelend concept, excellente politiezorg genaamd (Bruggeman et al, 2007). Binnen de geïntegreerde politie werd een speciale directie CGL opgericht die ondersteuning en begeleiding diende te geven bij de verdere ontwikkeling van deze beleidsopties. Dit gebeurde o.a. door het leveren van steun aan de lokale politie bij de

ontwikkeling van de lokale beleidscyclus incl. ontwikkeling en opvolging van de zonale veiligheidsplannen (ZVP), het financieel beheer van de zones, de organisatieontwikkeling en de ondersteuning van community policing op lokaal vlak. Wat deze laatste betreft werden na de hervorming opnieuw pilootprojecten opgestart en opgevolgd (Vandevenne, 2005). In deel II wordt hierop teruggekomen.

Zowel de structurele als culturele opties die hiermee werden genomen maken van de hervorming een cesuur en variabele van belang wanneer verandering in sociale controleprocessen wordt onderzocht. Relevant was wat daarbij (alsnog) niet of nauwelijks veranderde bij deze hervorming, bv. de opleiding of de impact van de politievakbeweging (cf. het politiestatuut). De ontwikkelde thema's in dit doctoraat worden dan ook aan beiderlei zijde van deze hervorming in beschouwing genomen. Niet de hervorming is daarbij onderwerp van onderzoek, wel de impact ervan op de geselecteerde thema's.

De beleidscyclus ten behoeve van de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van de zonale veiligheidsplannen nam daarbij een belangrijke plaats in voor de realisatie van een innoverend en meer bevolkings- en probleemgericht politie- en veiligheidsbeleid. De voorbereiding van het ZVP bevatten eveneens de zgn. scanning & analysefase waarbij ook een grondige inventarisatie van de omgevingsproblemen dient te gebeuren. Zulke lokale scanning & analyse zou in politieel maatwerk kunnen resulteren, d.w.z. op maat van lokale sociale controlebehoeften. De vraag rijst wie deze omgevingsanalyse voor zijn rekening neemt, en op basis van welke gegevens deze gebeurt i.h.b. wat de inbreng hierbij kan zijn van de bevolking en de maatschappelijke omgeving. Keuzes hierin hebben gevolgen voor de definitie en selectie van maatschappelijke (veiligheids)noden en behoeften in deze veiligheidsplannen. Het zijn deze elementen die mede aangeven hoe men tegenover betere schakeling tussen sociale controle en revitalisering van informele controle staat. Alvast kan vermeld worden dat in vele politiezones daartoe bevolkingsbevragingen werden georganiseerd, hoorzittingen gehouden en wijkvergaderingen werden belegd (zie bv. Hamaeckers & Groenen, 2004). Nieuwe methodieken werden uitgetoetst, zoals de wijkbabbels (Hamaeckers et al, 2006) en het politiecafé (Tack, 2005). Onder de hoofding burgerparticipatie wordt hierop teruggekomen (infra).

Bij de systematische beleidsaanpak won gaandeweg een oriëntatie aan belang van problem solving m.b.t. hot spots of hot shots (cf. probleemgroepen). Van tel hierbij is de mate dat politie hierin trekker, al dan niet dominante partner of medespeler is. Ook belangrijk is of burgers en organisaties hieraan kunnen mee participeren, en daarbij op de beleidskeuzes kunnen wegen of louter worden ingeschakeld. Variaties hierin leiden ongetwijfeld tot verschillende concrete werkvormen. Dit heeft impact op het vermogen tot betere schakeling van formele-informele controle en revitalisering van de informele agents. De kwestie hierbij is ook of politie (of overheid) zelf gegevens verzamelt over of en hoe deze beleidsontwikkeling impact heeft op het realiseren van de door haar zelf afgekondigde doelstellingen betreffende community policing. In deel III wordt, i.h.b. bij

de uitwerking van onderzoeksvraag 1 en de terugblik daarbij op drie decennia van veranderingen bij de politie, teruggekomen op de impact van de hervorming op deze doelstellingen. Daarbij wordt tevens stilgestaan bij de verscheidene evaluaties die ondertussen van de politiehervorming werden gemaakt en in welke mate deze zich daarbij ook inlieten met de vraag in hoeverre community policing doelstellingen dichterbij realisering werden gebracht.

1.3.2. Bestuurlijke aanpak van onveiligheid

Vooraf in de steden resulteerden de federale parlementsverkiezingen van 24 november 1991 in een steile opgang van extreemrechts. Deze werden door de meeste politieke verantwoordelijken gepercipieerd als een tastbare illustratie van het groeiende legitimiteitsprobleem van de overheid o.m. wat betreft criminaliteit en onveiligheid(sgevoelens). Zoals in Frankrijk had overigens ook Brussel in de lente van dat jaar af te rekenen met stadsrellen. Het is via deze gebeurtenissen dat de in vorenstaande geschetste problemen m.b.t. de risicosamenleving en de belangrijke plaats en betekenis dat criminaliteit en onveiligheid hierin kreeg, ook in eigen land tot uiting komen. In het 'Contract met de burger', het regeerakkoord van 6 maart 1992, werd als antwoord hierop een verdere verdieping en versnelling van het Pinksterplan aangekondigd. De maatregelen dienden geconcentreerd op de meest urgente probleemgebieden in de grote steden (cf. deel II, publicaties 2 & 3, Van den Broeck & Eliaerts, 1997a-b). Via **veiligheidscontracten** die waren geïnspireerd op de Nederlandse en Franse preventie-initiatieven (resp. de commissies Roethof en Bonnemaïson, cf. supra sociale controle en preventiebeleid) investeerde men verder in de lokale politiewerking in de grote en middelgrote steden. Sommige stedelijke politiekorpsen ondergingen bovendien, en soms parallel hieraan grondige reorganisaties. Ook de situationele en sociale criminaliteitspreventie werd verder uitgebouwd. Voor Justitie werd via het snelrecht een snellere en efficiëntere beteugeling van de stadscriminaliteit aangekondigd. Via strafbemiddeling en gemeenschapsdienst werd werk gemaakt van alternatieve bestraffingsmogelijkheden.

Nieuwe vormen van toezicht via contracting

Qua evolutie in sociale controle processen en i.h.b. de betere schakeling en revitalisering noteren we qua politie hier het begin van de grote campagne voor 'meer blauw op straat' (Van den Broeck, 1995; Van den Broeck & Eliaerts, 1997a: 355-357). De aanwerving van burgerpersoneel en hulpagenten (nu agenten van politie) in de veiligheidscontracten dienden politieambtenaren vrij te maken voor het reguliere politiewerk. Hier leek te worden ingezet op een verhoging van de formele controle aanwezigheid, gericht op meer nabijheid in de wijken en zoals die in de voorgaande lokale reorganisaties (zie supra) al werd uitgetoet. Voor zulke wijk(gerichte)werking werd verder extra opleiding en middelen (en premies) aangekondigd. Ook kwamen er

extra middelen voor een beter contact tussen politie en migranten. De investeringen in politionele afdelingen of diensten die zich hoofdzakelijk bezighielden met situationele preventie, en i.h.b. het promoten van het betere 'hang- en sluitwerk', speelden duidelijk in op de angst- en onveiligheidsgevoelens van de mensen en gaven zo impliciet aan dat deze ook zelf een steentje konden bijdragen tot hun veiligheid. Tot op vandaag blijven zulke diensten in meerdere politiezones een vast onderdeel van de organisatie vormen. Doorgaans voeren deze diensten ook een vorm van hercontactname uit van slachtoffers. De aandacht die politie daarbij geeft, zonder dat noodzakelijk nog opsporingen worden verricht, is van belang om een vorm van politieel professionalisme te (trachten te) realiseren. In de later ontwikkelde reassurance policing benadering werd deze aandacht treffend omschreven als de *'bedside manners'* approach naar analogie met hoe dokters hun patiënten geruststellende aandacht geven. In dezelfde zin werd werk gemaakt van de uitbouw van een betere slachtofferbejegening via de aanwerving van maatschappelijke assistenten. Het zou een van de eerste ingangen worden waarlangs specifiek gekwalificeerd burgerpersoneel de politieorganisatie zou intreden. Hun doorverwijzingsfunctie paste in principe ook in een betere afstemming van politie met andere maatschappelijke organisaties. De niet-politionele criminaliteitspreventie legde de nadruk op de verhoging van het functionele toezicht, i.h.b. via de aanwerving van buurttoezichters, stadswachten en andere toezichthouders. De hulpagenten werden behalve voor de verkeershandhaving en parkeerproblematiek ook omwille van dit toezicht aangeworven. Op al deze punten zal uitgebreid worden teruggekomen in de publicaties van deel II en de verdere analyse en interpretatie ervan bij de uitwerking van de onderzoeksvragen 2 & 3 in deel III.

Andere belangrijke innovatie in het beleid betrof de oriëntatie op probleembuurtten en de focus daarbij op probleem- of risicogroepen. Een betere toeleiding van (maatschappelijk) 'kwetsbare' doelgroepen, zoals voetbalhooligans, drugsverslaafden en jonge (vaak allochtone) werklozen, behoorden tot de projectdoelstellingen. Hierbij kan een poging worden opgemerkt om ook te werken aan secundaire socialisatie en het opnieuw toeleiden van de doelgroep, vaak geconcentreerd in zgn. probleembuurtten, naar significante anderen en systemen zoals school, werk en vrijetijdsorganisaties. Voor een aantal problemen in het maatschappelijke verkeer en vooral in de publieke ruimte worden functies en activiteiten bedacht die niet door professionele, en dure, formele controle agents worden uitgevoerd. Ze worden eerder toebedeeld aan meer hybride semi-officiële functies (cf. onderzoeksvraag 2). De verbeterde schakeling tussen formele controle en de informele controle, en civiele samenleving in zijn geheel, wordt hiermee als het ware, via tussenschakels gezocht. De tussenpersonen zouden daarbij een signaalfunctie hebben om problemen of mankementen (aan straatinfrastructuur bv.) te melden aan de bevoegde instanties. Daarnaast zouden ze zelf kleinere problemen moeten kunnen oplossen, of mensen naar de bevoegde instanties toe leiden. Voor de aanpak van ernstigere veiligheidsproblemen kon dan naar de politie worden doorverwezen. Zulke functies als onderaannemer of tussenschakel waren tevens heel wat goedkoper dan het uitbreiden van de reguliere controlefuncties zoals politie. Alleen omwille van budgettaire redenen leek dit beleid dus al aantrekkelijk, niet het minst voor

de lokale overheden. Door de geringe opleidingsvereisten vormden het tegelijk interessante tewerkstellingsposten voor langdurige(r) werklozen en laaggeschoolden. Zulke tewerkstelling betrof een van de onderliggende doelstellingen van de contracten. Men sloeg zodoende twee vliegen in één klap. Mensen die een risico vormden voor afglijding naar uitsluiting en mogelijk naar delinquentie inpassen in projecten die net tot doel hadden deze afglijding tegen te gaan. Het beleid van focus op probleemgroepen en probleebuurtten werd daarmee als het ware tot in een kern van de projectaanpak doorgetrokken, nb. tot bij de werknemers zelf in de contracten. Waarbij echter ook direct de vraag rijst of hiermee wel medewerkers met de geschikte vaardigheden en attitudes konden worden aangeworven die toelaten tot een verbeterde interactie en schakeling tussen 'overheid' en burger te komen (zie bijgevoegd artikel Van den Broeck & Eliaerts, 1997; zie ook Enhus, 2006: 36; Cools, 2008). Hetzelfde dient overigens gezegd n.a.v. de proliferatie van een andere nieuwe functie, nl. de inzet van de 'veiligheidsbeambte' bij de politie van hoven en rechtbanken en de overbrenging van gevangenen, en die hierbij al eens uit het oog verloren wordt (Ponsaers & Berkmoes, 2003: 78). De aanwezigheid en interactie van deze nieuwe functies met de bevolking bevatte tevens de wens om ook de bewoners en gebruikers van straten en pleinen aan te moedigen zich in de publieke ruimte te bewegen en zodoende hun informele controle functie te doen uitoefenen. In die zin vormt 'revitalisering', zeker impliciet, een streefdoel van de projecten. Bewoners zouden zich hierdoor (terug) meer thuis en minder onveilig moeten voelen in hun buurt. Deze nabijheids-, signaal- en toeleidingsfuncties zouden in hun complementariteit met formele controlemechanismen moeten leiden tot een verhoogde effectiviteit van deze laatste. Al was het maar dat deze minder en gericht zouden dienen op te treden.

Hoe deze diensten zich tot elkaar, of tot de politie, zouden verhouden bleek alvast niet zo duidelijk. Resulteerde dit in een elkaar versterkend gegeven of gaf dit eerder aanleiding tot bevoegdheidsverkavelingen (Cools, 2008: 36)? Zeker in het licht van de moeizame culturele omslag bij politiemedewerkers voor zulke wijkgerichte aanpak rijst de vraag of spelers met dezelfde opdrachten niet aanleiding geven tot afschuiving van zulke taken. Hoe percipieert de burger deze functies, en hun verschillen? In de uitwerking van de onderzoeksvragen 2, 3 & ten slotte ook 4 wordt op deze punten uitgebreid teruggekomen.

Burgerparticipatie

Ter revitalisering van de informele controle werden burgers zelf ook aangemoedigd om actiever te participeren (cf. supra Terpstra, 2009). Met de reeds aangehaalde buurtinformatie netwerken werd een kader geschapen waarin neighbourhoodwatch initiatieven maar ook meer vigilante burgerwachten een plaats kregen binnen een 'ogen en oren van de politie' benadering. Het melden en doorspelen van info aan politie en andersom het signaleren en doorverspreiden van info komende van politie behoorde tot de kernopdrachten van het netwerk. In het perspectief van adviesverstrekking zagen daarnaast in meerdere steden, zo ook in Antwerpen als een van de onderzochte settings

in het empirische gedeelte, meldingspunten het licht waar bewoners terecht konden met problemen omtrent onveiligheid of met klachten of vragen betreffende de werking van de stedelijke diensten of politie (cf. deel II, publicaties 2 & 3, Van den Broeck & Eliaerts, 1997). Omwille van de gepercipieerde (politieke of electorale) kloof met de burger zocht de lokale overheid op meerdere plaatsen contact met bewoners via periodieke consultaties. In meerdere steden en gemeenten 'daalden' burgemeester, soms vergezeld van sommige schepenen en politietop, af in de wijken en antwoordden daar op vragen van de bewoners betreffende de lokale veiligheid en leefbaarheid. Projecten inzake buurt- en wijkontwikkeling, bewonersparticipatie, stadsherwaardering of '*gentrification*', en die gepaard gingen met subsidiestromen vanuit diverse niveaus (Vfik, Sif, Urban e.a.), organiseerden eveneens inspraakrondes (Nieuwinckel, 1996: 229-248; Martens, 1996: 193-206). In Gent, een andere onderzochte setting, werd o.m. via de veiligheidscontracten, geïnvesteerd in het ondersteunen van buurtcentra in functie van de versterking van de sociale cohesie en de publicatie van buurtkranten waaraan buurtbewoners konden meewerken. Daarin werd over het buurtleven gerapporteerd en bewoners gesensibiliseerd om deel te nemen aan het lokale verenigingsleven.

Vanuit vele politiezones werden ten behoeve van de beleidsvoorbereiding (vaak in de scanning & analysefase bij de opstelling van het ZVP, supra) of operationalisering van de visie en missie consultaties georganiseerd m.b.v. de specifieke methodiek van 'politiecafés'. Deze werkvorm werd geïnspireerd op de 'world café-methode' (cf. theworldcafé.com, zie ook Gastmans & Van Aerschot, 2003) uit het opbouwwerk. Uit een beschreven case study leren we dat bewoners in de politiezone daarbij vooral werden bevraagd over de gewenste rol van politie én bewoners bij het voorkomen en aanpakken van lokale fenomenen zoals overlast, kleine criminaliteit, verkeersveiligheid evenals hoe het contact met politie hierover kan worden verbeterd (Tack, 2005: 15). In hiermee vergelijkbare wijkbabbels werden op andere plaatsen min of meer gelijkaardige vragen voorgelegd aan bewoners van de politiezone (Hamaekers et al, 2006: 7). Soms kenden deze initiatieven een vervolg of aanvulling via de organisatie van wijkontmoetingen. Deze werden na oproep van politie door de wijkbewoners zelf georganiseerd. Aansluiting werd gezocht bij doelgroepen zoals jongeren en senioren, die in de politiecafés ondervertegenwoordigd waren (Tack, 2005: 21). Na deze acties werd steeds de vraag gesteld naar wat erop diende te volgen.

Qua sociale zelfredzaamheid en de versterking van de sociale cohesie vallen vanuit lokale en Vlaamse overheid de vele initiatieven te signaleren omtrent de ondersteuning van het wijkleven via schoonmaak- en verfraaiingsacties (cf. bv. Opsinjoren in Antwerpen), buurtfeesten, bbq-cheques e.a. Het opbouwwerk zelf ontwikkelde ook activiteiten rond burgerparticipatie (Cannoot, 2009; De Rynck & Dezeure, 2009). Als gevolg van inspraakinitiatieven op wijkniveau werd in Hasselt bv. verdere decentrale samenwerking georganiseerd tussen politie, gemeentediensten en sociaal werk. De sociaal werker nam, bv. in het project Vitaal Wijk, daarbij als buurtregisseur het voortouw en overlegde met een wijkteam samengesteld uit een stadswacht, technisch beambte van de gemeente, de wijkinspecteur en een aantal buurtbewoners (Ashworth

et al, 2005: 12). Ingezet werd op politieel optreden tegen overlast, herstellen van kleine fysieke mankementen en het versterken van het gemeenschapsgevoel, ook tussen autochtone en allochtone bewoners. Via inspiratie uit Nederland verschenen er tevens her en der buurtvaders in de, hoofdzakelijk Vlaamse en soms Brusselse, straten (Jacobs, 2004; De Veirman, 2006). Waar dit op sommige plaatsen relatief succesvol verliep (bv. Houthalen-Helchteren, cf. De Veirman, 2006: 21), liep het elders mis (Jacobs, 2004: 14). Redenen voor falen of succes hiervoor lagen vooral bij de (beperkte) inzet en ondersteuning van de wijkpolitie, de verwachtingen bij overheid en buurt(vaders), de mate van analyse bij aanvang, de mate van aanpak op maat van buurt en doelgroep en ten slotte bij het draagvlak bij andere organisaties. Ondanks de moeilijkheden zouden positieve effecten zijn vastgesteld geweest op het vlak van bijdragen tot vermindering van overlast en de preventie van rellen zoals in de Franse *banlieues* (Schuermans, 2009: 47)

In zowel de sociale zelfredzaamheids- als inspraakinitiatieven kon men ambities ontwaren tot betere schakeling met bewoners en ter revitalisering van de buurt, het buurtleven en het lokale sociale weefsel. Of de burger deze overlegvormen ook daadwerkelijk als reële inspraak ervoer, en of overleg in die zin ook als mobiliserend kan werken, is een andere kwestie. Of sociale zelfredzaamheid en de versterking van de sociale cohesie tot blijvende versterking van informele controle en betere schakeling van formele en informele controle leidt eveneens. Vooral de rol van politie of andere controle agents als ondersteuner draagt hierbij onze belangstelling weg.

Van veiligheidscontracten naar een (groot)stedenbeleid

De diverse vormen van contracting zouden vanaf einde jaren 1990 uitgroeien tot belangrijke, zonet de belangrijkste, motors van beleidsinnovatie, vooral wat betreft veiligheid en leefbaarheid in de steden. Daarnaast werden via een vergelijkbare subsidieregeling, zoals het Sociaal impulsfonds, ook initiatieven genomen ter bestrijding van de kansarmoede.

Wat qua veiligheidscontracten begon als een ondersteuning in de vijf grootstedelijke gebieden breidde in 1994 al uit naar negenentwintig grote en middelgrote steden. De contracten zelf, hun doelstellingen en hun financieringswijze zouden daarbij verscheidene keren worden aangepast. Vanaf 1995 werd zowel een drugs- als een justitieel luik, ter uitvoering van alternatieve gerechtelijke maatregelen, ingevoerd (Peeters et al, 2001: 36). Vanaf 1996 werden de contracten herdoopt tot veiligheids- en samenlevingscontracten, net om de doelstelling van sociale cohesie als 'stated goal' te benadrukken ten opzichte van de loutere veiligheidsbenadering. In 1997 werden de veiligheidscontracten aangevuld met een luik 'stedelijke vernieuwing'. Dit leverde financiering op voor renovatie en heropleving van (oudere) stadswijken en decentralisatie van stedelijke diensten (Devroe & Dormaels, 2006: 4). Vanaf 1998 werden doorstromingscontracten toegevoegd die in veertien steden navolging kregen (Peeters et al, 2001: 36) en waarvan de medewerkers ook werden ingezet voor meer

toezicht op netheid, vandalisme en andere overlast. Als gevolg hiervan zou een ganse 'batterij' aan zeer diverse toezichthoudende functies in stelling komen. Inventariserend onderzoek telde wat betreft de veiligheids- en samenlevingscontracten in 2003 al 77 diverse functionarissen (Hoste et al, 2004: 17). Met de wet van 15/5/2007 werd daarom besloten deze functies onder één paraplu van de gemeenschapswacht te brengen (Cools, 2008: 14).

De paars-groene³ regering Verhofstadt I, die in 1999 aantrad, stelde vervolgens een regeringscommissaris aan voor het grootstedenbeleid. Die sloot eveneens contracten voor stedelijke vernieuwing af met eerst elf en dan vijftien grote steden en gemeenten, waarvan velen ook al ontvanger van andere subsidies waren (Baeten, 2006: 17). Dit luik werd via een wet⁴ verder verzelfstandigd tot contracten van het grootstedenbeleid. Dit gaf aanleiding tot een nieuwe of verschoven subsidiestroom met nieuwe contract(beheers)structuren en een aparte minister verantwoordelijk voor het grootstedenbeleid (Willekens, 2006: 12). Veiligheid en preventie namen ook in deze contracten omzeggens een vierde van het budget in. Sociale cohesie nam bijna een derde en stedelijke ontwikkeling een vijfde van dit budget in (Baeten, 2006: 17). Onder de noemer veiligheid en preventie vielen de categorieën 'sociaal toezicht', 'preventie jongerencriminaliteit', 'prostitutie, drugsverslaving, mensenhandel', 'verkeersveiligheid' en ten slotte 'beveiliging' van openbare plaatsen. Zoals in de veiligheidscontracten werd het (verhogen van het) toezicht in de publieke ruimte gerealiseerd via aanwerving van stewards of parkwachters. Andermaal betrof het hier projecten voor laaggeschoolde werklozen. De projecten voor preventie van jongerendelinquentie bewandelden de gekende paden met het aanbieden van ontspanningsmogelijkheden (vnl. sport, computer e.a.). Interessant is dat er ook specifieke projecten werden opgenomen gericht op de begeleiding van jeugd-delinquenten. Voor de leeftijdsgroep tussen twaalf en achttien betroffen het in Antwerpen bv. het Traject 2, en voor jongvolwassenen, i.h.b. harde kernjongeren, was er U-turn (Gilleir, 2008). De U stond daarbij voor een gewenste bocht van 180° in het gedrag van de jongeren. Prostitutieprojecten richtten zich op doelgroepen (bv. jongensprostitutie) of pasten zich vooral in het perspectief van de herontwikkeling van prostitutiebuurten. Beveiliging had betrekking op het verbeteren van verlichting van openbare plaatsen, pleinen en parken en het herstellen en reinigen van straatmeubilair (cf. vandalisme, graffiti).

Opnieuw was het gevolg dat dit beleid werd gefocust op (probleem)buurten en – groepen. Maar met de elementen stedelijke vernieuwing en buurtontwikkeling werd opnieuw een perspectief vanuit sociale deprivatietheorieën ingebracht. Er was sterke gelijkenis, om niet te zeggen overlapping van doelen en middelen met de veiligheidscontracten. De nood aan afstemming en coördinatie, ook tussen sociale controle en sociale cohesie, nam nogmaals toe. Versnippering en verkaveling, ook

³ Met een coalitie van liberalen, socialisten en groenen (ecologisten).

⁴ Wet tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid, 17/7/200, B.S. 4/8/2000.

tussen het federale en het gemeenschapsniveau, noopten de betrokken instanties tot afstemming en 'ketenvorming' (Willekens, 2006: 14). Sommigen vatten dit wat prozaïscher samen als de noodzaak tot ontwikkeling van een 'gelaagd' beleid (Baeten, 2006: 19). Overleg op federaal vlak tussen verantwoordelijken voor veiligheidscontracten en grootstedenbeleid resulteerde in een herverdeling of uitwisseling van een aantal bestaande projecten tussen deze financiers. Preventie en aanpak van jeugddelinquentie ging naar het veiligheidscontract. Buurtontwikkeling ging naar het grootstedenbeleid. Controle en gelegenhedenbenaderingen enerzijds en sociale deprivatie benaderingen anderzijds werden zodoende terug uit elkaar gehaald. Onduidelijkheid over de oriëntatie en al dan niet revitalisering van de veiligheidscontracten als nestor onder de contractformules belemmerden dit proces evenwel. Merken we terzijde op dat aanhoudende onduidelijkheid over het statuut van de medewerkers en de financiële continuïteit van de contracten niet zelden een definitieve zet gaf aan medewerkers om te vertrekken. Ook intern vielen verschuivingen op te tekenen. Toezichtsprojecten zoals parkwachters bv. werden onder de noemer van sociale cohesie ondergebracht, en kregen daarnaast nog andere doelstellingen te realiseren zoals diversiteit, gendergelijkheid, participatie en duurzame ontwikkeling. De veiligheidscontracten werden door deze herverkaveling uiteindelijk ook deels 'uitgekleed' (Willekens, 2006: 13-14). De specifieke politie(preventie)projecten werden later uit het contract gelicht en opgenomen in de federale dotatie voor de lokale politiezones.

Merken we hierbij nog op dat deze ganse spectaculaire en stelselmatige uitbreiding van het beleid werd doorgevoerd zonder dat er een duurzaam programma aan werd verbonden van onafhankelijk, herhaald en systematisch wetenschappelijk onderzoek met proces- en vooral effectevaluatie. Verscheidene onderzoeksequipes voerden in opdracht van Binnenlandse zaken wel evaluerend onderzoek uit maar dit gebeurde doorgaans met (te) korte contracten en (te) weinig middelen en zonder langere termijnperspectief (Van den Broeck, 1995; Ponsaers, 1999).

Integrale veiligheid

Het zo-even geschetste en uitdeinende systeem van contracting waarbij vanuit het federale beleidsniveau het lokale beleid financieel werd aangemoedigd om een lokaal veiligheidsbeleid te ontwikkelen, resulteerde het daaropvolgende decennium in een beleidspraktijk die de uit Nederland overgenomen term integraal veiligheidsbeleid kreeg toebedeeld. Het rapport van de commissie Roethof luidde midden jaren 1980 in Nederland de opgang van de bestuurlijke preventie en aanpak van onveiligheid in (supra). Wanneer we de draad een kleine tien jaar later terug opnemen, een volledig historisch overzicht hiervan valt buiten dit bestek, blijkt dat het beleid heel wat verder evolueerde richting het concept van integrale veiligheid.

Kerngedachte van de term integraal veiligheidsbeleid (IV-beleid) slaat op de geïntegreerde en omvattende aanpak van onveiligheid door overheid(sorganisaties),

maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers samen (Devroe & Reynders, 2005: 86) Het omvattende en geïntegreerde doelt zowel op de horizontale als verticale betrokken partners. Met geïntegreerde werking wordt de coherente en opgevolgde aanpak bedoeld in de zgn. veiligheidsketen en dit gaande van pro-actie en preventie, preparatie, repressie tot nazorg. Maar waar dit bij de bestuurlijke aanpak van één bepaald veiligheidsprobleem zou volstaan, heeft het IV-beleid ook betrekking op de samenhang tussen de diverse problemen van onveiligheid en op het feit dat deze ook in samenhang dienen te worden aangepakt (De Haan, 1995: 30). Het gaat hier met andere woorden om 'multidimensionaliteit' op meerdere terreinen (Cazaux & Hebberecht, 1997: 56). Een evenzeer belangrijk uitgangspunt is dat de inbreng van de bevolking als informele controle agent zichtbaar dient gemaakt (Meijlaers, 2006: 16).

Deze aanpak werd verder gestructureerd via de zogeheten Integrale veiligheidsrapportages. In 1993 werd in Nederland de eerste van deze rapportages gepubliceerd. Deze bevatte naast een beschrijving van de veiligheidstoestand, een uitleg over het nieuwe concept integrale veiligheid (IV) en zijn achterliggende bedoelingen (Kohnstamm, 1995: 8-9; Vlek, 2005: 15). De veiligheidstoestand omvatte gegevens over de geregistreerde misdrijven, de veiligheidsrisico's en de (on)veiligheidsgevoelens (Devroe & Reynders, 2005: 86). Nadien volgden tweejaarlijks landelijke, en deels ook lokale IVR rapportages. Verdere operationalisering van deze begrippen gebeurde via het stappenplan integrale veiligheid. Daartoe werd breed ingestoken met een uitgebreide monitoring over aard en omvang van onveiligheid en een brede en planmatige aanpak gericht op daders, slachtoffers, omgeving en oorzaken van onveiligheid.

In navolging van de commissie Roethof (1984) en het beleidsplan Sec (1985) in Nederland, kwamen ook in België het initiatief en het zwaartepunt bij de aanpak van onveiligheid ook bij de bestuurlijke overheid te liggen. Via de regierol voor de gemeenten deden deze laatsten niet meer alles zelf maar stimuleerden en faciliteerden ze veeleer en stelden ze daarbij hun prioriteiten.

In het federale regeerakkoord van juli 1999 werd de minister van Justitie bewaker van de integrale veiligheidszorg (Devroe & Reynders, 2005: 84). Deze optie vormde voor Hebberecht (2000: 102, 105) alvast een bewijs van een gebrek aan een integrale en collegiale benadering van integrale veiligheid op het federale beleidsniveau. Hij stelde dus de (verbeterde) schakelingscapaciteit en onderlinge empathie van meet af aan in vraag. In de door de minister van justitie voorgestelde benadering werd de idee van de veiligheidsrapportage, de monitoring en het werken met de veiligheidsketen uit Nederland overgenomen. Hierbij zijn nog twee belangrijke evoluties van tel: de ontwikkeling van de Kadernota integrale veiligheid en de ontwikkeling en aaneensluiting van diverse veiligheidsplannen. Chronologisch gezien waren deze veiligheidsplannen er het eerst want ze werden opgenomen in de Wet op de geïntegreerde politie (WGP 7/12/1998, B.S. 5/11999) (Devroe, 2003a: 75). De plannen behandelen de wijze waarop integraal veiligheidsbeleid op zowel lokaal als federaal niveau gestalte krijgt alsook, niet onbelangrijk voor de integraliteit, hoe deze zich als ware het blaadjes van een 'klavertje vier', onderling verhouden. Daartoe werd een vademecum veiligheidsplannen

uitgewerkt (Ponsaers & Enhus, 2000). Specifiek Belgisch hierbij is dat het ook als antwoord diende voor de jarenlange afwezigheid van een coherente criminologische politiek en het ontbreken van enige planning, sturing en controle op de politie in het bijzonder (Devroe, 2003a: 75).

De Kadernota integrale veiligheid, uitgewerkt door de tandem Binnenlandse zaken (Algemene Directie Preventie- en Veiligheidsbeleid) en Justitie (Dienst voor Strafrechtelijk Beleid), werd voor de eerste maal einde maart 2004 goedgekeurd. Ze vormden de basis voor een overkoepelend, federaal veiligheidsbeleid van de federale regering en onderbouwden zodoende het nationaal veiligheidsplan (NVP, 2004: 4) (zie ook Bruggeman, 2008: 137-146). De nota drukte ook het 'engagement' uit van de federale overheid om een veiligheidsbeleid te voeren dat coherent zou zijn op de onderscheiden gezagsniveaus. In die zin schetste de kadernota de krijtlijnen voor de zonale en integrale veiligheidsplannen op lokaal vlak. De kadernota overkoepelde als het ware de viereenheid van veiligheidsplannen en gaf aan wat de federale overheid hier zelf bij doet. Deze kadernota definieerde van meet af op zeer duidelijke wijze de prioriteiten van het federale niveau. Per prioriteit werden systematisch resp. een definitie, diagnostiek, beeldvorming als aanpak ontwikkeld. De aanpak werd verwoord in globale strategische doelstellingen en uitgesplitst per onderdeel van de veiligheidsketen. Ten slotte werd per prioriteit aangegeven welke relevante partners men in de aanpak zag en welke evaluatiecriteria men zou gebruiken. De prioriteitenlijst bevatte bovenlokale, gespecialiseerde en internationale prioriteiten alsook lokale, buurtgerelateerde fenomenen waarvan overlast het meest in het oog springende is. Het overkoepelende zit hem vooral in de ruimheid van de thema's en niet zozeer in de verbinding tussen bovenlokale of gespecialiseerde (federale) en lokale thema's. De uitwerking van de bovenlokale en gespecialiseerde thema's gebeurt bv. bij voorkeur met en door de federale politie en hun partners op (overwegend) federaal niveau. De link en coherentie met de lokale politie en partners zal in zulke benadering dan tot uiting moeten komen in de resp. zonale en lokale veiligheidsplannen. Merken we nog op dat aan de globale evaluatie van de kadernota, in goede traditie, welgeteld één paragraaf werd besteed op een totaal van honderdtwintig pagina's tekst.

Het staat buiten kijf dat politie een belangrijke plaats in deze plannen inneemt. Er zijn twee politiebeleidsplannen: het nationale en het zonale veiligheidsplan (De Kimpe, 2005: 186-187). Beide plannen die de onderbouw van de cyclus vormen, worden qua bovenbouw gecomplementeerd met resp. een lokaal en federaal (integraal) veiligheidsplan en waarin resp. burgemeester en de ministers van Binnenlandse zaken en Justitie de verantwoordelijkheid voor nemen. De cyclus begint top-down met de bovenbouw op de grootste schaal, nl. het federale veiligheids- (en detentie)plan (Ponsaers, 2001: 110). In april 2000 gebeurde dit voor de eerste keer onder regie van de minister van justitie en werden de prioriteiten van het integraal veiligheidsbeleid vastgelegd. Vervolgens werden deze prioritaire doelen en fenomenen meegenomen in het nationale veiligheidsplan (NVP) dat, na voorlegging aan parlement en federale politieraad, waarin voor deze laatste andermaal gerechtelijke en bestuurlijke overheden

zijn vertegenwoordigd, door de federale politie dient uitgevoerd. Het zonale veiligheidsplan, dat goedgekeurd wordt in de zonale veiligheidsraad, richt zich in de beleidscyclus eveneens op zowel het federale als nationale veiligheidsplan en geeft duidelijk aan welke bijdrage de lokale politie zal leveren aan deze prioritaire doelen en fenomenen. In die zin bracht dit de opvatting dat (on)veiligheid niet enkel criminaliteit maar ook leefbaarheid omvat zeer zeker tot bij politie en justitie (Ponsaers, 2001: 114). Hoe dit begrip leefbaarheid dan zou worden opgevat is evenwel een andere zaak (infra).

Niet toevallig werd deze structuur en het feit dat de functionele sturing van boven komt opgenomen in de wet op de geïntegreerde politie (Ponsaers, 2001: 110). Zodoende is er een rechtstreekse link tussen de politiehervorming en de ontwikkeling van het IV-beleid en de beleidsdoelstellingen tussen beide. Deze link stelt de verhouding aan de orde tussen wat politie beleidsmatig doet en hoe zich dit verhoudt tot dit IV- beleid en eventuele andere daar bij betrokken partners. De wijze waarop integrale veiligheid wordt verweven met politiebeleid is zeker geen neutrale keuze. Dat de politie in het zonale veiligheidsplan bovendien als de dominante partner en spelverdeler kan worden beschouwd hoeft geen betoog. Het is bij de korpschef van politie dat de beleidsvoorbereiding zit in de vorm van gegevensvergaring en -verwerking via de scanning & analyse. Een scanning en analyse die deel uit maakt van de beleidsvoorbereiding om, conform de principes van community policing, ook bottom-up het veiligheidsbeleid gestalte te kunnen geven (Ponsaers, 2001: 110). In de praktijk is het veelal de korpschef die zijn burgemeester hierover inlicht en prioriteiten aanbrengt (cf. deel II, publicatie 4, Van den Broeck & Verduyn, 2007: 67). Een evenwichtig integraal beleid veronderstelt daarbij evenwel ook een evenwichtige en integrale inbreng en analyse van meerdere partners (zie ook Salmon, 2002: 41). Bottom-up (vanuit de lokale politie) werken betekent immers nog niet dat hierbij ook per definitie veel inbreng van andere partners en burgers verzekerd is. Kortom, hoe brengt deze constructie van lokale zonale planning de ideeën van partnerschap en multi-agency approach in de praktijk en dit i.h.b. ten behoeve van een betere schakeling van formele en informele agents en een ondersteuning en mobilisering van de laatste door de eerste (cf. onderzoeksvraag 3)? Het spanningsveld tussen de 'stated' en 'real' goals van het beleid worden hier andermaal zichtbaar. Dit betreffen vragen die niet enkel van tel zijn bij de beleidsvoorbereiding, maar ook nog en meer bij de beleidsuitvoering én evaluatie. Het interesseert de burger uiteindelijk of problemen worden aangepakt, en niet zozeer of dat politie haar aandeel hierin al dan niet netjes heeft uitgevoerd. Dat laatste is evaluatie die eerder intern gericht is.

Ander aspect van (dominantie in) de verhouding tussen spelers op het terrein uit zich in de relatie tussen de plannen. Het politiebeleid kent naast de bestuurlijke ook een justitiële, gerechtelijke component en aansturing. In de bovenbouw van de plannen werd integrale veiligheid niet toevallig ondergebracht bij de minister (van Justitie) die de criminologische politiek en het strafrechtelijke beleid afkondigt. Dient vanuit dit perspectief niet besloten dat drie van de vier plannen in het klavertje vier veeleer een geïntegreerd veiligheidsbeleid afkondigen? Het integrale ervan zit vooral in de

ketenvorming tussen partners evenals in de veiligheidsketen die preventie toevoegt aan de van oudsher beteugelende en repressieve oriëntatie van politie en justitie. De multidimensionaliteit van integrale veiligheid bevat zoals aangegeven tevens de samenhang tussen veiligheidsproblemen en achterliggende problemen en oorzaken. De inbreng hierbij vanuit onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting, welzijn e.a. zijn van groot belang. Het betreft hier het geïntegreerde stedelijke beleid (Van den Broeck & Raes, 2000). Daartoe dient de vierde schakel in de plannenmakerij, het lokale integrale veiligheidsplan en de afstemming ervan op de andere plannen. Hierbij is de regierol van de gemeente cruciaal (Devroe, 2003: 85). In deze allesomvattende benadering vormt het afgestemde geheel van geïntegreerde criminele politiek en geïntegreerd stadsbeleid samen het integrale veiligheidsbeleid (Van den Broeck & Verduyn, 2007: 53, cf. deel II, publicatie 4). De vraag rijst of binnen dit geheel aan plannen het geïntegreerde stedelijke beleid, waarin naast formele ook informele en primaire socialisatieprocessen aan bod komen, (nog) wel uit de verf kan komen en hoe dit op de andere beleidsterreinen wordt geënt. Nog niet te na gesproken of vier afzonderlijke plannen daarbij de beste optie vormen om zulke integraliteit te realiseren. Feit is alvast dat van de lokale integrale plannen, die geen wettelijke verplichting kennen, op weinig plaatsen tot nu toe iets in huis kwam (De Pauw & Heene, 2006: 45). Kortom, van bij aanvang konden interessante vragen worden gesteld over hoe het gesteld is met de coherentie tussen al deze plannen zowel in benadering als in uitvoering. Temeer daar er voorheen al een flinke traditie bestond in beleidsversnippering van criminologische politiek (Van den Broeck, 2001: 98; Eliaerts, 1997). Mogelijke consequenties hiervan werden al geduid als symboliek of bestuurlijke drukte (Van der Wouden, 1995: 50). In het eerste geval blijven de plannen enkel op papier bestaan, in het tweede geval wordt de integraliteit op alle vlakken en tegelijk nagestreefd en schiet het beleid uit naar alle richtingen. Een situatie die zich bv. in Antwerpen zou voordoen (Van den Broeck & Verduyn, 2007) en vanaf 2005 aanleiding zou geven tot een nogal radicale beleidsomslag (cf. deel II, publicatie 4 en infra deel III). Daarbij werd gekozen voor focus of 'kernbeleid' i.p.v. verbreding, en dan wel i.h.b. op de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit en overlast. Beleidsmiddelen werden gericht op 'hot spots' of probleemgebieden en 'hot shots' of probleemgroepen en individuen, alsook gebruikt voor aanvullende en ondersteunende initiatieven zoals de installatie van camera's of de ontwikkeling van administratieve sancties (Meeuws, 2007: 81). De aanpak van de maatschappelijke achtergronden m.b.t. gebieden of groepen, i.h.b. het tegengaan van verdere sociale uitsluiting, werd aan anderen overgelaten. Integraal veiligheidsbeleid werd zodoende omgeturnd tot een stedelijk en bestuurlijk criminaliteits- en overlastbestrijdingsprogramma dat als annex aan het zonale veiligheidsplan kon worden toegevoegd.

Onder de paraplu van integraal veiligheidsbeleid boden zich met andere woorden vele en interessante ontwikkelingen aan, die weerslag hadden op de inrichting van sociale controle en de onderlinge verhouding en schakeling tussen de verschillende agents en agencies hierbij. Onder welke condities wordt tot betere schakeling gekomen, i.h.b. tussen politie en andere spelers op het terrein? In welke beleidsopties blijft nog sprake van ondersteunende en mobiliserende kracht ten gunste van bewoners?

Het woord 'integratie' draagt de ganse problematiek van afstemming en (in)schakeling overigens al in zich. Integratie veronderstelt immers bundeling en niet assimilatie, waarbij de respectieve onderdelen met hun eigen doelstellingen zichtbaar blijven. Maar net dat blijkt binnen het begrip integraliteit de uitdaging. Er gaat een grote, vanzelfsprekende kracht van uit: dit is beter dan het voorgaande, en niemand met enig gezond verstand kan er tegen zijn. Dit voedt tevens het gevoel dat 'integratie' tegenstellingen kan overstijgen of met een zekere neutraliteit naar de problemen kan kijken. Een integratiediscours werkt in die zin mogelijk versluitend. Het geeft niet meer duidelijk aan welke ordening het aanbrengt, welke ingang het neemt om de werkelijkheid te begrijpen. Problematischer wordt het nog als zulke vanzelfsprekendheden' ook '*vanzelfszwijgheden*' worden, d.w.z. als ze een context worden waarin mogelijke verschillen niet meer verwoord kunnen worden (cf. deel II, publicatie 4). Als er nog ruimte is voor verschil, dan wel binnen de grenzen die het dominante vertoog bepaalt. In die zin heeft een 'insluitend' integrerend discours ook een 'uitsluitend' effect waardoor het al evenzeer kan dwingen tot assimilatie aan het dominante discours of althans aan dit van de dominante partners.

In elk geval leert dit ons dat een integraal veiligheidsbeleid, zoals dat ook het geval was met community policing, eerder dient aanzien als een 'pasvorm' waarin een verdere inhoudelijke en maatschappelijke oriëntatie van het beleid nog vorm dient te krijgen en dat verschillen in visie vanwege de betrokken partners, ook wat betreft de oriëntatie van sociale controle en de verhouding en schakeling tussen formele en informele processen, nog boven tafel dienen gekregen worden (Van den Broeck & Verduyn, 2007: 57).

Overlast, incivilities en G.A.S. aanpak

Met de commissie Roethof werd het belang beklemtoond van de kleine criminaliteit voor de veiligheid en leefbaarheid in de buurt. Het bestuurlijke preventiebeleid was geboren. De beleidsontwikkeling die van hieruit startte, resulteerde in het integrale veiligheidsbeleid. Dit beleid zou de focus meer op probleem- of risicobuurt brengen en op dito groepen in of uit deze buurten. Het verankerde dit tot de kern van de criminologische politiek en al de daarin betrokken actoren incl. politie en justitie (cf. ketenvorming). Vluchten kon sindsdien niet meer (Eliarts, 1999: 157). Vooral sinds 'zwarte zondag' werd deze focus politiek uitgelegd als een poging om tegemoet te komen aan verzuchtingen van de burgers in deze buurten. De geïnstalleerde meldpunten en allerhande buurtgerichte metingen, alsook de veiligheidsmonitor zoals die sinds 1997 wordt afgenomen, bevestigen deze optie gezien ze expliciet naar zulke problemen betreffende leefbaarheid op buurtniveau peilden. Volgens de uitslagen van de veiligheidsmonitor wordt vanaf 1998 onder deze problemen vooral begrepen: verkeer (overdreven snelheid, agressief verkeersgedrag en parkeerproblemen), rondhanggedrag van jongeren, i.h.b. het verwijt dat ze voorbijgangers en buurtbewoners lastigvallen en intimideren, en verder het zwerfvuil op straat incl.

hondenpoep. Daarnaast is er nog lawaaioverlast en andere milieuproblemen alsook storend gedrag in de publieke ruimte met vandalisme, vernielingen van straatmeubilair, graffiti, loslopende honden, spuwen e.a. (Devroe, 2003b: 16) Het beleidsdiscours vond daarbij aansluiting met de reeds lang gedane bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek dat burgers in hun directe leefomgeving niet zozeer wakker liggen van de ernstige criminaliteit, dan wel van de veel voorkomende criminaliteit en de vele leefbaarheid (-en samenlevingsproblemen). In eigen land werden overigens keer op keer dezelfde vaststellingen gedaan (zie o.m. De Valkeneer, 1988; Hebberecht et al, 1992; Eliaerts, & Enhus, 1992; Van den Broeck & Raes, 2000) Het zijn deze zaken waarvoor bewoners en wellicht ook passanten, hoewel deze eigenlijk nooit worden bevraagd (!) (cf. Ponsaers, 2010), het meest bekommerd om zijn in de wijk. Ze lokken mijdingsgedrag uit en versterken gevoelens van angst en onbehagen of vormen althans het onderwerp waarop deze zaken worden geprojecteerd (Vandenhove, 2003: 55). Het erkennen en integreren van deze bekommernissen in het beleid zou kunnen aangeven dat de inbreng van de burger wordt gevaloriseerd (Devroe, 2003b: 11). Het blijft dan wel de vraag welke burger wordt gehoord, en of deze burger niet eerder als bron of hoedanigheid van een potentiële electorale steun of bedreiging wordt gehoord.

Het geheel van kleinere, maar vaak voorkomende delicten en ordeverstoringen werd gaandeweg gevat onder de noemer van overlast (Van den Broeck & Raes, 2000). Waar in Nederland de term al midden jaren 1990 ingeburgerd was duikt hij in België in beleidsteksten vooral op vanaf de regeerverklaring van de paarse regeringscoalitie van Verhofstadt II⁵ van 2003. De aanpak van overlast diende hierbij opgenomen in de zonale veiligheidsplannen. Dit wellicht ook omdat de ontwikkeling van de lokale integrale veiligheidsplannen, als vierde onderdeel van de beleidsplanningscyclus (supra) maar zeer moeilijk van de grond kwam (De Pauw & Heene, 2006: 45). Vooral de opname van overlast als prioriteit in de kadernota integrale veiligheid zette een top-down proces in gang dat leidde tot beleidsinitiatieven op lokaal vlak.

Sindsdien is heel wat inkt gevloeid over wat overlast eigenlijk betekent, maar tot in de definities toe worstelde men met een werkbare en juridisch sluitende omschrijving (Devroe, 2003b: 8). Binnen het bestek van deze bijdrage is niet enkel het begrip overlast van tel dan wel de evolutie in benadering en beteugeling ervan. Wat de benadering betreft kunnen de volgende zaken worden opgemerkt. Feit is dat door de agendasetting ervan, en de opmars van nieuwe handhavingsinstrumenten, de tolerantie ervoor afnam. Dit deed de roep om meer en harder optreden ertegen enkel verder toenemen. Voorts valt de geladenheid op van bepaalde gebruikte terminologie. Het hoger vermelde overzicht van overlastvormen bevat een aantal zaken, zoals spuwen, zwerfvuil dumpen, beledigingen en onbeleefde uitlatingen die onder de noemer onwillevendheden of *incivilités* werden geordend. Daarmee werd ook een meer morele connotatie aan de inbreuken gegeven. Tegelijk focuste men zich meer en meer op de repressie van de

⁵ Deze coalitie van liberalen en socialisten, zonder groenen verwees in haar 2^e regeerverklaring nog sterker naar overlast dan in haar eerste van 1999 (Klinckhamers, 2003: 49).

individuele overtreder en hun daders en niet meer op de context. Zulke aanpak veronderstelde meer inzet van personeel en middelen voor de vergaring van de bewijskracht. Personeel en middelen die niet meer alleen vanuit de overheid dienden te komen.

In de ons omliggende landen viel een evolutie op te tekenen die een aantal overeenkomsten hiermee vertoonde. In het Verenigd Koninkrijk investeerde het beleid veel in de aanpak van de *'incivilities'* of *'anti-social behaviours'* (Crawford, 2008, 2009; Lippens, 2006). Een aanpak die ook daar verweven werd met het inzetten van zowel publieke als private veiligheidsspelers. Integraal veiligheidsbeleid werd aan de andere kant van het kanaal dan ook gevat als de *'local governance of crime'* (Crawford, 1997). Het samenspel van publieke, semi-publieke/private en private politie- en toezichtsvormen kreeg de term *'plural policing'* mee. (Crawford et al, 2005) In deel II wordt hierop teruggekomen. In de Verenigde Staten geraakte de ganse problematiek gekend en verweven met de zgn. *'broken windows'*-benadering. Gebaseerd op (beperkt) sociaal-psychologisch onderzoek stelde deze benadering dat onbestrafte kleine (overlast)inbreuken meer en zwaardere delictsvormen aantrekt⁶. Het opduiken van rondhangende jongeren, vandalisme, openbare dronkenschap e.d. in een buurt zou zonder adequate respons aanzuigingskracht uitoefenen op personen of groepen die zwaardere feiten plegen zoals inbraken, drugdealen, overvallen e.a. Als remedie werd bijgevolg voorgesteld om snel tegen kleine ingrepen en hun daders op te treden alvorens verdere achteruitgang zich voordoet. Vooral later gekend geworden beleidsopties zoals *zero tolerance* en, in mindere mate, de *CompStat* aanpak zouden zich inspireren op de broken windows analyse. De morele connotatie bestaat erin dat deze personen of groepen worden beschouwd als indringers in de gemeenschap en zich zodoende ook buiten de gemeenschap en de normen en waarden ervan plaatsen. Niet enkel de materiële, maar ook en vooral de morele orde wordt verstoord. In deze context van belang was alvast de veronderstelling dat het verzwakken van informele sociale controlevormen, o.m. door gebrek aan actie vanwege formele sociale controle, verder delinquent gedrag zou genereren. Dit gebrek aan actie zou mede het gevolg zijn van twee zaken. Enerzijds omdat het beteugelen van kleine inbreuken door politie niet als echt politiewerk zou worden aanzien en anderzijds omdat, zeker bij gebrek aan harde bewijzen en gekende daders, de verdere vervolging ervan doorgaans ook vrij moeilijk is. Als alternatief hiervan dient politie in deze benadering vooral ordehandhavend op te treden naar de personen en groepen die de overlast (gaan) veroorzaken. Achterliggende gedachte is dat vroegtijdig optreden en ingrijpen, alvorens

⁶ In het experiment (cf. Zimbardo) dat aanleiding gaf tot deze benadering werd een speciaal daartoe achtergelaten auto in een middenklasse wijk aanvankelijk onaangeroerd gelaten en dit in tegenstelling tot een gelijkaardige auto in een achterstandswijk, die vrijwel onmiddellijk werd gemolesteerd en ontmanteld. Maar wanneer de onderzoekers eigenhandig vernielingen aanbrachten aan de auto in de middenklasse wijk, werd deze auto vrij snel op vergelijkbare wijze als in de verpauperde wijk verder afgebroken. Verval in een 'normale buurt' gaat veel sneller als er al tekenen van verval bestaan en deze niet aangepakt worden, luidde de conclusie. Uit deze gegevens werd een ganse reeks van gevolgtrekkingen gemaakt (Wilson & Kelling, 1982).

van (ernstige) strafrechtelijke inbreuken sprake is een 'preventieve' werking heeft. In de praktijk houdt dit vaak het weggagen van ongewenste personen in. Sterkere sociale controle door de buurtbewoners zelf, in de vorm van neighbourhoodwatch of ev. burgerwachten zou eveneens kunnen bijdragen tot het verjagen van de ongewenste indringers. Voor de modellendiscussie i.v.m. community policing vormt broken windows, die veeleer als parabel dan als een echt model kan worden beschouwd (Ponsaers, 2003) een belangrijk element in de analyse van de maatschappelijke (en politieke) oriëntatie van het politie- en veiligheidsbeleid. Zowel in de empirische stukken van deel II als de verdere bespreking ervan in deel III wordt op deze benadering teruggekomen. Daarbij wordt nagegaan of broken windows kan worden beschouwd als een exponent van een bepaalde interpretatie van community policing waarin deze laatste zich primair richt op de (versterking van de) handhaving van de openbare orde en niet zozeer (meer) op een probleemgerichte aanpak van oorzaken van delinquentie. Dat zowel verloedering en verzwakking van informele controle beiden het gevolg konden zijn van achterstelling en soms zelfs verpaupering van de wijk komt in de broken windows benadering bv. niet meer aan bod. We zullen broken windows in die zin (cf. publicatie 7 in deel II) bespreken als illustratie van een pragmatische hoewel ook deels cynische en ideologische wending binnen de community policing filosofie. De link tussen broken windows en de aanpak van overlast ligt vervolgens voor de hand.

De aanpak van overlast werd zowel in Nederland en België, geheel in lijn met het integrale veiligheidsbeleid, vooral via lokale bestuurlijke weg verder ontwikkeld. De ervaring dat de strafrechtelijke aanpak ervan weinig zoden aan de dijk bracht versterkte deze insteek bij de lokale overheid. Dit had te maken met de perceptie dat justitie nu eenmaal traag en weinig efficiënt werkte. Een sterke toename van het aantal strafbepalingen gecombineerd met een beperkte handhavingscapaciteit leidde tot een zgn. handhavingstekort (Vander Beken, 2003: 65; Devroe, 2003b: 16. Christiaensen, 2004: 1-5). Daarnaast werd ervaren dat de bestaande regelgeving de gemeenten weinig bevoegdheden bood om zelf op te treden. Vooral de Raad van State in België beperkte de mogelijkheden tot lokaal optreden door telkens aan te geven dat dit maar kon wanneer verstoring van de materiële orde plaatsvond. Verstoringen van de morele orde konden binnen de bestaande wetgeving niet door de administratieve politiematregelen worden aangepakt (Veny, 2004: 69). Daarom werd geopteerd een ander, bestuurlijk, kanaal voor overheidsingrijpen aan te boren (Vander Beken, 2003: 67). Daartoe werd specifiek juridisch instrumentarium ontwikkeld: de gemeentelijke administratieve sancties of GAS. Door de wet van 13/5/1999 (B.S. 10/6/1999) betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties werd in de Nieuwe gemeentewet (NGW) een art. 135, §2, 7° toegevoegd dat de gemeenten de bevoegdheid gaf politieverordeningen op te nemen tegen openbare overlast. In de Ministeriële omzendbrief OOP 30 van 2/5/2001 (B.S. 23/5/2001) ter uitvoering van de wet van 13/5/1999 wordt overlast bovendien omschreven als een verstoring van het 'harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten', en wel in die mate dat hierdoor de 'normale druk op het sociale leven overschrijdt'. Overlast tast ook in deze benadering de sociale cohesie aan in een gemeenschap.

De gemeenteraad kreeg met de nieuwe wetgeving hierbij de mogelijkheid een aantal inbreuken in het politiereglement in te voeren en te laten sanctioneren met een administratieve sanctie en i.h.b. een geldboete. Daarnaast werden de bevoegdheden van de burgemeester (cf. art. 134 ter NGW) uitgebreid die in bepaalde hoogdringende gevallen, en mits bekrachtiging van het college van burgemeester en schepenen, een schorsing of intrekking kan opleggen van een toelating of vergunning, of een tijdelijke of definitieve administratieve sluiting kan bevelen van een inrichting. Voor de politie betekende de wetswijziging niet zozeer een nieuw, dan wel een uitgebreid 'arsenaal' aan mogelijkheden tot optreden geeft. Door deze invoering kregen bovendien de andere actoren in het integrale veiligheidsbeleid nieuwe rollen toebedeeld (Devroe, 2003b: 21). Naast politie kregen ook andere instanties zoals de beëdigde ambtenaren de mogelijkheid inbreuken vast te stellen en geldboetes te vorderen (Cools, 2008: 14). Allerhande vaststellingsbevoegdheden van politie werden daarmee verruimd naar andere spelers op het veld. Daarmee werd een nieuwe fase ingeluid in de ontwikkeling van nieuwe vormen van toezicht, en van de schakelingsmogelijkheden tussen de verschillende vormen van sociale controle, zoals die sinds de veiligheidscontracten waren ontstaan. In het licht van de hypothesetoetsing uit de probleemstelling (cf. onderzoeksvraag 2) rijst dan ook de vraag welke vorm deze schakeling verder zal aannemen.

De verdere ontwikkeling en implementatie van dit juridische instrumentarium was niet bepaald een succes te noemen (Cools, 2008: 30). Er waren drie opeenvolgende wetgevingen nodig om een sluitende aanpak te realiseren (Veny et al, 2004; Van Heddeghem, 2006). De operationalisering en toepassing van de G.A.S. kwamen aanvankelijk moeizaam op gang. Sinds de laatste wetsaanpassing gaat het heel wat sneller (Van Heddeghem, 2006: 38). Medio 2009 schat men dat implementatie op gemeentelijk niveau 70% bereikte (De Schepper & Van Heddeghem, 2009: 18-19).

Besluit

Met de zonet beschreven ontwikkelingen werden naast specifieke innovaties op het vlak van formele sociale controle bij politie ook de diffusie van andere sociale controle(vormen) tastbaar in de Belgische beleidspraktijk. Naast politie, en de belangwekkende politiehervorming daarbij, kwamen daarbij meerdere spelers op het terrein en werden o.m. via decentraliserende netwerking de onderlinge verhoudingen en deze met de burger complexer. In het licht van de terugblikkende toetsing van twee decennia politie- en veiligheidsbeleid aan de centrale probleemstelling en hieruit voortvloeiende onderzoeksvragen wordt in deel III verder gereflecteerd over hoe door deze hervormingen en veranderingen, o.m. in deze netwerken en contracten, de verhoudingen tussen de verschillende actoren uit de welzijns- en sociale sector, politie, justitie, en stedelijke diensten zich tot elkaar verhouden en welke conclusies hieruit kunnen worden getrokken m.b.t. de evolutie van de sociale controle, de ambities tot een verbeterde schakeling hierbij en de ondersteuning en mobilisatie van informele controle door formele controle-instanties. Wat dit laatste betreft wordt nader ingegaan op de relatie politie-bevolking en i.h.b. op de tevredenheid en het vertrouwen van de burger in het gevoerde politie- en veiligheidsbeleid en de impact hiervan op de (mogelijkheid tot) mobilisatie van informele sociale controle. Hoe werken ingrijpende veranderingen zoals de politiehervorming en innovaties betreffende het integrale veiligheidsbeleid hierbij door? Kan de invloed van drie decennia maatschappelijke veranderingen betreffende mondialisering, deregulering en technologie hierbij worden geduid? Hoe kan deze invloed zichtbaar worden gemaakt doorheen de in het beleid gepropageerde veranderingen? Wat illustreren en betekenen de in de bijgevoegde publicaties hierover vastgestelde uitkomsten en tendensen in het licht van deze maatschappelijke wijzigingen? Het zijn deze vragen die nog in de verdere bespreking en analyse van de gegevens uit de publicaties (van deel II) en in het licht van een terugblik op de voorbije drie decennia in deel III aan bod zullen komen.

Inhoudstabel

Deel II

1. Van den Broeck, T & Eliaerts, C. (1994), '*Community Policing, organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie*', Brussel, Politeia, 200p, Hoofdstuk 7.
2. Van den Broeck, T. & Eliaerts, C. (1997), 'A tale of two cities. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (deel 1)', *Panopticon*, nr.4, pp. 353-369.
3. Van den Broeck, T. & Eliaerts, C. (1997), 'A tale of two cities. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (deel 2)', *Panopticon*, nr.5, pp. 480-506.
4. Van den Broeck, T. & Verduyn, T. (2007), 'Het leven zoals het was: Stadhuis. Integraal veiligheidsbeleid te Antwerpen voor het stadsplan Veilig', *Cahiers Integrale veiligheid*, Nr. 1, pp. 49-80.
5. Van den Broeck, T. (2002), 'Keeping Up Appearances? A Community's Perspective on Community Policing and the Local Governance of Crime', *Policing*, Vol.25, No.1, pp. 169-189.
6. Van den Broeck, T. (2007), 'Van tything tot crime fighting en terug. Community policing en crime fighting in historisch perspectief', in, *Christiaens, J. et al*, 'Criminologie: tussen kritiek en realisme', Brussel, VUB Press, pp.333-356.
7. Van den Broeck, T. (2008), 'Reassurance Policing: Reassuring the Public or Reassuring the Police?', in, *Easton, M; Gunther Moor, L.; Hoogenboom, B.; Ponsaers, P., van Stokkom, B. (Eds.)*, *Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries*, Den Haag, Boom, pp. 149-172.

Tom VANDEN BROECK
Christiaan ELJAERTS

COMMUNITY POLICING

Ministerie van Binnenlandse Zaken
Algemene Rijkspolitie



HOOFDSTUK 7:

SAMENVATTING EN STANDPUNTEN

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken samengevat. Uit de samenvatting van het theoretische gedeelte (hoofdstukken 1 t.e.m. 4) volgen een aantal standpunten m.b.t. de basispolitiefunctie en community policing. Zodoende wordt een eerste round up van de wenselijkheid van deze nieuwe politiebenederding(en) gemaakt.

De samenvatting van het 'empirische' gedeelte (hoofdstuk 6) leidt tot de formulering van een aantal condities waaraan de politieorganisatie en de veranderingsplannen moeten voldoen alvorens de hervormingen met voldoende succeskansen kunnen doorgevoerd worden. Deze voorwaarden worden in het volgende hoofdstuk vertaald in een aantal aanbevelingen.

7.1. De ontwikkeling van de community policing-filosofie en de basispolitiefunctie-gedachte

Uit het literatuuroverzicht (hoofdstuk 1) blijkt dat community policing opgang maakte als reactie op het professionele misdaadbestrijdingsmodel. Het werd duidelijk dat dit crime-fighting model weinig bijdroeg tot het voorkomen van de criminaliteit. Bovendien leidde het zowel intern in de organisatie als extern in relatie tot de buitenwereld tot veel problemen. Intern resulteerde het nl. in teveel centralisatie, teveel specialisten, verkokering, slechte communicatie, bureaucratie enz. Extern leidde het tot vervreemding van de bevolking en een verlies aan legitimiteit van de politie in de samenleving.

Community policing betekent het roer omgooien. Het besef nam toe dat de politie de onveiligheid niet meer alleen aankon en dat samenwerking met de bevolking aangewezen was. Daarom stond het herstel van het contact met de bevolking centraal.

Eerder dan daaraan een uitgewerkt organisatieconcept en vastomlijnde taken te verbinden bleef men bij community policing in de eerste plaats de nadruk op de principiële uitgangspunten leggen.

Daar waar men aanvankelijk overging tot implementatie van enkele community policing-ideeën beperkten de veranderingen zich overwegend tot de marge van de organisatie. Ingrijpende organisatiewijzigingen zoals de Amerikaanse teampolitie-experimenten

toonden aan dat meer dan een dispaaraat concept vereist was om de veranderingen succesvol door te voeren. Het globale management van het korps moest worden herzien. Zowel qua strategisch beleid, organisatiewijze en takenpakket waren ingrijpende veranderingen vereist.

Uit het tweede en derde hoofdstuk van het verslag blijkt dat de Nederlandse basispolitiefunctie-ideeën, gekoppeld aan het wijkteamconcept, daarvoor de meeste succeskansen leken te bieden. Het concept basispolitiefunctie werkte nl. op de meest consequente wijze de ideeën over decentralisatie, deconcentratie en despecialisatie uit.

Kort geschetst wil de basispolitiefunctie-benadering bijdragen tot de sociale beheersing van de maatschappij zonder evenwel de democratische ontwikkeling van de samenleving in het gedrang te brengen. Daarvoor is een frequent en duurzaam contact met de bevolking vereist.

Organisatorisch moet de politie daarvoor een opener en minder bureaucratisch karakter krijgen. Dit wou men verwezenlijken d.m.v.:

- deconcentratie : d.w.z. de spreiding van medewerkers over het ganse territorium;
- deconcentrisatie : d.w.z. het terugdringen van het aantal hiërarchische niveaus;
- despecialisatie : d.w.z. het terugdringen van het aantal specialisten zodat het basiskader opnieuw zowel surveillance- als niet te moeilijke recherchetaken zou opnemen.

In dit verband werd gepleit voor geografisch gedecentraliseerde eenheden van betrekkelijk kleine omvang, die met een grote mate van zelfstandigheid zouden worden belast met de uitoefening van de totale politiezorg in hun werkgebied.¹

Deze benadering houdt in veranderingen zowel op beleids-, organisatie- en taakniveau noodzakelijk zijn. We hebben ze daarom ook als onderzoeksniveaus doorheen de loop van het verslag gebruikt. Op deze drie niveaus doken tijdens de geobserveerde veranderingen problemen, weerstanden en knelpunten op.

7.2. De recente evolutie van het Belgische politiebeleid

Het Belgische politiebeleid gaf eveneens aanleiding tot fundamentele problemen. Recentelijk werden op beleidsvlak initiatieven ondernomen om aan deze problemen het hoofd te bieden. Na een buitenlandse literatuurstudie werden daarom de Belgische

1. Projectgroep Organisatie Structuren, 'Politie in Verandering', s Gravenhage, 1977.

beleidsplannen en recente verwezenlijkingen op dit vlak onderzocht. Daarover werd in hoofdstuk 4 gerapporteerd. Hieruit blijkt dat er positieve resultaten werden geboekt maar dat vele vragen onopgelost blijven en knelpunten blijven bestaan.

Daarbij moet worden gesteld dat de problemen deels een andere origine hadden. In eigen land lag de oorzaak van de problemen vooral bij de afwezigheid van een consistente criminële politiek en een duidelijk politioneel beleid. Dit leidde tot drie onderling concurrerende politiediensten waartussen grote onevenwichten heersten. Alhoewel het naast elkaar bestaan van deze diensten resulteerde in een royale omringingscoëfficiënt was de externe efficiëntie en effectiviteit op het vlak van de politieke misdaadbestrijding laag. Inten werden de politiediensten, met in het bijzonder de Rijkswacht, eveneens gekenmerkt door vertegende centralisering en specialisering en deden zich daarvan dezelfde negatieve uitkomsten als in de andere westerse landen gelden. Het heeft daarentegen langer dan in de ons omringende landen geduurd vooraleer de politieke verantwoordelijken de intentie te kennen gaven iets aan deze toestand te willen veranderen.

Sinds de rapporten van diverse parlementaire onderzoekscommissies, in het bijzonder van de commissie 'Bourgeois', en de uitwerking van het Pinksterplan door de regering Martens VIII (1990) zijn hervormingen op gang gekomen. Deze hervormingen worden in de beleidsplannen meer en meer georiënteerd op community policing of basispolitiefunctie. Wat heeft dit qua beleid nu reeds opgeleverd?

Positief waren alvast de politieke verklaringen die het politiebeleid wilden oriënteren op een meer democratische en beter in de samenleving geïntegreerde politiek. De kern van het Belgische politiebestedel moest worden gevormd door een lokale politiek met generale taakstelling die de dagelijkse noden van de burger op het vlak van de veiligheidsproblematiek kon ondervangen. Daarvoor diende men evenwel uit te maken hoe dit moest worden ingepast in een stelsel van drie naast elkaar bestaande politiediensten. Want alvorens men inhoudelijk iets aan de werking van de politiek kon verbeteren was een uitklaring van de verschillende posities en machtsverhoudingen noodzakelijk. Voorts was een betere coördinatie en samenwerking op het terrein één van de eerste prioriteiten. Daarvoor werden de politiediensten voor wat betreft de opdrachten van bestuurlijke politiek onder hetzelfde beheer gebracht. Dit betekende concreet dat de Rijkswacht gedemilitariseerd werd en overgeheveld naar Binnenlandse Zaken. Ook dit kwam de democratische oriëntatie van het veiligheidsbeleid ten goede.

Van deze twee politiediensten met bestuurlijke opdrachten was de Gemeentepolitiek door haar organisatiewijze en lokale inbedding het best geplaatst om de taak van plaatselijke hoeksteen van het Belgische veiligheidsbeleid op te nemen. Daarom werd er geopteerd om

de Gemeentepolitiek prioritar te oriënteren op de basispolitiefunctie. Met de bestaande middelen en het aanwezige potentieel kon deze dat evenwel niet aan. Daarom was herwaardering en professionalisering gewenst.

In eerste instantie werd getracht de idee van schaalvergroting te promoten en dit d.m.v. zonale politiediensten. In dit verband werden verschillende pilotoprojecten voor intergemeentelijke politiesamenwerking opgestart waarbij de samenwerkende korpsen financieel werden ondersteund. Meerdere daarvan zijn nog steeds operationeel. Ze hebben tot nu toe evenwel niet geleid tot een grote doorbraak van de zonale politiegedachte. Evenmin leidden de provinciale rondetafelconferenties (1991), die met het oog op de promotie van de zonale politiek werden opgezet, daartoe. Ook qua heroriëntatie van de politionele taken, het onderwerp van dit onderzoek, werd weinig vooruitgang geboekt. Over de voortgang van de zonale politiek zelf werd naderhand nog weinig vernomen.

Op wetgevend vlak wou men ondertussen de bestaande juridische leemten bij het beheer over de politiek en bij de dagelijkse taakuitoefening uitklaren en wegwerken. Daarvoor werd de Wet op het Politieambt gerealiseerd. De herpositionering en de verbetering van de onderlinge coördinatie werd nagestreefd d.m.v. de onzendbrief OOP 13 die een taakverdeling qua bestuurlijke opdrachten tussen Rijkswacht en Gemeentepolitiek regelde. Noch de wet op het politieambt, noch de onzendbrief schiepen veel klaarheid over de gewenste organisatiestructuur van de politiekorpsen en gaven op het vlak van de politietaken slechts globale aanwijzingen.

Het werd duidelijk dat binnen de bestaande Belgische wetgeving en staatsstructuur het moeilijk was fundamentele hervormingen op federaal niveau door te voeren. Qua politionele opdrachten zijn afstemming en coördinatie tussen het beleid van Justitie en Binnenlandse Zaken noodzakelijk. Op dit vlak gaat alles trager dan verhoopt werd. Specifiek naar de Gemeentepolitiek toe schept de autonomie van de gemeenten, die het feitelijk beheer en gezag over de politiek waarnemen, problemen. Een nationaal beleid heeft m.a.w. een beperkte impact op het lokale beleid m.b.t. de politiekorpsen.

Omwille van deze problemen en belemmeringen werden er qua ruimtelijke en functionele herpositioneringen nog maar weinig veranderingen doorgevoerd. De discussie over de richting die het beleid t.a.v. de drie politiediensten moet uitgaan valt daarmee, alleszins in het openbaar, enigszins stil. Hiertbij dient opgemerkt dat de door Team Consult voorgestelde 'eenheidspolitiek' bijkbaar nog steeds een taboe-onderwerp is.

Een coherente en uitgebalanceerde visie over de rol en finaliteit van de drie politiediensten en hun eventueel voortbestaan blijft daarmee achterwege. Bovendien spruiten de meeste

intra-politionele problemen voort uit de bestaande onduidelijkheid over en spreiding van, de gezagsrelatie.²

Voorlopig blijven de veranderingen dan ook eerder in de marge van de organisatie en scheppen ze geen klaarheid over de maatschappelijke finaliteit van de politie. Bovendien worden de veranderingen zowel op nationaal als lokaal vlak in de eerste plaats via een top-down benadering gepropageerd en worden resultaten daarvan op korte tijd verwaacht.

Een illustratie van deze politiek wordt gevormd door de recente beleidsinitiatieven m.b.t. de 'veiligheidscontracten'. Om de 'institutionele' impasse, in het bijzonder de weerstand op lokaal korps- en bestuursniveau, te ondervangen werd door Binnenlandse Zaken beslist op plaatselijk vlak de politiek van financiële incentives op te voeren. Meer bepaald werden in 1992 veiligheidscontracten met 5 grote steden waar de veiligheidsproblematiek zich het scherpst stelde aangegaan. Ter verbetering van de werking werden subsidies aan de grote politiekorpsen uitgekeerd. Deze aanpassingen zouden moeten leiden tot een herstel van het vertrouwen van de bevolking in de politie. Het is evenwel nog te vroeg om daarvan reeds resultaten te kunnen optekenen.³ De uitbreiding in 1994 van het programma met 17 nieuwe steden wijst er alleszins op dat men in de toekomst het beleid in deze zin wil verder zetten.

Het Belgisch politiebeleid op weg naar van community policing of basispolitiefunctie?

Samenvattend hebben we bij de recente Belgische beleids-evolutie enkele bedenkingen omtrent de voortgang van de genomen opties. Op beleidsvlak gaan de (weigevende en politieke) initiatieven trager dan gepland, en op organisatievlak is er minder directe impact van het beleid te merken. De beleidsoriëntatie (van de Gemeentepolitie) op de basispolitiezorg als kern van het veiligheidsbeleid is een goede zaak. De uitwerking daarvan op beleidsniveau kent vertraging en op organisatie- en taakniveau blijven de opties vooral nog onduidelijk.

2. Bruggeman, W., 'De Rijkswacht en het Rapport van Team Conslut', in: Fijnant, C. et al. 'De Politiediensten in België. Vier Commentaren op het Rapport van Team Conslut', Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1989 : 79-88, p. 81.

3. Er werden over de werking van de veiligheidscontracten reeds enkele tussentijdse rapporten opgemaakt. Voor Vlaanderen : Van den Broeck, T., Kosiets, J., Eliaerts, C., 'Evaluatie van de Veiligheidscontracten in Antwerpen en Gent (Tussentijdrapport)', Brussel, V.U.B.-Ministerie van Binnenlandse zaken, 1993. Voor Wallonië en Brussel : De Fraene, D., Nollat, F., Verstuyf, C., 'Evaluation de la mise en oeuvre et des effets des contrats de sécurité', Bruxelles, Synergie, 1993.

Op beleidsniveau spelen politieke motieven een rol in de vertraging. Na de staats hervorming en met het voortbestaan van de gemeentelijke autonomie blijft de rechtstreekse impact van het federale beleid beperkt.

Op wegevend vlak vindt men nl. qua korpsbeleid i.e. (nationale en lokale) organisatie, inrichting en taakstelling weinig terug. Dit ligt ten dele aan deze gemeentelijke autonomie. Op de punten waarin het federale beleid wel meer impact zou kunnen hebben zoals de onderlinge verhouding tussen de politiediensten worden eerder weinig initiatieven genomen en dreigt ook een impasse.

Allereerst blijft een regeling m.b.t. de verhouding van de drie politiediensten qua bestuurlijke en gerechtelijke opdrachten (functionele specialisatie) of qua werkterrein (territoriale specialisatie) op zich wachten. De Wet op het Politieambt heeft dit niet geregeld. In de discussie over de basispolitiezorg zal men er evenwel niet omheen kunnen te bepalen wie dat nu moet gaan waar maken. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft zoals reeds hierboven aangehaald zijn voorkeur voor de Gemeentepolitie als kern van deze basispolitiezorg uitgesproken, maar niettemin zijn er op het terrein daarover nog steeds geen definitieve afspraken gemaakt. Basispolitiezorg vereist nochtans klaarheid omtrent de verdeling van de taken. Hierbij blijft het de vraag of dit uiteindelijk binnen de tot hertoe genomen opties wel oplosbaar is en men niet eerder radicaal voor regionale eenheidspolitie moet opteren.

Ook op de twee andere niveaus stellen zich beperkingen. Wegevend werk over de inrichting van de korpsen (minimumnormen qua personeel en middelen)⁴ en over de taakstelling (oriëntatie gekoppeld aan minimumnormen qua produktiviteit) is er tot nu toe niet gerealiseerd.

Op organisatorisch vlak verwezen we reeds naar de initiatieven m.b.t. de zonale politie als element van schaalvergroting. Tot nader order blijft de evolutie eerder gewenst dan realiteit. Er zijn verschillende pilotoprojecten lopende maar de duurzaamheid is niet gegarandeerd en de uitbreiding naar een veralgemeende zonale politie blijft uit. Bovendien staat men maar voor de mogelijkheid om korpsen van voldoende omvang te bereiken.

Qua taken werd in de nieuwe wetgeving i.e. de Wet op het Politieambt weinig klaarheid verschaft. De impact van het federale beleid op de taakstelling blijft dus beperkt. De schaalvergroting en intergemeentelijke politieverwerking bieden hier voorlopig evenmin soelaas. Uit de lokale beleidsstukken hieromtrent en de gesprekken die we op het terrein met plaatselijke korpsverantwoordelijken hadden blijkt geen duidelijkheid over de gewenste taken geschapen te zijn. Vooral nog blijven de samenwerkingen overwegend

4. Er is een K.B. over minimumnormen in de maak.

beperkt tot het surveilleren op elkaars grondgebied. Veranderde taakstellingen naar meer probleemgericht werk werden niet ontwikkeld.

Community policing vereist fundamentele veranderingen in doelstellingen en organisatie van het politiewerk. Vanuit het federale beleid, meer bepaald Binnenlandse Zaken, werden de laatste jaren impulsen tot verandering gegeven. Maar enerzijds zijn de mogelijkheden tot rechtstreekse ingrepen op het terrein beperkt, anderzijds kan men de bestaande, historisch gegroeide politiestructuur niet in een handomdraai wijzigen. Het risico bestaat dat de 'innovatiepush' na verloop van tijd door een gebrek aan een volgehouden, duidelijke en omvattende beleidsplanning afzwakt. Een politieke consensus over de voortgang lijkt nog niet aanwezig. Het gebrek aan duidelijkheid terzake heeft ook zijn gevolgen voor de implementatie van de nieuwe opties in de praktijk. Het verslag over de observaties van veranderingen op het terrein bevestigt dit.

Alvorens dit verslag kort samen te vatten wordt eerst een beknopt standpunt over de basispolitiefunctie en community policing gegeven.

7.3. Standpunten over community policing en de basispolitiefunctie

Een definitie van basispolitiefunctie

We definiëren basispolitiefunctie als een vorm van probleemgericht en pro-actief politiewerk. Meer bepaald sluiten we ons aan bij Horn (1993) die in dit verband een werkwijze propageert die "ontwikkelingen die relevant zijn voor de omvang en de aard van onveiligheid in een bepaald gebied signaleert, analyseert en, waar mogelijk in samenwerking met anderen, zowel de omstandigheden die criminaliteit en onveiligheid veroorzaken als de verschillende vormen van criminaliteit zelf, in een vroeg stadium van hun ontwikkeling structureel, effectief en efficiënt aanpakt".⁵ Daar voegen we nog aan toe dat deze werkwijze georiënteerd moet zijn om prioritaair de noden en behoeften van de bevolking op het vlak de veiligheidsproblematiek, beter te kunnen lenigen. Basispolitiefunctie moet m.a.w. in een breder kader dan de loutere veiligheidsproblematiek ingebed zitten en ook bijdragen kunnen leveren tot een meer globale preventieve politiek m.b.t. de lokale leefproblematiek.

5. Horn, J. 'Probleemgericht Aanpak van Onveiligheid'. Justitiële Verkenningen, 19, nr. 5, 1993 : 24-49, p. 31.

In dit verlengde ligt de wens om met behulp van de implementatie van basispolitiezorg de inspraak en consultatie van de bevolking te verhogen en de interne werking van de politie te democratiseren.

De verhoging van het democratische karakter van de politie

De kritiek op het traditionele misdaadbestrijdingsmodel heeft volgens ons niet enkel betrekking op de geringe effectiviteit en efficiëntie ervan maar ook op het democratische deficit. Noch qua democratische interne werking als qua externe accountability scoort het hoog. Wanneer community policing ook daaraan tracht verbeteringen te brengen is het te verdedigen. Intern kunnen strategieën als deconcentratie en decentralisatie daartoe bijdragen. Omdat dit in de eerste plaats noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarden bleken te zijn moet de implementatie ervan gepaard gaan met de realisering van een aantal condities (zie infra).

(Cewenste) beperkingen

Verder lijkt het goed om oog te hebben voor een aantal beperkingen. Uit het overzicht van de buitenlandse modellen en in mindere mate uit de observaties blijkt dat nogal wat strategieën en/of modellen (te) ver gaan in (het gebruiken van) het contact met de bevolking. Daarbij dient dit contact in de eerste plaats om meer informatie naar de politie te doen vloeien. Hierdoor ontstaat het gevaar van te verregaande penetratie in het sociale leven en de privé-sfeer. De bevolking (of delen daarvan) wordt in deze context ingeschakeld ten dienste van de politie wat gemakkelijker kan leiden tot vertekking en stemmingmakerij. Dan gaat community policing teveel op een vorm van infiltratie ('social undercover operation') gelijken. In dit verband hebben we bedenkingen bij verregaande vormen van neighbourhood-watch. De bevolking is daar trouwens niet altijd zelf mee gediend. Vorig onderzoek toonde aan dat de bevolking niet in alle gevallen een beroep wenst te doen op de politie. Men acht een politieußenkomst soms onvermijdelijk maar hierbuiten houdt de bevolking de politie liefs uit haar leven.⁶

In verband met de opstelling naar de bevolking toe moet vermeden worden om de bevolking als één homogene sociale groep te beschouwen. Community policing moet zich kunnen diversifiëren naar bevolkingsgroepen met verschillende sociale en culturele achtergronden.

6. Eliaerts, C. & Ehnus, E., 'Politie en Bevolking', Brugge, Politia-Vanden Broeke, 1992 : 130.

Tempering van de verwachtingen

Tegelijkertijd willen we waarschuwen voor te hooggespannen verwachtingen. Een meer democratisch werkende politie kan slechts in een democratischer samenleving. Voorts kan zelfs van een op basispoliteezorg gerichte politie niet worden verwacht dat zij structurele problemen in de maatschappij kan aanpakken, laat staan oplossen. Zij kan hoogstens in een 'multi agency approach' een medelerende rol spelen. Wachten tot de maatschappij fundamentele veranderingen ondergaat is echter geen oplossing en mag zeker geen alibi zijn om aan het politiebeleid niets te wijzigen.

Voorlopig lijkt de Nederlandse definitie van de basispoliteezorg als een vorm van sociale beheersing die evenwel de democratische ontwikkeling van de maatschappij niet in de weg staat, meer bruikbaar dan de in de V.S. dominante inbedding van community policing in het herstel van de morele waarden. Definities zijn trouwens sterk cultuurgebonden en in dit opzicht sluit een Europese ev. Nederlandse benadering beter aan bij de Belgische situatie dan een model dat uit een zeer individualistisch Angelsaksisch samenlevingsmodel komt.

De typisch Belgische situatie

Kemmerkend voor de Belgische situatie is het typische politiestel. Een uitklaring van de maatschappelijke rol van de politie, in het bijzonder bij de implementatie van de basispolitiefunctie, zal niet omheen het probleem kunnen van het voort- en naast elkaar bestaan van de drie grote politiediensten. Zowel op beleids-, organisatie- als taakniveau zijn politieke keuzen nodig. Zonder hier op de complexe discussie omtrent de eenheidspolitie in te gaan lijkt ons op termijn een schaalvergroting en integrale onafhankelijkheid. Vooral omdat, ondanks een relatief hoge omringingscoëfficiënt (van de drie politiediensten samen), nog steeds veel Gemeentepolitiekorpsen, wanneer ze prioritair moeten worden georiënteerd op de uitoefening van de totale basispoliteezorg, niet in staat zijn het kritische minimum te halen dat voor deze oriëntatie vereist is.

Bij het vergelijken van deze hoge omringingscoëfficiënt met de huidige effectiviteit, efficiëntie en productiviteit van de drie politiediensten afzonderlijk, en dan in het bijzonder de Gemeentepolitie, past een bijkomende bedenking.

De productiviteit moet omhoog

Opvallend bij de observaties was niet enkel de beperkte effectiviteit en efficiëntie maar naar onze indruk ook de beperkte productiviteit. Dit lijkt in het buitenland eveneens het geval te zijn. In Nederland wordt ook geklaagd over de (te) geringe productiviteit.⁷ Daarbij stelt men dat het gehele overheidsbedrijf, inclusief de politie, een inhaalmanoeuvr t.o.v. het bedrijfsleven moet maken en dit m.n. op het vlak van het modern integraal management. Zonder hierop uitpuittend in te gaan viel wel op dat in de geobserveerde korpsen schuchtere stappen worden gezet om daaraan iets te verbeteren, maar dat van integraal management vooralsnog weinig sprake is. Vooral op de werkvloer is daarvan dikwijls weinig te merken en blijft de productiviteit te laag.

Meer en meer wordt in het buitenland de hoop op community policing gesteld om deze productiviteitsverhoging te bereiken. Daarbij speelt het ongenoegen van de bevolking over de bereikte resultaten met de traditionele misdaadbestrijding een rol. Ook in België is een substantiële productiviteitsverhoging gewenst maar hier passen toch een aantal bedenkingen.

Men moet er nl. over waken dat productiviteitsverhoging niet enkel gelijkgesteld wordt met een grotere activiteit op het gebied van de gerechtelijke politie, met prioriteiten die enkel door politie, Openbaar Ministerie of politici (ook onder invloed van de media) bepaald worden.

Productiviteitsverhoging in de zin van community policing is in de eerste plaats een versterking en uitbouw van het probleemgericht en pro-actief politiewerk, gericht op de noden van de bevolking.

Samenvattend zijn we voorstander van verdere hervormingen naar community policing maar menen we dat dit aangegrepen moet worden om het democratisch gehalte van de organisatie, de werking ervan, en de controle erop te verhogen.

Vervolgens worden de empirische bevindingen samengevat en in voorwaarden bij toekomstige veranderingen vertaald.

7. Felix, P. & Maassen, B. 'Moderne Bedrijfsvoering bij de Nederlandse Politie'. *Justitiële Verkenningen*, 17, nr. 3, 1991: 7-22.

7.4. Belgische politiehervormingen in de praktijk : bevindingen uit de observaties

De doelstelling van dit onderzoek bestond erin na te gaan in hoeverre de binnenlandse beleidsveranderingen aansluiting zochten bij de buitenlandse ontwikkelingen en hoe ze in de praktijk werden onthaald en al dan niet geïmplementeerd. Er werd voor dit laatste aspect getracht gegevens te bekomen omtrent de problemen, weerstanden en knelpunten die bij veranderingen in twee Belgische politiekorpsen opdoken.

Alvorens een samenvatting van de bevindingen uit observaties bij deze korpsen te geven schetsen we kort de settings waarin de observaties plaatsvonden.

Settings

De langzame evolutie van de politiehervormingen op het federale niveau heeft niet belet dat er op plaatselijk vlak initiatieven werden genomen. Reeds voor de start van de herorientaties in het Belgische politiebeleid werden door plaatselijke korpsen veranderingsexperimenten uitgevoerd. Deze waren niettemin eerder correcties op de bestaande toestand dan ingrijpende organisatiewijzigingen.

Enkele van de meest recente veranderingsoptzeten bleken evenwel verder te gaan en probeerden essentiële kenmerken van community policing in aansluiting met de nieuwe politiek van Binnenlandse Zaken dóór te voeren. Op twee geselecteerde plaatsen waar zulke veranderingen van start gingen werd er voor dit onderzoek geobserveerd (zie hoofdstuk 5). Zodoende kon een eerste toetsing van de community policing-filosofie en de nieuwe politiek van Binnenlandse Zaken ondernomen worden. Om de reeds aangehaalde problematiek van de onvoldoende omvang van vele korpsen en de gewenste schaalvergroting in een praktijkgerichte context te kunnen bekijken werd geopteerd om in één grootstedelijk korps (1800 pp.) en in één kleiner, eerder middelgroot korps (54 pp.), te observeren. Beide korpsen trachten elk op hun manier enkele essentiële kenmerken van het basispolitiezorg-concept (de 3 ds) te implementeren.

Gedurende in totaal ongeveer zeven maanden werd in beide korpsen de dagelijkse werking en de impact van de veranderingen daarop, op de drie niveaus gevolgd. Bijzondere aandacht ging uit naar de werkvloer waar de basispolitiefunctie concreet gestalte diende te krijgen.

7.4.1. Bevindingen uit de observaties

In hoofdstuk 6 werd een eerste schematische inventarisatie van de belangrijkste knelpunten, weerstanden en problemen die bij de veranderingen opdoken op de drie onderzoeksniveaus weergegeven. Meer bepaald werden structurele, culturele en communicatieproblemen op de drie niveaus opgetekend. Hieronder volgt een korte samenvatting.

Op **beleidsniveau** bleek vooral dat door het ontbreken van een duidelijke beleidsfilosofie en implementatiestrategie ernstige problemen ontstonden tijdens de loop van de hervormingen. Structurele problemen stelden zich m.b.t. een degelijke beleidsvoorbereiding met definiëring van taakinhoud en globale organisatie-orientatie, toereikende middelen en manschappen, en de verwerving van een voldoende draagvlak voor de veranderingen. Culturele problemen stelden zich m.b.t. de propagering van een andere korpscultuur. Deze zat nog teveel ingebed in de dominante crime-fighting cultuur en een reactieve werkwijze. Het ontbrak aan een duidelijke strategie om deze om te vormen tot een pro-actieve probleemgerichte aanpak. Verder was de voorafgaandelijke kennis en know-how qua organisatieveranderingen ontoereikend. De communicatie en de leiderschapsstijlen waren te sterk controlegericht, overwegend top-down en te veel toegespit op incidenten. De veranderingen werden op een inadequate manier aan de medewerkers kenbaar gemaakt. Het personeelsbeleid m.b.t. de loon en beloningswijze en de dienstregeling ontnoedigde pro-actieve inzet en participatie.

Op **organisatieniveau** werd de kern van het hervormingsplan, deconcentratie (spreiding van manschappen) en decentralisatie (opbouw van hiërarchie), doorgevoerd. Dit was mogelijk mits een toereikend kritisch minimum aanwezig was aan personeel en middelen. Voor het middelgrote korps stelde dit ernstige problemen. In beide korpsen beleemmerden bovendien de klassieke organisatiewijze en -cultuur de positieve impact van de veranderingen. Deconcentratie werd in het grootstedelijke korps beleemmerd door het ontbreken van een duidelijke jobdescriptie en een daaraan gekoppelde gerichte personeelsallocatie. Juist het gebrek aan uitklaring van de verschillende posities en functies, i.e. recherche, surveillance en wijkagenten, en de onderling verschillende organisatiewijze en cultuur deden de afstand tussen de verschillende werkwijzen verder toenemen. De veranderingen waren dan wel door te voeren maar van een integratie van de verschillende functies kwam weinig in huis. Decentralisatie botste op weerstand omdat een opbouw van de hiërarchie en bureaucratie vooral (het nut van) een aantal functies en hun uitvoerders in vraag stelde. Om nieuwe taken op te nemen was niet enkel de bereidheid maar ook de

kennis en know-how veelal beperkt. De bestaande bureaucratische organisatiewijze belemmerde dus de voortgang van de hervormingen.

Opnieuw bleek de (kwaliteit van de) informatiedoorstroming erg belangrijk voor het succes van de veranderingen. Het middenkader vervulde hierin een belangrijke functie als informatieoverbringer die evenwel maar beperkt werd opgenomen. Vele gegevens en informatie nuttig voor zowel het operationeel beleid als voor de langere termijnplanning werden onvoldoende doorgegeven, beurt of gingen verloren.

Op taakniveau werd vooral despecialisatie en een professionalisering van de politiefunctie nagestreefd. Dit wou men verwezenlijken d.m.v. een verhoging van de zichtbaarheid van de politie en een daaraan gekoppelde vermindering van de administratie. We stelden vast dat deze noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarden waren om despecialisatie te realiseren. Bovendien vereisten despecialisatie of polyvalentie een voorafgaande duidelijke taakomschrijving. Deze was vooralsnog afwezig wat ons de indruk gaf dat de agenten teveel in het 'luchtledige' werkten. Zowel opleidingsniveau van de agenten als de herwaardering daarvan d.m.v. bijscholing, ondersteuning en begeleiding was ontoereikend. De cultuurverandering nl. de evolutie van crime-fighting, incidentgericht en reactief werken naar een probleemgerichte pro-actieve generale taakstelling bleek de moeilijkste opgave te vormen in het hervormingsproces. Daarvoor ontbrak een strategie. Het gebruik aan samenwerking stond tenslotte de taakintegratie in de weg. De voorgaande opmerkingen belemmerden op taakniveau opnieuw de voortgang van de hervormingen.

Tot slot werd in het kleinere korps vastgesteld dat doorgedreven en gebruiksvriendelijke informatisering de motivatie en zelfredzaamheid van het basiskader deed stijgen. Dit had op zijn beurt een positieve invloed op het geheel van de veranderingen.

Besluitend kan men stellen dat de effectiviteit, de efficiëntie en uiteindelijk ook de productiviteit van de geleverde diensten zowel intern als extern naar de burger toe te laag bleef. De oriëntatie naar de basispolitiefunctie had daarin maar een beperkte impact omdat de bestaande organisatiestructuur en werkwijze te weinig werd gewijzigd en zodoende de implementatie belemmerde. Dit deed ons besluiten dat de voorlopig behaalde resultaten niet toereikend waren. Om met meer succes te kunnen evolueren naar basispolitiezorg of community policing zijn er een aantal condities vereist die het veranderingsproces moeten voorafgaan of begeleiden. Ook de impact van de recente federale beleidsveranderingen bleek beperkt te zijn. De federale politiek zorgt wel voor een klimaat waarmee veranderingen op korpsniveau aangemoedigd worden. Maar door de onduidelijkheid in de toekomstige beleidsoriëntatie en het ontbreken van rechtstreekse impact blijven de meeste lokale korpsen op hun eigen capaciteiten aangewezen en is een echte doorbraak aan community policing-gerichte veranderingen denkbaar nog niet voor morgen. Vooral het

ontbreken van een duidelijke taakomschrijving en -afbakening, op respectievelijk federaal en plaatselijk niveau, speelt de politiemann aan de basis parten.

7.5. Een schematisch overzicht van de vereiste condities

In het kader van de samenvatting zullen we enkel een schematisch overzicht van deze condities geven. In het lijk aanbevelingen wordt, weliswaar steeds op voorlopige en beknopte wijze, meer toelichting bij deze vereisten gegeven omdat deze in de eerste plaats voor de politieke verantwoordelijken bedoeld zijn.

Er moeten naar onze inschatting drie soorten condities gerealiseerd worden. Het betreft hier pre-condities, interne condities en post-condities. Deze condities sluiten aan bij de bevindingen zoals ze hierboven beschreven werden.

Pre-condities

Pre-condities hebben betrekking op randvoorwaarden die eigenlijk vooraf moeten vervuld zijn alvorens hervormingen een goede start kunnen hebben. Het gaat hier vooral om financiële, personele en materiële middelen, rekrutering en selectie (aanwervingsvoorwaarden), opleiding, beloningssystemen, visie op politie en samenleving, enz.

Interne condities

De interne condities sluiten aan bij de driedeling structuur, cultuur en communicatie op organisatieniveau.

Op het vlak van de structuur en beperkt tot twee aandachtspunten van de basispolitiefunctie, nl. deconcentratie en decentralisatie, hebben de condities betrekking op een adequate personeelsallocatie, een eventredige verdeling van de workload, een afbouw van bureaucratische regels, op de bevelstructuur (afbouw van de hiërarchie) en de verhouding tussen generale en ondersteunende en tussen centrale en decentrale diensten en hun onderlinge taakafbakening. De taakuitvoering behoeft ook volgehouden (be)sturing en ondersteuning (cf. coaching).

Tot slot moet een adequate dienstregeling de veranderingen ondersteunen.

Qua cultuur denken we hier aan de omschrijving van een uitgebalanceerde opdrachtshelping en een daaruit afgeleide jobbeschrijving voor zowel de verschillende niveaus als de medewerkers die ze bezetten. Bijzondere aandacht moet gaan naar integratie van verschillende culturen zoals surveillance, wijkagenten en recherche wil men tot een geïntegreerde probleemgerichte aanpak komen.

Opleiding en omschakeling is vereist op het vlak van de interne communicatie. Tussen organisatiedelen en individuele medewerkers met grote autonomie (cf. discretionaire bevoegdheid) is vlotte en open communicatie van kapitaal belang. Deze dient geïntegreerd op (horizontaal en verticaal) overleg en minder op een verticale bevelstructuur.

Post-condities

Post-condities hebben betrekking op interne en externe evaluaties en op de relatie politie-bevolking-politiek bestuur en justitie. Post-condities zijn in de eerste plaats toetsings- en controles. Om een beleid te kunnen voeren moet het kunnen geëvalueerd en bijgestuurd worden. Voorts is het een vorm van kwaliteitsbewaking. Men behoeft controle op de realisatie van de doelstellingen. Voor de politie betreft dit niet enkel controle op de 'output', nl. de afhandelingsvormen, maar ook op de 'outcome', nl. de effecten van deze afhandelingen in de samenleving. Dit kan m.b.v. misdaadanalyse, daderanalyse en bevolkingsbevestigingen omtrent slachtofferschap en onveiligheidsgevoelens. Verder zijn gedecentraliseerde overlegfora tussen politie en bevolking noodzakelijk om lokale strategieën te verfijnen en aan te passen en, niet in het minst, om de 'accountability' van de politie te verhogen. Al te vaak blijven contacten tijdens zulk overleg nu beperkt tot een vrijblijvend vragenuurje waarbij de inspraak van de bevolking en de invloed op de agendasetting van de politie minimaal is. Democratische controle kan ook worden verkregen d.m.v. meer overleg tussen politieleiding en politiek bestuur. Daarvoor behoeft men evenwel een betere wederzijdse kennis van werk en finaliteit. Vermits politie slechts een klein onderdeel vormt van een justitiële keten die in grote mate interdependent is, wordt overleg en coördinatie tussen de verschillende stappen in deze keten ook een belangrijke voorwaarde om tot een geïntegreerde criminele politiek te komen. Gelukkig werd in dit verband het vijfhoeks-overleg aangekondigd. Wellicht moet hier na verloop van tijd nog naar de meest geschikte werkmethode gezocht worden. In elk geval moet aan het overleg een duurzaam en planmatig karakter gegeven worden.

Deze condities worden in het volgende en laatste hoofdstuk vertaald in aanbevelingen voor de federale en, vooral, lokale overheid.

HOOFDSTUK 8 :

AANBEVELINGEN

Inleiding

In de hiernavolgende aanbevelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen het federale beleid en dit op korpsniveau. Het zwaartepunt van de aanbevelingen ligt op korpsniveau. Het is nl. op dat niveau dat de kern van het onderzoek, de observatiestudie zich richtte.

Met deze observatiestudie werd evenwel ook getracht het effect van federale beleidsveranderingen op lokaal niveau, i.e. de politiekorpsen en hun dagelijkse taakuitvoering, na te gaan. Vermits in dit verband werd vastgesteld dat ook op federaal niveau verdere inspanningen nodig zijn om de basispolitiefunctie te kunnen ontwikkelen en te implementeren worden allereerst aanbevelingen voor dit federale beleid geformuleerd.

Opnieuw wordt voor alle duidelijkheid een onderscheid gemaakt tussen pre-, interne- en post-condities.

8.1. Aanbevelingen op federaal beleidsniveau

Aanbevelingen met betrekking tot de pre-condities

a) Veranderingen naar basispolitiefunctie, speciaal wanneer teampolitieconcepten gebruikt worden, behoeven voldoende personeel en middelen. Deze hervormingen zijn voor vele korpsen thans niet uitvoerbaar omwille van een ontoereikend kritisch minimum aan manpower en (financiële) middelen. Op dit vlak zijn inspanningen nodig. Naar onze indruk kan bovenlokale samenwerking (cf. pilootprojecten) daartoe een hulpmiddel zijn maar blijft dit denkkelijk onvoldoende. Minimumnormen qua (groei) in korpsgrootte en budget zijn vereist.

Dit betekent niet dat overal een korpsuitbreiding moet gebeuren. In heel wat plaatsen zal de onveiligheidsproblematiek te gering en de werklast te laag zijn om ingrijpende veranderingen te verantwoorden.

b) Veranderingen hebben succeschansen wanneer voldoende kennis en know-how aanwezig is en vervolgens voldoende lerend en probleemoplossend vermogen kan aangewend worden.

Inhoud

EDITORIAAL

W. Bruggeman: Amsterdam: verwijd de diepte in

313

ARTIKELN

F. Schuermans: De Wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat: een daadwerkelijk instrument van criminele politiek?

317

T. Van den Broeck en Chr. Eliaerts: 'A tale of two cities'. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (Deel 1)

353

RONDE TAFEL

E. Maes: Rondetafelgesprek Voorwaardelijke Invrijheidstelling

370

FORUM

G. Vermeulen: Een gemiste kans? Over de nieuwe wet betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen

395

RUBRIEKEN

Recht en geestelijke gezondheidszorg: I. Gerechtelijke geestelijke gezondheidszorg: II. Alcohol en andere drugproblemen (J. Casselman)

401

Strafuitvoering en justitiële hulpverlening: Stellingen rond de voorwaardelijke vrijheid (verslag studienamiddag) (J. Vanacker)

403

BOEKBESPREKKINGEN door G. Franssens, B. De Smet

406

1997
4
Juli / Augustus 1997
Achtentwintigste jaargang
Tweemaandelijks

Antwerpen X

PANOPTICON

Tijdschrift voor strafrecht
criminologie en forensisch
welzijnswerk

College van procureurs-generaal
Ambt van nationaal magistraat
Evaluatie van veiligheidscontracten
Discussies over Voorwaardelijke Invrijheidstelling

KLUWER
RECHTSWETENSCHAPPEN
BELGIË

Dit terwijl de Volksvertegenwoordiger van AGALEY besluit dat men op sommige domeinen nog te aarzeland is geweest, zich verheugt over de installatie van het college van procureurs-generaal⁷⁷ en vindt dat een algemene negatieve injunctie moet overwogen worden.⁷⁸ AGALEY heeft het ontwerp dan ook gesteund. Gelet op de positie die beide partijen in het politieke spectrum innemen, komt het ons voor dat voorgaande vaststelling toch een zekere gemuststelling mag zijn voor de democratische krachten in dit land.

De woorden van Justitieminister Steljaan DE CLERCK lijken ons in deze en bij wijze van afsluiting bijzonder verhelderend: 'De samenwerking tussen het gerecht en de politiek is een nieuw gegeven, maar wel absoluut noodzakelijk om het strafrechtelijk beleid te voeren waaraan momenteel zo'n nood is.'⁷⁹

'A TALE OF TWO CITIES'. DE VEILIGHEIDSCONTRACTEN IN GENT EN ANTWERPEN, EEN STAND VAN ZAKEN NA DE EVALUATIE (DEEL 1)

Tom Van den Broeck & Christian Eliaerts¹

Inleiding

In januari 1995 gaven we in *Panopticon* een stand van zaken over de uitvoering van de veiligheidscontracten in Antwerpen en Gent.² Tevens werden de problemen van de evaluatie zelf toegeelicht. Dit kaderde in een evaluatieonderzoek dat werd uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ondertussen werd dit onderzoek afgerond en kunnen enkele bevindingen en bedenkingen over het gevoerde beleid worden voorgesteld.³ Deze tekst sluit aan bij het voorgaande artikel. Daarom zal nu niet meer uitgebreid worden ingegaan op de gestelde problemen inzake evalueerbaarheid van de contracten. Ook de gehanteerde methodologie kwam reeds in het vorige artikel aan bod. Hier volgt nu het te vermelden dat in de loop van 1995 en 1996 bij de meeste projecten nog nieuwe vragenlijsten werden afgenomen en gespreksronden werden georganiseerd.

Alvorens bevindingen en bedenkingen te formuleren worden de projecten van beide steden kort voorgesteld en geordend. De drugpreventieprojecten, de werking van de consultatieve preventieraden en de latere initiatieven inzake alternatieve gerechtelijke maatregelen vielen buiten onze onderzoeksoverdracht en komen in de tekst als dusdanig niet meer aan bod.

1. Resp. wetenschappelijk medewerker en hoogleraar, School voor Criminologische Wetenschappen, Vrije Universiteit Brussel.

2. VAN DEN BROECK, T., 'De veiligheidscontracten: evalueerbaarheid en een stand van zaken', *Panopticon*, jrg. 16, 1, 1995, 58-68. Dit artikel bevatte eigenlijk de weergave van een voorbericht die we hielden n.a.v. de 'week van de veiligheid' (1994) in Antwerpen. Daarom werd vooral de Antwerpse situatie belicht.

3. Dit artikel vat de belangrijkste bevindingen samen uit het eindrapport van een evaluatieonderzoek dat in juli 1996 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd overhandigd. Zie: VAN DEN BROECK, T. & ELIAERTS, C., *Evaluatie van de veiligheidscontracten in Antwerpen en Gent, eindrapport*, Brussel, V.U.B.-Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1996 (293 p.+bijlagen). Voor een uitgebreider betoog en de fundering van de bevindingen dient men dit eindrapport te raadplegen. De gegevens voor dit artikel werden vergaard tussen maart 1993 en april 1996. Het artikel werd ter publicatie aangeboden aan *Panopticon* in december 1996. Beleidswijzigingen sinds april 1996 in de twee steden komen dus niet meer aan bod in dit artikel.

77. *Parl. Hand.*, Kamer, *ibid.*, 135/4891.

78. *Gedr. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 867/6, 8.

79. *Gedr. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/4, 7.

1. Classificatie van de projecten

De ontstaansgeschiedenis van de veiligheidscontracten verklaart de structuur en inhoud ervan. Inspiratie voor de 'contractsvorm' werd in 1992 door toenmalig regeringsformateur WATHELET uit Frankrijk gehaald. De invulling ervan gebeurde vooral vanuit twee reeds lopende programma's. Enerzijds was er met het Pinksterplan een ambitieus programma gestart inzake de modernisering en professionalisering van het politieapparaat, waarbij de herverandering van de gemeentepolitie een centrale polder vormde. Meer zichtbare en aansprekbare politie, een betere politieke dienstverlening en de verwezenlijking van de principes van community policing stonden hierbij centraal. Anderzijds liepen er al enige tijd pilootprojecten m.b.t. politieke en sociale criminaliteitspreventie. De schok van de parlementsverkiezingen van 24 november 1991 deden de regering ertoe besluiten dat extra inspanningen op het vlak van het veiligheidsbeleid noodzakelijk waren. Ondertussen is het voldoende bekend dat deze politieke dimensie van de veiligheidscontracten niet mag onderschat worden.⁴ Ze heeft nl. nogal wat consequenties voor het gevoerde beleid. Dit zal ook verder in de tekst blijken. In elk geval resulteerde deze ontstaansgeschiedenis in een 'mix' van maatregelen die onder de vorm van een contract tussen Staat en stad dienden te worden uitgevoerd. Op de globale kost en de financieringsvoorwaarden van de 29 contracten⁵ wordt hier niet verder ingegaan.⁶ Antwerpen ontving via het veiligheidscontract de voorbije drie jaren ongeveer 200 miljoen frank per jaar. Gent kreeg in dezelfde periode ongeveer 100 miljoen frank per jaar. De volgende tabel geeft aan welke projecten daarmee gefinancierd worden. Daarbij wordt de classificatiewijze van het VSPF gebruikt.⁷

CLASSIFICATIE/STAD	ANTWERPEN	GENT
Politie dichter bij de burger	Slachtofferbejegening Verbetering onthaal Opleiding (wijkwerking)	Slachtofferbejegening Verbetering onthaal Opleiding (wijkwerking)
Meer politie op straat	Aanwerving administratief personeel Hulpagenten	Aanwerving administratief personeel Hulpagenten Hondenbrigade
Betere integratie van bijzondere groepen	City-coaching	City-coaching Spilbeïnvloeding
Functioneel loezicht Technopreventie	Buurttoezichters	Technopreventieve adviseurs
Modernisering/verbetering van de politiefunctie	Criminaliteitsanalyse Omgaan met migranten Beveiliging van commissariaten Public relations	Criminaliteitsanalyse Omgaan met migranten Beveiliging van commissariaten
Versterking van het gemeentelijk preventiebeleid	Preventieambtenaar (+ adj.-prev. ambtenaar; coördinator preventie) Dienst Voorkoming Misdrijven Preventiemeldingspunt (PISA)	Preventieambtenaar Dienst Voorkoming Misdrijven Project onveiligheidsgevoelens bejanden Buurtpreventie
Drugproblematiek	Preventieteam SODA	Politieonveiligheidspreventieteam
Totaal aanwerving personeel	90 politipers./ 85 burgerpers.	33 politipers./48,5 burgerpers.

Toelichting bij de tabel en de projecten

4. VAN LIMBERGEN, K., 'De veiligheidscontracten: de grote sprong 'voorwaarts'', *Praktijk*, april 1994: 19-27, p. 19, 20.
5. Eigenlijk 30 indien men het project voor de grensstreek met Frankrijk in West-Vlaanderen meetrekt.
6. Zie hierover ROSSEIL, P., 'De veiligheidscontracten en het globaal plan', *Politica*, jrg. 5, nr. 3, 1995: 13-16; VAN LIMBERGEN, K., *l.c.*, 1994: 19-27. Het losbladige *Handboek Criminaliteitspreventie* bevat een overzicht van alle overheidsonderdelen (drugplan, veiligheidscontracten, preventiecontracten). Zie: *Handboek Criminaliteitspreventie*, afl. 2, mei 1995: 83-231. Diegem-Zavenem, Kluwer Editorial.
7. Ook de gegevens m.b.t. de personeelssterke komen van het VSPF. VAN LIMBERGEN, K., *l.c.*, 1994: 21.

Overzicht van de projecten in Antwerpen en Gent

Met het project *slachtofferbejegening* wil men het onthaal, de opvang en doorverwijzing van slachtoffers bij de politie verbeteren. Ook wil men agenten sensibiliseren om meer aandacht te besteden aan de noden van het slachtoffer bij de uitvoering van de politietraak. In Antwerpen gebeurt dit gedecentraliseerd in elke politiezone (en centraal ter ondersteuning van de interventiepatrouille). Het team functioneert de klok rond, en dit onder coördinatie van een psycholoog. Gent werkt vanuit een centrale vestiging. Tot 1996 was deze Gentse cel 50 u/week operationeel, sinds 1996 is er i.s.m. andere ondersteunende diensten 24 u permanentie.

De verbetering van het onthaal wordt gerealiseerd met de *aanwerving en opleiding van administratief burgerpersoneel* (dat tevens een aantal politieagenten voor operationeel werk dient vrij te maken) en de uitvoering van een aantal infrastructuurwerken in de commissariaten.

Extra opleiding werd er vooral gegeven in het kader van de verbetering van de wijkwerking, de verbeetering van de planton- en haliefunctie en de bijscholing van het midden- en officieerkader.

De *hulpagenten* worden in Antwerpen geëngageerd om de aanwezigheid van politie in het straatbeeld te verhogen (daling onveiligheidsgevoelens), de politie te ontlasten van een aantal taken (verkeersvoorzorgingen, aanrijdingen) en de service aan de bevolking te verhogen. In Gent ligt de klemtoon op de vaststelling van parkeervertragingen en de behartiging van de verkeersongevallen.

City-coaching groeide uit de eerder (an-coaching)-projecten met voetbalhooligans en tracht de (verdere) afglijding van 'maatschappelijk kwetsbare groepen jongeren' in de delinquente tegen te gaan d.m.v. het scheppen van alternatieve vrijetijdsactiviteiten, de toeleiding van deze jongeren naar diverse sociale (ook VDAB, mutualiteit) of hulpverleningsorganisaties of gewoonweg door het bijstaan van deze jongeren in hun zoektocht naar woonst, werk, enz. In Gent loopt in samenhang daarmee een project 'integratie via sport'.

In dezelfde stad werd er tevens een project opgestart dat de spijbelproblematiek in kaart wil brengen en verschillende instanties (school, PMS) ervoor wil sensibiliseren. De spijbelende jongeren zelf worden opgezocht.

Met de *buurttoezichters* wil men in Antwerpen een direct aanspreekpunt voor de bewoners creëren waar de burger met klachten, vragen, enz. terecht kan. De buurttoezichters trachten ook te bemiddelen bij relatie- en samenlevingsconflicten tussen verwanten, buren, cinisch verschillende groepen, enz. Tevens worden de toezichters ingezet om straatbeeldmarkeringen op te sporen en te melden om zodoende de verlocdering van het straatbeeld (cf. 'broken windows'-theorie⁸) tegen te gaan.

Met de projecten *criminaliteitsanalyse* wordt er in beide steden aandacht geschonken aan de verbetering van de registratie van politieke gegevens die kunnen dienen voor statistische criminaliteitsanalyses. Deze analyses dienen op hun beurt ter verbetering van het inzicht in (de evolutie van) bepaalde criminaliteitsfenomenen (alsook daders en dadergroepen, ruimtelijke spreiding, enz.) waaruit operationele en beleidsmatige conclusies kunnen worden getrokken die effect hebben op het politiewerk.

Het project *omgaan met migranten* is pas van recentere datum en stelt een politie-officier halfjijds aan om een opleiding te verzorgen ten behoeve van de sensibilerende van het politiepersoneel voor de specifieke problemen bij het omgaan met migranten. Dit project kwam maar moeilijk uit de startblokken en kon niet worden opgevolgd.

Voorts worden er infrastructuurwerken aan commissariaten uitgevoerd omwille van een beter onthaal en omwille van een betere beveiliging (cf. herhaaldelijke

inbraken met diefstal van wapens en documenten). Aan de ingang van sommige commissariaten worden praaiptalen geplaatst zodat men na sluiting toch de hulpdiensten kan verwittigen. Deze financieringsposten worden ook benut bij de renovatie van respectievelijk de Gentse Goemanskazerne en het Antwerpse hoofdcommissariaat.

Om een justiere voorstelling van de politieacties (o.a. in de pers) te bekomen en een beter politie-imago te bewerkstelligen werd in Antwerpen een *pr-dienst* opgericht. In principe dient deze dienst ook de projecten van het veiligheidscontract bekend te maken bij het grote publiek.

Elke stad met een veiligheidscontract verbindt zich ertoe om een *preventieambtenaar* aan te stellen en een preventieadvies te installeren. De preventieambtenaar is de adviseur van de burgemeester over preventiemethodes en de projecten van het veiligheidscontract. De preventieambtenaar coördineert tevens deze projecten. Na verloop van tijd werd de ambtenaar versterkt met een administratief-financieel coördinator en een projectcoördinator. Ten slotte bevalten de contracten sinds 1996 nog een 'opdrachthouder', die de samenlevingscontracten dient voor te bereiden.

De diensten *Voorkoming Misdrijven* specialiseren zich in beide steden in het versterken van techno-preventief advies bij particulieren (na bv. slachtofferschap van inbraak) of instellingen. Ze werken tevens mee aan specifieke acties zoals de voorkoming van auto- of winkeldiefstal.

Antwerpen richtte drie *preventiemeldingspunten* (PISA) op waar mensen met vragen over criminaliteit en onveiligheid in hun buurt terecht kunnen en waar klachten en vragen over de werking van de verschillende stadsdiensten (i.h.b. politie) kunnen worden gesteld. Na drie jaar werking werd besloten twee punten op te doeken (zie *inftz*). In Gent werden de *buurcentra* (in het begin buurtcontractcomités genoemd) versterkt. Specifieke aandacht ging hierbij uit naar de organisatie en sensibilisering van de buurtbewoners en de lokale huurdersverenigingen. Ook worden wijkkanten met info over lokale acties, hulpverlening, de werking van stadsdiensten, enz. versterkt.

Gent investeerde tevens m.b.t. de problematiek van de *onveiligheidsgevoelens* bij *bejaarden*. In nauwe samenwerking met de Dienst Slachtofferbejegening worden adviezen aan bejaarden verstrekt ter preventie van ongevallen, criminaliteit, enz. Zij voorzien ook in een specifieke slachtofferopvang voor deze groep.

Ten slotte werd in het eerste contract in beide steden een *drugpreventieteam* opgestart. In Antwerpen werd dit vooral ingezet ten behoeve van voorlichting in de scholen, bij jeugdorganisaties en naar het huismilieau toe (bv. ouderverenigingen). In Gent is de drugpreventie meer in de politie ingebed en vormt ze een brugfunctie tussen de politie en de opvangorganisaties voor druggebruikers.

8. Cf. WILSON, J.Q. & KETLING, G., 'Broken windows', *The Atlantic Monthly*, 1982: 29-38.

2. Bevindingen van de evaluatie

Proces- en effectevaluatie

Het onderzoek diende een proces- en een effectevaluatie te bevatten. De procesevaluatie omvat een inventaris van de verschillende initiatieven, een beschrijving en analyse van de opstartingswijze en de problemen en knelpunten die daarbij rezen.⁹ De effectevaluatie diende de gevolgen te onderzoeken van het gevoerde beleid met de veiligheidscontracten. Zoals gemeld rezen bij de praktische realisering van deze (vooral effect)evaluatie vele problemen.¹⁰

Daarom kwam het zwartepunt van het onderzoek te liggen bij een opvolging van de besluitvorming en beleidsvoering. De procesevaluatie vond plaats zoals gepland, maar de effectevaluatie werd omgebogen tot een peiling naar de impact van het beleid. Daarbij werden prioriteiten gelegd. De meest concrete toetsbare doelstelling vormde de wil om een impuls tot duurzame en ingrijpende veranderingen te geven bij de politieorganisatie. Hoe en met welke projecten trachtte men dat te verwzenlijken? Hoe werden deze projecten onthald binnen de politie? Het onderzoeksobject was hier de politieorganisatie en de veiligheidscontract-projecten die er werden ingeplant.

Vermits men bij de veiligheidscontracten ook rechtstreekse impact wou bereiken bij de burger (o.a. vermindering onveiligheidsgevoelens, verbetering dienstverlening), werden bij voorkeur de bevolkingsgerichte (preventie)projecten gevolgd. De specifieke aandacht voor (de positieve) verbetering van (gemarginaliseerde groepen en de verbetering van de klachtendectie bij de bevolking vormden hiertij nog de meest toetsbare doelstellingen. Werden hier inderdaad de impulsen toe gegeven, op welke wijze en wat waren de mogelijke effecten daarvan?

2.1. BEVINDINGEN UIT DE PROCES-EVALUATIE

In het vorige artikel in *Panopticon* werd al verslag gedaan van het opstartingsverloop. Daarom wordt hier meer aandacht besteed aan de organisatie van de projecten en de eventuele verdere beleidsontwikkeling op lokaal vlak van de federaal aangegoven doelen.¹¹ De gevolgen van deze organisatiewijze op de output van de projecten worden in het impactgedeelte geschilderd. Meer globale opmerkingen over het gevoerde beleid komen onder de hoofding bedenkingen aan bod.

9. Vooral dit laatste leek ons erg belangrijk. Met het aangeven van problemen, weerstanden en knelpunten proberen we informatie te verschaffen ten behoeve van noodzakelijke bijstellingen, aanpassingen, enz. Het belang daarvan wordt onderstreept in: GILLING, D., 'Multi-agency crime prevention: some barriers to collaboration', *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 33, nr. 3, 1994: 246-257, p. 247.

10. VAN DEN BROECK, T., 'De veiligheidscontracten: evalueerbaarheid en een stand van zaken', *Panopticon*, jrg. 16, 1, 1995: 58-68, p. 59-61.

11. Met 'projecten' bedoelen we zowel de politieke als sociale preventieprojecten die binnen het veiligheidscontract werden opgestart. De werking van politieke wordt onder een aparte hoofding behandeld.

2.1.1. Beleidsvoorbereiding en beleidsvoering

Met de veiligheidscontracten reikte het federale beleid een hoofdzakelijk financieel, kader aan waarin op lokaal vlak een veiligheidsbeleid kon worden uitgewerkt.¹² Tijdens het onderzoek werd vastgesteld dat het stedelijke beleid aan zo'n uitwerking de eerste jaren nauwelijks loekwam. Nader omschreven streefdoelen werden er niet bepaald. In deze context werden op het niveau van de projecten vooral activiteiten en niet zozeer doelen omschreven. Aan de opstarting van de projecten ging in de meeste gevallen (vooral wat de nieuwe projecten betrof) geen probleemanalyse vooraf. Dit was mede te wijten aan de geringe voorbereidingstijd die de projecten en hun verantwoordelijken kregen (in een aantal gevallen diende de verantwoordelijke trouwens nog te worden aangeworven).¹³ Dit geldt zeker als verzachtende omstandigheid.

Bij vele projecten is het niet duidelijk of ze nu persoonsgericht, situatiegericht of delictgericht waren en welke consequenties in oriëntatie en bereik dit had voor het beleid. In tegenstelling met wat vaak in andere landen gebeurde, werden er geen concrete te volgen stappenplannen opgesteld.

Inhoudelijke beleidscoördinatie bestaat wanneer men het eens wordt over de doelstellingen van het te voeren beleid en over de specifieke speerpunten of prioriteiten waarop het beleid zich dient te richten. Dat was met de gevolgde veiligheidscontracten gezinszins het geval. Bij projecten zonder expliciete doelstellingen ontstond zo incidenteel beleid. Dit alles resulteerde in een 'vliegende start' waarbij de 'kuur' vaak de 'diagnose' voorafging.¹⁴ Maar dit was niet altijd het geval. De Gentse city-coaching omschreef haar doelgroep met leeflijf, nationaliteit en vindplaats per straat. Gedurende de loopijd van het project werd meermaals de vraag gesteld of de activiteiten nog wel gericht waren op de verwezenlijking van de doelstellingen van het straatwerk. Zelevaluatie bleek in die gevallen makkelijk en nauwkeuriger te kunnen verlopen.

De onduidelijkheid op verschillende beleidsniveaus over de na te streven doelen maakte dat onder de vaak algemene doelstellingen uit de contracten op het niveau van de projecten soms andere meer 'officiële' of 'latente' betrachtingen schuil gingen. Deze hadden hun waarde maar dreigden in conflict te komen met de officiële streefdoelen zoals ze door de lokale beleidsverantwoordelijken worden uitgedra-

12. Inhoudelijk dienden de projecten te blijven kaderen in de doelstellingen van het Pinkstieplan.

13. Het gebrek aan voorbereidingsijd werd ook in andere landen vastgesteld. Het Engelse Safer Cities Programme van maart 1988 met een budget van 7 miljoen pond per jaar werd volgens TILLEY (1993) tijdens één 'brainstorming-sessie met medewerkers van Binnenlandse Zaken opgesteld. TILLEY, N., 'Crime prevention and the safer cities story', *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 32, nr. 1, 1993: 40-57, p. 42.

14. Dit wordt op meerdere terreinen van het overheidbeleid vastgesteld. In de literatuur hieromtrent spreekt men van 'policy by balloons'. Dan neemt de kans toe dat onderling tegenstrijdige beleidsdoelen worden gehanteerd. Dit doet de geloofwaardigheid van het overheidbeleid afnemen. Zie voor meer uitleg: VAN ROSSUM, E. & QUARATO, P., 'Pathologie van de naleving', *Beleidsanalise*, nr. 2, 1993: 5-14, p. 7-8.

gen.¹⁵ Dit spanningsveld tussen officiële betrachtingen ('organisational values') en betrachtingen van de uitvoerders ('empLOYEE values') kan naar onze indruk mede worden verklaard vanuit het feit dat de verschillende veiligheidscontract-projecten als zgn. 'stratieniveau bureaucratieën' functioneren.¹⁶ Dit is een veel voorkomende organisatievorm in de publieke sector waarbij de uitvoerenden het beleid maken op het terrein in direct contact met de klant.¹⁷ De discretionaire macht (en taakautonomie) neemt toe in zulke organisaties naarmate men lager in de organisatie afdaalt. Politie vormt een uitstekend, zij het dubbelzinnig, voorbeeld van zo'n organisatiewijze.¹⁸ De veiligheidscontracten lijken met de inzet van buurttoezichters, city-coachen en hulpagenten opnieuw voor zo'n organisatievorm gekozen te hebben.¹⁹ In hun werkomschrijvingen worden de uitvoerende medewerkers geconfronteerd met soms tegenstrijdige of minstens niet tegelijk uitvoerbare eisen, wat tot dilemma's kan leiden (vermindering criminaliteit vs. verbetering dienstverlening, vangnet en positieve beïnvloeding voor jongeren vs. vermindering criminaliteit, retributies uitschrijven vs. service aan de bevolking, mankementen signaleren en/of relatieproblemen aanpakken, enz.). Om deze situatie 'werkbaar' te houden, worden aan de basis aanpassingsstrategieën ontwikkeld.²⁰ Dit verklaart vaak het grote verschil tussen het geformuleerd beleid door de top en de feitelijke uitvoeringspraktijk.²¹ Beleidsplanners gaan dikwijls voorbij aan dit gegeven. Bij het formuleren van beleid verzuimt de overheid vaak na te denken over de uitvoeringsvoorwaarden ervan. 'Uitvoering van beleid is bij veel bewindslieden vaak een blinde vlek'.²²

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat één van de redenen voor de geringe doelstellingenbepaling en de vliegende start de 'scoringssdruk' vormt die op het gehele programma rust. De veiligheidscontracten vormen nl. ook een politiek ant-

15. De latente, minder uitgesproken functies en doelen hadden hun invloed op de dagelijkse werking van de projecten. Dit blijkt een bevinding die opgaat voor meerdere onderdelen van het justitiële systeem. Zie: CRAWFORD, A. & JONES, M., 'Kirchhoff revisited: some reflections on the transferability of crime prevention initiatives', *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 35, nr. 1, 1996: 21-39, p. 25.

16. Het begrip 'streetlevel-bureaucracy' werd ontwikkeld door Michael Lipsky. Lipsky, M., *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Sage, 1980.

17. Persoonlijke waarden van de uitvoerder worden in dit geval erg bepalend voor het gedrag tijdens het gedrag. Zie ZHAO, J., LOVRIK, N., GRAY, K., 'Moving toward community policing: the role of postmaterialist values in a changing police profession', *American Journal of Police*, vol. XIV, nr. 3/4, 1995: 151-171.

18. Dubbelzinnig, omdat tegenover de relatief grote uitvoeringsvrijheid een hele batterij aan regels en procedures bestaat voor omgang en (ver)werking intern in de organisatie. Politie wordt dan ook een 'nook bureaucracy' genoemd.

19. Markant verschil blijft vaak het gebrek aan reële bevoegdheden waardoor de taakautonomie niet officieel wordt bekrachtigd door formele beslissingsmacht.

20. VAN DER VEEN, R., 'De afnemende doelmatigheid van sociaal beleid: een uitdaging voor het lokaal bestuur?', *Bestuurswetenschappen*, nr. 6, 1993: 429-437.

21. HAVINGA, T. & TERSTRA, J., 'Street-level bureaucratie, beleidsuitvoering en relatief machteloze groeperingen', in *Bestuurskunde, hoofdfiguren en kernthema's*, KORSTEN, A. & TOONEN, T., Leiden/Antwerpen, Stentert Kroese, 1988: 271-287, p. 271.

22. VAN ROSSUM, E. & QUARTO, P., *l.c.*, 1993: 5.

woord op maatschappelijke onrust. Daar wordt in de bedenkingen op teruggekomen. Hier volstaat de opmerking dat dit zijn weerslag had op de projecten. De scoringssdruk verplichtte vele projecten nl. om vooral activiteiten voor te stellen waaruit direct effect zou ressorteren.

De eerste drie jaren van de contracten werd er vanuit de beheers- en bestuursorganen van het contract weinig ondernomen om aan deze problemen iets te doen. Vaak werden ze niet eens erkend. De bestuursorganen, zoals het Antwerpse preventiehuis of de Gentse beleidscel (die niet meer bestaat in die vorm) namen hun rol van programmamanager en coördinator onvoldoende op. Ook de Antwerpse preventieraad blonk uit in afwezigheid wanneer het op reflectie en ontwikkeling van beleid aankwam. In de Gentse preventieraad, zo blijkt uit de verslagen, werden iets meer beleidsdiscussies gevoerd. Sinds 1996 worden er in beide steden opties genomen om de beleidsdoelstellingen toch verder te ontwikkelen. Deze opties verschillen echter grondig van elkaar. Daarop wordt later teruggekomen.

Het eigenlijke opstartingsverloop werd gekenmerkt door problemen inzake aanwerving, selectie en vooral opleiding van personeel voor de projecten. Gezien de onduidelijke doelen en de geringe voorbereidingsijd mag dat geen verwondering wekken. De opleiding en bijscholing van politipersoneel vormde trouwens een apart project binnen de contracten. Middels de gegeven lessen bleek het (vooral in Antwerpen) enorm moeilijk om de agenten te motiveren voor een andere, meer preventiegerichte benadering van het politiewerk. In elk geval bleek een vlog in elkaar gestoken theoretisch programma, dat volgens de agenten weinig aansloot bij de realiteit, weinig impact te hebben op het denken en de overtuiging van de cursisten. Op basis van welke know-how, én in samenwerking met wie, kwamen deze cursussen tot stand? De 'vliegende start' had ten slotte gevolgen voor de uitrusting en infrastructuur van de projecten, maar daar wordt hier niet verder op ingegaan.

2.1.2. *Organisatie en management van de projecten*

De projecten kenden een enorme variatie in omvang en oriëntatie. Een eenduidig beeld van de globale en toch wel complexe organisatie valt daarom moeilijk te schetsen. Toch pogen we de belangrijkste bevindingen samen te vatten. De daarbij gehanteerde ordening van de gegevens in verschillende aandachtspunten vlak overnemen van de projecten weg ten voordele van veralgemeningen. Het blijft daarom belangrijk erop te wijzen dat met de bevindingen niet de individuele medewerkers worden 'gevisieerd' maar dat er getracht wordt een globaal beeld vanop enige afstand te schetsen.

Implantatie van de projecten

De projecten werden administratief en organisatorisch overwegend ondergebracht in de politieorganisatie of in een gebouw van een stedelijke sociale dienst. Enkel

voor de Antwerpse PISA-projecten werden aparte vestigingen gehuurd.²³ De organisatiwijze en organisatiecultuur van de politie of een openbare of stedelijke dienst was van grote invloed op de werking van de projecten. Deze beide diensten kampen evenwel zelf met heel wat functioneringsproblemen. Vooral de starre en bureaucratistische werkwijze, de 'verkokering', en de daarmee geteateerde organisatiecultuur zorgde voor vele dysfuncties. Dit had zijn weerslag op de nieuwwbaken preventieprojecten die in de schoot van deze organisaties werden opgestart. Hun werking werd op meerdere vlakken belemmerd door de starre en verkokerde organisaties. Vooral door de afwezigheid van een open en directe communicatiecultuur binnen de politie werden de doelen van de projecten (die eigenlijk al vaak onduidelijk op zich waren) nauwelijks uitgelegd aan het politiepersoneel.²⁴ Dit gebrek aan kennis over de projecten bevorderde de betrokkenheid vanuit de politie niet. Bovendien kregen de projecten (relatief) meer geld toegestopt voor uitrusting en werking. Misschien gaf dit een gevoel van bedreiging bij de bestaande organisaties. De fraaie slachtofferkamer met nieuw meubilair en voorzien van pc stond in schril contrast met de vaak belabberde werkomgeving van de reguliere politie. Ook dat deed de aanvaarding geen goed. Wat de sociale preventieprojecten betreft, speelde het geld wellicht in mindere mate een rol. Verder kan men zich vragen stellen bij de criteria waarom bepaalde projecten in een welbepaalde dienst of gebouw werden ondergebracht. Anderzijds werden de veiligheidscontractprojecten vaak aan de periferie van de bestaande organisaties opgestart. Specifiek wat de politie betreft dient vastgesteld te worden dat er eigenlijk geen veiligheidscontractprojecten tot de kern van de organisatie doordringen. De 'heart and soul of policing', de interventiepolitie dus, werd helemaal niet betrokken in de veranderingsstrategie. Bijkomende opleidingen werden gewoonlijk enkel aan de wijkpolitie gegeven. Kennis van de traditionele politiecultuur had kunnen voorstellen dat daardoor de legitimiteit en aanvaarding van de projecten laag zou blijven. De rolverwachtingen over elkaar strooken niet.²⁵

Beheer en gezag

Intern in de projecten werd soms een onduidelijke beheersstructuur genoteerd die aanleiding gaf tot de betwisting van bevoegdheden.²⁶ De sterke van deze proble-

23. PISA 2 betrok een huis in de onmiddellijke omgeving van reeds bestaande stedelijke of openbare voorzieningen. Op deze keuze wordt verder in de tekst teruggekomen.

24. In bureaucratische organisaties verloopt de communicatie vaak stroef en staat in het teken van controle en *status quo*. Door de sterke verkokering bestaan er vele deelbarren. Als gevolg daarvan ontstaan er 'delensieve routines' die op hun beurt een communicatieve dialoog onmogelijk maken. Dit belemmert het wederzijdse begrip tussen de actoren. Dit alles leidt er bovendien toe dat de organisatie sociaal niet 'leert' en niet verder ontwikkelt. Zie hierover VAN DER KNAP, 'Leren van beleids-evaluatie: correctie, reflectie of argumentatie?', *Beleidsanalyse*, nr. 3, 1995: 11-25, p. 16 e.v.

25. Uit de conflicterende rolverwachtingen en de daaruit volgende niet-legitieme macht groeien conflicten, discriminatie, gevoelens van ofwel superioriteit ofwel minderwaardigheidscomplexen. TENNESKE, *J. Organisatiecultuur: een antropologische visie*, Leuven, Garant, 1995.

26. Wat is doorslaggevend voor het bepalen van het beleid in de politieke preventieprojecten: de projectleider als burger of de politieficier die binnen de politiehierarchie hoger staat?

matisch varieerde naargelang het project.²⁷ Over de onduidelijkheden in beheer, organisatie en taakverdeling heerste veel, soms verdoken, ongenoegen in de projecten. In die mate zelfs dat de goedlopende zaken spijtig genoeg vaak niet meer werden onderkend door de medewerkers. We kregen de indruk dat deze problemen (en deze die verder in de tekst aan bod komen) zich in grotere mate voordeden in Antwerpen dan in Gent. Anderzijds dient onderkend dat in Antwerpen veel openlijker op deze problemen werd ingegaan.

Het claimen van dezelfde taken en bevoegdheden

Dit 'claimen' was mede een gevolg van het hiertoven beschreven implantingsproces. In het bijzonder de onduidelijke 'positionering' van de projecten onderling en ten opzichte van de bestaande organisaties waren hier debet. Integratie impliceert immers steeds een stukje macht afgeven. Deze onduidelijkheden en problemen qua hiërarchie situeerden zich eigenlijk op verschillende niveaus:

- qua algemeen beheer van het contract;
- qua implantatie van de projecten bij de bestaande organisaties (politie en openbare en stedelijke diensten)²⁸;
- qua verhouding tussen nieuw opgerichte structuren en bestaande stedelijke diensten zoals OCMW, wijkbureau, stedelijke buurtcentra, enz.²⁹;
- tussen de verschillende projecten³⁰;
- binnen de projecten zelf d.w.z. tussen projectmedewerkers en personeel niet tewerkgesteld door het veiligheidscontract binnen hetzelfde project.

Op het terrein resulterende dit in afslemings- en coördinatieproblemen. Taakverlappingen, versnippering, dubbel werk en soms concurrentie waren daarvan het

27. Een voorbeeld: zowel de Antwerpse city-coaching als het buurttoezichtproject waren in hetzelfde gebouw van het departement Sociale Zaken gevestigd. City-coaching viel voor de beleidsvoering zowel onder een lokale projectleider als onder het preventiehuis als onder de directeur van het departement Sociale Zaken. De strathoekwerkers van city-coaching werden bovendien nog eens overkoepeld en ondersteund door de strathoekwerkorganisatie ASTROV en zijn coördinator. De buurttoezichters vallen, via drie verantwoordelijken, enkel onder het departement Sociale Zaken. Bepaalde het preventiehuis dan enkel mede het beleid van de city-coaching en niet van de buurttoezichters? De strathoekwerkcoördinator van ASTROV had geen rechtstreeks contact met het departement Sociale Zaken en de andere verantwoordelijken van de strathoekwerkers, maar moest wel het geheel coördineren. De strathoekwerkcoördinator viel trouwens op zijn beurt volgens het samenwerkingsprotocol onder de bevoegdheid van de burgemeester, stond administratief evenwel bij politie ingedeeld (de hoofdcommissaris moest bv. over zijn eventuele bijbehoudingen beslissen...) maar diende de regels te volgen opgesteld door de vrijgestelde van ASTROV. Vele medewerkers (en wij ook) vroegen zich af wie nu eigenlijk onder wie werkte, wie stuurde wat en waar werd het globale beleid bepaald?

28. De Gentse criminaliteitsanalyse-dienst bv. verschaftte, ten tijde voor de nieuwe reorganisatie, patronuile-aanbevelingen op basis van de criminaliteitsgegevens. Het patronuilebureau bij de interventiepolitie deed net hetzelfde. Beide diensten waren niet op de hoogte van elkaars werk.

29. OCMW, wijkbureaus en PISA-vestigingen behartigden in Antwerpen soms dezelfde vragen (gewild of ongewild). Voor de klant ontstond hier een 'draaddeur'-politiek.

30. Sommige buurttoezichters losten dit zelf op door klachtemeldingen rechtstreeks bij een PISA-vestiging binnen te leveren i.p.v. bij de eigen dienst. Werkte de ene dienst efficiënter dan de andere?

gevolg. Ook dat werd in het vorige artikel al geïllustreerd.³¹ In zulke situaties is het onvermijdelijk dat organisatie(de)len of individuen bewust of onbewust hun territorium gaan afbakenen.³² Zo nam de kans toe dat men per project een eigen beleid voert dat op termijn maximaal de overlevingskansen van de eigen 'winkel' promoot in plaats van elkaar te ondersteunen.³³ Het rendement van al deze afzonderlijke projecten wordt evenwel nog moeilijk te meten. Het management beschikt daarvoor over onvoldoende 'tools'.

Het gebrek aan een duidelijk overkoepelend beleids- en beheersinstrument verhindert dat deze problemen werden verholpen. Jammer genoeg werd daardoor vooral in Antwerpen in de projecten ongenoegen en demotivatie vastgesteld.

Samenvattend

Het gebrek aan een vernieuwend en doelgericht beleid van de politie en de stedelijke administratie waarin de projecten werden ondergebracht, leidde tot implementatieproblemen. De projecten gingen 'niet diep genoeg' en konden zodoende geen duurzame veranderingen op gang trekken. De projecten opereerden op verschillende schaal, onder verschillende verantwoordelijken en met een verschillende cultuur. Het gebrek aan een adequate communicatiecultuur binnen de stad en de politie was bovendien een probleemversterker. Dit alles leidde tot onduidelijkheid, wrijvingen en ongenoegen. Werken zonder een duidelijk beleid blijkt voor vele medewerkers een ondankebare opdracht. De intensiteit van deze problematieken leek hoger te liggen in Antwerpen dan in Gent. Dat de politieke en bestuurlijke problemen in de Stad Antwerpen groter en complexer zijn dan deze in Gent is daar o.i. niet vreemd aan. VAN ROSSUM & QUARTO (1993) bevelen het gebruik aan van een 'keitemodel' en een daaruit afgeleide 'checklist voor resultaatgericht beleid' als mogelijk middel om de beschreven problemen te verhelpen.³⁴ WITTEVEEN propageert in dat verband een meer doelgerichte uitvoeringsorganisatie en introduceert het begrip 'communicatief bestuur'.³⁵

2.1.3. Taakuitvoering van de projecten

Omwille van de geschiste 'kinderzichten' inzake uitrusting, aanwerving, opleiding en infrastructuur liepen een aantal projecten vertraging op.³⁶ Ondanks dit alles zijn

31. VAN DEN BROECK, T., *loc. cit.*, 1995: 65.

32. VAN ROSSUM, E. & QUARTO, P., *loc. cit.*, 1993: 10.

33. In de organisatieletteratuur wordt hiervoor de term 'goal displacement' gebruikt als een vorm van verschuiving, ontworping en het los geraken van de oorspronkelijke bestemming. LAMMERS, L., *Organisaties vergetelijkenderwijs*, Utrecht, Het Spectrum (Aula), 1983: 72.

34. Zie VAN ROSSUM, E. & QUARTO, P., *loc. cit.*, 1993: 12 e.v.

35. WITTEVEEN (1991) in VAN DER VEEN, R., *loc. cit.*, 1993: 435.

36. In Nederland, waar men toch meer voorbereidingsijd nam, werd niettemin ook een aanzienlijke vertraging opgetekend. POLDER (1992) maakt m.b.t. het Soc-programma van 1986 gewag van vertragingen in 42% van de preventieprojecten. POLDER, W., 'Vijf jaar criminaliteitspreventie: een evaluatie van experimenteel beleid', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 18, nr. 2, 1992: 8-20.

de meeste projecten operationeel. Dat is zeker een positieve vaststelling. De problemen inzake organisatie en management hadden evenwel hun weerslag op de werkvloer.

Ritualisme

Het overbenedrukken van activiteiten en het te weinig aandacht besteden aan streefdoelen leidde in een aantal projecten tot 'ritualisme': de activiteiten werden uitgevoerd zonder dat er werd nagegaan of dit nog wel nuttig was, zonder dat er werd geëvalueerd, enz.³⁷ Ook de weergave van de activiteiten in de jaarverslagen door een loutere turving illustreert dit. Uit de activiteiten werden omzeggens geen conclusies getrokken. Er werd dus niet nagegaan of de doelen worden gehaald en of dit op de juiste wijze gebeurt. Vooral het bijvragen van de nodige middelen kreeg de nodige aandacht. Het gebrek aan een effectieve registratie van de activiteiten en een terugkoppeling naar streefdoelen bemoeilijkt trouwens ook de onafhankelijke evaluatie en i.h.b. het peilen naar de effectiviteit van de projecten.

Samenhang en coördinatie

Tussen de projecten onderling was er weinig samenhang en coördinatie. Dit is het gevolg van het disparate geheel. Op een aantal plaatsen werd getracht dit te verhelpen. Dit bracht evenwel weer andere problemen met zich mee (zie *infra*, recente beleidsontwikkeling). Onderlinge samenwerking en afstemming blijkt eerder een (moeilijke) opgave dan een gegeven!

Ondersteuning en bijsturing

Feedback en zelfevaluatie blijven zwakke broertjes binnen de projecten. Daarvoor werden weinig inspanningen geleverd. Bovendien kan men zich de vraag stellen of evaluaties wel werden gelezen door de lokale beleidsmensen. Er was ook een grote nood aan ondersteuning in de projecten. Deze verwachtte men o.a. van het VSP. Deze steun kwam er volgens de projecten eigenlijk niet. Tegenwoordig wordt verwacht dat zulke innoverende projecten zelf aan 'actie-onderzoek' doen.³⁸ Tijdens het werk zelf dient onderzoek te worden waarom en hoe men iets doet. Deze moeilijke taken van zelfreflectie zullen niet zonder moeite worden gerealiseerd.

Toch aan het werk!

Ondanks dit alles was het toch niet alleen kommer en kwel. Een vlotter onthaal van de burgers³⁹, een betere slachtofferbejegening, hercontactnames na inbraak, een

37. Zie *infra* Voorkoming Misdriften.

38. TOCH, H., 'Research and reform in community policing', *American Journal of Police*, vol. XIV, nr. 1, 1995: 1-11, p. 1.

39. Dat wil zeggen een beleefdter en professioneler onthaal van de klanten in de politiecommissariaten door herschoold politie- of burgerpersoneel.

beginnende samenwerking op een aantal terreinen van verschillende stadsdiensten, meer registratie van straatbeeldmankementen, de ontwikkeling van het straatboekwerk enz. kenden een begin via het veiligheidscontract. In hoeverre dit allemaal verder en duurzaam zal worden uitgebouwd, blijft een vraag. Of dit allemaal van enige invloed zal zijn op de veiligheids situatie in de steden en op het vertrouwen van de bevolking viel ten tijde van het onderzoek zonder rechtsstreekse mening niet te zeggen. De ontwikkeling en afname van de APSD 'veiligheidsmonitor' zal hiertoe verandering brengen. Bovendien doen de steden recentelijk zelf inspanningen op het vlak van evaluatie en toetsing. Gent financierde einde 1996 zelf een universitair onderzoeksproject (UG) vanuit een wetenschappelijk evaluatiemodel voor de veiligheidscontract-projecten zou moeten resulteren. De politieorganisaties die in beide korpsen sinds 1996 op snelheid begonnen te komen, schenken eveneens meer aandacht aan evaluatie en bijsturing. Deze belangrijke en positieve evolutie zal hopelijk bijdragen tot het realiseren van een doordachte beleidsvisie en beleidscyclus.

Bovendien dient nogmaals opgemerkt dat ondanks de geschetste problemen we verscheidene medewerkers ontmoeten die inzet en enthousiasme aan de dag leggen en erin slaagden een positieve werksfeer te creëren.⁴⁰

2.1.4. De werking van de politieorganisatie en de impact van de veiligheidscontractprojecten op de politie

Interventiepatrouilles

Tijdens het onderzoek gingen we bij de interventiepatrouilles in beide steden d.m.v. directe observaties en interviews na in hoeverre de veiligheidscontracten fundamentele aanzetten gaven tot veranderingen bij de politieorganisatie, i.h.b. in de richting van community policing.⁴¹

Waren er in de kern van de politie, bij de interventiediensten dus, veranderingen merkbaar die werden geïnitieerd of ondersteund door het veiligheidscontract? Wat was de receptie van deze contracten bij het politiepersoneel?

40. We benadrukken dan ook dat de geschetste bedenkingen hoe dan ook geen ver- of beoordeling van individuen in zich houden. We zijn er ons van bewust dat deze vorm van evaluatieonderzoek de onderzoekers en de onderzochten soms in precarie situaties brengt. Al was het maar omdat bij een gedetailleerde evaluatie van bv. kleine projecten de informatie kan worden gehanteerd naar één of enkele personen. De mogelijke gevolgen van een dergelijk onderzoek worden treffend geschetst in VAN DER POEL, S., 'Wolf in schapevacht? Een verslag over onderzoek bij de politie', in *Hoer vier je dan? Wegen van sociaal onderzoek*, BOUW, C., BOVENKERK, K., BRUIN, K., BRUNT, L. (red.), Amsterdam, De Arbeiderspers/Wetenschappelijke Uitgeverij, 1982: 143-162.

41. De werking van de wijkpolitie kwam in Antwerpen al in het kader van vorige onderzoeken uitgebreid aan bod. Zie om. VAN DEN BROECK, T. & ELAERTS, C., *Community policing, Organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie*, Brussel, Politica, 1994. Bij de Gentse wijkpolitie werden (specifieke) bezoeken afgelegd aan wijkcommissarissen en interviews gehouden.

Uit de interviews en observaties bleek dat het management de reactieve criminaliteitsbestrijding nog steeds als belangrijkste en exclusieve politieke opdracht bleef huidige en de patrouilles dan ook op deze wijze organiseerde. Deze vorm van 'brandweerpolitie' propageert incidentgerichte geïsoleerde interventies.

Die dienden door het basiskader afgehandeld te worden met weinig ondersteuning of sturing. Eigenlijk werkten de agenten op het terrein wat visie, organisatie en taakuitvoering betreft vaak in het 'luchtledige'. De aanwezige politiecultuur (de dominante 'crime fighting-cultuur') ondersteunde deze zienswijze. Kennis van de bevolking en van de buurt telde in een vaak in zichzelf gekeerde organisatiecultuur weinig mee.⁴² Deze kennis is evenwel onontbeerlijk om goed en pro-actief politiewerk te leveren.

Er waren ten tijde van de observaties (zomer en herfst 1994) bij de interventiepatrouilles dus geen veranderingen merkbaar naar een meer open en klantgerichte organisatie die de principes van de basispolitiezorg of community policing in de praktijk tracht te brengen.

Bovendien had het interventiepersoneel weinig kennis van het veiligheidscontract. Er was dan ook nauwelijks contact en samenwerking met de projecten uit het veiligheidscontract.⁴³ Het nut ervan werd vaak in twijfel getrokken. Met de aangewende middelen had men liever bijkomend politiepersoneel aangeworven.

De receptie van de projecten was dan ook slecht binnen de interventiepatrouilles. Het project slachtofferbejegening werd misschien nog het meest aanvaard. Men kon ze 24/24u bereiken en het stelde de politiemensen in staat om mensen met problemen waar ze zelf geen weg mee wisten vlot door te verwijzen. Dat vertelden ze althans. Tijdens de observaties zijn we slechts éénmaal getuige geweest van een vraag tot bijstand van de dienst slachtofferzorg. Het ging hier om de opvang van een man wiens vrouw juist zelfmoord had gepleegd door uit het venster te springen van hun appartement op de derde verdieping.

Of het optreden en inleavingsvermogen van het politiepersoneel ten aanzien van slachtoffers in het algemeen veranderde door de inzet van de dienst slachtofferbejegening valt moeilijk te zeggen. Tijd voor specifieke scholing en begeleiding 'on the job' ontbrak eigenlijk (zie *infra*).

Anderzijds vormde de inzet van bijkomend toezicht zoals hulpagenten en buurttoezichters of de uitbouw van het straatboekwerk vaak een argument om de eigen politietoek tot loutere criminaliteitsbestrijding te beperken. 'Sociaal werk' moest dan maar door de straatboekwerkers of de buurttoezichters gedaan worden.

42. De karakteristieken van een op isolatie gerichte (weliswaar Britse) politiecultuur worden treffend geïllustreerd in RAINER, R., *The politics of the police*, (ch. 4), SUSSEX, Wheatsheaf Books, 1985.

43. Men kan zich afvragen of de desinteresse voor al deze 'nieuwichterij' ook niet werd ingegeven door de afwijzende houding van de politiecultuur. Binnen deze subcultuur wordt vooral gepleit voor meer politiepersoneel en niet voor projecten die inhoudelijke veranderingen in het politiewerk of attitude propageren. Het feit dat die projecten vaak ook op een problematische wijze werden georganiseerd (*supra*) deed de geloofwaardigheid ervan bij de agenten geen goed.

Wijkwerking

Specifiek voor de wijkagenten werden er in het kader van het veiligheidscontract extra opleidings sessies georganiseerd inzake wijkwerking, preventie, klantvriendelijkheid, onthaal, informatie over preventieprojecten zoals buurttoezicht, straattoekwerk e.a. In Gent werden deze bijscholings sessies door het politiepersoneel redelijk goed gewaardeerd. In Antwerpen minder. Daar werd vooral het theoretische karakter van de uiteenzettingen en de geringe vertrouwdheid van de lesgevers met de noden van de politiewereld op de korrel genomen.

Plannen ter opvolging van de gegeven opleiding in het korps bestonden er niet. Een evaluatie van de effecten van de opleiding achteraf was dan ook erg moeilijk. Of de éénmalige opleidingen veel verandering hebben bewerkstelligd valt toch te betwijfelen.

In Gent vonden er bovendien kleine verschuivingen plaats in het kwartierwerk onder invloed van de premietoekenning ter compensatie van het verlies van zondag- en nachtvergoedingen.⁴⁴ Vermits het Vlaams Gewest daarvoor extra prestaties verwachtte, werden de kwartieragenten sindsdien ook 's avonds tot 22 u per twee ingezet. Ook daarvan werd intern geen evaluatie bijgehouden. Wel bleek uit gesprekken met de (welwillende) leiding dat nogal wat agenten van deze gelegenheid gebruik maakten om hun administratieve stukken af te handelen bij mensen die overdag uithuizing zijn. Begrijpelijk, maar waarvoor diende dan die begeleidende agent? Zonder begeleiding (daarvoor was te weinig hoger kader), zonder extra opdrachten en doorstrooming van info vanuit de interventie bleef het rendement van die verhoogde inzet denkkelijk beperkt.

Al bij al was er bij de verschillende politieafdelingen geen sprake van organisatie- en cultuurveranderingen in de richting van 'community policing'. Om zulke veranderingen te kunnen opstarten was immers eerst een omslag in doelstellingen van politiewerk (cf. 'mission statement') en een grondige aanpassing van de organisatie-structuur gewenst. Dat was toen niet aan de orde. Vervolgens had er een intense begeleiding van het veranderingsproces dienen plaats te vinden.⁴⁵ Tijdens de observaties viel vooral de afwezigheid op van enige ondersteuning van het basiskader door de officieren. Dit was vooral zo bij het interventiepersoneel in beide steden.⁴⁶ In de wijkcommissariaten was de toestand genuanceerder. Enkele Antwerpse officieren probeerden een wijkteamwerking uit te bouwen maar kwamen daarvoor tijd,

handen en middelen te kort. Maar globaal beschouwd was ook hier niet echt sprake van een intense ondersteuning en feed back ten behoeve van de agenten.⁴⁷

Om al deze redenen was het naar onze indruk niet zo best gesteld met de kwaliteit van de geleverde prestaties.⁴⁸ Een structurele en culturele omslag naar de principes van community policing zoals ze door de veiligheidscontracten werden gepropageerd had alleszins nog niet plaatsgevonden.

Kan men het veiligheidscontract verantwoordelijk stellen voor het (gatenlange) dysfunctioneren van de politieorganisatie? Neen, maar er dient wel vastgesteld te worden dat d.m.v. het veiligheidscontract ten tijde van het onderzoek weinig inspanningen werden geleverd om deze problemen tekenen in hun kern aan te pakken. De politieprojecten (slachtofferbegeening, voorkoming misdrijven, hulpagenten) bleven immers in de marge van deze politieorganisatie. Aan de werking en de organisatie van de politieinterventies werd ten tijde van de observaties niet getraakt.

Nieuwe reorganisaties

Achteraf kwam er dan toch verandering. Sinds 1995 besloten zowel Gent als Antwerpen (opnieuw) tot een grondige reorganisatie van de politie. In beide korpsen huldigt men de principes van community policing of basispolitiezorg als leidraad voor deze veranderingen. In principe willen beide korpsen hun organisatie afplaten, de generale taakstelling propageren en in zekere mate geografisch decentraliseren (de zgn. 3d's).⁴⁹ De gegevens uit de respectieve observatierapporten van dit onderzoek dienden ter ondersteuning van de aan de gang zijnde nieuwe reorganisaties. In die zin was er dan toch wel een impact merkbaar vanwege het onderzoek.

Binnen dit besik kan niet dieper op deze veranderingen worden ingegaan. Bij het afsluiten van het evaluatieonderzoek had er in beide korpsen een audit plaatsgevonden en waren plannen tot verandering voorgesteld. In Gent werd deze audit praktisch en financieel gesteund door het veiligheidscontract.⁵⁰ Op deze wijze werd wel voor directe impact van het veiligheidscontract gezorgd! In Antwerpen stond het veranderingsproces einde 1996 nog los van het veiligheidscontract. Een uitgebreide evaluatie van de 'prille' veranderingsprocessen was in het kader van het evaluatieonderzoek dus niet mogelijk.⁵¹ We hopen daarover later te kunnen rapporteren.

(wordt vervolgd in het volgende nummer)

47. Het overbrengen van kennis in organisaties (de lerende organisatie) is enkel mogelijk indien er eerst leren plaatsvindt in de subcultuur van de leiding. Zie: SCHEIN, E., 'Over dialoog, cultuur en het leven in organisaties', *HRM-Select*, nr. 3, 1994: 23-33, p. 32. Ten tijde van de observaties was dit niet het geval.

48. In het eindrapport wordt dit geïllustreerd met vele voorbeelden uit de praktijk.

49. De interventiepatrouilles zullen worden ingedeeld bij de wijkcommissariaten. Er komt evenwel geen samenstelling met de wijkwerking naar Nederlands model (wijkteamwerking).

50. De personeelsleden die werden aangeworven om de materiele doorlichting uit te voeren werden betaald door het veiligheidscontract.

51. Dit viel trouwens buiten de evaluatieopdracht van Binnenlandse Zaken. Voor een overzicht van de reorganisatieplannen op een stand van zaken (vooral in Gent), DENIS, F., 'Nieuwe bezems keren goet', *Politica*, jrg. 6, nr. 7, 1996: 8-16.

Inhoud

EDITORIAAL

- L. Huybrechts: De modernisering van de organisatie van de politiediensten: het advies van de 'Expertencommissie' 415

ARTIKELEN

- S. Geeroms: De toerekening van het misdrijf aan de rechtspersoon: een rechtsvergelijkende analyse 421
- J. Vervaele: De strafrechtelijke aansprakelijkheid van en binnen de rechtspersoon in Nederland. Een voorbeeldig huwelijk tussen pragmatisme en juridische dogmatiek als inspiratiebron voor Europese harmonisatie? 455

- T. Van den Broeck en Chr. Elijaerts: 'A tale of two cities'. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (Deel 2) 480

- S. Christiaensen: De zaak Falleur & Co: de opmerkelijke aanleiding tot de 'wet Lejeune'. Hoe politieke opportunismen het crimineel beleid beïnvloeden 507

RUBRIEKEN

- Jeugdbescherming en bijzondere jeugdzorg: Arrest Hof van Cassatie van 4 maart 1997 526

- Vreemdeelingen (M.-Cl. Foblets) 527

- Voor recensie aangeboden boeken 536

1997
5
September/October 1997
Achtentwintigste jaargang
Tweemaandelijks

Afhopper X

PANOPTICON

Tijdschrift voor strafrecht
criminologie en forensisch
welzijnswerk

Modernisering politiediensten
Straf en rechtspersonen
Evaluatie van veiligheidscontracten
Oorsprong van de wet Lejeune

KLUWER
RECHTSWETENSCHAPPEN
BELGIË

'A TALE OF TWO CITIES'. DE VEILIGHEIDSCONTRACTEN IN GENT EN ANTWERPEN, EEN STAND VAN ZAKEN NA DE EVALUATIE (DEEL 2)

Tom Van den Broeck & Christian Eliens*

Na een korte schets van de projecten in Gent en Antwerpen kwam in het vorige nummer de procesevaluatie aan bod, met onder meer aandacht voor de beleidsvoorbereiding, de organisatie en het management van de projecten, en de al dan niet innoverende werking van de politiekorpsen.

Dit tweede deel peilt naar de mogelijke impact van een aantal projecten en sluit af met bedenkingen en enkele aanbevelingen bij het gevoerde beleid.

2.2. PEILING NAAR IMPACT VAN DE PROJECTEN

Niet alle politieke en sociale preventieprojecten kwamen in de impactpeiling aan bod. Zoals gezegd werd vooral 'gefocus' op de bevolkingsgerichte projecten en de veranderingen binnen de politie. Door een ontoereikende activiteitenregistratie binnen de projecten viel er voor een aantal initiatieven nog maar weinig toe te voegen aan de gegevens uit de procesevaluatie. Hieronder volgen een aantal schematische bevindingen m.b.t. enkele geselecteerde projecten. Voor een uitvoeriger beschrijving als ook voor het verband tussen procesevaluatie en peiling naar impact verwijzen we naar het eindrapport. Ten slotte vermelden we aan het einde van deze hoofding enkele trends in de geregistreerde criminaliteit, van de voorbije jaren, in beide steden.

Slachtofferbejegening

De projecten slaagden erin om een betere slachtofferopvang bij de politie te realiseren. Alhoewel vroeger reeds door individuele politiemensen inspanningen terzake werden geleverd, bestond een structurele opvang voordien nauwelijks.

Het aantal dossiers bij deze diensten neemt toe. Maar omdat de classificaties in de registratie van slachtoffers bij de dienst slachtofferbejegening en bij de politieonderling verschillen, kan geen onderlinge vergelijking worden gemaakt in de evolutie van het aantal 'klanten' en hun profiel. Zo kan niet worden nagegaan of een dossiertoename ook een beter bereik impliceert vanwege de politie. Of de opvang bij het eerste contact tussen politie en slachtoffer verbeterde blijft ook een onbeantwoorde vraag. Steeg de motivatie en de vaardigheid van de agenten om dat

* Resp. wetenschappelijk medewerker en hoogleraar, School voor Criminologische Wetenschappen, Vrije Universiteit Brussel.

te realiseren? De opleiding en begeleiding van politiemensen op dat punt bleef zeer beperkt. Dit doet vermoeden dat hier alsnog te weinig inspanningen werden geleverd.⁵² Anderzijds kan men zich afvragen wanneer aan een doorverwijzing een reële bekommernis voorafgaat en wanneer integendeel de doorverwijzing een houding van afschuiverij voorstelt?⁵³ Wel werd recentelijk via de 'reanimatie' van de Antwerpse SOPA-cel de slachtofferbejegening bij de 'mobiele brigade' (interventiepatrouilles) gepropageerd. Het vormt één van de weinige initiatieven van het veiligheidscontract die rechtstreeks binnen deze centrale politie-eenheid worden ontplooid.

De impact van de slachtofferdiensten op het beleid en op mogelijke beleidsoriëntaties in het contract waren beperkt.⁵⁴ Er werden in het algemeen weinig beleidsmatige conclusies (cf. toename geweld)⁵⁵ getrokken uit de werking van de slachtofferdienst en hun gegevensbank inzake slachtofferchap. Kniepunt daarbij was op-nieuw de ontoereikende eigen gegevensregistratie en het gebrek aan afsenning met de registratie van andere (al dan niet politie-) diensten en de criminaliteitscijfers. Anderzijds dient de vraag gesteld te worden of er terzake wel eng overleg plaatsvond tussen slachtofferzorg, politie en veiligheidscontractleiding.

In de marge dient te worden opgemerkt dat ook de samenwerking met andere hulpverleningsorganisaties, o.a. inzake doorverwijzing van klanten, voor problemen kan zorgen. Vooral de toenemende professionalisering van de hulpverleningssector leidt tot een hogere toegangsdrempel (mensen die afhaken mogen daarna niet meer binnen, men dient in orde te zijn met mutualiteit, enz.). Hier dient onderzoek te worden of het juist niet de klanten van de politieke slachtofferzorg zijn die daarvan het meeste de dupe worden. In dat geval kan men via de veiligheidscontracten wel voor een betere eerste opvang zorgen maar worden de mogelijkheden voor een verdere begeleiding moeilijker. Dat kan toch niet de bedoeling zijn?⁵⁶

City-coaching

City-coaching komt tegemoet aan een aantal grote behoeften qua opvang van moeilijk te bereiken jongeren. Betere detectie van de problemen en betere toelidingen

52. Een interne evaluatie in Gent stelde vast dat de doorverwijzing en samenwerking vanuit interventiepolitie (naar slachtofferzorg) rondt power was. DENCKER, S., 'Slachtofferbejegening algemeen', in *Jaarrapport veiligheidcontract 1995* (voor de stedelijke consultatieve preventieraad), ROTTERS, S., Gent, 1995, 65-76, p. 68. (Hierover werd dus wel een interne evaluatie opgesteld.)

53. Zoals ook werd opgeworpen in een Brits onderzoek omtrent slachtofferbejegening: GILLING, D., 'Multi-agency crime prevention: some barriers to collaboration', *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 33, nr. 3, 1994, 246-257, p. 247.

54. Znlke beleidsmaatregelen had men kunnen opzetten a.h.v. de preventiematrix van VAN DYCK & DE WAARD (1991). Een toepassing hiervan (op inbraken) is te vinden in WILLIAMS, H. & DE WAARD, J., 'Criminaliteitsanalyse en preventie', *Justitie Verkenningen*, fig. 18, nr. 2, 1992, 50-72, p. 63.

55. Het blijkt hier vooral te gaan om een toename van geweld in de privé- en huiselijke sfeer.

56. Het gaat hier ook om een beleidscoördinatie tussen de verschillende departementen en gemeenschap-pen. In een Vlaamse stad ging de uitbouw van de politieke slachtofferzorg naar veruit gepaard met een rationalisering van de Vlaamse hulpverleningscentra aan slachtoffers. De toelidingsmogelijkheden vermindern zo ook.

worden gerealiseerd. Een groot deel van de dagelijkse activiteiten van de projecten richten zich op bezigheid en vrijetijdsbesteding. Daaraan bestaat inderdaad een enorme nood bij de jongeren.⁵⁷ Via deze activiteiten trachte men ook andere zaken te realiseren, zoals structuur geven aan het leven, werk zoeken, toeleiden naar andere organisaties, enz. Met deze activiteiten huldigen de city-coaches in de praktijk meer (dan officieel gewenst?) een 'strain'-benadering dan een 'controle en toezicht'-benadering.⁵⁸ Begrijpelijk want het 'strain'-denken sluit meer aan bij de theorie van de maatschappelijke kwetsbaarheid dan de controle- en gelegenheidsbenadering.

Maar qua toeleiding naar werk, scholing en hulp werden slechts weinig resultaten geboekt. Werk, huisvesting enz. kan men zelf niet bieden en na drie jaar werking bleken de noden en behoeften van de jongeren terzake weinig of geen oplossing te krijgen via de toeleiding naar het traditionele hulpverlenings- of jeugdwerkingscircuit, of naar de traditionele werkverschaffingsinstaties.⁵⁹

Ook effecten qua vermindering van de overlast van het voetbalhooliganisme en andere criminaliteitsvormen konden niet op korte termijn worden gerealiseerd. Maar juist de klemtoon op de werking of beperking van de maatschappelijke achterstelling poogt hier op langere termijn resultaten te boeken. Het project bevond zich hier voor een al gekend dilemma: ofwel op korte termijn trachten de overlast weg te werken (cf. controlebenadering: toezicht) of op langere termijn iets te doen aan een daadwerkelijke maatschappelijke positieve verbetering van de doelgroep ('strain'-benadering). Men opteerde in de praktijk eigenlijk voor het laatste zonder daarvoor over de nodige middelen te beschikken. Ondertussen kon de kritieke groeien dat deze werkwijze onvoldoende resultaten boekte op het vlak van overlast en criminaliteitsreductie.⁶⁰ In dit verband werd intern niet gemeten of de (meer traditionele) activiteiten inzake vrijetijdsbesteding de overlast wel doen afnemen. Hier stelt zich opnieuw een gebrek aan meetinstrumenten. Ook is niet geweten of dit project jongeren opnieuw bindingen met de maatschappij kan verschaffen.⁶¹ Al bij al een moeilijke en frustrerende positie voor de city-coach, zo bleek. Met de bestaande organisaties was bovendien, ondanks het aanbod vanuit het strathoekwerk, nog te weinig samenwerking en coördinatie.

57. VERMEERSTRATEN, M., 'City-coaching en integratie via sport', in *Jaarverslag veiligheidscontract 1995* (voor de stedelijke consultatieve preventieraad), ROTTERS, S., Gent, 1995: 180.

58. In de controletheorie van HIRSCHI gaat het eigenlijk vooral om interne controle die wordt bereikt door bindingen van mensen met 'conventionele personen en instituten'. WEERMAN, F., 'Combinaats van bindingsfactoren en delinquent gedrag', *Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 38, nr. 1, 1996: 44-63. In de praktijk wordt deze controletheorie echter vooral gehanteerd bij externe controle-initiatieven. Het ware datum volgens JUNGER (1991) minder misleidend om bij HIRSCHI's theorie van bindingstheorie te spreken. JUNGER, M., 'De sociale controle-theorie toegepast op jongens uit etnische mindereheden', *Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 33, nr. 2, 1991: 115-129.

59. Het eindrapport illustreert dit met cijfers.

60. Cf. de 'streetlevel-bureaucracy'-problematiek.

61. City-coaching kan voor de niet te 'moeilijke' groepen wel vaak zelf voor een vorm van binding zorgen. Maar in de literatuur wordt gesteld dat zo één binding niet voldoende blijkt te zijn als echte rem op delinquentie. WEERMAN, F., *loc. cit.*, 1996: 46.

Ten slotte werd vastgesteld dat een meerderheid van het doelpubliek wel bereikbaar is via de vrijetijdsbesteding maar dat een ander beperkt deel afhaakt. Bij deze laatste groep sielt de problematiek zich scherper, en dus moeilijker oplosbaar voor de strathoekwerker. Programma's die zich vooral op toezicht richten dreigen bij de harde kern jongeren o.i. als een 'rode lap op een stier te werken'. Zal dit niet leiden tot een verharding van het conflict, vervolgens tot een hardere aanpak van de groep, enz.⁶²

Als besluit kan men stellen dat vele city-coaching-activiteiten zinvol zijn maar wellicht (nog?) niet succesvol. Bovendien dient de vraag gesteld te worden of de structurele activiteiten (werk, huisvesting, hulp enz.) nog door een city-coaching-project kunnen worden opgenomen. Moesten de jeugdwerkingsactiviteiten bij voorrang door city-coaching worden vervuld? Alhoewel deze beide vormen van activiteiten dus legitiem zijn kan men zich afvragen of ze op deze wijze en onder deze organisatievorm dienen te gebeuren. Kan men trouwens wel combineren? Of vormt een combinatie juist een roef? We hebben hier zelf geen antwoord op. Een discussie hierover zou in een duidelijker beleid met realistischere verwachtingen kunnen resulteren. Het zou de bestaande frustraties bij de strathoekwerkers en de onredelijke verwachtingen bij een aantal beleidsmakers en politici die de activiteiten beoorden kunnen temperen.

Hulpagenten

Een evaluatie van de hulpagenten had enkel plaats in Antwerpen. De hulpagenten brengen in deze stad een aardige som in het laatste 111 miljoen frank in 1994 met 90 hulpagenten. Dit werd in 1994 gerealiseerd met o.a. 81.000 retributiebons. Per agent betekent dit ongeveer 4 bons per dag, wat eigenlijk niet overtreven veel kan genoemd worden. Over de optie om toch vooral te focussen op betalend parkeren spreken we ons niet uit, maar misschien zijn er toch ook creatievere taken mogelijk met betrekking tot verkeersveiligheid en verkeersgedrag.

We mogen veronderstellen dat schooltoezicht van hulpagenten het aantal ongevallen in de omgeving van scholen doet afnemen. Verkeersregeling tijdens de spits houdt de chaos op de kruispunten wellicht iets meer in toom. Maar zonder interne meningen en evaluaties daaromtrent blijft het moeilijk zulke zaken aan te tonen. Een duidelijke impact van de aanwezigheid in het straatbeeld op de onveiligheid viel eveneens bij gebrek aan interne gegevens moeilijk te meten. Een effect van de aanwezigheid van de hulpagenten op bv. het aantal (gauw)dietsralen in de Antwerpse winkelstraat 'Meir' werd door ons onderzocht maar kon niet worden vastgesteld.

62. Waarbij de kans evenredig afneemt dat maatregelen geïnspireerd vanuit de controle- of bindingstheorie nog enig effect gaan hebben. De theorie gaat er immers van uit dat de conventionele orde door iedereen wordt nagestreefd omdat ze de mensen sociaal iets te bieden heeft. Juist voor de harde kernjongeren hoort de (legale) maatschappij misschien niets meer te bieden. Ook BRUNSMAN (1990) wijst hierop. BRUNSMAN, G., 'De schaduwzijden van de sociale-controltheorie', in *Kleine criminaliteit en overheidbeleid*, ZWANENBURG, M. & SMIT, A. (red.), Amstern, Gouda Quint, 1990: 17-27, p. 22.

De schommelingen in de geregistreerde criminaliteitscijfers bleven bestaan ondanks de inzet van de hulpagenten. Maar andere factoren (inzet opsporingsbrigade, het weer, enz.) blijven wellicht van grote invloed op deze schommelingen.

Straatbeeldmankementen (cf. contact- en signaalfunctie) werden door de hulpagenten weinig genoeurd (gem. 2/jaar/agen). Rest er nog de mogelijke impact op de werking van de reguliere politie. Schrijven voor parkeerovertredingen gebeurt nu veelal door de hulpagenten. Of dit de andere agenten tijd gaf voor andere zaken werd intern niet gemeten. Er werd wel gewag gemaakt van een werklastermindering in die zin voor de agenten van de afdeling Verkeerspolitie. Anderzijds kan men zich de vraag stellen of door de inzet van hulpagenten voor surveillanceopdrachten de reguliere agenten niet exclusief voor interventies werden voorbehouden. Wat dan met bv. de (voel)surveillance van de reguliere agenten? Zodoende zal geen integratie van de verschillende werkvormen (surveillance, contact met de bevolking en interventies) bereikt worden. De inzet van hulpagenten kan men dan ook in zekere mate beschouwen als een verdergaande specialisering of opsplitsing van het politiewerk, wat toch in tegenspraak lijkt te zijn met de gehuldigde 'community policing'-principes. Het feit ten slotte dat er vanwege de reguliere politie niet bijster waardenend over de hulpagenten werd gesproken (o.a. opgetekend tijdens de observaties) en dat deze laatste zelfs slachtoffer werden van pestcijren door de agenten, doet de verwachtingen naar mogelijke positieve impact bij het reguliere personeel al bij al temperen. Ondertussen blijkt de toenemende agressiviteit van beboete burgers jegens de hulpagenten ook een groeiend probleem. Wijst dit op een geringe populariteit?

Criminaliteitsanalyse

De criminaliteitsanalyse diensten zijn in beide steden operationeel en voorzien de politie op professionele wijze van verschillende soorten analyses. In Antwerpen stond men technisch verder dan in Gent omwille van een betere politieke gegevensinbreng. Niettemin bleef het rendement en de return van de diensten in beide steden nog beperkt omwille van de ontoereikende gegevensinbreng vanwege de politie. Ook inzake contextualisering van de criminaliteitscijfers diende er nog veel werk verricht te worden.

Ondanks de regelmatige vraag naar analyses dient te worden vastgesteld dat deze zelden in verband stonden met andere activiteiten van het veiligheidscontract. Het blijkt vooral de opsporingspolitie te zijn die gebruik maakt van de know-how van de misdaadanalyse.

Verder bleek dat de diensten nauwelijks werden ingeschakeld als informatieorganen bij de strategische besluitvorming of ter evaluatie en sturing van bepaalde projecten. In Antwerpen berichtte de dienst niettemin over de cijferevoluties in verband met de zgn. korpsprioriteiten. Het is nog de vraag of zulke strategische besluitvorming de voorbije jaren wel plaatsvond in de onderzochte korpsen. Ook vanuit het veiligheidscontract werd niet op zo een beleid aangedrongen. Met de huidige korpsreorganisaties worden de mogelijkheden geschapen om daar een aan-

vang mee te nemen. Al bij al bleef de impact van de analyse diensten op de operationele werking van de politie in beide steden nog (te) beperkt. Maar dat kan de dienst zelf natuurlijk niet worden verweten.

Buurttoezichters

In de 'slag om meer toezicht' werden naast de hulpagenten nog andere uniformen in het straatbeeld geïntroduceerd, nl. de buurttoezichters.

Mogelijke effecten of impact van de buurttoezichters vallen op basis van de beschikbare gegevens o.i. zeer moeilijk te meten. Het lijkt erop dat met de inzet van buurttoezichters er een betere detectie kwam van problemen inzake straatinfrastructuur, zwerfvuil enz. De signaalfunctie (klachtenopname en -detectie) terzake bleek het grootste deel van het werk in beslag te nemen (46%). De contact- en gezagsfunctie namen resp. 46% en 15% van de activiteiten voor hun rekening.⁶³

De geregistreerde klachten hebben vooral betrekking op technische mankementen (cf. riolen, trottoirs) en milieugebonden zaken (cf. sluisstorten, vertrotting). Indien men het totale aantal klachten (5659 in 1995) deelt door het aantal medewerkers (+/-20) en door een gemiddeld aantal werkdagen (+/-200) komt men op iets meer dan een klacht per dag per toezichter.

Of daarmee alle haarden van verval en sluisstortingen worden gesignaleerd blijft toch nog een vraag. Niet alle mankementen kunnen steeds even snel worden opgelost. In elk geval worden geen 90% van de gesignaleerde zaken steeds opgelost zoals de werksituatie van deze toezichters doen vermoeden. Afhandelen, ofwel signaleren aan de bevoegde dienst, zou hier meer op zijn plaats zijn. Of daarmee de veiligheids- of leefsituatie in de buurt duurzaam verbeterde valt zonder meting niet te zeggen. De buurttoezichters konden dat natuurlijk niet alleen verzekeren.

Taakoverlappingsen (en dus dubbel werk) bleven mogelijk met andere diensten van het veiligheidscontract en van de stad zelf (cf. de nieuwe klachtemeldingskaart van de districtshuizen). De buurttoezichters hebben gepoogd daaraan iets te verhelpen via het opzetten van een uniform meldingssysteem, maar dat wordt door de andere diensten niet gebruikt.

Naast de detectiefunctie trachten de toezichters zich ook in te laten met interpersoonlijke materies zoals bure- of generatieconflicten, relatieproblemen enz. Hier stelde zich een probleem van vaardigheden, van scholing enz. Misschien is hier ook een discussie nodig of dergelijke aandacht wel gewenst is vanuit deze dienst. (Welke richtlijnen bestaan er qua deontologie voor de veiligheidscontract-medewerkers?)

PISA's (Preventiemeldingspunten in Antwerpen)

Indien men het aantal meldingen of klachten deelt door het aantal medewerkers van de Antwerpse preventiemeldingscentra komt men voor 1993 resp. voor PISA I en

63. MARAIN, T., *Buurttoezichters te Antwerpen*, Leuven, K.U.L., 1993, p. 79 e.v.

PISA II op gemiddeld 1 melding of klacht per dag per medewerker, voor PISA III aan 2 per week. In 1995 bedroeg dit 2,3 klachten of meldingen per dag per persoon voor PISA I, 3,5 per dag voor PISA II en iets minder dan 1 voor PISA III. Dat lijkt geen 'extreem' hoge workload te zijn.

Uit de beschrijving van de activiteiten in de bijlage bij het onderzoeksrapport blijkt dat de werking per PISA erg verschillend kon zijn. Vooral de activiteiten van PISA III, die de 'structurele' klachten diende op te volgen, bleken zeer magertjes uit te vallen. Dit leek sterk op bezigheidstherapie. Al bij al leek de werking van het meldingspunt (PISA II) in de volkswijk nog het meeste te renderen. De argumentatie daartoe kan worden nagelezen in het onderzoeksrapport en de bijlagen. Om het contact met de lokale bevolking nog te verbeteren zou een meer 'pro-actieve' opstelling naar buiten en minder een louter wijkfunctie gewenst zijn. Ondertussen schijnt men ook zelf de nodige conclusies te hebben getrokken en werden de twee andere meldingspunten opgedoekt.

Een meting qua tevredenheid van de service werd er vanuit de centra niet opgezet.

Het viel op dat het moeilijk was om vanuit deze punten meer structurele acties op te zetten in de wijk (bv. verkeersveiligheid i.s.m. andere diensten). Elkeen bleef nog in zijn 'eigen hokje' werken.

Bovendien bleef er ook hier een probleem van taakoverlappendingen met andere veiligheidscontract-initiatieven en met andere stedelijke diensten.

Impact van de werking op de lokale politieposten (inzake betere detectie van klachten bv.) varieerde sterk per punt. PISA II leek het meest succesvol in de organisatie van contacten en samenwerking met politie.

Aan de werking van meldingspunten zijn nog andere bedenkingen verbonden. Zij propageren mede een idee van 'consumptisme' in de veiligheidszorg waardoor mensen hun problemen niet enkel (terecht) kunnen aanpakken maar ook kunnen afschrijven. Een idee van integrale buurtontwikkeling daarentegen moedigt meer zelforganisatie en redzaamheid aan. Stedelijke diensten dienen dan om dit proces te ondersteunen en niet om alles over te nemen.

Ten slotte dient de vraag te worden gesteld of meldingspunten wel als aparte vestigingsplaatsen dienen te worden uitgebouwd. Ons lijkt het zinvoller om een betere klantenservice en klachtendetectie uit te bouwen binnen bestaande diensten (OCMW, wijkbureau, enz.) i.p.v. een nieuwe dienst aan het gehele gamma toe te voegen. Nu dreigt overlapping, afkapperij of zelfs concurrentie tussen bestaande diensten. Het lijkt ons aangewezen om criminologen in te zetten bij deze bestaande diensten om specifieke criminaliteitsgebonden problemen te behandelen of onderzoek te maken te verrichten. Zodoende rendert een opleiding criminologie meer dan in een meldingspunt huidige stijl of in geïsoleerde en instrumentele projecten zoals inbraakbeveiliging of fietsgraverij, waar vaak louter organisatorische en praktische werkzaamheden worden verricht zonder beleidsmatige repercuties.

Voorkoming Misdrijven

De activiteiten van de Diensten voor Voorkoming Misdrijven waren vooral gericht op het geven van techno-preventieve adviezen ter voorkoming van woninginbraak. Verder gaven ze tips en adviezen voor diefstalbeveiliging bij winkels, stelden ze 'veiligheidsadviezen' op bij de inrichting van openbare ruimten (Mfetro bv.) en werkten ze mee aan projecten ter voorkoming van specifieke criminaliteitsvormen zoals bv. diefstal in en van auto's. Over de werking van deze dienst werd enkel vanuit Antwerpen een ingevulde vragenlijst ontvangen.

De jaarverslagen geven enkel het aantal activiteiten weer, bv. het aantal hercontactnames na inbraak of het aantal bezoekers van de preventiebus.⁶⁴ Zo blijkt uit de Antwerpse activiteitenstatistieken dat 10% van de aangestreeven slachtoffers van inbraak inging op een aanbod tot techno-preventief advies. Zonder afbreuk te doen aan de activiteiten valt het toch op dat in de jaarverslagen er geen enkele beleidsmatige conclusie kon worden getrokken uit deze activiteiten of de behandelde fenomenen van de voorbije drie jaar. De uitvoering van de hercontactnames begon op een steeds weerkerend 'ritueel' te lijken. Zoals in meerdere projecten werd ook hier bijklaar geen behoefte aan gevraagd tot zelfevaluatie.⁶⁵ De opstarting van de met de dienst gerelateerde zonale preventiecellen bleek met zeer wisselend succes te gebeuren.⁶⁶ De impact op de globale reguliere politiewerking leek ons ook hier toch beperkt. Wel werden er hulpagenten ingeschakeld voor het uitdelen van folders ter voorkoming van autodiefstal. Pas met de latere politiereorganisatie werd er in bepaalde politiezones werk gemaakt van meer gerichte politiepatrouilles ter voorkoming van autocriminaliteit.⁶⁷ Ook hier is er dus enige beweging vast te stellen.

Enkele trends in de criminaliteitscijfers van de voorbije drie jaar

In het kader van de impactevaluatie werden de geregistreerde criminaliteitscijfers van de voorbije drie jaar opgevolgd. Uit deze cijfers kunnen evenwel omwille van evidente methodologische bezwaren (dark number, aangiftebereidheid, vergelijkingsproblemen, enz.) geen harde conclusies worden getrokken. Het blijft bovendien de vraag in hoeverre de ondernomen acties binnen de veiligheidscontracten mogen worden geloeid aan de evolutie van de geregistreerde criminaliteit. Kan men na drie jaar al enig effect meten? Dit is niet het geschikte kader om een uitputtende discussie over te voeren.

64. Met de preventie(auto)bus wordt op markten, beurzen, e.a. voorlichting en informatie omtrent preventie(maatregelen) gegeven.

65. Nochtans wordt in Nederland de effectiviteit van geïsoleerde techno-preventieve adviezen in vraag gesteld. Indien deze niet gepaard gaan met andere maatregelen in de buurt zou er geen effect op langere termijn blijken. Het effect van adviezen aan een ganse wijk zou bovendien effectiever zijn dan individueel verspreid over alle wijken. ROOD-PIRIBS et al., *Preventie van jeugdcriminaliteit in een grote stad*, Arnhem, Gouda Quint, 1995: 172.

66. Politiezone Oost valt hier op qua inzet.

67. Recentelijk werd er in Antwerpen ook gestart met een pilootproject (PIA V) ter preventie van autodiefstallen i.s.m. het parket.

sie hieromtrent te voeren. Desondanks kunnen de cijfers toch een (nuttige?) aanvulling geven op de geschiste toestand. We beperkten ons hier tot een korte schets. Meer volledige overzichten kan men vinden in de jaarrapporten van de twee korpsen (of cijfers van de misdadanalysesdiensten) en bij de APSD. Voor meer cijfers en percentages per delicttype verwijzen we naar het eindrapport van het onderzoek. Globaal valt in 1995 een stijgende stijging met 3,7% op in Antwerpen en een daling van 1,2% in Gent. In beide steden blijven 3 op 4 feiten eigendomsdelicten en in het bijzonder diefstal. Hieronder volgt een beknopt overzicht waarbij enkele verbanden worden gelegd met de verschillende veiligheidscontract-projecten.

Antwerpen

Indien men de jaren 1993 tot 1995 bekijkt, vallen de schommelingen op in de cijfers. De zedenfeiten (seksueel geweld) daalden in 1994 maar stegen aanzienlijk in 1995. Is er hier een echte stijging of geraken de feiten uit de taboesfeer? Neemt de aangrijpbaarheid toe omwille van de beschikbaarheid van slachtofferzorgprojecten? Dit laatste kon niet worden gemeten (*supra*). De geweldsfeiten in het algemeen blijven globaal stijgen, met uitzondering van de diefstallen met geweld die nog sterk stegen in 1994 (+42%) maar met 5,6% daalden in 1995.⁶⁸ De stijging van het aantal feiten met geweld valt evenwel niet toe schrijven aan het aantal feiten met geweld op straat gepleegd. Dat doet een aantal vragen rijzen. Gaat het dan niet eerder om feiten gepleegd tussen bekenden, in de huiselijke- of privé-sfeer (al dan niet seksueel)? Neemt het vermogen om conflicten op een niet-gevoelddadige manier op te lossen af in (bepaalde lagen van?) de samenleving? Wat baart meer toezicht als de feiten meer binnenshuis worden gepleegd? Doet dit de noodzaak aan sensibilisering van de interventiepatrouilles voor dit probleem niet toenemen? Het toont o.i. ook de noodzaak aan van gebiedsgebonden politiedienst. Uit onze observaties (en uit buitendanks onderzoek) bleek n.l. dat herhaalde oproepen voor huiselijk geweld die door steeds verschillende patrouilles in weinig tijd dienen te worden afgehandeld bij de politiemensen leiden tot afstandelijkheid, desinteresse, weinig bereidheid tot dialoog en soms tot machteloosheid. De kwaliteit van de politiedienst daalt hierdoor sterk. De achterliggende problemen worden niet onderzocht noch aangepakt. Het opnieuw inzetten van de SOPA-patrouilles tracht hier een en ander te verhelpen maar dit lijkt ons toch nog onvoldoende.

De diefstallen vertonen een genuanceerd beeld met een aantal stijgers en dalers. Specifiek gauwdiefstal en winkeldiefstal namen af in 1995. Is dit een mogelijk gevolg van de sensibiliseringsacties van de dienst Voorkoming Misdrijven of van de inzet van hulpagenten of de opsporingsdienst? Zoals reeds aangehaald onderzoeken

68. Maar deze daling wordt mede veroorzaakt door de overheveling van de 'atypische handastroven' van de categorie 'diefstal met geweld' en 'diefstal gewapendhand' naar 'handastroef'. Al deze cijfers dienen dus te worden samengegeld waardoor er een lichte daling van 1% opgetekend wordt. In 1994 bedroeg de globale stijging nog 40%. Zie ook: BUREAU MISDAADANALYSE, *Criminologisch 1995-werkdoeken*, Politie Opsporingen, 23 feb. 1995.

we specifiek de cijfers voor de bekende winkelas 'De Keyserlei-Meir' en dienden we te concluderen dat de voortdurende inzet van hulpagenten geen 'afplatende' effecten had op de cijfers. De gauwdiefstallen kennen een enorme schommeling per maand, mogelijks te wijten aan het opereren van bandes die tijdelijk in het land verblijven. De cijfers van de eindejaarsperiodes (december in vgl. met november), wanneer de dienst Voorkoming Misdrijven acties opzet, stegen in 1993 en 1994 maar daalden in 1995. 1994 kan algemeen als een piekjaar worden aangeduid, daar waar in 1993 er veel meer grootschalige manifestaties in de stad waren (Europese culturele hoofdstad!). Hadden de acties dan geen effect? Was bv. het weer van grotere invloed? Een gelijkaardige vraag kan men stellen i.v.m. de technopreventieve adviezen van dezelfde dienst. De zware diefstallen in appartementen daalden in 1994 en stegen licht in 1995. In magazijnen, winkels enz. stegen ze sterk in 1994 en daalden ze in 1995. Ook de auto-diefstallen vertonen grote schommelingen met 19% in 1994 en +21,8% in 1995. Diefstallen uit auto's stegen met 25% in 1994 en 1,1% in 1995. Autocriminaliteit vormde nochtans een federale en lokale beleidsprioriteit. Misschien volstaat de gevolgde werkwijze nog niet. Is het wel voldoende een folder onder de ruitenvisser van een geparkeerde auto te bevestigen om blijvende gedragsverandering te bewerkstelligen? Werden de patrouilles wel voldoende bleemgericht ingezet en was er voldoende samenwerking tussen de verschillende diensten? De ervaringen met enkele projecten (o.a. inzake inbraken in appartementen in de buurt rond het Stadspark) leren dat specifieke acties, ondanks de organisatorische problemen, vruchten afwerpen maar om allerlei redenen (mismanagement, desinteresse?) te vroeg worden gestopt, waarna de effecten teloorgaan. Er gebeurt dus wel inspanning maar ze zijn alsnog geïsoleerd in tijd, afdeling, functie enz.⁶⁹

Een blijvende stijger vormen de drugdelicten (+>90%). Deze stijging wijst op een groeiend probleem, maar weerspiegelt ook de sterk toegenomen aandacht van politie en justitie voor deze problematiek. Het hoge ophelderingspercentage wijst erop dat het hier vaak gaat om betraptingen op heterdaad. Het aantal drugdoden bleef gelijk op 13 in 1995. Ten slotte dient op de relatief jonge leeftijd van vele daders te worden gewezen. De gevatte daders van 'diefstal met geweld' bv. zijn in bijna 60% van de gevallen jonger dan 20 j., een derde was niet ouder dan 18 j. Het eindrapport bevat hierover meer details.⁷⁰

Ter afsluiting dient i.v.m. de veiligheidscontract-acties steeds de vraag te worden gesteld: wat indien niets gedaan wordt? Het nut wordt dus niet zozeer betwijfeld maar wel de wijze waarop, de doelstellingen, de organisatie ervan en de zelfevaluatie en bijsturing. Dezelfde bedenkingen zullen aan bod komen bij de bespreking (*infra*) van een recent pilootproject integrale criminaliteitspreventie. Ook daar kan volgens twee criminaliteitsanalyses voortlopij geen gewag worden gemaakt van een daling van de cijfers.

69. Ook bij de mobiele brigade tracht men recentelijk a.h.v. de misdadanalyses-rapporten gerichtere patrouilles uit te werken. Zie: Politie Antwerpen, *Jaarrapport 1995*, p. 117 e.v.

70. VAN DEN BROECK, T. & ELAERTS, C., *o.c.*, 1996: 246 e.v.

Gent

Voor Gent beschikken we niet over gedetailleerde en volledige criminaliteitsrapporten zoals voor Antwerpen. Dit beperkt de interpretatiemogelijkheden. Indien men zich baseert op de APSPD-cijfers voor de stad Gent, dient de globale daling in de geregistreerde cijfers (1995 t.o.v. 1994) toegeschreven te worden aan een afname van het aantal opgetekende 'bedrogsmisdrijven tegen de eigendom' (-46,3%), 'miliën' (-54%), 'vreemdelingenwetgeving' (-18%) en 'dronkenschap' (-21%).⁷¹ Belangrijkste stijgers a.h.v. hetzelfde overzicht vormen de feiten tegen de 'lichamelijke integriteit' (+2,5%), 'misdrijven tegen de morele waarden en gevoelens' (+70%), 'diefstal en afpersing' (+1,1%), 'verdovende middelen' (+3%). Hier dient aan toegevoegd te worden dat de absolute aantallen, ook van de schommelingen, per delict sterk verschillen. Een vergelijkend criminaliteitsoverzicht (van 1992 tot 1995), ook van de politie stad Gent, dat weerom een andere indeling hanteert, geeft een globale stijging van het aantal feiten 'tegen familie en openbare zeden' (+14%, maar 'verkrachting' daalde), een stijging van het aantal feiten tegen 'personen' (+2%) en een toename van het aantal drugfeiten (+81,5%). Feiten tegen de 'eigendom' werden er minder opgetekend (-6%). Over meerdere jaren beschouwd (van 1992 tot 1995) is er een zeer lichte stijging wat 'misdrijven tegen familie en openbare zeden' betreft, een stijging van het aantal feiten tegen 'personen', een status quo wat 'ergendommen' betreft en een stijging in de bijzondere wetgeving (drugs). Het is bijzonder moeilijk uit dit amalgaam van cijfers een eenduidig beeld te schetsen. Blijkbaar worden er meer seksuele delicten geregistreerd. Wat het geweld betreft is de situatie veel genuanceerder: meer opzettelijke lichamelijke leuzes maar minder diefstallen gewapenderhand. Een mogelijke stijging van het huiselijk geweld valt op te maken uit de dossiers van de Gentse politieke slachtofferopvang.

In Gent zochten we nog naar mogelijke positieve effecten van de city-coaching-initiatieven op overlast en criminaliteit in bepaalde gebieden (i.h.b. Wolterstraan en Wasstraat). Die konden a.h.v. de cijfers niet worden vastgesteld. In Gent is het trouwens veel moeilijker om verbanden te leggen tussen de criminaliteitscijfers en de veiligheidscontract-projecten. De hulpagenten b.v. worden uitdrukkelijk ingeschakeld voor parkeertrubute en afhandeling van verkeersongevallen en dus niet zozeer om de strafcriminaliteit te doen dalen. Een duidelijke impact van de verschillende projecten op de criminaliteitscijfers kon dus niet worden vastgesteld. De geïntegreerde technische mogelijkheden in Gent m.b.t. misdaatanalyses (alvast tot 1996) beperken eveneens verdere uitspraken.⁷²

Uit de trends in de cijfers kan er, althans wat Antwerpen betreft, worden aangegeven dat de geweldnaam (al dan niet seksueel), en in het bijzonder in de privé-sfeer, beleidsprioriteit verdient. Ook de autocriminaliteit blijft er ondanks de geleverde inspanningen stijgen. Of dit alles aanleiding geeft tot veranderingen in de veiligheidsbeleving bij de bevolking kon niet worden gemeten. Ook het dark num-

ber en de aangiftebereidheid blijven grote onbekenden. De contextualisering van de cijfers staat dus nog in de kinderschoenen.

Ter afronding

Ter afronding merken we op dat er nog niet veel impact kon worden vastgesteld van de veiligheidscontract-projecten op de sensibilisering van het politiepersoneel.

Op een aantal vlakken kwam er naar de burger toe wel een betere klachtendetectie of service. Maar dikwijls kan er worden 'gescoord' omdat men 'van niets naar iets ging' (bv. slachtofferbejegening), m.a.w. omdat er voordien geen enkele activiteit terzake werd ontplooid. Dat doet natuurlijk geen afbreuk aan de geleverde inspanningen. Of deze duurzaam zijn en een invloed zullen hebben op de veiligheidsbeleving zal nog altijd moeten blijken.

Uit de verbinding van de bevindingen van de procesevaluatie en de eerste pogingen tot peiling naar impact blijkt dat de kwaliteit van de verzeenlijkingen afhankelijk is van de waarde van het federale kader, maar ook van, belangrijker nog, de kwaliteit van de lokale beleidsvoering. Juist dit blijkt een 'achillesstiel' van dit *top-down* programma. Veel staat en valt met de kwaliteit van het stedelijke beleid (organisatie en taakuitvoering) in het algemeen en de beleidsopvolging en -ontwikkeling van de contracten in het bijzonder.⁷³ Op basis van onze vergaarde informatie diensen we te besluiten dat de beleidsontwikkeling, de organisatie, de coördinatie en afstemming en opvolging van de projecten op vele punten problematisch blijft. Vooral Antwerpen staat in dat verband in de kijker. Daar dient wel aan toegevoegd te worden dat in de twee steden recentelijk nieuwe beleidsoplossingen werden genomen om een en ander te verhelpen. Deze lijken echter te verschillen. De wijze waarop de nieuwe reorganisatie van de politie wordt aangepakt verschilt evenzeer per stad. Maar dat valt buiten het bestek van deze rapportering.

Deze nieuwe beleidsoplossingen o.a. inzake verdere integratie van het preventiebeleid worden vervolgens kort toegelicht a.h.v. een pilootproject geïntegreerde criminaliteitspreventie in Antwerpen. In Gent stonden ten tijde van de afronding van het onderzoek ook projecten op stapel, zonder evenwel operationeel te zijn. Deze konden dan ook niet meer worden opgevolgd binnen het onderzoek.

3. Recente beleidsontwikkelingen

Het geïntegreerde criminaliteitspreventieproject 'Stuivenberglein' in Antwerpen In Antwerpen startte een 'integraal' samenwerkingsverband tussen verscheidene projecten van het veiligheidscontract, enkele stadsdiensten en de politie om de

71. Cijfers van de technische secundaire politie Gent op 25 juni 1996.

72. Een 'volledige' criminaliteitsanalyse per straat was tot in 1996 vaak niet mogelijk omwille van 'download'-problemen met gegevens uit de centrale computer.

73. Maar men kan ook stellen dat het de verdienste is van o.m. de veiligheidscontracten om de problemen in het functioneren van de stedelijke administratie te onderstrepen. In die zin kunnen de veiligheidscontracten (naar ook andere organisaties zoals SOMA, BOM, enz.) de steden stimuleren om veranderingen in hun eigen werking te realiseren.

problemen op een 'verpauperd' stadplein 'aan te pakken'. De heersende overlast (vandalisme, intimidaties, criminaliteit) op het plein werd vooral toegeschreven aan rondhangende jongeren. Conflicten op het plein gingen ook over het 'harmonische gebruik' van het plein door verschillende gebruikersgroepen van verschillende leeftijd (kinderen, jongeren, bejaarden).

De gevulde werkwijze van het samenwerkingsverband kan men beschouwen als een eerste antwoord op de problemen inzake coördinatie en afstemming van de veiligheidscontract-projecten zoals ze hierboven werden beschreven.

Bevindingen

Het project startte in de loop van 1994 en werd operationeel in 1995 met een heraanleg van het plein en het instellen van functioneel toezicht door verscheidene diensten, met medewerking van enkele projecten van het veiligheidscontract (buurttoezichters, hulpagenten). Met de heraanleg kregen alle gebruikersgroepen een aparte plaats op het plein toegewezen. Er werd tevens getracht om de bestaande jeugdwerkingen te coördineren en naar het plein te brengen. City-coaching werd hiervoor mee ingeschakeld. Een multifunctioneel sportplein ('Agora-space') werd aangekocht.

Voorlopig lijkt een beheersing van de problematiek te primeren op buurtontwikkeling. Een verbetering van de maatschappelijke positie van de gevestigde jongerengroepen wordt met deze aanpak evenmin beoogd. Het aspect jeugdmonitorwerking besloeg trouwens vaak een groot deel van de city-coaching-activiteiten. Medewerking vanwege de omwonenden aan het project bleek niet evident. Maar een daadwerkelijke bewonersinspraak werd ook niet echt angestreefd. Een vooraf uitgewerkt plan werd ter informatie aan de bewoners voorgelegd. Met betrekking tot een in dat verband gebruikte bewonersenquête werd gewag gemaakt van manipulatie van de gegevens.

Onduidelijk blijft in hoeverre over de doelstellingen, d.w.z. de overheersende nadruk op toezicht, een consensus was gegroeid tussen projectleiding, projectmedewerkers en de lokale bevolking (bewoners én gevestigde jongeren). M.a.w. met het project werden ernstige en lovenswaardige pogingen ondernomen om meerdere diensten te doen samenwerken maar o.i. oriënteerde deze samenwerking zich nog (te) eng op beheersen en controle en past ze daarom niet meer binnen de optiek van integrale buurtontwikkeling. Hieruit blijkt dat (in navolging van Nederland) ook op plaatselijk vlak een beleid wordt gehuldigd dat schaplichtig is aan de controletheorieën van Hirschi. Hierbij wordt dan wel vooral op externe controlemechanismen gemikt. Uit de geregistreerde criminaliteitscijfers blijkt niet dat dit tot een reductie van de overlast leidde.⁷⁴ Onderzoek naar verplaatsingseffecten werd door het project niet ondernomen. Van verplaatsing van criminaliteit en overlast wordt evenwel gewag gemaakt op andere locaties (o.a. in de PISA-vestiging) in de omge-

74. Het eindrapport bevat twee criminaliteitsanalyses die op onze vraag werden uitgevoerd voor het plein en de aanpalende straten.

ving van het plein. Ten slotte blijft het opvallend dat er weinig ruimte tot inspraak werd gegeven aan de lokale bewoners. Tijdens het onderzoek viel dit ook op n.a.v. de uitbreiding van de gevulde methode van dit project naar andere pleinjes. Opnieuw kwam men bij de bewoners aandragen met uitgewerkte en vooraf vaststaande plannen. Toen er op een buurtoverlegavond tegenkanten kwam vanwege de lokale bewoners, werd dit door de verlegwoorders van het stadsbestuur (en veiligheidscontract) eigenlijk niet ernstig genomen. Buurtvergaderingen waarop deze plannen evenjes worden voorgesteld lijken toch niet het geschikte forum te zijn om ook inhoudelijk een discussie over de finaliteit van de maatregelen te hebben. Dienenszake dan eerder een politiek doel? Gelijkaardige bedenkingen werden meerwoord door de lokale buurtwerkingen. Zij voelden zich verplicht zich zonder meer in te passen in de projecten van het veiligheidscontract. Een voorbeeld van een instrumentalistisch beleid. De gehanteerde methodiek die men op eenvormige wijze in de stad wil implementeren kan zo als een *dwangbus* worden ervaren. Dit leidde reeds tot heel wat conflicten. Er werd m.a.w. door de stad zelf nog veelal een *top-down beleid* gevoerd. De uitdaging bestaat erin om een beleid te voeren dat nauwer aansluit bij het concept 'buurtbeheer' waarbij een daadwerkelijke medewerking van de buurtbewoners wordt bereikt. Criminaliteitspreventie dient dan wel in een ruimere context van de verbetering van de lokale leefkwaliteit te worden geplaatst.⁷⁵

De beschreven top-down-aanpak lijkt ons tot stand te komen in een politiek onstabiel klimaat waarbij volop stemmingmakerij en gestookt komt vanuit extreem-rechtse hoek. Opnieuw valt op dat dan maatregelen worden genomen waarmee men hoop 'snel' te kunnen scoren. Toezicht en controle blijven dan makkelijker en vlugger (ondanks de nodige problemen) te realiseren dan begeleiding, dialoog en buurtontwikkeling. Niettemin investeert de stedelijke overheid ook daarin. Op het terrein komen de verschillende organismen terzake met elkaar in conflict. Kleinere buurtorganisaties hebben evenwel met hun precar financieel- en personeelsstatuut geen verweer tegen de 'pletwals' vanuit de veiligheidscontracten die relatief veel middelen kunnen inzetten. Hopelijk zullen deze eerste ervaringen met integrale samenwerking op lokaal vlak ertoe leiden dat bestaande buurtwerkingen en bewo-nergroepen meer worden betrokken bij de beleidsbepaling en uitvoering.

Tot zover Antwerpen. Gent kondigde tijdens het onderzoek plannen aan voor de uitbouw van een meer integrale buurtgerichte welzijnszorg. Dit zou via lokale 'welzijnsbureaus' worden uitgebouwd. Eventuele veiligheidsinitiatieven zouden ook via deze organisatievorm kunnen worden ingeschakeld. Deze aanpak steunt naar onze indruk op een langere aanwezigheid van buurtwerking en stedelijke voorzieningen in de wijken.⁷⁶ Met deze optie wordt in Gent minder de nadruk gelegd op toezicht en controle dan in Antwerpen. Hier dient natuurlijk wel aan toegevoegd te

75. Wanneer buurtpreventieprojecten enkel criminaliteitsreductie beogen, gaat men voorbij aan de andere buurtproblemen. Dat het ontwikkelen van een buurtbeheer vanuit opbouwwerk-perspectieven niet van een leien dakje loopt, wordt treffend geïllustreerd in NAEGER, S. C., 'Opbouwwerk en criminaliteitsbeheersing. Bevindingen uit de praktijk', *Samenlevingsopbouw*, 1995, nr. 3, 32-40.

76. Zie ook de 'wijkpaleis-initiatieven'.

worden dat Gent stadswachten in dienst heeft die al 'toezicht' uitoefenen. Bij het afronden van het onderzoek waren deze wijkwelzijnsbureaus nog niet operationeel. Het ware interessant dit ook verder op te volgen en te vergelijken met andere wijkgerichte initiatieven in andere steden.

De vaststellingen m.b.t. deze recente beleidsontwikkelingen gaven aanleiding tot verdere bedenkingen in het onderzoeksrapport over het gevoerde en te voeren veiligheidsbeleid vanuit Binnenlandse Zaken.

4. Verdere bedenkingen bij het gevoerde beleid

In de praktijk, zo stelden we vast, werden de 'bevolkingssgerichte' veiligheidscontract-projecten vaak toegesplitst op toezicht. In Antwerpen was deze politiek het duidelijkst. In Gent was deze evolutie minder uitgesproken. Veelal wordt gesteld dat de veiligheidscontracten 70% politie- en 30% preventieprojecten bevatten.⁷⁷ Maar in het licht van de dominantie van het toezicht berekendende we welk percentage van het personeel werd ingezet voor toezicht, of hun aanwerving meer toezicht mogelijk maakte. Dan blijken er in Antwerpen 84% van de mensen in toezichtprojecten te werken (hulpagenten, buurttoezichters, administratieve krachten ter vrijmaking politiepersoneel, misdaadanalyse en ander ondersteunend burgerpersoneel voor de politie) en 16% in andere (slachtofferzorg, city-coaching, enz).⁷⁸ In Gent bedraagt deze verhouding 62% toezicht en 38% andere. Hier dient wel aan toegevoegd te worden dat het aantal hulpagenten een groot aandeel heeft in deze verhouding.⁷⁹ Bovendien werden de Gentse stadswachten niet meegeteld.

Men kan zich de vraag stellen waarom het toezichtaspect zoveel navolging kent. Enerzijds kan de relatieve onduidelijkheid en vaagheid in doelstellingen op federaal vlak etroef geleid hebben dat het toezichtaspect dominantier werd. Dit vraagt de minste voorbereiding en wordt het vlugst zichtbaar. Op plaatsen waar er een sterke politieke scoringsdruk bestaat zoals in Antwerpen wordt het anderzijds ook aanmelijker om toezicht in te voeren.⁸⁰

Ook de verbinding tussen strafcriminaliteit en de rondhangende jongeren, de zgn. 'harde kern' enz. kan men in dezelfde beleids-evolutie begrijpen. Van de strafcriminaliteit gaat een grote morele impact uit en de plegger ervan 'plaatst' zich buiten de maatschappij.⁸¹ De overlast veroorzakende jongeren gedragen zich 'asociaal' (ze

77. Zie bv. VSP, *Jaarrapport 1994*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, p. 2.

78. Bovendien dient te worden gewaarschuwd voor 'anzuigeffecten'. Zo werd in het kader van een repressieve actie in Antwerpen (bij het pilootproject integrale criminaliteitspreventie) de mogelijkheid geopend dat een strathoekwerker namen van welbekende overtreeders zou kunnen doorgeven.

79. Antwerpen heeft meer hulpagenten dan Gent.

80. Toezicht en controle zijn op zich niet slecht maar het mag niet het enige zijn. Het legt te veel de nadruk op gedragsbeheersing en te weinig op de drijfveren. BRUGGEMAN, W., 'De relatie stad-criminaliteit vanuit politioneel oogpunt. Een geografisch-criminologische analyse', *Panopticon*, jrg. 12, nr. 6, 1991: 508-542, p. 516.

81. HEBBERECHT, P., 'Kritische aantekeningen bij het Belgische beleid ter preventie van criminaliteit', *Panopticon*, jrg. 9, nr. 5, 1988: 449-456, p. 452.

'kiezen' daarvoor, cf. rationele keuze-theorie) en de maatschappij dient hiertegen te worden beschermd. Het is niet ondenkbeeldig dat het beleid daarom, splits vaak goede bedoelingen, eerder in de richting van een *neutralisering* van ongewenst gedrag evolueert dan naar het wegwerken van de achterliggende oorzaken. In Antwerpen werd deze beleids-evolutie het meest duidelijk in het kader van de al besproken lokale 'integrale criminaliteitspreventie', ook wel beheersingsprojecten genoemd. Er werd m.b.v. verschillende toezichtprojecten (hulpagenten, buurttoezichters, parkwachters, wijkagenten) een zgn. toezichtslinje uitgewerkt. Van de politie wordt verwacht dat ze aan het einde van deze toezichtslinje voor het repressieve sluitstuk zorgt. Als jeugdwerk en preventief toezicht te weinig vruchten afwerpen, dient er nl. repressief te worden opgetreden. Met het stellen van de norm door de politie hebben we geen problemen, wel indien dit een te eenzijdig karakter aan het beleid geeft. Worden de doelstellingen van zowel politie als preventie dan louter vernauwd tot het organiseren van het toezicht?

En komt deze evolutie dan niet in tegenspraak met de nieuwe doelstellingen voor de politie zoals die in het Pinksterplan werden geformuleerd?

Enerzijds werd gepleit voor een meer preventieve rol van de politie die probleemgericht zou moeten gaan werken. Anderzijds gaat men preventieprojecten opzetten die vooral toezicht bewerkstelligen en waarbij politie als 'stok achter de deur' wordt gebruikt omdat de preventieprojecten onvoldoende bevoegdheden terzake bezitten. Politie mensen die overtuigd zijn van het nut en de mogelijkheden van de basispolitie-zorg en community policing stellen in toenemende mate de vraag of de politie met dit alles niet opnieuw in de zuiver repressieve rol wordt gedrongen? Indien men er integendeel van uitgaat dat de politie wél ruimere preventieve taken ter harte moet nemen en ook samenlevingsproblematieken en verloedering moet aanpakken, of minstens signaleren, komt men in het vooruit van sommige preventieprojecten (bv. buurttoezichters). Dit leidt dan weer tot taakoverlappenden en mogelijk concurrentie.

Deze politiek is o.i. tekenend voor de *onduidelijkheid* die er bestaat in doelen én in grenzen van (de verschillende partners in) het beleid. Deze onduidelijkheid bestaat er in hoofdte van de medewerkers van het veiligheidscontract en andere werknemers in de veiligheids- en hulpverleningssector. Anderzijds ziet de burger ook niet meer klaar tussen al deze toezichthouders van wie er een aantal eigenlijk geen bevoegdheden hebben.

Er bestaat in feite een onduidelijkheid in doelen, in organisatie, in taken, in methode en in deontologie. Er is de strathoekwerker die vaak aan monitorwerk doet en die soms dreigt ingeschakeld te worden bij de repressieve acties. Er is de discussie omtrent de gewenste rol en functie van de politieke slachtofferhulp. Eerst was het slachtofferhulp, daarna bejegening. De buurttoezichters willen verbaal-ringsbevoegdheid, e.a. Het politiebeleid wil men oriënteren op community policing maar er is geen consensus over wie wat gaat doen en wanneer. Met welke partners gaat men een integraal beleid uitbouwen?

Toezicht en controle met welk doel?

De nadruk op toezicht is misschien ook een uiting van een andere evolutie. De huidige veiligheidspolitiek wordt ten dele als 'apolitiek' gepresenteerd.⁸² Het werd een beleidsdomein waarop de overheid haar aangestreefde legitimiteit wíl herstellen. Op andere vlakken verliest ze deze meer en meer. Haar greep op het sociaal-economische beleid, op de tewerkstelling enz. verzwaakt. In dat verband wordt gewag gemaakt van een overgang van verzorgingsstaat naar nachtwerkerstaat.⁸³ Het beleid wordt 'pragmatisch', instrumentalistischer met bedrijfsmatig georiënteerde netwerken.

Hier doet de idee van de 'social engineering' opgang: één professioneel standaardprogramma kan alles oplossen.⁸⁴ De beleidsvoering komt in handen van de 'professionals'.⁸⁵ Dit eigenschijnlijk aantrekkelijke beleid lost evenwel de diepere oorzaken van de leefproblematiek in de buurt niet op.⁸⁶ Het geeft de burgers ook het gevoel dat ze het probleem uit handen geven. Bijstand van de overheid is ongewild nodig, maar de rol van de overheid zou misschien effectiever zijn indien de mensen het gevoel krijgen ondersteund te worden i.p.v. vast te stellen dat de overheid zich in de plaats van de mensen stelt. Met een technologische aanpak van 'sociale engineering' dreigen tevens alle andere meningen over veiligheidsbeleid te worden 'uitgegomd' onder het mom van een consensus over het te voeren beleid.⁸⁷ Veiligheid wordt dan een 'passe partout'-begrip.

Maar in de praktijk bestaat er geen consensus over het criminaliteitsbeleid. Hier dient men zich de vraag te stellen: aan wie komt het beleid ten goede? Wie heeft er baat bij? Wie kan het beleid meebepalen? Of om het in 'managementsmenen' te stellen: wie is 'klant' van het veiligheidsproduct en met welke behoeften van welke klant wordt er rekening gehouden? Niet de 'gemarginaliseerde' jongere die het onderwerp vormt van het toezicht. Migranten die ook becomment zijn om criminaliteit en onveiligheid kunnen niet participeren want ze hebben geen stemrecht. Uiteen-

82. RAES, K., 'De naakte samenleving', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 21, nr. 5, 1995: 62-95, p. 65.
83. BOUTELLIER, J. & VAN STOKKOM, B., 'Consumptie van veiligheid', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 21, nr. 5, 1995: 96-110, p. 102 e.v. Vooral het accent op het lokale wordt in dit verband geïnterpreteerd als een verlies aan legitimiteit van de centrale 'welvaarsstaat'. CARTUYVELS, Y. & VAN CAMPENHOUT, L., 'La douce violence des contrats de sécurité', *La Revue Nouvelle*, 1995: 49-56, p. 52.
84. Een visie die omwille van haar manipulatieve en autoritaire karakter ook in de politieke filosofie op weersstand stuit. POPPEK, K., *The open society and its enemies*, London, Routledge, 1995: 157-168 (ch. 9).
85. BOUTELLIER, J. & VAN STOKKOM, B., 'Consumptie van veiligheid', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 21, nr. 5, 1995: 96-110.
86. VAN SWANINGEN, 'Sociale controle met een structureel tekort', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 21, nr. 3, 1995: 63-87. Zo'n beleid werd al eens uitgeprobeerd in Rotterdam in 1987-88 en onderzoekers concludeerden toen dat de idee van een beheersing van het criminaliteitsprobleem via een technische aanpak een illusie bleek. MOERLAND, H., FYNALDI, C., UYT BEVERSE, J., 'Samenleving en Criminaliteit in een grootstedelijk achterstamdsgebied', *Panopticon*, jrg. 12, nr. 6, 1991: 592-608, p. 607.
87. CARTUYVELS, Y., 'Insecurité et prévention en Belgique: les ambiguïtés d'un modèle "global-integré" entre concentration patrimoniale et intégration verticale', *Déviante et Société*, vol. 20, nr. 2, 1996: 153-171, p. 166.

496

Kluwer Reeks Wetenschappen België

delijk wordt er geluisterd naar wie electorale impact kan hebben (cf. de Vlaamse Blok-druk). De 'maatschappelijk kwetsbare' groepen die het voorwerp uitmaken van het beleid zijn in het algemeen kwetsbaar ten aanzien van de maatschappelijke organisatie zelf. Ze hebben een zwakke positie in de beleidsparticipatie. Zij worden zelden gehoord omdat ze geen gezag hebben om deel te nemen aan het maatschappelijke debat. Dat is de culturele-psychologische factor van de theorie van de maatschappelijke kwetsbaarheid.⁸⁸ Indien (soms ingeweken) middenklassegroepen, die wél de culturele kwaliteiten hebben om te participeren, voorbehoud kunnen maken (cf. het verzet op de bewonersvergadering in Antwerpen), wordt er vanuit het beleid en het veiligheidscontract niet op hun opmerkingen ingegaan. Wie mag er uiteindelijk aan het beleid participeren? Stelt zich hier geen probleem inzake lokale democratie? Zou het veiligheidscontract niet beter kunnen investeren in de ontwikkeling i.p.v. de 'uitholling' van deze democratie?

Wordt er in die zin niet meer en meer een selectief en duaal beleid gevoerd? Selectief qua oriëntatie (doelen) en qua inspraak (bewonersvoorlichting i.p.v. bewonersparticipatie)? Duaal wat betreft wie baat heeft bij de politiek van toezicht en controle?

Deze 'bedrijfsmatige', 'professionele aanpak' kwam tot stand mede onder druk van de aanzwelling van extreem-rechts. Men moet immers laten zien dat het ernst is met de veiligheidsaanpak. Het vraagsuk van onveiligheid wordt overigens steeds belangrijker in onze samenleving door het toenemend aantal risico's en het kwetsbaarder worden van onze samenleving. Onveiligheid wordt vernaamd tot strafcriminaliteit. Dat wil niet zeggen dat deze niet ernstig te nemen zou zijn. Integendeel. Maar een exclusief focus op strafcriminaliteit herleidt veiligheid en criminaliteit tot een louter openbare-ordeprobleem in probleembuurt. Daarbij dient toch opgelet dat de maatregelen niet enkel leiden tot extra stigmatisering van bepaalde jongeren. Dreigt dit niet de negatieve spiraal en verdere marginalisering te versterken? De vernauwing van de onveiligheid tot (straat)criminaliteit kan ook tot een miskenning leiden van de ernst van de leefproblemen in de wijken.⁸⁹ Lokale buurtopbouwwerkers waarschuwen daarvoor reeds in Antwerpen en Gent.

Op zich is een professionalisering van de misdaadbestrijding broodnodig maar wat zijn de mogelijke gevolgen van een te eenzijdige politiek?

De inzet en het gebruik van preventieprojecten kan te eenzijdig worden gekaderd in functie van preventie van criminaliteit met een overbenedrukken van het individuele handelen van personen. Dan wordt er niet meer gekeken naar de structurele problemen en achteruitstellingen in de maatschappij.⁹⁰ Ook wordt daarmee teruggegrepen naar de 'rationele keuze'-theorie in de criminologie. De delinquent kiest voor

88. WALGRAVE, L. et al., *De Brusselse 'migrantenellen' van mei 1991. Een jeugdcriminologische interpretatie*, Leuven, K.U.L., DIC, 1991.
89. DE HAAN, W., 'Veiligheidszorg als verdeelingsvraagstuk in de verzorgingsstaat', *Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 36, nr. 1, 1994: 25-28, p. 25.
90. DE BIE, M., 'Armoede en criminaliteit: armoedebestrijding als instrument voor justitieel beleid', in *Armoede en sociale uitholling, jaarboek 1995*, VRANKEN, J. et al. (eds.), Leuven, Acco, 1995: 211-220, p. 216 e.v.

Panopticon (1997)

497

dergelijk gedrag en de maatregelen situeren zich dan aan het einde van de beslissingskeuze en niet meer de aanleiding daartoe en de achtergrond van de problematiek. Onderzoek en beleid (cf. misdaadanalyse) moet dan enkel duidelijk maken wat de *modus operandi* was waarmee een specifiek misdrijf werd gepleegd.

De evolutie van het beleid in Antwerpen m.b.t. een lokale geïntegreerde preventiepolitiek vormde de aanleiding tot de geschetste bedenkingen. Uit het verslag over deze nieuwe beleidsrevolutie, en de voorstelling van dit beleid op buurtvergaderingen, kan men opmaken dat er een tendens was tot de schepping van een gevoel van 'wij', de goede burger en de overheid, tegen 'zij', de vervelende rondhangende jongeren.⁹¹ Uiteindelijk neemt de kans toe dat men hierdoor in een normatief en moralistisch discours verzuilt.

Dat wil niet zeggen dat normen en waarden in een lokale gemeenschap geen relevantie hebben. Maar voor welke normen en waarden kiest men? Een debat over normen veronderstelt een *interactie* van mensen, van visies en standpunten. Maar juist diegenen naar wie het beleid zich richt (cf. maatschappelijk kwetsbaren, *supra*) bevinden zich in de meest slechte positie om aan dit debat deel te nemen.

En draagt iedereen deze normen te allen tijde uit? Bestaat er trouwens nog zoiets als een lokale gemeenschap?⁹²

Uit gesprekken met het opbouwwerk en geïntegreerde bewoners en uit lezing van hun gepubliceerde opmerkingen blijkt dat de sociale sector zich terdege bewust is van deze problemen. Hun reserves tegen de gang van zaken lijkt ons om meer te gaan dan louter territoriumafkalking. Blijfsbaar is er een grondig verschil in concepten.⁹³ Op het vlak van het welzijnsbeleid en het forensische welzijnswerk werd in 1995 nl. vooropgesteld dat de 'sociale interventies fundamenteel losgekoppeld worden van de sociale-controle-finaliteit'.⁹⁴ Juist de buurtopbouwwerkers fungeren soms als stem voor de maatschappelijk kwetsbaren. Zij trachten in feite de culturele achterstanden van de achteruitgestelden weg te werken. Maar indien zij voorbehoud durven maken bij het gevoerde controlebeleid dreigen ze zelf te worden 'gemarginaliseerd'. Vernuts ze dan nog vaak in precare tewerkstellingsstaten werken, moeten ze oppassen of en hoe ze deze kritiek kunnen uiten. Omwille van hun bedenkingen wordt er dan naar eigen zeggen uiteindelijk een beleid naast of soms zelfs tegen hen gevoerd.

91. RAES, K., *loc. cit.*, 1995: 67. MOERLAND, H., PYNNAUT, C., UYT BEVERSE, J., 'Samenleving en Criminaliteit in een grootschedelijk achterstandsgesied', *Panopticon*, jrg. 12, nr. 6, 1991: 592-608, p. 603; in het slechste geval wordt hier een 'oortogstijgen' gesponoort. Zie VAN DEN HEUVEL, G., 'Het justitiële afbraakbeleid van de overheid', *Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 36, nr. 1, 1994: 37-41, p. 39.

92. HOFMAN, H., 'Onveiligheid als stedelijk probleem', *Panopticon*, jrg. 12, nr. 6, 1991: 575-591, p. 585. M.b.t. nostalgia over wijken en buurten zie: PORTERS, T., 'Zoals de buurt nooit is geweest, over de rol van nostalgie in wijkstudies', *Tijdschrift Vraagstelling*, jrg. 1, nr. 4, 1994: 103-113.

93. WALGRAVE, L., 'Criminologische preventie: tussen welzijn en veiligheid', *Wijzigende Perspectief*, jrg. 36, nr. 3, 1996: 75-80, p. 80.

94. DE BIE, M., 'Armoede en criminaliteit: armoedebestrijding als instrument voor justitieel beleid', in *o.c.*, VRANKEN, J. et al. (eds.), 1995: 214.

Grenzen van het beleid

Met de verhouding tussen sociale sector en hulpverlening enerzijds en het veiligheidsbeleid, i.h.b. de veiligheidscontracten, anderzijds komen we op het terrein van de grenzen van het beleid en de bevoegdheden die hier in het geding zijn. Door de opstarting van de veiligheidscontracten werden de bestaande grenzen minstens in vraag gesteld. Eerder in de tekst werd al aangegeven dat de omvangrijke input van middelen een invloed had op de lokale situatie. Er werd in de eerste plaats veel tewerkstelling gecreëerd in een traditioneel onderbemane sector. Er wordt geweg gemaakt van 2000 jobs in zijn geheel.⁹⁵ In Antwerpen gaat het om ongeveer 90 politiemensen en 85 burgers en in Gent om 33 politiemensen en 48 burgers. Er werd de voorbije drie jaar, per jaar ongeveer 200 miljoen frank in Antwerpen en 100 miljoen in Gent geïnvesteerd. Vernuts nogal wat jobs naar lager geschoolden gingen wordt de stelling gehuldigd dat dit op zich al 'essentiële criminaliteitspreventie' inhoudt. Men kan zich de vraag stellen of de aangevoren mensen dan allemaal in het delinquente circuit waren geraakt? Ook de aangevoren criminologen? Belangrijker evenwel is de vraag welke jobs er werden geschapen. Zoals reeds aangegeven werd gingen de meeste jobs naar toezichtfuncties. Verder ging een substantieel gedeelte naar projecten met traakvlakken aan de welzijns- en hulpverleningssector. Denken we hierbij bv. aan slachtofferbegeleiding, meldingspunt criminaliteitspreventie, straatboekwerk en drugpreventie. In Antwerpen alleen al ging het in 1995 om 8 functies binnen slachtofferzorg, 5 binnen city-coaching, 9 binnen PISA, 3 voor het drugpreventie team, 6 in het kader van de opvang van dakloze drugverslaafden en 4 bij Riskant. Dat maakt 29 in totaal. In 1996 werd het drugloze dan nog uitgebied. In vergelijking daarmee: in geheel Vlaanderen waren in 1995 17 centra voor forensisch welzijnswerk actief met in totaal 35,5 betrekkingen (niet allemaal voltijds).⁹⁶ De totale financiering van het forensische welzijnswerk bedroeg in 1994 52 miljoen frank, ingegrepen de 21 miljoen frank voor slachtofferhulp.⁹⁷ Deze cijfers zijn van een geheel andere orde. De impact van een substantiële input in zo'n 'onderbemane' sector is niet gering. Indien deze nieuwe middelen op het traakvlak van de hulpverlening worden ingezet met andere doelstellingen heeft dit gevolgen. Volgens DE BIE (1995) ligt het probleem bij de instrumentalistische inzet van de middelen waarbij hulpverlening in functie staat van criminaliteitspreventie.⁹⁸ Dit houdt het gevaar in dat hulpverlenen verengd worden tot wat binnen het aangegeven veiligheidskader realiseerbaar is. De inkekening op zo'n programma en subsidies (alternatieve sancties of ook nog strafbemiddeling bv.) zal een beïnvloeding inhouden van de doelstellingen en het kader waarin de werkzaamheden plaatshebben. De sinds kort gerealiseerde autonomie in de forensische hulpverlening ten opzichte van

95. VAN LIMBERGEN, K., 'Het veiligheidsbeleid in België', *Wijzigende Perspectief*, jrg. 36, 1996: 69-74, p. 73.

96. KLOECK, K., 'Polyvalente welzijnscentra in Vlaanderen', *Praktijk*, 1995: 11-13, p. 11.

97. Jaarverslag Koninklijke Commissie der Beschermingscomités, *Hoofdstuk 3, het forensische welzijns-werk*, 1993: 25-39, p. 33.

98. DE BIE, *loc. cit.*, 1995: 216.

de strafrechtsbedeling is hierdoor niet langer evident. In de praktijk lijkt dit tot een dilemma te leiden. Ofwel dient te worden vastgehouden aan de eigen uitgangspunten ofwel wordt ingegaan op de nieuwe omkaderingsmogelijkheden met mogelijke gevolgen voor de doelstellingen van de projecten. Het lijkt wel op de zang der sirenen. Met een verdere projectuitbouw en de tewerkstelling van contractuele medewerkers krijgt men natuurlijk een grotere greep op het gevoerde beleid. De personeelsleden die hierna werkzaam zijn, zijn gewoonlijk al best tevreden met de (gelukkig!) geboden werkansen en zijn dan ook makkelijker onder druk te zetten qua taakuitvoering dan pakweg een vastbenoemde hoofdbrigadier bij de politie.

In elk geval heeft de komst van de veiligheidscontracten voor nogal wat impact gezorgd op de hulpverleningssector, waarbij sommigen vrezen dat de hulpverleningsdoelstellingen in de verdrukking zullen komen.⁹⁹ Indien die stelling klopt, worden de grenzen van het beleid niet duidelijk gesteld.

Op het terrein resulteerde dit in Antwerpen bij de pitloofprojecten integrale preventie tot een naast elkaar of soms zelfs tegen elkaar werken van de verschillende initiatieven. Op een aantal plaatsen werd goed samengewerkt, ook met de lokale bewoners, tot het veiligheidscontract de gehele coördinatie overnam.

Het hoeft evenwel niet overal zo problematisch te verlopen, ook niet in Antwerpen. Maar indien men zonder duidelijke evaluatie en bezinning de gevolgde methode mordicus overal op deze wijze gaat invoeren, zullen de problemen enkel maar toenemen, zo vrezen we. Hiermee wordt opnieuw het probleem van *transfer van beleid* opgeworpen. Wie één concept over zijn ganse grondgebied wil uitbreiden, moet er wel erg zeker van zijn dat dit onder alle omstandigheden de gewenste effecten met zich meebrengt. Eerlijk gezegd lijkt deze kans ons klein.

Gent kent ook zo zijn afstemmings- en integratiebesnoeringen maar dit heeft tot nu toe nog niet geleid tot een herboven geschatte toestand.

Welke evolutie in het veiligheidsbeleid?

De geformuleerde bedenkingen hebben tot slot relevante ten aanzien van het globale veiligheidsbeleid. Er werd opgemerkt dat op sommige plaatsen het beleid als apolitek wordt voorgesteld. Een veiligheidsbeleid is dat natuurlijk niet. Een omschrijving van criminaliteit is van oudsher een politieke keuze.¹⁰⁰ Men kan geen apolitek veiligheidsbeleid voeren en een politiek beleid inzake sociaal-economische vraagstukken. Beide zijn met elkaar verbonden.

Een rechtvaardig veiligheidsbeleid veronderstelt o.i. meer structurele maatregelen die onder meer de verdere dualisering van de maatschappij tegengaan, die tewerkstelling bieden enz. Want meer werkloosheid en een toenemende schorsing van het

aantal werklozen (terecht of niet) zal onvermijdelijk zijn impact hebben op de economische positie van mensen en de mogelijke marginalisering op velerlei vlak. Het lijkt, jammer genoeg, al teveel op een open deur intrappen.

We kunnen begrijpen dat het in Antwerpen met de huidige 5-partijcoalitie, die eigenlijk tot stand kwam om één partij van het bewind te houden, erg moeilijk ligt om politieke keuzes te maken. Maar dat heeft dus ook zijn consequenties op het terrein. Er blijft de 'hete adem' van het Vlaams Blok in de nek die het beleid doet opschuiven naar de nadruk op toezicht en andere controle-initiatieven. Gent heeft het wat dit betreft makkelijker.

Wat er ook van zij, de politieke keuzes waarvan sprake kan men vertalen in scenario's voor de toekomst. Zonder ons zelf hieraan te wagen is het toch interessant te vermelden dat het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau in 1994 gewag maakt van twee zulke scenario's.¹⁰¹

Het eerste scenario is het zgn. *polarisatiescenario*. In dat geval ontwikkelt de arbeidsmarkt zich in de richting van een diale of gepolariseerde markt. Er vormt zich een kernsegment van goed opgeleide werknemers en een randsegment van lager geschoolden en werklozen. De ongelijkheid tussen deze beide groepen neemt toe en er ontstaat een ruimtelijke segregatie tussen beide qua wonen. Dit gaat gepaard met een verharding van het maatschappelijk klimaat. De nivellering van inkomens wordt aangemoedigd en een vermindering van de sociale zekerheid wordt beter aanvaard. Het stralklimaat en veiligheidsbeleid wordt repressiever van karakter.¹⁰²

Het tweede scenario duidt men aan als een *integratiescenario*. De overteconomie en de welvaartsstaat zorgen voor minder sterke ingrepen als in het vorige scenario en de afstand tussen lonen en uitkerings wordt niet groter. Er is ruimte voor een maatschappelijk debat over sociale rechtvaardigheid en er is een voedingsbodan voor morele discussies. Op strafrechtelijk vlak bestaat er een grotere aandacht voor preventie en resocialisatie. Hier wordt aan toegevoegd dat extra inspanningen worden geleverd voor het creëren van toezichhoudende functies.

Welke gevolgen voor criminaliteit en onveiligheid zijn er in beide scenario's te verwachten? De onveiligheidsgevoelens stijgen sowieso door de toename van het aantal ouderen, zij het wellicht wat minder in het integratiescenario. Voor de veel voorkomende criminaliteit valt in het polarisatiescenario enige daling te verwachten door de ingrepen op techno-preventief vlak en de verdere privatisering van het toezicht (particuliere beveiliging). Hier zullen wel meer verplaatsingseffecten optreden.

In het tweede scenario, waar toch de nadruk gelegd werd op het verminderen van de gelegenheden tot het plegen van delicten, zal de stijging iets groter zijn maar

99. CARTUYVELS, Y., 'On va la prévention?', *Journal du Droit des Jeunes*, nr. 137, 1994, 3-7; VAN KEIRSBLUCK, B., 'Sécurité et socio-sanitaire: le t'aime moi non plus', *Journal du Droit des Jeunes*, nr. 137, 1994, 13-14.

100. COLLE, P., 'Criminologie bedrijven in de stad. De mogelijkheden van de criminologische analyse van de politieel geëvalueerde criminaliteit binnen de analyse van stedelijke criminaliteit', *Panopticon*, jrg. 12, nr. 6, 1991, 543-559, p. 543.

101. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport*, Den Haag, VU/GA, 1994, 484-494 (Justitie en strafrechtpleging).

102. Gelijkaardige scenario's vindt men in BOTTOMS, A. & WILKS, P., 'Crime and insecurity in the city', in *Changes in society, crime and criminal justice in Europe*, FINAULT et al. (eds.), Antwerpen, Kluwer Rechtenwetenschappen België, 1995, I.1-1.38, p. 123 en in DONNISON, D., 'Crime and urban policy', in o.c., FINAULT et al. (eds.), 1995, 157-178.

wordt deze getemperd door meer informatie toezicht en het bieden van structuren die de jongeren binden aan de samenleving. Maar vermits er meer vrouwen aan het arbeidsproces kunnen deelnemen dient in dat verband volgens JUNGER-TAS (1993) erop gelet te worden dat de sociale integratie van jongeren meer door de maatschappij in haar geheel gebeurt.¹⁰³

De *erfstige criminaliteit* wordt gepleegd door een andere 'dadergroep', nl. door jongeren in problematische situaties en jongvolwassenen die al langer doelgericht en professioneler delicten plegen. Ook jongeren uit etnische groepen met een gemarginaliseerde positie in de maatschappij vormen een dadergroep. Deze groepen zullen in het polarisatiescenario sterker aangroeien dan in het integratiescenario. Bendevoering zal bij een polarisatiescenario in de steden een factor met toenemend belang worden. Verder geeft het rapport nog enkele aanwijzingen qua ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit, de organisatiecriminaliteit en de belasting- en sociale-zekerheidsfraude.

Het is natuurlijk de vraag of de overheid nog voldoende impact heeft op sociale-economische factoren om een keuze te maken tussen de beide scenario's. Wie echter voor een integratiescenario opteert, kiest volgens ons niet voor een beleid dat enkel uit meer toezicht en controle bestaat.

Er bestaat in dat verband volgens ons wel degelijk een nood aan een integraal beleid, maar dan een ander dan hierboven (cf. 3. Recente beleidsontwikkelingen) geschilderd.

Hopelijk loopt het allemaal niet zo een vaart en kunnen de geschetste negatieve consequenties op tijd worden vermeden. De trend die we in Antwerpen evenwel menen waar te nemen n.a.v. de projecten geïntegreerde preventie roept toch vragen op. Een bijsturing en een betere omschrijving van de streefdoelen is gewenst. De overgang naar samenlevingscontracten biedt de kansen op een ruim debat en op bijsturingen. Ondanks de geschetste strubbelingen willen we evenwel niet zeggen dat het beleid in Antwerpen i.v.m. de lokale beheersingsprojecten zinloos is geweest. Naast de vele fundamentele bedenkingen dient onderkend dat men erin slaagde om meerdere diensten min of meer te laten samenwerken. Er gebeurde uiteindelijk iets met de verpauperde pleinen. Samenwerking blijft in deze nl. zeker gewenst, maar we opteren hier toch voor duidelijkere rollen, grenzen en bevoegdheden van de verschillende partners en voor meer onderling respect. De bestaande buurtopbouwoperaties mogen niet worden weggedrukt.

Misschien leidt de uitbouw van de Genise welzijnsbureaus wel tot een meer wijzigend integraal beleid in die zin.

5. Enkele aanbevelingen

Het eindrapport van het evaluatieonderzoek naar de twee veiligheidscontracten werd afgerond met een lijst aanbevelingen die in dit artikel niet allemaal aan bod kunnen

103. JUNGER-TAS, J., 'Interview', in *Justitiereport*, jrg. 4, nr. 12, 1993.

komen. Enkele daarvan kunnen kort worden vermeld. Een les die uit de veiligheidscontract-projecten kan worden getrokken lijkt ons: 'bezint eer ge begint' en dit op de verschillende beleidsniveaus. Onder politieke druk en door een gebrek aan ervaring en know-how rezen er heel wat problemen inzake doelstellingenbepaling, probleemanalyse, organisatie en positiebepaling van de projecten bij de bestaande diensten en ten slotte opvolging. Een aantal van deze problemen hadden vermeden kunnen worden. Er is dan ook een politiek debat gewenst over de oriëntatie van het lokale veiligheidsbeleid en dit tot op wijk- en buurtniveau. De vertaling van doelen in concrete houdingen en acties vergt ook veel aandacht. Het ontwikkelen van een beleidsplan die het contract in zijn geheel opvolgt en coördineert, stuurt en beheert, blijft een vereiste.¹⁰⁴ In dat verband kan men met de komst van de samenlevingscontracten overwegen om op permanente basis wetenschappers (criminologen) te engageren die een samenhangend veiligheidsbeleid uitwerken dat een ruim beleids-terrein beslaat van de sociale sector via de politie tot de repressie (alternatieve sancties bv.). Een louter instrumentalistische en te directe werkwijze dient hiertbij wel te worden vermeden. De eerste resultaten van het 'integraal' samenwerkingsverband in Antwerpen wijzen op de tekortkomingen van zo'n aanpak. In dat verband pleiten we dan ook voor een ruimere visie dan louter situationele preventie en hoofdzakelijk op repressie georiënteerde projectwerking bij de politie. Indien men een echt integraal én democratisch beleid wil, zal men meer bewonersparticipatie en -inspraak moeten dulden én ontwikkelen.¹⁰⁵ De veiligheidscontracten (én de politie) zouden in dat verband de oprichting en ondersteuning kunnen aanmoedigen van lokale wijkraden (dus méér dan louter BOD's) waar er een democratische inspraak kan plaatsvinden (met alle rangen en standen en etnische herkomst) over de doelstellingen, én effecten, van het lokale veiligheidsbeleid en m.b.t. de lokale leefkwaliteit.¹⁰⁶ Dit zal zeker niet makkelijk zijn en veel '(ped)agogische' inspanningen vergen.¹⁰⁷ Hiernee ontwikkelt men evenwel ook de democratie. Wat de politie betreft lijkt een grondige ommezwaai in visie en organisatie nodig willen de veiligheidscontract-projecten er een groter rendement behalen. Bovendien dienen de

104. GRACKOW, H., 'Kommunale Kriminalprävention: Chancen und Risiken einer neuen Präventionsstrategie', in *Kommunale Kriminalprävention-Modelle und Erfahrungen*, FERTES, T., Fachhochschule für Polizei, Texte, nr. 3, 1994: 29-54, p. 47.

105. Zie o.a. deel 2 en 3 van het boek van DE DECKER et al. (red.), *In de ban van stad en wijk*, Berchem, Eppo, 1996: 135-248.

106. De verkeersleefbaarheid en -veiligheid in de wijken vormt ook een vaak verwaarloosd aspect van de lokale leefkwaliteit dat meer beleidsaandacht dient te krijgen.

107. Waarbij dient te worden gewaarschuwd voor overtreven verwachtingen bij een eventuele rechtstreekse verkiezing van wijkraden. Zij zullen slechts beperkte bevoegdheden kunnen opnemen waardoor de legitimiteit wordt ondermijnd. In de huidige politieke cultuur impliceert een uitbouw van de wijkraden wellicht een institutionalisering van de partijpolitiek (cf. districtisatie) op de laagste niveau, wat veel niet-partijgebonden engagement van lokale bewoners kan fnukken. Ten slotte blijft het bij uitstek een middenklassemodel voor overleg en besluitvorming dat misschien niet overal kan functioneren. Zie voor verdere bedenkingen: DE RYNCK, S., 'Regie in de wijk, overheid en besturing in nieuwe gedaanten', in *In de ban van stad en wijk*, o.c., 1996: 167-180, p. 176 e.v.

projecten meer tot de kern van de politieorganisatie door te dringen en de vernieuwende werking in de richting van community policing te ondersteunen.

De coördinatie van integrale preventieprojecten wordt beter bij een 'zachte dienst' geleegd die rekening houdt met de bestaande werkingen.¹⁰⁸ Zo'n integraal beleid verlangt een samenwerking en afstemming tussen politie en sociale sector die niet onmiddellijk realiseerbaar zal zijn. Door het wederzijdse wantrouwen kunnen beter externen de eerste contacten leggen. Deze dienen dan wel te worden gesteund door de bestuurlijke overheid. Het veiligheidscontract kan projecten opstarten die de samenwerking op het terrein aanmoedigen. De samenwerking zelf dient vanuit de organisaties te gebeuren. In plaats van alles zelf te organiseren is het beter de bestaande organisaties op het terrein te ondersteunen.¹⁰⁹

Die huidige projecten die enkel 'bezigheid' brengen zou men beter herbekeijken. Twerkstellingsprojecten kunnen op creatievere wijze worden ingevuld dan tot nu toe het geval was en worden best niet enkel op toezicht gericht (bv. het zelf herstellen van mankementen, pleinbegeleiding, enz.). Betrek 'moeilijke' jongeren in de tewerkstellingsprojecten. Indien men meer tewerkstelling als essentiële preventie beschouwt, waarom hebben de meer gemarginaliseerde jongeren er dan zo weinig baat bij?

Het huidige veiligheidscontract richt zich ten slotte op alle fenomenen tegelijk. Een aantal projecten (eventueel ook gerechtelijke) worden beter gericht op specifieke fenomenen.¹¹⁰ Bijvoorbeeld het onderzoek van de evolutie in de jeugdcriminaliteit. Al deze maatregelen dienen 'duurzaam' uitgewerkt. Wie in precare contracten werkt zonder perspectief zal niet beginnen aan deze uitwerking of zal zelfs voortijdig vlugger weggaan. Tevens zorgt de bestaande 'scoringstrak' ervoor dat in de projecten niet wordt nagedacht over fundamentele en meer duurzame oplossingen. Wie niet akkoord gaat met de visie zal dit ook niet durven uiten. De tewerkstelling van goed geselecteerde medewerkers lijkt dus te moeten kunnen op meer permanente basis.

De samenlevingscontracten

De overgang naar samenlevingscontracten biedt een mooie kans om het verloop van drie jaar werking veiligheidscontracten te bekijken en waar mogelijk te evalueren. Prioritair staat op de agenda o.i. een betere (concrete) doelstellingenbepaling en

108. Zoals geopperd in VAN OVERBEEKE, R. & VAN SOOMEREN, P., *Criminallitpreventie en buurtbeheer*, Den Haag, Ministerie van Justitie, 1995: 51.

109. Daar is een echte rol weggelegd voor criminologen. Zij zijn de enige multidisciplinair gevormde die vertrouwd zijn met het beleid en de cultuur van zowel de sociale sector (Payake bv.), Justitie en politie. Universitair gescholden inzetten om bv. enkel klachten te aceren of om het fietsrampen te organiseren (hoe waardevol deze activiteiten ook mogen zijn) geeft een te laag rendement. Ze zouden beter beleidsmatig werk doen. In dat verband dienen betere functieprofielen te worden uitgewerkt en aanwerfingsversten bepaald.

110. Anderzijds dient veel versnippering ook te worden vermijden. Daarom is het zo belangrijk dat er een beleidsaal is die het geheel overschouwt.

afstemming van de verschillende projecten en partners. De nood aan afstemming wordt door een toenemend aantal partners trouwens steeds groter. Met de samenlevingscontracten zal men de complexiteit van het Belgische staatsbestel niet kunnen ontkennen of 'uitginnen'. Men kan best rekening houden met de gedeceerde zwakke punten uit het verleden. Hopelijk wordt met de overgang naar samenlevingscontracten aan de geschetste werkingsproblemen een en ander verholpen zodat aan de medewerkers verdere perspectieven worden geboden om met het nodige enthousiasme in de contracten aan de slag te blijven.

De eerste nota's over de samenlevingscontracten van de federale overheid duiden erop dat men met een aantal opmerkingen en bedenkingen uit dit artikel terdagerekening wil houden. Vooral de beleidsprioriteit voor de buurtontwikkeling (bevoorrecht participatie van onderuit) en de vijf specifieke aandachtspunten die men in dit verband propageert bevatten kansen op een bijsturing van het beleid.¹¹¹ Deze vijf punten omvatten: de oprichting van antennes voor justitie, de armoedebestrijding (inbegrepen een betere eerstelijnsrechtshulp), de verbetering van het stedelijk milieu (tegen de materiële verhoeding), een geïntegreerde maatschappelijke ontwikkeling (in het bijzonder voor jongeren via tewerkstelling) en tot slot een grotere, permanente en gedecentraliseerde politieaanwezigheid (ook voor interventies!) in de wijken. Met dit laatste worden ook de louter repressieve en spectaculaire 'bliskermacties' op de korrel genomen die in enkele korpsen synoniem dreig(d)en te worden voor een 'probleemgerichte' aanpak. Het blijft de vraag in welke mate de steden met veiligheidscontract dit signaal ernstig opvatten en ter harte zullen nemen. Dat zal een volgende evaluatie-equipe dienen te onderzoeken...

Verder dient te worden opgemerkt dat de kuzes die er met de samenlevingscontracten zullen worden gemaakt niet kunnen worden losgezien van andere evoluties in het veiligheidsbeleid. Er is nl. de evolutie in het politielandschap. Wat zal de impact zijn van de IPZ's en het veiligheidscharters op de lokale politiewerking en het lokale veiligheidsbeleid? Ook hier propageert men een 'bottom-up'-benadering van de veiligheidsproblematiek. Er wordt immers gesteld dat het lokale vijfhoeksoverleg afspraken maakt ter zake. Maar bevatten de veiligheidscharters niet in de eerste plaats afspraken over een taakverdeling tussen rijkswacht en gemeentepolitie? Wie bepaalt dan welke lokale fenomenen of problemen worden aangepakt? De politiediensten zelf? In bepaalde gevallen de burgemeester? Indien de rijkswacht de akkoorden uiteindelijk toech op het niveau van de districten 'screen' en goedkeurt (in hoofdte van de districtscommandant die de eindbeslissingen neemt), gaat daar toch een sterke federale invloed van uit.

Alhoewel de charters dienen te worden bekrachtigd door de gemeenteraden, lijkt ook hier de inbreng van de buurtbewoners en hun (politieke) vertegenwoordigers dus alsnog beperkt. Indien men de veiligheids- en samenlevingscontracten én de veiligheidscharters op elkaar gaat afstellen, wordt het belang van een echte lokale en democratische inbreng vanuit de buurten in het veiligheidsbeleid nog groter. Hoe

111. VANDE I ANOTTE, J., *Krachtlijnen van de evolutie van het begrip veiligheidscontract naar het begrip samenlevingscontract* (nota voor de ministerraad), Brussel, 31 juli 1996.

gaat men die inbreng realiseren? Via de eerste veiligheidsmonitor (d.w.z. de bevolkingsbevraging van de APSD) hoopt men het lokale overleg te kunnen voeren met gegevens over buurtproblemen, angst- en onveiligheidsgevoelens, slachtofferschap e.a. Deze informatie wordt vergaard bij de lokale bewoners. Maar deze belangrijke kwantitatieve gegevens zullen op buurtniveau toch aangevuld moeten worden met, en getoetst aan, kwalitatieve gegevens? Dan zal een verdere uitbouw en ondersteuning van lokale democratische wijkverenigingen of andere inspraakmogelijkheden toch broodnodig blijven?

Ten slotte

Met dit artikel werd getracht inzichten te verschaffen in de werking van een top-down-beleidsprogramma en de effecten hiervan op het lokale vlak. Het bleek dat de *werkelijkheid erg weerbarstig* is en dat veranderingen niet in een handomdraai kunnen worden gerealiseerd. Dat een nieuw programma als de veiligheidscontracten dan ook grote moeilijkheden zou ondervinden bij de implementatie van haar projecten mag niet zozeer verbazen. 'What's done cannot be undone'. Problemen en mislukkingen zijn er om van te leren. Een open en eerlijke discussie op basis van onafhankelijk evaluatiemateriaal kan er alleen maar toe bijdragen dat er kan worden bijgestuurd. Dat behoedt voor meer mislukkingen in de toekomst. Maar dan dient ook de mogelijkheid te worden geschapen opdat ernstig onafhankelijk evaluatiedoelzoek met voldoende middelen kan blijven plaatsvinden.

DE ZAAK FALLEUR & CO: DE OPMERKELIJKE AANLEIDING TOT DE 'WET LEJEUNE'

Hoe politieke opportunismen het crimineel beleid beïnvloeden

Stef Christiaensen

Zonder dat dit kan worden veralgemeend komt het ons voor dat in de laatste decennia de beleids- en besluitvorming op het vlak van justitie en veiligheid gedeven worden door schokkende, soms rampzalige gebeurtenissen. Dijken worden versterkt na overstromingen, voetbalstadia worden geïnspecteerd en herbouwd na een Heizeldrama, het drugsprobleem in de gevangissen wordt (weer eens) topprioriteit wanneer Marc en Corinne worden vermoord door zwaar verstaafde gedetineerden. Het meest sprekend zijn de recent aangekondigde ingrepen naar aanleiding van de zaak DURROUX, NIHOUL & co. Een van de veranderingen die bij het schrijven van dit artikel in de pijplijn zit is de grondige hervorming van de wet op de voorwaardelijke invrijheidsstelling (V.I.) waarover reeds elders uitvoerig is geschreven.

Opmerkelijk is dat ook de aanvankelijke Wet op de V.I. van 31 mei 1888 er maar is gekomen onder invloed van een manifeste druk die in de eerste plaats minister LEJEUNE aanzette tot concreet en snel handelen. De grote aandacht die er in deze periode is voor de 'wet LEJEUNE' is een goede gelegenheid om het relaas te doen van enig onderzoekswerk¹ nopens de aanleiding of de omstandigheden van deze wet. Hiermee hopen we een bescheiden bijdrage te leveren tot de historie van het crimineel beleid.

De wet op de V.I. wordt in de penitentiair-historische literatuur veelal beschouwd als de eerste wet in ons land die is ontstaan onder invloed van de 'moderne richting' of die een concrete vertolking is van de sociaal-verweer-doctrine.² De mate waarin deze wet reëel was gebaat op een nieuwe visie en of ze op het einde van de negentiende eeuw een 'moderne wet' kon worden genoemd zullen we elders behandelen.³ Hier stellen we de 'aanleiding' tot de wet centraal om aan te tonen dat in het politiek bedrijf in het algemeen en in de criminele of penitentiaire beleidsvorming in

* S. CHRISTIAENSEN is verbonden aan de K.U. Leuven, Afdeling Strafrecht, Strafverordening en Criminologie.

1. Het onderzoek kadert in onze doctoraatsstudie getiteld 'Julien Lejeune: tussen klassieke en moderne criminele politiek'.

2. Bijvoorbeeld: TULKENS, F., 'Un chapitre de l'histoire des réformateurs. Adolphe Prins et la défense sociale', in *Catélogie de la défense sociale en Belgique (1880-1914)*, TULKENS, F. (ed.), Brussels, E. Story-Scientia, 1988, 40; NEWS, A. en PETERS, T., 'De geschiedenis van het gevangeniswezen', in *Trailas in de weg. Het Belgisch gevangeniswezen: historiek, balans en perspectieven*, NEWS, A., PETERS, T., PETERS, F. en VANACKER, J. (ed.), Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1994, 19.

3. Cf. vermelde doctoraatsverhandeling.

‘Het leven zoals het was: stadhuis’ Integrale veiligheidsbeleid in Antwerpen voor het Stadsplan Veilig

Tom Van den Broeck en Tineke Verduyn¹

Inleiding

Het statuut van een schepen voor (integrale) veiligheid, alsook de pro's en con's ervan, vallen buiten het bestek van enkele beschouwingen over een periode van Antwerpse gemeentelijk beleid voorafgaand op het beleidsplan Stadsplan Veilig. Bedoeling van deze bijdrage is verslag uit te brengen van de problemen en dilemma's waarmee de integrale veiligheidsproblematiek voordien werd geconfronteerd en waaruit besloten werd om een gefocuste politiek te ontwikkelen zoals die later in het stadsplan Veilig verder opgeld zou maken. De vraag rijst vervolgens of zulke nieuwe aanpak uiteindelijk antwoorden vindt op deze problemen en weerstanden en welke de consequenties kunnen zijn van dit specifieke antwoord.

Feit is alleszins dat met de constructie van zulke schepen voor (integrale) veiligheid een aantal verwachtingen in Antwerpen werden geschapen die al vlug omsloegen in spanningen en conflicten. Het is geen geheim dat onder bewind van voormalig burgemeester Leona Detiège, Dirk Grootjans als schepen voor IV-beleid om persoonlijke, politiek-ideologische en partijpolitieke redenen weinig speelruimte werd gegund waardoor er voortdurend werd gebotst². Dit had meerdere kneuzingen tot gevolg bij de betrokken partijen en in hoofdzaak bij de schepen en zijn kabinet zelf. Hierbij werd ook beleidsmatige averij opgelopen want het kleurde sterk de kansen tot samenwerking van het kabinet

¹ Voormalig expert en adviseur kabinet Schepen voor Integrale Veiligheid Antwerpen. Eerste auteur is nu commissaris-auditor bij de Dienst Enquêtes van het Vast Comité F. De in deze bijdrage ingenomen standpunten vertolken een persoonlijke mening en binden op geen enkele wijze het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten.

² Zoals ook aangehaald door CEUPPENS, G., 'Eendracht maakt macht! Een federaal beleidskader voor een lokaal integraal veiligheidsbeleid, *Handboek Politiediensten*, afl. 77, 183, 12 december 2005, pp. 1-34n p. 21.

'Het leven zoals het was: stadhuis'

met de stedelijke bedrijfseenheden en administratie. Midden in de bestuursperiode sloeg dan nog de zogenaamde Visa-affaire hard toe. De uitkomst ervan schiep anderzijds ook nieuwe kansen. Met Patrick Janssens aan het roer van de stad konden de spanningen en afstemmingsproblemen tussen schepen voor veiligheid en de burgemeester alleszins al wat worden getemperd.

In het hiernavolgende zullen we het kort hebben over de problemen en dilemma's betreffende IV-beleid die op strategisch, tactisch en operationeel niveau konden worden vastgesteld. We spreken hier vanuit onze persoonlijke observaties en ervaringen van op een specifieke, eerder 'technische' (en politiek ongebonden) positie op een schepenkabinet. Dit beantwoordt dus niet aan een doorwrochte wetenschappelijke analyse met uitgebreid notenapparaat. De beste stuurlied staan hoe dan ook altijd aan wal en ondanks de bedenkingen hierbij geformuleerd willen we onze warme waardering uitdrukken voor al de mensen die in deze nogal moeilijke beleidsmatige en politieke omstandigheden toch trachtten bij te dragen tot de ontwikkeling van een IV-beleid.

1. Integraal veiligheidsbeleid

In de meeste westerse landen nam de maatschappelijke en beleidsmatige aandacht voor onveiligheid het laatste decennium sterk toe. Aanleiding daartoe vormde niet enkel een, reële of veronderstelde, toename van de criminaliteit maar ook een door de bevolking beleefde verhoging van het onveiligheidsgevoel en aantasting van de lokale leefbaarheid³. Deze beide laatste zaken worden niet enkel door criminaliteit bepaald en versterkt. Naast ruimere factoren die het niveau van de buurt overstijgen, zoals sociaal-economische onzekerheid en flexibiliteit, blijken op lokaal vlak en buurniveau allerlei vormen van overlast en samenlevingsconflicten een grote impact te hebben op de leefbaarheid en het veiligheidsgevoelen⁴.

In dit perspectief groeide de wens om het tot dan toe gevoerde veiligheidsbeleid, dat zich door middel van politie vooral richtte op criminaliteitsbestrijding, te verbreden tot een ruimere en meer geïntegreerde, integrale, aanpak en dit

³ DEVROE, E. en REYNDERS, D., 'Het veiligheidsprobleem als maatschappelijk proces: naar een geïntegreerd veiligheidsbeleid', in: PONSAERS, P. (Ed), *Jaarboek Integrale Veiligheid*, Mechelen, Kluwer, 2005, pp. 81-108.

⁴ VAN DEN BROECK, T. en RAES, A., 'Het leven zoals het is. Veiligheid en leefbaarheid vanuit de buurt bekeken', *Custodes*, 2000, nr. 2: pp. 33-57.

zowel op het vlak van de doelstellingen waarop het lokale veiligheidsbeleid zich diende te richten, alsook op de uitvoering ervan. Het eerste hield in dat rekening gehouden werd met de brede noden en behoeften die er op buurt-niveau inzake veiligheid en leefbaarheid bij de bewoners leven. Bijgevolg zou een integraal veiligheidsbeleid meer moeten zijn dan het uitvoeren van criminaliteitsbestrijdingprioriteiten, bepaald op basis van enkel harde criminaliteitscijfers. Bovendien wenste men een beleid te ontwikkelen dat niet enkel de incidenten 'afhandelt', maar ook de achterliggende steeds weerkerende problemen aanpakt en dit zowel op het vlak van fenomeen als op vlak van buurt ('hot spot'). Tegelijk groeide het besef dat politie dit alles niet alleen aan kan. Dit betekent dat op het vlak van de uitvoering van zulk geïntegreerd en integraal beleid, meerdere spelers naast politie op het veld komen en in onderlinge afstemming taken opnemen.

De voorbije jaren werden op verschillende beleidsterreinen en in diverse beleidssectoren hiertoe initiatieven en projecten ontwikkeld. Politie richtte zich op de ontwikkeling van 'Community Policing', het politionele en sociale preventiebeleid kreeg in de grote en middelgrote steden belangrijke impulsen vanuit de zogenaamde veiligheidscontracten. Tegelijk startten ambitieuze projecten rond stadsherwaardering en het herstel van het sociale stedelijke weefsel. Ook Justitie maakte een ommezwaai en trachtte via meer aandacht voor het slachtoffer ook het vertrouwen van de burger in haar werking te herstellen. In hetzelfde perspectief werd naar een efficiëntere, snellere en meer effectieve rechtsbedeling gestreefd.

Deze initiatieven werden en worden financieel ondersteund door het federale, gewestelijke, provinciale en gemeentelijke niveau. Door de vele projecten en spelers die daarmee op het terrein kwamen groeide de noodzaak tot inhoudelijke en organisatorische afstemming en samenhang en dit vanaf beleidsniveau tot werkvloer. Het is deze samenhang en afstemming dat het concept integrale veiligheid dient te bewerkstelligen.

1.1 De beleidsvelden

Een lokaal integraal veiligheidsbeleid poogt met zowel bestuurlijke als gerechtelijke maatregelen op systematische, samenhangende en duurzame wijze op lokaal vlak de veiligheid, openbare orde en leefbaarheid te verhogen⁵. Naast

⁵ MEIJLAERS, S., 'Bouwstenen voor veilige en leefbare gemeenten', Brussel, 2006, VVSG-Politeia, p. 16.

'Het leven zoals het was: stadhuis'

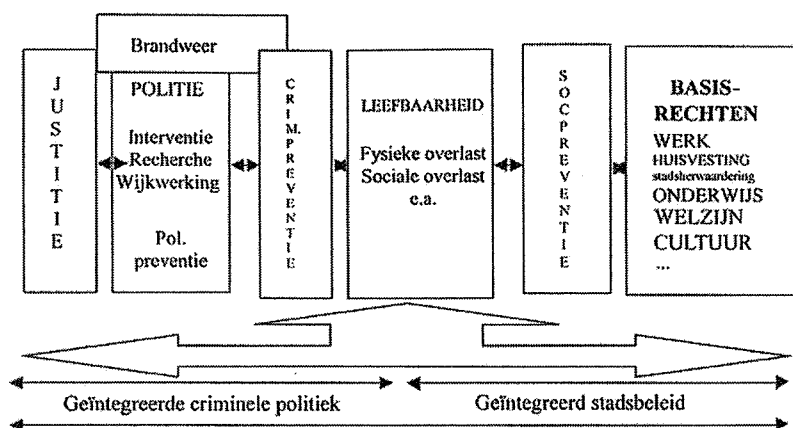
de bestrijding van feitelijke onveiligheid bevat dit ook het verkleinen en verminderen van de risico's tot onveiligheid, alsook het terugdringen van de onveiligheidsgevoelens. Integraal veiligheidsbeleid rekent daarom naast de preventie, bestrijding en beteugeling van criminaliteit, een gelijkaardige aanpak inzake brand, rampen, milieu, verkeer, overlastvormen en samenlevingsconflicten tot haar beleidsterreinen. Fundamenteler spelen vraagstukken zoals werkloosheid en de cumulatie van sociaal-economische en culturele achterstandsfactoren in de buurt (cf. huisvesting, volksgezondheid, onderwijs...) een grote rol in de feitelijke en beleefde onveiligheid en dit zowel bij slachtoffers en daders.

Bij nader inzien bevat dit integraal veiligheidsbeleid ons inziens drie essentiële beleidsterreinen die met elkaar verweven zijn:

- Enerzijds qua criminaliteitsgebonden factoren een *geïntegreerde criminele politiek* waarbij politie, parket en bestuur afstemming en integratie nastreven en dit op zowel preventieve als curatieve wijze;
- Anderzijds een *geïntegreerde stadspolitiek* waarbij de verschillende onderdelen van het stedelijke beleid en dit vooral vertrekkende vanuit hun reguliere kerntaken (cf. basisrechten zoals onderwijs, werk, huisvesting, cultuur...), zich gezamenlijk inspannen op het vlak van veiligheid. Dit beleidsgedeelte vindt haar inspiratie in het lokale bestuursakkoord, de beleidsplannen van de onderscheiden stedelijke bedrijfseenheden...;
- Ten slotte een *geïntegreerde politiek op het vlak van leefbaarheid en overlast* in de buurt waarop de twee voorgaande op elkaar dienen afgestemd, maar waar ook specifieke maatregelen en initiatieven betreffende preventie en aanpak van vereist zijn. Dit alles vindt zijn beslag in het lokale veiligheidsplan (infra).

Kortom integraal beleid vertrekt vanuit een geïntegreerd beleid en niet andersom.

Figuur 1



Het integrale veiligheidsbeleid omvat met andere woorden het geheel van al deze beleidsmaatregelen, alsook, en zeker zo van tel, de onderlinge afstemming ervan. Zulk beleid gebeurt onder de coördinatie, regie en sturende rol van het lokale bestuur en dit binnen de beleidsruimte die de hogere overheid hiertoe geeft.

1.2 De veiligheidsketen

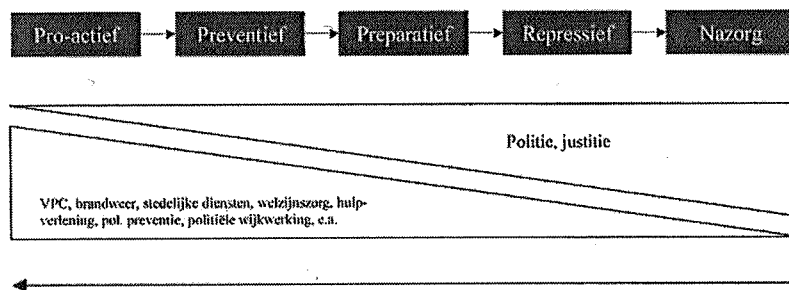
De veiligheidsketen geeft hierbij aan welke schakels in het proces noodzakelijk zijn om tot een integrale aanpak te komen⁶. Voor een doeltreffende aanpak is het belangrijk dat de onderlinge schakels van de veiligheidsketen systematisch op elkaar afgestemd worden tot een samenhangend en soms samenwerkend geheel. Even noodzakelijk is dat hierbij de inbreng vanuit de bevolking zichtbaar moet worden gemaakt⁷, alsook dat de keten ook probleemgericht werkt⁸.

⁶ DEVROE, E. en REYNDERS, D., *ibid*, p. 92.

⁷ Cf. hefboom 5 in MEIJLAERS, S. (Ed.), 2006, o.c., p. 16.

⁸ VLEK, F., 'Met vallen en opstaan. Integraal Veiligheidsbeleid in Nederland: een tussenbalans', in PONSAERS, P. (Ed), *Jaarboek Integrale Veiligheid*, Mechelen, Kluwer, 2005, p. 26.

'Het leven zoals het was: stadhuis'



1.3 Samenhang, afstemming, bevolkingsinbreng: enkele principes

- Samenhang begint met een goede afstemming tussen de visie en beleidsdoelstellingen van iedereen die betrokken is in de schakels, alsook in duidelijke afspraken wie welk aandeel neemt in de te nemen maatregelen. Hoewel een gezamenlijke visie eigenlijk onontbeerlijk is betwijfelen we of dat in de praktijk wel (snel) haalbaar is. Minstens zou wederzijds respect en waardering van alle actoren in het proces moeten zijn verworven. Of een (druk tot) gezamenlijke visie ook geen neveneffecten kan hebben is een andere zaak (infra).
- Zulke afstemming in de veiligheidsketen lukt het best wanneer de doelstellingen, maatregelen en de onderlinge afspraken vertrekken vanuit de specifieke eigenheid van elke partner. Dit lijkt tevens de beste startpositie om respect en waardering voor ieders invalshoek na te streven, zonder daarbij bevreesd te moeten zijn door andere partners 'weg gedruimd' te worden. Criminaliteitsbestrijding is een kerntaak voor de politie, het verstrekken van methadon is een zaak voor de drughulpverlener en niet andersom. Tussen deze uitersten is er evenwel een gans terrein van thema's en maatregelen inzake bijvoorbeeld criminaliteitspreventie en breder gesteld inzake veiligheid en leefbaarheid in de wijk waarmee iedereen wordt geconfronteerd en waarbij elke partner zijn inbreng kan en vaak moet hebben.
- Hierbij geldt het principe dat er een veiligheidsketen wordt ontwikkeld waarin elke partner zijn deel vindt dat toeneemt naarmate het dichterbij zijn kerntaak komt, en afneemt als het zich ervan verwijdert. Iedereen

dient dus niet steeds met iedereen even intensief samen te werken. Voor de aanbreng en detectie van de problemen in de wijk dienen de partners in het beleid echter wel open te staan. Vervolgens dient conform de afspraken in de keten en ieders eigenheid uitgemaakt wie welk aandeel in de aanpak ervan opneemt, hoe men afstemt en hoe men op de hoogte blijft van de totaliteit van de aanpak. Een voorafgaande rigide opstelling zal afstemming en samenwerking enkel belemmeren. Hiertoe is structureel overleg en bewaking en updating van de afgesproken samenwerkingsprincipes onontbeerlijk. Conflicten met jongeren in zwembaden bijvoorbeeld kunnen een positionele start hebben die curatieve, punctuele ingrepen vereisen, maar vervolgens meer preventieve maatregelen krijgen met preventieve politieaanwezigheid (al dan niet in badpak...), contact met de jongeren en vooral oplossingsgerichte communicatie(training) tussen badmeesters en jongeren. Eventueel kunnen verdere proactieve acties zoals voorafgaande vorming van badmeesters, uitleg aan jongeren over rechten en plichten in het zwembad en dergelijk worden ontwikkeld. Ervaring en knowhow terzake wordt gaandeweg over de reguliere werking in de zwembaden verspreid. Problemen van jongeren in het zwembad kunnen anderzijds signalen zijn dat er ook in de thuis- en schoolsituatie problemen kunnen stellen en gedragsproblemen in deze ruime zin moeten worden bekeken.

- Systematiek betekent dat beleid wordt gevoerd aan de hand van een beleidscyclus, waarbij inzicht wordt verkregen in de veiligheidssituatie en -risico's⁹. Dit gebeurt door middel van het verzamelen van kwalitatieve en kwantitatieve informatie en gegevens, gericht op een goede fenomeen- en plaats of buurtanalyse. Vervolgens worden aan de hand van een weging van deze gegevens doelstellingen en prioriteiten gesteld en maatregelen geformuleerd ('input'). Actieplannen worden gemaakt en uitgevoerd ('throughput') waarna de resultaten en effecten ('output' en 'outcome') worden geëvalueerd. Deze worden ten slotte in de beleidscyclus teruggekoppeld naar, eventueel, een aanpassing van het beleid.
- Bevolkingsgericht betekent hier dat bij de veiligheidsanalyse en de daaropvolgende weging ervan ter bepaling van de beleidsdoelstellingen en prioriteiten, de inbreng en impact van de samenleving en de bevolking zichtbaar

DE KIMPE, S., 'Zonder cyclus loopt het vierkant', in, PONSAERS, P. (Ed), *Jaarboek Integrale Veiligheid*, Mechelen, Kluwer, 2005, pp. 169-194.

moet worden gemaakt. Bevolkingsgericht beleid houdt ook in dat de eigen inbreng vanuit buurt en bewoners wordt aangemoedigd en gevaloriseerd.

- Probleemgericht werken houdt in dat zoveel mogelijk van een 'curatief' en 'defensief' naar een proactief en offensief beleid wordt gestreefd. In de veiligheidsketen betekent dit dat gewerkt naar een verschuiving van repressie naar preparatie naar preventie naar pro-actie. Voor de brandweer bijvoorbeeld betekent dit van inzet op louter brandbestrijding de aandacht ook gaat naar brandpreventie (cf. controle van voor het publiek toegankelijke gebouwen), maar vervolgens ook naar vergunningenbeleid, betrokkenheid bij bouwregelgeving inzake woningen, parken en gehele stadsdelen. In dit verband kan worden gedacht aan een proactief beleid naar keurmerken brandveiligheid, veilig bouwen en andere. In hetzelfde perspectief past opleiding vanuit de brandweer aan betrokken ambtenaren die in de rest van de veiligheidsketen werkzaam zijn. Dit belet niet dat beleid van op het even welk punt in de veiligheidsketen kan starten.
- Naar criminologische theorie waarop beleid wordt gesteund betekent dit dat naast controle- en rationele keuze theorieën (die vooral van tel zijn bij vermogens- en straatcriminaliteit) ook (en opnieuw) bindings- en differentiatie associatie theorieën (cf. jeugdcriminaliteit, overlast, fysieke conflicten, leefbaarheidsproblemen) en ten slotte sociale deprivatietheorieën (cf. verpaupering, gezondheidsproblemen, onderwijsachterstand...) aan bod komen.
- Specifiek voor politie vormt de ontwikkeling van het concept 'Community Policing' of 'gemeenschapsgerichte politiezorg' op het eerste zicht een essentiële voorwaarde om zich in het IV-beleid te kunnen inschrijven. Overlopen we de zogenaamde vijf pijlers van het concept. De *externe gerichtheid* maakt de politie namelijk alert en ontvankelijk voor lokale veiligheids én leefbaarheids noden en behoeften. *Probleemgericht werken* vertaalt zich in 'tailor-made policing' of 'maatwerk' bij de aanpak van deze noden en behoeften. Geografische decentralisatie bevordert kleinschaligheid en betrokkenheid van de agent bij de buurt en deze lokale veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek. *Partnerschap* vormt de cruciale voorwaarde om tot afstemming en mogelijks samenwerking in het integrale beleid te komen. *Functionele decentralisatie* en 'empowerment' biedt de politiefunctionaris de ruimte om flexibeler en met meer kennis van zaken hierop in te spelen. *Verantwoording* of 'accountability' wordt gezien als een sluitstuk waarbij over het gevoerde beleid, alsook over de wijze waarop werd opgetreden, ver-

slag wordt gedaan, en dit op diverse beleidsniveaus, inclusief naar de wijkbewoners toe. De verdieping van het politiewerk in die zin is een zaak van positionele organisatiestructuur voor de structuur, maar ook, en misschien nog meer, voor de cultuur. Het is ook de individuele politiefunctaris die het verschil zal maken op het terrein. Van essentieel belang voor het welslagen van het lokaal integraal veiligheidsbeleid vormt bijgevolg de culturele kern van deze veranderingen, nl. de bereidheid van de politie en de individuele diender om zich te richten op de omgeving, op burgers en andere diensten of organisaties en er partnerschappen mee aan te gaan. Bij nader inzien zijn de vermelde pijlers van belang voor alle beleidspartners van figuur 1, en vormt investering hierin in principe een cruciale factor voor het welslagen van de ganse onderneming¹⁰. De vraag rijst of de link in de praktijk even vanzelfsprekend is. Met een politie die er niet in slaagt deze omslag structureel en blijvend te maken zal afstemming en samenwerking bij de ontwikkeling van IV erg moeilijk worden, en veelal afhangen van de goodwill van individuele sleutelfiguren. 'Community Policing' vormt met andere woorden haast een van de kritische succesfactoren om IV uit te bouwen.

1.4 Integraliteit: insluiting én uitsluiting?

Bij de mooie voornemens die in bovenstaande 'stated goals' vervat liggen, passen evenwel een aantal bedenkingen. Coherentie, afstemming, coördinatie en breder gesteld 'integratie' lijken wel toverwoorden om alle mankementen in beleid te ondervangen. Integratie verschilt hiermee van assimilatie of fusie waarbij versmelting wordt nagestreefd en verschillen verdwijnen. Integratie beoogt net bundeling, waarbij de verschillende delen een menging vormen met grotere kracht dan de afzonderlijke delen. De respectieve onderdelen blijven hierbij zichtbaar. Hieruit gaat een grote, vanzelfsprekende kracht van uit: dit is beter dan het voorgaande, en niemand met enig gezond verstand kan er tegen zijn. Dit voedt tevens het gevoel dat 'integratie' tegenstellingen kan overstijgen of met een zekere neutraliteit naar de problemen kan kijken. Een integratiediscours werkt in die zin mogelijks versluisend: het geeft niet meer duidelijkheid aan welke ordening het aanbrengt, welke ingang het neemt om de werkelijkheid te begrijpen. Problematischer wordt het nog als zulke vanzelfsprekendheden' ook 'vanzelfszwijgendheden' worden, dit wil zeggen als ze een context worden waarin mogelijke weerstand hiertegen niet meer kan verwoord wor-

¹⁰ CEUPPENS, G., *l.c.*, p. 27.

den. Als er nog ruimte is voor verschil, dan wel binnen de grenzen die het dominante vertoog bepaalt. In die zin heeft een 'insluitend' integrerend discours ook een 'uitsluitend' effect waardoor het al evenzeer kan dwingen tot assimilatie aan het dominante discours of althans aan dit van de dominante partners. In elk geval leert dit ons dat een integraal veiligheidsbeleid, zoals ook 'Community Policing', eerder dient aanzien als een 'pasvorm' waarin een verdere inhoudelijke en maatschappelijke oriëntatie van het beleid nog vorm dient te krijgen en dat verschillen in visie vanwege de betrokken partners hieromtrent ook boven tafel dienen gekregen worden.

2. Het Antwerpse beleid

2.1 Stated goals

Bij de politie volgden sinds de jaren 1990 meerdere reorganisaties elkaar op met als doel het gemeenschapsgerichte werk zowel organisatorisch (decentralisatie en gebiedsgebonden werk) als cultureel (van louter interventie naar meer wijkwerking) gestalte te geven. Er was eerst een 'centralisering/decentralisering' beweging na de fusie in de jaren tachtig, vervolgens een doorlichting en reorganisatie met de incorporatie van 'Community Policing' principes begeleid door de firma Berenschot en ten slotte een voortzetting en verdieping hiervan door toenmalig korpschef Luc Lamine met onder meer de integratie van interventie en wijkwerking op decentraal niveau in de afdelingen (toen nog zones geheten). Een dramatisch incident met de dispatching van interventiepatrouilles waarbij in de nieuwjaarsnacht van 2003 een dode viel te betreuren was de aanleiding om een aantal van deze maatregelen terug te schroeven. Er kwam een tegenbeweging op gang naar meer centralisering.

Anderzijds werd ook probleemgericht 'crime fighting' beleid gevoerd op een aantal 'hot spots', denken we maar aan de prostitutie-aanpak in het Schipperskwartier en het urgentieplan met betrekking tot Antwerpen-Noord en de Atheneumbuurt. Ofschoon de urgentie van een aantal maatregelen niet kan worden betwist luidde het, gewild of ongewild, desalniettemin een teruggang in van meer decentrale, wijkgerichte initiatieven.

Het veiligheidscontract (later veiligheids- én preventiecontract geheten) werd in 1993 boven de doopvont gehouden. Het was beleidsmatig een verre uitloper van het Pinksterplan en diende in deze lijn impulsen te geven aan de her-

waardering en professionalisering van de lokale, toen nog gemeentelijke, politie via onder meer uitbouw van slachtofferbejegening, technopreventie, politionele preventie, misdrijfanalyse, informatisering, telecommunicatie... 'Meer 'blauw op straat' werd (toen al) beoogd door aanwerving van administratief burgerpersoneel en hulpagenten. Later werd de koppeling gemaakt met de zogenaamde (eerste) 'zwarte zondag', dit wil zeggen de federale verkiezingsuitslagen in 1991 met een sterke opkomst van extreemrechts partijen, en dat toen werd geïnterpreteerd als symbool van een groeiende (legitimitets)kloof tussen burger en politiek en bestuur. In dit perspectief werden maatregelen voorgesteld op het vlak van meer functioneel toezicht, opvang van probleemjongeren (aanvankelijk vooral gericht op de voetbalhooligans) en het herstel van het sociale weefsel met bijvoorbeeld de buurttoezichters, stadswachten en andere 'watchers'. Bijzondere aandacht ging naar specifieke doelgroepen en problematieken. Er was het straathoekwerk op de pleintjes, naar hooliganisme, drugverslaving, (jongens)prostitutie (Payoke, PAS, boysproject...), preventie voor senioren, drughulpverleningprojecten (cf. De Sleutel, Alttox, Amok...) Het veiligheids- en preventiecontract werd door FOD Binnenlandse zaken betaald. Het was daarbij ook en vooral een tewerkstellinginstrument dat bij voorkeur sociaal zwakkere groepen ten goede moest komen waardoor de aanwervingsvereisten voor de sociale en politionele preventie (hulpagenten, buurttoezichters...) laag werden gehouden. De contracten werden afgesloten voor een jaar en dienden na evaluatie jaarlijks verlengd te worden. Ook dat zou een niet onbelangrijke impact hebben op de werking en doeltreffendheid van het contract.

Daarnaast groeide het thema van de 'stadsherwaardering' uit tot een omvangrijk en belangrijk beleidsterrein. Planologen, urbanisten, architecten, maar ook buurt, en winkelstraatmanagers, en tenslotte ook nog 'overlastmanagers' traden hierbij aan. Deze projecten werden aanvankelijk vooral door het Sociaal Impulsfonds (cf. Stedenfonds) en later door het 'Grootstedenbeleid' gefinancierd. Vooral in de figuur van de 'overlastmanager' en zijn territoriale en thematische aanpak werd veel hoop gesteld. Het begrip van 'overlastmanager' werd in het voorjaar van 2002 in Antwerpen geïntroduceerd tijdens een bezoek van toenmalig premier Verhofstadt en de ministers Duquenne, Binnenlandse zaken, en Verwilghen, Justitie. Het Amsterdamse project 'Wallenmanager' stond model voor dit in eerste instantie gebiedsgerichte concept. Eind mei 2002 bracht een Antwerpse delegatie (waartoe de schepen voor Integrale Veiligheid nota bene niet behoorde) een bezoek aan het project. De overlastmanager ging in september 2002 aan de slag gefinancierd met federale middelen via Soma vzw. Het project werd begeleid door een externe studiedienst

'Het leven zoals het was: stadhuis'

en stelde zich tot doel een territoriale aanpak (in een viertal geselecteerde wijken) van verkrotting en leegstand, sluikstort, druggerelateerde overlast en storend en crimineel gedrag van jongeren te realiseren. In een eerste fase werden vooral de reeds aangegane stedelijke inspanningen geïnventariseerd en stelde men een zekere verkokering vast. Vooreerst diende transparantie in de stedelijke werking en daaruitvloeiend een betere coördinatie uitgewerkt te worden.

De crisis waarmee Antwerpen en de vzw Soma in 2003 (cf. Visa-affaire) geconfronteerd werden deed de overlastmanager een stille dood sterven. Toch waren hiermee de eerste, zij het zeer voorzichtige, stappen gezet om over de verschillende bedrijfseenheden heen een gebiedsgerichte overlastaanpak uit te werken.

Op het vlak van justitie was er de uitbouw van het snelrecht, de opmars van alternatieve maatregelen en straffen en de installatie van zogenaamde zone-magistraten die de lokale situatie beter zouden moeten kunnen inschatten. Er startten projecten voor zowel minderjarige als meerderjarige delinquenten in het bijzonder 'first offenders' en risicojongeren met onder andere ADAM, VIZIER, U-turn, Traject... Deze projecten werden gefinancierd door onder meer Justitie, het programma Grootstedenbeleid, het veiligheidscontract (VPC)... Andere projecten inzake 'alternatieve maatregelen' in bijvoorbeeld ADAM, Elegast, DIDIAN... werden dan weer door het veiligheids- en preventiecontract (FOD Binnenlandse Zaken) betaald.

De stedelijke overheid volgde deze decentralisatie via de uitbouw van districten en de stedelijke wijkwerking. Ook de bevolking zelf werd aangespoord tot engagement in hun wijk, of nam onder druk van de omstandigheden zelf initiatief, wat resulteerde in verschillende buurtnetwerken, bewonersgroepen, zogenaamde 'Buurtinformatienetwerken' (en vergelijkbare winkelnetwerken) van allerlei grootte en doelstellingen.

Binnen dit bestek wordt overigens dan nog niet eens niet ingegaan op wat de reguliere stedelijke werking via de uitwerking en garanderen van de basisrechten aan initiatieven hiertoe heeft ontplooid. De vraag stelt zich in welke mate deze maatregelen de realisatie van de principes van integrale veiligheid toen dichterbij bracht.

2.2 Real goals op operationeel en tactisch niveau

De veiligheidscontracten en het Antwerpse in het bijzonder werden al uitvoerig en meerdere malen (intern en deels extern) geëvalueerd, in de mate zelfs dat binnen het contract er zelfs een voltijdse kracht werd betaald om al de interne evaluatieoefeningen in opdracht van het Vast Secretariaat voor Preventie (FOD Binnenlandse Zaken) te kunnen invullen en redigeren¹¹. We herkennen hier enkele van de belangrijkste interne en externe bevindingen. Het federale beleidskader waarin de contracten van start gingen was vaag over doelstellingen en resultaten, en gaf slechts beperkte houvast om interne en externe coherentie in de projecten te bereiken. Op projectniveau kon de onduidelijkheid in visie en doelstellingen eigenlijk niet worden opgeklaard. Preventie 'meldplaatsen' (PISA) rendeerden slechts gedeeltelijk, en werden relatief snel opgedoekt. De meeste projecten geraakten na een aantal kinderziekten evenwel wel succesvol opgestart. Maar op sommige plaatsen werden de activiteiten over benadrukt ten koste van de streefdoelen, wat tot 'ritualisme' leidde. Een voorbeeld is het 'turven' van contacten met doelgroepen zonder veel beleidsmatige 'output'. Zodoende werd het moeilijk na te gaan welke bijdrage de contacten leverden ter realisering van de doelstellingen. De specifieke acties die er, hoe goed bedoeld en noodzakelijk ook, werden opgezet gaven een bijzondere indruk van waarmee men 'brandjes' diende te blussen. We herinneren ons een exemplarische passage van tientallen pagina's in een interne evaluatie van het veiligheidscontract anno 2003 waarin de martelgang werd beschreven om conflicten betreffende geluidsoverlast van spelende jongeren op een speelpleintje in Berchem op te lossen. Zoals wel meer gebeurt (cf. gelijkaardige problemen in Brugge in het voorjaar van 2007) werden op het plein diverse sporttoestellen (basketbal en voetbalpalen) in metaal geplaatst. De ballen die tegen de doel- en basketbalpalen vlogen maakten erg veel lawaai voor de omwonenden. De ballen vlogen zonder afdoende afscherming van het plein door netten ook tot tegen de huizen. Het jaarverslag bevatte ellenlange pagina's over 'de lange mars' door de instellingen om de palen opgevuld te krijgen met geluiddempend materiaal en het plaatsen van opvangrasters aan de rand van het plein. Om de spanningen tussen de oudere (met 'Belgische stamboom)

¹¹ Het jaarlijkse interne evaluatie rapport groeide daarbij tot een flinke turf van meer dan 1000 pagina's. Voor externe evaluatie verwijzen we naar pogingen van diverse onderzoekers om een aantal opeenvolgende jaren zicht te krijgen op de processen en mogelijke effecten van de contracten. Zie voor Antwerpen onder meer VAN DEN BROECK, T. en ELIAERTS, C., (1997a & b) 'A tale of two cities. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie' (deel 1), *Panopticon*, nr.4: 353-369, (deel 2), *Panopticon*, nr.5: 480-506.

en jongere gebruikers (met Mediterrane pedigree) verder wat te milderen¹², werd onder meer het beproefde recept van de voetbalmatch tussen politie en publiek bovengehaald. Jammer dat dit in juli gebeurde, toevallig de maand dat autochtoon én vooral allochtoon nu net Middellandse zeewaarts trokken. Bovendien kan men het nut van zulke eenmalige actie in vraag stellen. Men holde vanuit een zwakke bestuurlijke positie met andere woorden soms achter de feiten aan (in plaats van bij de fase van de planning al bij een pleinheraanleg te worden betrokken) of men diende zich door gebrek aan middelen en personeel te beperken tot enkele punctuele interventies (cf. de 'officer friendly' voetbalmatch) in plaats van structurele pleinwerking. De begeleiding en coaching van de medewerkers in de projecten werd daarbij ook nog als eerder zwak geëvalueerd. Dit had ook te maken met de hoge 'turn over' van medewerkers die zonder lange termijn perspectief na jaren werken met jaarcontracten eieren voor hun geld kozen. In sommige gevallen was er een onduidelijke en soms overlappende positionering van de projecten onderling (cf. bijv. de vindplaats- of straathoekwerkmethode die door verschillende organisaties in een en dezelfde omgeving werden toegepast). Het 'Taylorisme' in het straathoekwerk leidde tot een werker voor de voetbalhooligan, de spijbelaar, de drugverslaafde, de minderjarige prostituee, de ROMA jongere... Ook klachtenmeldingen van burgers kwamen bijvoorbeeld zowat via alle mogelijke kanalen binnen van politie, buurttoezichters, PISA, wijkkantoren, meldkaarten, hulpagenten... De verdere 'throughput' ervan was ook onduidelijk en overlappend. Zelf hebben we als stadsinwoner begin jaren 2000 meerdere malen hoopvol onze meldingskaart op de bus gedaan. We wachten nog op antwoord. Deze problemen staan symbool voor de verregaande 'verkokering' van de betrokken diensten wat voor geïntegreerde of integrale beleidsambities een ware nachtmerrie vormde.

Meer nog was er de positie van de projecten ten aanzien van de bestaande reguliere organisaties. Vooral de impact van de projecten op de reguliere organisaties en de reguliere werking was zwak. We verwijzen hier naar de projecten aanpak verloederend en sluikstort en hun bedde bij de reguliere diensten van stadsonderhoud en groenvoorziening om medewerking. Naar aanleiding van de zogenaamde 'Karavaan' acties (later 'Buurt aan de Beurt' herdoopt) trachten we bijvoorbeeld in de loop van de lente zicht te krijgen op de capaciteit van de stadsreiniging (de 'vuilkarren') in het najaar. Het antwoord kwam er

¹² De tegenstelling oud-jong blijkt een vaak terugkerende problematiek te zijn, die evenwel gezien de demografische en multi-etnische ontwikkeling in de stad (te) vaak gelijkgesteld wordt met autochtoon-allochtoon. VAN DEN BROECK, T. en RAES, A (2000), o.c.

steeds even abrupt als prompt, namelijk geen capaciteit. We stelden vervolgens de vraag waar die vuilkarren zich dan die dagen allemaal wel konden bevinden. Ook op dat antwoord wachten we nog. Een ander voorbeeld is te vinden in de samenwerking tussen preventieprojecten gericht op jongeren en de reguliere stedelijke jeugdwerking. In tijden van nood aan dringende herlocalisatie van personeel bleek dat niet steeds even vlug te lukken waardoor heel wat preventieve slagkracht verloren ging. Vanuit de buurt (zoals bijvoorbeeld de 'BOBO' wijk Zurenborg) waar de reguliere jeugdwerking aan de slag was maar dreigde te worden herplaatst naar urgente(ere) plaatsen werden dan petitities gestart om de 'eigen' jeugd- of pleinwerker (jawel, 'eigen werker eerst') toch zeker niet te verliezen. Het 'hapsnap' overplaatsen van pleinwerkers op zich was natuurlijk al een uiterst onzalig lapmiddel want druiste net in tegen het eerste axioma van de vindplaatsmethodiek waarbij impact werd betracht op jongerengedrag door vertrouwenwerving via langdurige aanwezigheid en contactenutbouw met de doelgroep. Kortom, vanuit de integrale veiligheidsprojecten diende men steeds ondersteuning te vragen aan diensten die zichzelf al 'overbevraagd' vonden, daarbij nauwelijks hun eigen werking op peil konden houden, en zeker geen inmenging in hun werking duldden (cf. ook verkokering). Het is ook op die problematieken dat de zogenaamde 'overlastmanager' zijn tanden brak. Men mag hierbij de impact van de syndicale werking niet onderschatten. Hetzelfde probleem van flexibiliteit deed zich voor bij de ruiming van sluikstort waarvan beloofd werd het binnen de 24u op te halen¹³.

Anderzijds had de investering in sociale preventieprojecten, vooral qua personeel, ook een impact op de reeds bestaande hulp- en welzijnssector die numeriek veel zwakker stonden waardoor de onderlinge relaties er ook niet makkelijker op werden. In die zin pleegde de projectstructuur in de beleving van de reguliere sector 'roofbouw' op de al erg schaarse middelen.

De preventieambtenaar en ondersteunende diensten konden hun inhoudelijke, coördinerende en coachende taak vanuit het veiligheidscontract hierbij onvoldoende opnemen. Teveel tijd ging naar administratieve opvolging en formalistische evaluatie, te weinig naar sturing en bevordering van de samenhang. De leiding van het veiligheidscontract had daarvan ook geen kaas gegeten. Elk project binnen het VPC had zijn eigen doelstellingen maar werd onvoldoende gezien binnen het grotere geheel, een gemeenschappelijke einddoelstelling werd

¹³ Waarbij kwatongen beweerden dat sluikstort tijdens de week gedumpt maar later in het weekend opgehaald tweemaal opbracht, financieel omwille van de extra vergoedingen en politiek omdat de (letterlijke) verrottingsstrategie een welbepaalde partij ten goede kwam.

'Het leven zoals het was: stadhuis'

onvoldoende uitgeklaard waardoor synergie tussen projecten tot een minimum beperkt bleef. Beleidsdoelstellingen die vooropgesteld werden bleven onuitgevoerd uit een onmacht van de contractleiding om de coördinatiefunctie (die onder meer moeilijke beslissingen in reorganisatie van projecten omvatte) uit te oefenen. Dit had onduidelijke communicatie en miscommunicatie over projecten en middelen tot gevolg.

De evaluatie zelf heeft door deze onduidelijkheid en dispaartheid van de contracten steeds geworsteld met de onderzoek- en toetsbaarheid van het beleid. Een aantal zaken werd later territoriaal in plaats van functioneel georganiseerd. Straathoekwerk richtte zich bijvoorbeeld niet langer afzonderlijk op toxicomanen, spijbelaars en werkloze jongeren, maar op een buurt waar dan de ganse problematiek en doelgroepen werd benaderd. Ondertussen concentreerden zich een aantal preventie- en hulpverleningsinitiatieven zich in een beperkt aantal wijken, bijvoorbeeld de zogenaamde 'Atheneumbuurt', waardoor in deze wijken op zijn beurt het 'NIMBY syndroom' de kop op stak. Het is natuurlijk zo dat territoriale focus op problemen een concentratie van stedelijke interventies bracht in bepaalde buurten omdat een aantal problemen zich eveneens, zo wijzen de gegevens uit, concentreren in deze buurten.

Bij de politie werd de doelstelling 'meer blauw op straat' en 'betere politionele dienstverlening' gedeeltelijk bereikt. De introductie van burgerpersoneel resulteerde niet steeds in evenredig meer blauw op straat. Externe administratieve regels (cf. politiehervorming) en intern beleid (medisch ongeschiktheid, onduidelijk management...) belemmerden dit. Hulpagenten¹⁴ bijvoorbeeld werden gaandeweg vooral nog voor parkeerretributie ingezet, hun preventieve functie werd dan weer belemmerd door beperkte knowhow en gelimiteerde bevoegdheid.

Het contact tussen politie en de meer sociale preventieprojecten lukte vooral door persoonlijke 'goodwill'. Toen werd getracht op een aantal specifieke plaatsen (pleintjes) een meer geïntegreerd toezichtsbeleid uit te werken stootte men op sommige plaatsen al snel op de grenzen van dit samenwerkingsmodel. Buurttoezichters dienden hun optreden aanvankelijk te steunen op overredingskracht, maar dat volstond vaak niet. De geringe opleiding en knowhow daartoe speelde hen bovendien parten bij het oplossen van conflicten. Dezelfde problemen stelden zich voor de latere plein en jongerenbegeleiders. Burgers aanvaardden overigens geen 'dwingende' inmenging van derden

¹⁴ Later agenten van politie geworden met meer uitgebreide bevoegdheden.

zolang het over niet-politiemensen ging zonder echte bevoegdheden. De verbaliseringsbevoegdheden van deze functies werden ondertussen uitgebreid maar verschillende financieringsbronnen beperkten evenwel ook de impact hiervan gezien niet statutaire extern betaalde beambten deze bevoegdheid niet kregen. Eerste stappen tot meer systematisch overleg werden vervolgens gestart met de pleinconsulenten die verspreid over de stedelijke pleintjes de verschillende actoren trachtten samen te brengen. Maar ook hun inspanningen steunden vooral op goodwill bij de betrokkenen. Ze werkten vanuit het departement sociale zaken en hadden van daaruit weinig impact op enerzijds de interactie tussen betrokkenen en in het bijzonder politie en anderzijds op het kunnen focussen van de deelnemers op reële veiligheids- en samenlevingsproblemen. Men kon vanuit deze positie met andere woorden geen bindende en afdwingbare afspraken maken.

De vraag vanuit de projecten tot politieel optreden en het verlenen van de 'sterke arm' lag vervolgens binnen de politie ook vaak problematisch. Er was de beperkte capaciteit, alsook de moeilijkheid om dit ook erg snel te kunnen doen. Achter deze organisatorische problemen gingen evenwel ook culturele obstakels schuil. De vraag rijst of de meeste politiemensen zulk optreden in 'softe' wijkgebonden problemen wel als echt politiewerk begrepen. De wijkwerker van de politie zag zich plots 'gedevalueerd' tot mede-buurttoezichter of straathoekwerker, ook ten opzichte van de echte interventie 'cops'. Hierbij 'zweette' men eigenlijk de consequenties uit van nog steeds niet eenduidig en vasthoudend doorgevoerde reorganisatiepogingen naar de gemeenschapsgerichte politiezorg, die ondanks ruim tien jaar sleutelen en wringen aan de politiewerking niet structureel resulteerde in een culturele omslag bij de *'rank and file'* naar externe gerichtheid, naar vroege interventie op problemen achter incidenten en naar een geest van partnerschap met de omgeving. Jammerlijk voorbeeld van een gebrek aan tijdige interesse voor problemen met jongeren in de wijk golden de *'desperado's'* die toen een tijdje de stad en in het bijzonder de supermarkten ervan onveilig maakten. De zogenaamde 'bende van den dikke', zoals die op de bewakingscamera's was herkend, had er alvorens het ernstige werk aan te vatten al een mooie stageperiode opzitten met overvallen van nachtwinkels en videotheken. Voordien waren oudjes moeilijk te been al een uitgelezen doelwit om met brommertjes vanachter te beroven, en nog daarvoor bood het spijbelen hun de mogelijkheid de eerste stappen in dit lucratieve tijdverdrijf te zetten. Blijkbaar waren de reguliere politie en justitie-instanties er niet in geslaagd (of althans te laat) hier enige aandacht aan te besteden en ging de ernstige criminaliteit voor. Vele politiemensen schetsten ons echter de zonet beschreven *'pedigree'* van de rekels als illustratie van het

'Het leven zoals het was: stadhuis'

feit dat men vaak al te lang kleinere problemen in de wijk, op school of in familiekring liet links liggen wegens te weinig van belang voor het bestendigen van de politionele crime fighting ethos. Hier drong een consequente case- of persoongerichte en bovenal vroegere interventie zich op.

Voor de politiefunctionaris was het daarbij ten slotte erg verwarrend eerst een discours te moeten aanhoren waarin men aanzette tot een omslag naar de wijken en de pleintjes met aandacht via de 'Community Policing' of gemeenschapsgerichte politiezorg voor de aanpak van de lokale noden en behoeften, en kort nadien te moeten vaststellen dat men hiervoor tegelijk ook andere diensten in het leven riep en deze ook het terrein opstuurde zonder deugdelijke afstemming qua doelen en taken. Heikel en fundamenteel punt bleef daarbij de info-uitwisseling tussen burgers en politie en het beroepsgeheim van betrokkenen. Het terechte gemor hierover was olie op het vuur voor de ingezette terugkeer naar de gecentraliseerde en primair op 'Crime fighting' gerichte aanpak.

In deze context past ook een beknopte analyse van het geformuleerde politiebeleid ter zake in het toenmalige Zonale veiligheidsplan (2003).

2.3 **Het Zonale Veiligheidsplan**

Zulk plan vormde tenslotte de sleutel en ingang tot het uitwerken van een integraal beleid bij de politie. Het legt de beleidsprioriteiten vast voor de komende vier jaren en stemt deze af op alle andere bovenlokale (cf. Federaal en Nationaal Veiligheidsplan) en lokale actoren. Het vormt bijgevolg het knooppunt waarin beleidsmatige opties, organisatorische keuzes en operationele prioriteiten van politie, bestuur, parket en andere partners in elkaar dienen gepast. Wat valt op dit vlak te leren uit het zonale veiligheidsplan van 2003?

Gezien eerste auteur van dit artikel vooral werd aangetrokken om de afstemming tussen politie en andere partners in het nieuwe Zonale Veiligheidsplan (ZVP) voor 2005-2008 mee te helpen realiseren bekijken we thans even in kort bestek de totstandkoming van het daaraan voorafgaande plan. Wanneer we de inhoud ervan vergelijken met de inhoudelijke en redactionele aanbevelingen voor de opstelling ervan vanuit Binnenlandse Zaken (federale politie/ CGL) komen we tot de volgende vaststellingen. Waar Binnenlandse Zaken een gedetailleerde 'scanning en analyse' van de omgeving als start van het document aanbeval waarbij zowel veiligheid als leefbaarheid werden bekeken (en dit in tal van politiezones ook werd gerealiseerd) beperkte het ZVP 2003 tot

een scanning en analyse (als bijlage aan het plan gevoegd) beperkt tot de criminaliteitscijfers zonder enige contextualisering of interpretatie. Eenzelfde uitgebreide oefening werd aanbevolen van de interne omgeving en de interne werking. Daarvan viel geen spoor terug te vinden in het toenmalige plan. De prioriteiten van het nationale veiligheidsplan werden gewoonweg hernomen zonder enige koppeling aan de eigen werkzaamheden of planning.

De beslissingcriteria om prioriteiten te weerhouden gebeurden vooral door politionele instanties en parket. Dit lijkt geen integrale insteek, noch was er duidelijkheid in welke mate buurt en bevolking impact hierop had. De prioriteiten in het plan bleken bijgevolg eigenlijk politieprioriteiten die op politionele wijze werden aangepakt. De politionele preventie (cf. voorheen onderdeel van VPC en nu in federale dotatie) kwam niet duidelijk uit de verf. De prioriteiten waren bovendien uitsluitend fenomeengericht. Het was bovendien onduidelijk in welke mate de prioriteiten in het project, dan wel in de reguliere werking was opgenomen. In hetzelfde perspectief was het onduidelijk hoeveel capaciteit er werd gereserveerd voor de aanpak van de prioriteiten. Het blijft (op basis van de ons ter beschikking gestelde teksten) uiteindelijk onduidelijk hoe men een concept van politie vertaalde in de organisatie en tot welke prioriteiten dit leidde. Het gemeenschapsgerichte aspect als rode draad in het politiewerk kwam op zijn zachtst gezegd onvoldoende tot uiting. In gesprekken achteraf gaven een aantal van nabij betrokken hoofdcommissarissen toe dat dit plan eigenlijk nadien de kast niet meer werd uitgehaald. In die optiek kan het niet verbazen dat geen doelstellingen werden geformuleerd naar hoe politie zich zou positioneren op het terrein met betrekking tot de aanpak van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen, in dit geval overlast op wijkniveau en hoe ze zou interageren met betrokken beleidsactoren.

2.4 Action research van de Universiteit Gent

Vermelden we nog dat interessant toetsingsmateriaal voor de hierboven vastgestelde problemen kon gevonden worden bij het relaas van het onderzoeksproject 'Veiligheidsproblemen in de stad' uitgevoerd door de onderzoeksgroep sociale veiligheidsanalyse van de Universiteit Gent en de Vrije Universiteit Brussel¹⁵. Als vorm van 'actieonderzoek' betrachtte dit project de ontwikkeling van een probleemgerichte en integrale aanpak van enkele geselecteerde 'hotspots' in Antwerpen. Waar de partners in het project in casu de

¹⁵ PONSAERS, P., CAMMAERT, F., GOEMINNE, B., HOSTE, J. en PAUWELS, L., in PONSAERS, P. (Ed), *Jaarboek Integrale Veiligheid*, Mechelen, Kluwer, 2005 pp 343-474.

'Het leven zoals het was: stadhuis'

politie en andere (stedelijke) actoren (bijv. Veiligheidscontract, stedelijke infrastructuur, De Lijn...) nog volop meewerkten aan de probleemanalyse en inventarisatie van de mogelijke oplossingen (cf. SARA-methode), in de vorm van actieplannen (zelfs met SMART-doelstellingen), begonnen de problemen met de concrete uitvoering ervan. Bij het project fietsdiefstallen bleken de budgetten bijvoorbeeld voor infrastructurele maatregelen inzake extra verlichting, afsluiting, of nog eenvoudiger voor het herschikken van fietsenstallingen voor andere doeleinden gebruikt, de financiering van extra bewaking bleek opgedroogd... Het aantal afgesproken rondetafels waarop de bevolking zijn zeg kon hebben werd plots sterk gereduceerd...¹⁶. Bij de problematiek van de auto-inbraken aan de Vlaamse en Waalse Kaai werd een duidelijke oproep gedaan naar het stedelijk ontwikkelingsbedrijf (nu stadsontwikkeling) om aan de hand van infrastructurele maatregelen (bijkomende verlichting, éénrichtingsverkeer, scheiden van inrit en uitrit) structurele maatregelen uit te werken. De aanpak bleef tot frustratie van de gemotiveerde onderzoekers ook nu weer veelal steken in de fase van de planning en uit te voeren afspraken. Het onderzoek had de zeker de mérite duidelijke problemen in duidelijk afgelijnde buurten onder de aandacht te brengen maar zag de aanpak ervan duidelijk al te integraal voor de betrokken partners. Zonder duidelijke eindverantwoordelijkheid en met grote financiële repercussies bleek dit voorlopig een *'bridge too far'*. Maar ook deze vaststellingen waren erg waardevol voor het besef dat het toch wel anders moest en kon!

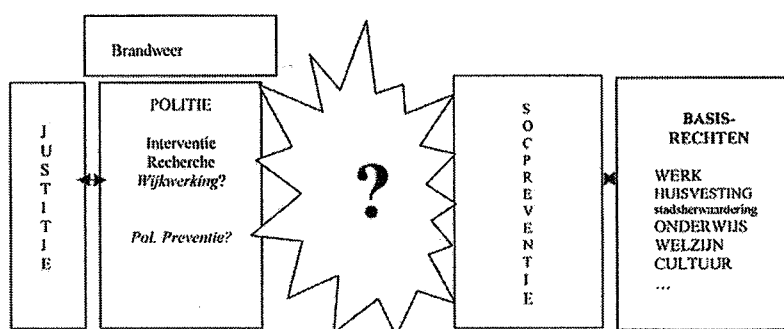
2.5 Conclusie op tactisch en operationeel niveau

Het geheel overschouwende vielen een aantal 'centrifugale' effecten op: politie en preventie trokken zich terug op hun 'eigen' terrein waardoor de 'contactgrens' tussen sociale preventie en politie, met politionele preventie als 'go between' werd beperkt. Het is evenwel net deze contactgrens en de onderlinge afspraken over wie wat doet die volgens de beschreven principes van IV-beleid en de veiligheidsketen van essentieel belang zijn voor het welslagen van een integraal veiligheidsbeleid. De preventieprojecten, onder meer uit het veiligheidscontract, plooiden zich als het ware terug op meer sociale doelstellingen zoals het wegwerken van sociale achteruitstelling en het verhogen van de sociale cohesie in de buurt. Ze zochten terug aansluiting in de welzijnssector, de plaats en cultuur waarin ze zich het beste thuis voelden. Binnen de projecten werd ondertussen wel gewerkt aan professionalisering van de projectmede-

¹⁶ *Ibid.*, p. 426, 438.

werkers (bijv. Astrov nam de coaching en opleiding van de straathoekwerkers op zich) maar dat vergrootte de afstand tot het contractmanagement nog verder. Inhoudelijk was er zoals al gezegd dan nog onvoldoende sturing vanuit de leiding van het contract en werd ook daardoor samenhang onvoldoende gerealiseerd. De overheveling van het politionele luik in het veiligheidscontract naar de federale dotatie van de politie versterkte de afstand verder tussen (sociale)preventie en politie(preventie). Wie de tekening in figuur 1 erbij neemt merkt direct op dat daardoor een aantal verbindende schakels duidelijk wegvallen. In die zin nam de dispaartheid binnen de veiligheidsketen toe.

Figuur: 2



2.6 Gevolgen op strategisch niveau

De hypothese daarbij is dat er een 'gat' groeide in figuur 1 (supra) tussen de politionele aanpak enerzijds (in het kader van de criminele politiek) en de sociale preventie rechts (zie figuur 3). Men vindt elkaar te weinig op het middenveld ertussen. Maar net dit tussenveld, waar nu het gat groeide, bleek voor de bewoners in de wijken de belangrijkste schakel in de leefbaarheid van hun wijk. Criminaliteit vormt een niet te onderschatten aandeel in de leefbaarheidsproblematiek. Sociale achterstelling belemmert inderdaad de leefbaarheid in de buurt, maar het zijn vooral ook de dagelijkse communicatieproblemen en hieruit voortvloeiende fysieke bedreigingen, de 'incivilities' en de verloedering die

'Het leven zoals het was: stadhuis'

'overlast', dit wil zeggen stress of 'strain' en onbehagen, veroorzaken¹⁷ en die directe impact hebben op de leefbaarheid in de wijk. Door het 'gat' voelden de mensen zich in de steek gelaten door het beleid. Wie politiek in dit 'gat' sprong was extreemrechts. Op Rexistische wijze buitte extreemrechts de problemen uit door alle problemen op een hoopje te gooien en te wijten aan corruptie en onwil van de betrokken politieke partijen. De angst- en onveiligheidsgevoelens van de bewoners werden daarbij nog verder aangewakkerd. Zulke gevoelens van onmacht en onbehagen alsook de politieke recuperatie ervan door extreemrechts werden nog het meest aanschouwelijk en tastbaar beschreven in het boek 'Hotel Fabiola' dat enige tijd voordien al verscheen en de sociale desorganisatie en ontredde in Borgerhout beschrijft¹⁸.

Het zogenaamde 'gat' kan bijgevolg als symbool en symptoom worden begrepen van de ganse IV problematiek. Dit gat situeerde zich niet enkel op het operationele niveau, in de wijken, voor de bewoners, het was er ook op tactisch vlak tussen de projectorganisaties, de politie en de stedelijke werking en ten slotte op strategisch niveau tussen de kabinetten onderling en tussen het kabinet IV en de stedelijke administratie. Het is in dit 'gat' dat ook het 'action research' project van de Universiteit Gent was gesukkeld met haar poging om rond een beperkt aantal hotspots probleemgerichte acties op te zetten (supra)¹⁹.

Globale achilleshiel hierbij was dat de IV verantwoordelijkheid (verticaal) bij een schepen zat, maar de bevoegdheden en middelen en personeel ertoe horizontaal bij de departementen. De schepen IV bleek als 'portefeuillehouder' een edelman zonder duit op zak die op bedeltocht moest voor een homp brood. Op de weinige budgetten die hij wel zelf beheerde, zoals van het veiligheidscontract, werd een flink deel afgeknipt dat naar sociale preventieprojecten ging die ook weer eerder bij de andere departementen (sociale zaken, jeugd) thuishoorden. Hiervoor mocht hij wel geld schenken maar er eigenlijk niks over te zeggen hebben omdat dit (ook volgens de 'politiek correcte' mantra) een 'putsch' van het 'repressieve' over het 'sociale' zou inhouden. Het geld dat anderzijds voor een voet tussen de deur bij de politie kon zorgen was dan al lang vertrokken naar de politiedotatie. Daarenboven was de schepen IV be-

¹⁷ Zie voor empirische bevestiging hiervan het interessante artikel van VETTENBURG, N., 'Onveiligheidsgevoelens in de grootstad: meer gerelateerd aan welzijns- dan aan criminaliteitsproblemen?', *Handboek Politiediensten*, afl. 73, 271, 8 december 2004.

¹⁸ ROTTIER, R., 'Hotel Fabiola', Amsterdam-Antwerpen, 2001, Atlas.

¹⁹ PONSAERS, P.; CAMMAERT, F.; GOEMINNE, B.; HOSTE, J.; PAUWELS, L., o.c., 2005, p.464.

leid een generaal zonder leger. De medewerkers die in aantal en profiel nog het meest de regierol operationeel in de wijk en eventueel ook tactisch tussen de projecten konden opnemen werkten als pleinconsulenten en pleinanimatoren voor de schepen voor informatie, communicatie, samenlevingsopbouw, emancipatie en sport, maar richtten zich zoals al gesteld eerder op basisrechten dan oog te hebben voor buurt- en samenlevingsproblemen. De werking werd aldus veelal gereduceerd naar sport- en spelactiviteiten en buurtfeesten waarbij in geval van problemen (begrijpelijkerwijze) niet of onvoldoende gereageerd werd of zelfs mar gecommuniceerd naar bijvoorbeeld de politiediensten. Dit ondermijnde de geloofwaardigheid van deze stedelijke actoren naar buurt en politie.

Dezelfde problematiek stelde zich, hoewel in mindere mate, naar aanleiding van het thema verkeersveiligheid. Hierbij werden, ook en vooral vanuit politie, wel stevige plannen ontwikkeld met duidelijke SMART streefdoelen maar ook hier sputterden soms de toestroom van middelen en (aansturing van) personeel gezien de interne decentralisatie met bevoegdheidsoverdracht van infrastructuurwerken naar de districten voor een extra beleidsniveau of 'kleilaag' zorgde waarlangs en waardoor de plannen moesten doorsijpelen en uitgevoerd geraken. Verkokering, scoringsdrang en gebrek aan afstemming constateerden we eveneens naar aanleiding van de invoering van zone 30 aan de scholen. Waar departement onderwijs voluit ging voor een formele aanbrenning van de bordjes aan de scholen, pleitten we met onder andere de verkeerspolitie voor een geïntegreerde doch gefocuste prioritaire aanpak van gevaarlijke schoolomgevingen met meer controles en snelheidsremmende maatregelen door middel van infrastructurele ingrepen. Was het dat dit minder scoringsmogelijkheden gaf voor de betrokken schepen, dit voorstel werd alras afgewezen. Even frustrerend waren de werken van het Vlaamse gewest aan de Leien waar aandacht voor de veiligheid van de zwakke weggebruiker door de verantwoordelijke ingenieurs aanvankelijk gewoonweg 'weggehoond' werd. Het kostte enkele, ook dodelijke, slachtoffers (waaronder 'dodehoekslachtoffers' aan het kruispunt hoek Anselmostraat-Leien aan het toenmalige justitiepaleis) om betrokkenen te bewegen de noodkreten hierover te willen aanhoren. Vanuit het kabinet Integrale veiligheid organiseerden we overlegvergaderingen tussen opdrachtgever van de werken, ad hoc organisaties zoals 'minder hinder' en belangenorganisaties zoals de Fietsersbond om tot concrete oplossingen hiervoor te komen. Een aantal ambtenaren daagden daarbij zelfs gewoonweg nooit op. Ondertussen interpelleerden (terecht) enkele gemeenteraadsleden over de schabouwelijke toestanden. Minimale aanpassingen volgden, structureel overleg tussen werfleiding en gebruikers werd na veel

'Het leven zoals het was: stadhuis'

aandringen afgedwongen, maar structurele integratie van deze werkmethode in de volgende fases van heraanleg van de Leien bleek toen nog teveel gevraagd.

Bij nader inzien stelden zich een politiek en managementmatig probleem. Het managementmodel waarmee was ingezet was die van een matrixorganisatie waarbij de schepen IV beleid op collegeniveau, en een evenknie hiervan op stedelijk niveau (cf. de zogenaamde overlastmanager), als 'stuwende kracht' de verschillende andere departementen zou moeten aansturen, coachen, sensibiliseren en qua organisatie en budget via specifieke projecten op elkaar zou moeten afstemmen²⁰. Maar hoe kon iemand die weinig te bieden had in termen van middelen en personeel, en daarvan al bij voorbaat een deel afstond, op medewerking rekenen? Toch niet om dan nog zelf te scoren ten koste van diegenen die de middelen gaven? Dit politieke gegeven overschaduwde van meet af aan de slaagkansen van de horizontale opzet. Als er al horizontale werking mogelijk was, dan enkel op niveau van administratie, waarbij elke 'voogdijschepen' zijn verantwoordelijkheid en politieke scoring kon be- of bijhouden. Bijkomende voorwaarde daarbij was een 'scheidsrechter' op niveau van het college van burgemeester en schepenen die het geheel kon overschouwen en al te duidelijke conflicten kon beslechten. Deze rol lag enkel de burgemeester.

Op het terrein gisten de problemen ondertussen verder. Geregeld deden zich opstootjes voor in de wijken Valaar (Wilrijk), Dokske (Merksem), de buurt achter het station en vooral de wijk 'Draaiboom' te Hoboken. Deze laatste zou als symbool kunnen worden begrepen van de toenmalige 'mal d'Anvers'. In de wijk Draaiboom kwam het tot een escalatie van jongerenoverlast die zicht uitte onder meer in intimidaties, vernielingen, pesterijen, plassen in brievenbussen en lek steken van autobanden. Nadat de bewoners naar de politie trokken dreigde de zaak verder te escaleren. De problemen in de wijk bereikten hun hoogtepunt nadat de aanwezigheid van de overheid in de wijk sterk werd teruggeschroefd en de aangekondigde investeringen niet gebeurden. Illustratief hiervoor was het terugtrekken van het lokale buurtgerichte W.O.T. team (politie) als gevolg van een centralisatiebeweging van de politie naar de kernstad en het investeren van de vrijgekomen capaciteit in speciale secties ter bestrijding van de zware criminaliteit, was de reductie van het aantal stedelijke jongerenwerkers, was de pleinconsulent die ontslag nam en was

²⁰ SMITS, M., 'De rol van de schepen voor integrale veiligheid', *Handboek Politiediensten*, Afl. 65, 189, maart 2003, 1-18, p. 13.

het aflassen van de plannen voor een jeugdhuis. Een nieuw bestuurlijk gat was geboren.

Om aan deze problematiek een antwoord te bieden diende deze stedelijke aanwezigheid hersteld te worden maar dit was enkel mogelijk mits medewerking van de collega schepenen, die allen met een tekort aan mensen en middelen kampten. Het buurtvaderproject 'Samen op Straat' intensifieerde haar werking maar bleef vragen naar professionele ondersteuning en een locatie. Tijdelijke oplossing werd gevonden in het verhogen van het politietoezicht, tijdens de zomermaanden kon de jeugdwerking terug opgestart worden en de pleinconsulent (ondertussen buurtregisseur, infra) werd vervangen en werd een locatie gevonden die als uitvalsbasis dient voor de buurtregie en 'Samen op Straat'. De wijk is nu nog steeds een aandachtswijk waar 'Buurt aan de beurt'-acties lopen en buurtregie en doelgroepregie actief zijn.

Zo nam de politieke druk en zenuwachtigheid toe want de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2006 kwamen steeds dichterbij. Op het stadhuis heerste zowaar bijwijlen een '*fin de régime*' sfeer. Urgentie was geboden om in 2004 en 2005 als laatste 'niet-verkiezingsjaren' zich te herpakken en een aangepast beleid op de sporen te krijgen.

3. Van een ruim doch vaag integraal beleid naar een afgelijnd en gefocust beleid

In tegenstelling met de beschreven centrifugale krachten die de betrokken actoren uit elkaar dreven en weg van de prangendste problemen in de wijken diende een 'middelpuntzoekende' dynamiek op gang gebracht waarbij enerzijds de niet-politionele veiligheids- en preventie-initiatieven terug aansluiting zouden vinden bij hun oorspronkelijke opzet om daadwerkelijk de onveiligheid en onveiligheidsgevoelens te doen dalen en anderzijds de politie terug in de wijken, straten en pleinen oog te laten hebben voor de leefbaarheidsproblematiek (een probleemgerichte overlastaanpak). De gemeente als bestuurlijke poot diende ondertussen haar bijdrage in de domeinen infrastructuur, groenvoorziening, jeugd, onderwijs, sport... beter territoriaal te organiseren en te focussen.

'Het leven zoals het was: stadhuis'

Het kabinet IV beleid zou in plaats van via een exclusieve horizontale sensibilisering²¹ een 'sisyphusgevecht' te leveren op alle fronten en alle thema's tegelijk (cf. de 'bestuurlijke drukte')²² een minimum eigen verticale doch soepele 'task-force' moeten hebben die met een eigen personeelskern ook in de administratie de spil van dit nieuwe beleid kon worden.

Na moeizame onderhandelingen leidde dit in het voorjaar van 2004 tot de creatie van de bedrijfseenheid integrale veiligheid (later projecteenheid integrale veiligheid) en de overheveling van projecten en personeel naar deze nieuwe entiteit. Voor het eerst werd de noodzaak erkend dat om een integrale of minstens geïntegreerde aanpak te realiseren er daarvoor een bedrijfseenheid integrale veiligheidszorg nodig was, die kon instaan voor een efficiënte beleidscoördinatie en regievoering over de verscheidene veiligheids- en preventieprojecten in de stad in de aanpak van fenomenen die onveiligheid en onleefbaarheid veroorzaakten. In die zin dienden projecten en projectstructuren zoals het veiligheids- en preventiecontract, de projecten uit het grootstedenbeleid zoals onder meer VISIEr, de projecten van SODA (Stedelijk Overleg Drugs Antwerpen), de verkeersveiligheidsinitiatieven... gezamenlijk integrale en coherente beleidsanalyses en beleidsmethodieken te ontwikkelen en vervolgens aan te geven hoe ze deze door middel van goede coördinatie op het terrein zouden realiseren. Want ook deze coherentie in analyse en gebruik van cijfergegevens was voordien goed zoek. Anderzijds was voor de beleidsrealisering van deze integrale aanpak nood aan een goed aangestuurd team van lokale actoren. Zij zorgen ervoor dat op maat van specifieke buurten of plaatsen zoals bijvoorbeeld pleintjes de verschillende lokale veiligheids- en leefbaarheidsproblemen, en in het bijzonder de overlast, op integrale en goed gecoördineerde wijze duurzaam zouden worden aangepakt.

Daarom werden de pleinconsulenten waarvan eerder in de tekst sprake en hun coördinator ingebed in de bedrijfseenheid integrale veiligheidszorg en werd hun taak verruimd met de coördinatie en aansturing op het terrein van

²¹ Zie ook de zogenaamde veiligheidsparagraaf als instrument om bij de stedelijke beslissingen een input van de integrale veiligheid in te bouwen en naar analogie met de jeugdparagraaf, stedelijke beslissingen te toetsen aan hun impact op veiligheidsfenomenen. Bijvoorbeeld: aanleg van nieuwe parkings op technopreventieve en situationele maatregelen ter bestrijding van autodiefstal of inbraak in auto's. Dit concept stootte echter op veel stedelijke en politieke weerstand omdat het als inmenging en bijgevolg bijkomende vertraging beschouwd werd.

²² CEUPPENS, G., *l.c.*, 2005, p. 4.

deze integrale aanpak²³. Zij dienden te streven naar een goede afstemming met en ondersteuning vanuit verschillende stedelijke bedrijfseenheden, alsook vanuit politie. Met betrekking tot de politie was het dan van groot belang dat via de bedrijfseenheid integrale veiligheidszorg een goede afstemming werd gerealiseerd tussen het politiebeleid, in casu de aanpak en uitvoering van de beleidsprioriteiten uit het zonale veiligheidsplan, en de andere lokale actoren en projecten in de stad. Een integrale aanpak van veiligheid behoeft tenslotte een verdere ontwikkeling van het zogenaamde 'gewapend bestuur' en het 'rampenbeleid en technische openbare veiligheid', twee zaken waarvoor gezien hun specificiteit en benodigde expertise een aparte afdeling binnen de bedrijfseenheid integrale veiligheidszorg diende te worden opgericht²⁴. De opgerichte bedrijfseenheid bestond daarom uit vier cellen; een cel 'integrale projecten' (later omgedoopt naar 'doelgroepregie') die fenomeengericht werkt, een cel 'overlast en leefbaarheid' (later 'buurtregie' genaamd) die plaatsgericht werkt, een cel 'gewapend bestuur' en een cel 'rampenbeleid en technische openbare veiligheid' (deze beiden werden in een latere fase samengevoegd in de afdeling 'openbare orde').

De Schepen voor integrale veiligheidszorg kreeg dus, ook via de een-op-één relatie met de bedrijfsdirecteur integrale veiligheid, rechtstreekse aansturing over de diverse veiligheids- en preventieprojecten die liepen in de stad, eveneens het financieel beheer ervan en werd, samen met de schepen voor sociale zaken, verantwoordelijk voor het drugbeleid. Persoonlijk vonden we de creatie van een nieuwe eenheid enerzijds noodzakelijk om een minimum aan 'troepen' en middelen te kunnen beheren en aansturen, het volledig dupliceren van de geëigende stedelijke bedrijfsstructuren met de gekende verkokering was echter evenmin een alternatief. Zaak was dus om niet in dezelfde euvels te vervallen als deze waarvan zoveel last werd ondervonden. De benaming bedrijfseenheid en de verdere institutionalisering ervan waren in elk geval contra-indicaties hiertoe.

In dit tijds kader moet ook de genese van de gemeentelijk administratieve sancties gezien worden, een nieuwe wetgeving zat eraan te komen die de bestuurlijke overheid meer, ook repressieve, slagkracht zou geven in de aanpak van

²³ We herinneren ons dat een weken aanslepende patstelling en territoriumstrijd hieromtrent tussen de kabinetten IV beleid en Sport na bilateraal informeel overleg op een nauwelijks een uur tijd kon worden opgelost. Er bestond voordien blijkbaar niet de gewoonte om zoiets buiten de arena van een schepencollege in de luwte te bespreken en een gezamenlijke 'interkabinetaire' oplossing voor te bereiden.

²⁴ Besluit van het college van burgemeester en schepenen Stad Antwerpen dd 2 april 2004.

'Het leven zoals het was: stadhuis'

overlastfenomenen. Deze zorgde ervoor dat partners als politie en bestuur op elkaars terrein actief zouden worden. De politie was al langer actief op preventievlak maar de vernieuwing zat er nu in dat ook de bestuurlijke overheid actiever²⁵ zou worden op repressief vlak. Antwerpen was op dit vlak een voortrekker want er werd een volledig nieuw politiereglement uitgewerkt, er werden akkoorden gesloten met bemiddelingsorganisaties voor wat betreft de minderjarigen en er kwam een protocol met het parket. Binnen de bedrijfs-eenheid integrale veiligheid werd de cel 'overlast en leefbaarheid' opgesplitst in de cel 'buurtregie' die plaatsgericht bleef werken en de cel 'algemene bestuurlijke politie' waarbinnen een sanctionerend ambtenaar samen met haar adjuncten gingen instaan voor de opvolging van de GAS-dossiers en het sanctioneren van de inbreuken.

Voor het veiligheidscontract betekende deze omslag dat zich een heroriëntatie opdrong van het contract naar meer doelbewuste en systematische veiligheids- en preventie-initiatieven. Dit vertaalde zich in principe in projecten met grotere preventieve werking en die anticiperen op risicofactoren. Daarmee onderscheidde het contract zich van projecten met algemeen preventieve waarde die in het reguliere beleid mee de basisrechten moesten garanderen. De doelstellingen van de projecten zouden zich in dit verband meer moeten richten op reductie van feitelijke onveiligheden (gericht op de veel voorkomende criminaliteit) en het verhogen van het veiligheidsgevoel.

Hieraan gekoppeld werden de fondsen waarover het veiligheidsbeleid kon beschikken geheroriënteerd. Ook op federaal vlak werden de doelstellingen van de fondsen verfijnd en overlapping in doelstellingen gereduceerd. Zo zou het Federaal Grootstedenbeleid zich profileren op het vlak van leefbaarheidsprojecten terwijl het veiligheids- en preventiecontract zich specifiek richt op veiligheidsprojecten. Op stedelijk vlak had dit tot gevolg dat er duidelijke financieringsstromen ontstonden.

De middelen van het Federaal Grootstedenbeleid werden aangewend voor de leefbaarheidsprojecten (herstellen van de sociale cohesie en positionering van

²⁵ De nieuwe gemeentewet, (Ihb art 119bis) van 13 mei 1999 maakte het voor de lokale besturen reeds mogelijk om administratieve sancties toe te passen maar kreeg in de praktijk weinig navolging. De wet van 17 juni 2004 verruimde het toepassingsgebied van de administratieve sancties door een depenalisering van bepaalde overtredingen, voerde de zgn 'gemengde inbreuken' in, zorgde voor een uitbreiding van het aantal mogelijke vaststellers en liet toe op te treden naar minderjarigen vanaf 16 jaar. Dit binnen een welomlijnde procedure incl verweermogelijkheden en bemiddelingsmogelijkheden (verplichte bemiddeling voor minderjarigen)...

specifieke doelgroepen). Het betrof hier onder meer het bestrijden van fysieke overlast: verwaarlozing, vandalisme en vernieling van straatmeubilair, nutsvoorzieningen en infrastructuur; verloedering van het straatbeeld door sluikestort en zwerfvuil, leegstand en verkrotting, toename van dubieuze handelszaken... Verder was er de sociale overlast met interpersoonlijke conflicten en bedreigingen bijvoorbeeld naar aanleiding van claimgedrag in publieke ruimtes (op pleintjes), burenruzies, samenlevingsconflicten in sociale woningbouw, verkeersoverlast door agressief verkeersgedrag, overdreven snelheid en verkeerd parkeren...²⁶.

3.1 Zonaal veiligheidsplan

Daar waar in het Zonaal Veiligheidsplan 2003-2004 de noodzaak aan een integrale veiligheidszorg en de wil tot samenwerking vanuit politie met bestuur en externe partners wel erkend werd (maar er geen concrete projecten aan gekoppeld werden), werd in het zonaal veiligheidsplan 2005-2008 maatschappelijke overlast (in het bijzonder jongerenoverlast) opgenomen als zonale prioriteit. Zeggen dat dit niet vanzelf gebeurde is daarbij wel een understatement. Hoewel de uitgebreide en voortreffelijk uitgevoerde scanning en analyse van de respectievelijke politieafdelingen in de stad allen maatschappelijke overlast als prioritair probleem vanwege de bewoners optekenden werd dit eens deze gegevens werden gecentraliseerd op het hoofdcommissariaat als prioriteit direct geschrappt. Op basis van welke criteria dan wel mocht Joost weten. Om vervolgens vanuit een stedelijk kabinet, en hierbij werden we bijgestaan door de veiligheidsadviseur van de burgemeester, dit er terug in te krijgen bleek schier onmogelijk. Men moet beseffen dat de voorbereiding, gegevensvergaring en bespreking van de ontwerp teksten exclusief op het hoofdcommissariaat van politie gebeurde. De politionele dominantie was met andere woorden volkomen en druiste hiermee sterk in tegen het principe dat het aan de overheden toekwam een beleid vast te leggen en aan de politie om dat onder het gezag hiervan uit te voeren en niet andersom. De afwezigheid van een stedelijk lokaal veiligheidsplan was de gedroomde politionele stok om mee te slaan. Gezien dat er toch niet was lag het integendeel volgens ons voor de hand om maximaal gebruik te maken van de hefboomen van het zonale veiligheidsplan om de bestuurlijke overheid te bewegen meer verre gaande engagementen hierin te doen. Met andere woorden een verbintenis van de politie had hier als katalysator kunnen worden gebruikt om de stad in beweging te

²⁶ Voor het onderscheid tussen fysieke en sociale overlast zie SKOGAN, W., *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, New York, The Free Press, 1990.

krijgen. In die zin hebben we, alvast wat specifiek Antwerpen betrof, het vaak enigszins moeilijk gehad met de argumentatie dat het ZVP eigenlijk een zonaal politieplan hoeft te zijn. Ofschoon een duidelijke afbakening van ieders aandeel en verantwoordelijkheid in een beleid onontbeerlijk is, rijst toch de vraag of het zeer rigide opsplitsen van de aanpak van wat eigenlijk integrale thema's zijn in diverse plannen, die al gauw vaak naast elkaar gaan bestaan, in de kering ook niet verdere versnippering en verkokering van de werking in de hand werken? In dit geval leek het wel alsof het ontbreken van een gemeentelijk beleidsplan tweemaal functioneel was voor de politie: het liet hen toe om thema's die ruimer gingen dan criminaliteitsbestrijding, zoals overlast, aanvankelijk uit het plan te weren en tegelijk de politionele dominantie in het globale beleid te bestendigen. In zekere zin echoot de vraag naar een 'zuiver' politieplan ons inziens ook de steeds weer opduikende (op)roep naar het terugplooiën op zogenaamde kerntaken van politie. Het staat buiten kijf dat criminaliteitsbestrijding daarvan een belangrijk onderdeel is, maar als vanuit de filosofie van 'Community Policing' partnerschap, externe oriëntering en aanpak van problemen betreffende veiligheid én leefbaarheid tot prioritaire beleidsdoelen werden verheven dan vormen deze als het ware ook kerntaken, die bijgevolg evenzeer in een beleidsplan dienen opgenomen. Kortom, afstemming en samenwerking met andere partners is voor de politie ook een kerntaak en de engagementen hierover mogen best in een beleidsplan worden opgenomen. In die optiek vrezen we dat het benadrukken dat het enkel om een politieplan zou (moeten of mogen) gaan zulks afremt.

Om toch nog enige impact op de besluitvorming te hebben speelden we een spelletje strategisch driebanden en contacteerden we het parket als belangrijke partner. Vanuit politie was men daarmee hoegenaamd niet opgezet. Desalniettemin droeg het parket, voor sommigen misschien onverwacht, maar toch niet zo onlogisch nadat de kadernota Integrale veiligheid ook overlast als belangrijk item behield, bij tot het opnemen van overlast als belangrijk item in het plan. Waarvoor we hen nog steeds zeer erkentelijk zijn. Het geeft alleszins aan dat ook de steun vanuit justitie van groot belang kan zijn voor het welslagen van een goed bestuurlijk beleid. Of overlast dan als aandachtspunt of prioriteit diende te weerhouden was misschien een eerder symbolische discussie. Nadien kwam de afspraak dat het 'Stadsplan Veilig' van 10 november 2004 als bestuurlijke annex aan het zonaal veiligheidsplan zou worden gekoppeld. De schermutselingen zoals hierboven beschreven dienden als wegbereider hier toe. Maar welke formele, concrete samenwerkingsverbanden door deze beide plannen gecreëerd werden, en welke engagementen vervolgens door de politie hierbij werden gedaan, werd ons inziens daarbij minder duidelijk vastge-

legd. Zulke engagementen werden voorover we weten evenmin in, voor iedere partner, meetbare doelstellingen gegoten. Het effect hiervan verdient nadere studie.

4. Het leven zoals het ooit was

De installatie van een schepen voor integrale veiligheidszorg was geen onverdeeld succes. Na moeilijke eerste jaren werd desondanks in de tweede deel van de bestuursperiode, na de Visa-crisis, gewerkt om een nieuw, gefocust en pragmatisch beleid terug op de rails te krijgen. Het leidde tot de erkenning van de noodzaak van het voeren van een heus eigen bestuurlijk stedelijk veiligheidsbeleid (inclusief overlastbeleid) waarin verschillende partners betrokken werden en de nood aan reorganisatie van middelen, personen en diensten om deze overlast doeltreffend aan te pakken. Dat dit alles ging met vallen en opstaan staat buiten kijf.

De lessen die we trekken zijn:

- Integraal beleid bouw je niet op door iedereen alles en integraal te laten doen;
- Zonder spelregels, spelverdelers en spelregels creëer je 'bestuurlijke Heizeldrama's';
- Als gevolg hiervan groeiden ernstige leemtes in het beleid en deze werden genadeloos uitgebuit door extreemrechts;
- Het concept integraal beleid werkte vaak eerder ver sluierend en verwarrend dan verhelderend en structurerend. Eerder pleiten we voor een geïntegreerd beleid aan de kant van politie en justitie enerzijds en een geïntegreerd stadsbeleid anderzijds en voor een efficiënte, soepele doch slagkrachtige verbindende en regisserende schakel of interface hiertussen;
- Je moet voor deze interface daarbij een eigen project structuur ter beschikking hebben met kernmedewerkers die de regie kunnen nemen in de wijken;
- Je moet een minimum organisatiestructuur hebben binnen de gemeentelijke administratie die de regie kan nemen op tactisch niveau;
- Je moet een politieke kracht hebben die de regie kan nemen op strategisch niveau van college van burgemeester en schepenen;
- Een schepen voor veiligheid dit alles laten trekken is een riskante keuze omdat het de verantwoordelijkheid naar een persoon en politieke kracht trekt wat al gauw territoriumgedrag uitlokt bij de andere betrokkenen en

'Het leven zoals het was: stadhuis'

dit op alle niveaus. In Antwerpen was de keuze hiervoor echter een resultante van een specifieke politieke uitkomst van een specifieke politieke situatie;

- '*Community policing*' of gemeenschapsgerichte politiezorg was als cultureel kader van enorm belang om de politie mee te krijgen, maar zonder deugdelijke pragmatische afstemming met IV-beleid werkten beide concepten paradoxaal genoeg elkaar tegen door hetzelfde terrein te bezetten. Ook voor de burger leidde de wildgroei aan actoren tot verwarring en ongenoegen. Erzats-agenten werden niet getolereerd.

Maar, of met een meer gefocuste aanpak zoals later nog verder doorgevoerd in het 'Stadsplan Veilig' men het beschreven bestuurlijk 'gat' duurzaam gedicht krijgt zou toen nog de toekomst moeten uitwijzen. Belangrijk daarbij was nog de vraag of door het terug bezetten van het middenveldpositie de andere spelers, zoals we al eerder in de tekst beschreven, in de kering niet teveel 'op de eigen helft' of zelfs tot 'aan de doelpaal' zouden worden gedruimd. Vooral voor de sociale speelzijde blijft dit toch een blijvende bekommernis.



Keeping up appearances?

A community's perspective on community policing and the local governance of crime

Keeping up
appearances?

169

Tom Van den Broeck

Criminology Department, University of Brussels, Belgium

Keywords *Belgium, Focus groups, Police, Local plan, Networking*

Abstract *Summarises and discusses findings of roundtable discussions on the opinions of the citizens of two Belgian (Flemish) cities about the policing and security policy in their cities. Citizens question the organisational and cultural readiness of their local police forces for the full-scale development of community policing. In practice, problem-oriented policing tends to dominate, whereby it is the police who define the problems to be tackled. Despite decentralisation of policy and participation procedures, the public complains about the lack of citizen democracy in government. Problems of transparency and participation are related to the plethora of projects and initiatives which have been launched by different authorities at different policy levels. Finally, the consensual vision of community policing is discussed since geographically decentralised policing and the encouragement of community involvement will logically confront the police with ever diverging socio-economic and cultural interests in the neighbourhood.*

Introduction

Much has been said and written about community policing: what it is or is not, what it should be and what it not should be, whether it is a goal or an outcome, and last but not least, whether it has “succeeded” or “failed”. In this article, however, we consider community policing not so much as a clear cut program which has to meet well defined goals, but rather as a process (of change) in organisations and among people which produces numerous outcomes and dilemmas. Most people agree now that genuine “full” implementation of community policing requires a massive organisational and cultural change. Inevitably such implementation will take time, and therefore evaluation should be seen more as “monitoring” whether or not the current changes bring the process to its ideal conceptualisation and not whether it has merely “succeeded” or “failed” (Friedmann, 2001, p. 2). Since community policing is still in its conceptualisation phase (Rosenbaum, 1998, p. 4) there is likely to be more than one theoretical and practical model possible. What is important here is to identify what (changing) social and political context favours the development of particular community policing models, e.g. “problem-oriented policing”, “community-oriented policing”, “ecological community policing” (such as “broken windows policing”), etc.

At this point, however, intellectual modesty is required since we have more questions than answers to offer and our priority remains a better understanding of the overall process of change. Unpretentiousness is also required considering that our research is conducted in a small European



country (Belgium), that started incorporating community-based policing on an official basis (with governmental support) only since the mid-1990s, and which has, moreover, no long tradition in independent research in policing. Consequently, there has never been substantial financial input to monitor and to evaluate the ongoing process at full-scale. Nevertheless, one of the ways to get a better understanding of the process of change and, in particular, of its outcome and dilemmas is to listen to the experiences and opinions of those who have to “endure” the program, i.e. the community.

In the spring of 1999, we conducted research on the opinions of the citizens of two Belgian (Flemish) cities, Antwerp and Mechelen, about the policing and security policy in their cities. Antwerp is, with approximately 500,000 inhabitants, the largest city of Flanders and is most renowned for its international harbour, diamond trade and its famous painters during the Golden Age, such as Rubens, Jordaens and Van Dijck. Mechelen reached its zenith as capital of The Netherlands and as a centre of culture during the regency of Margaret of Austria.

Today it is a smallish city of 75,000 inhabitants situated about 30km south of Antwerp. Both cities suffer from serious crime, a problem that receives increasing attention in the media and that to a large extent also sets the local political agenda. The Flemish extreme right wing political party, the “Flemish front” (compared with the English “national front” or the French “front national”), thrives on this theme and has become the largest political formation in both cities. In Antwerp all other political parties formed a coalition to bar this racist party from government. In Mechelen the situation is hardly any better. In an effort to deal with the problem of crime and disorder the municipal authorities in both cities established a number of preventive and repressive projects, first within the police and later also via newly created agencies or new departments within existing municipal departments. These projects endorse the principles of community policing. Since the 1990s community policing has been practised by the Antwerp police as a form of a decentralised and neighbourhood-oriented kind of team policing. This resulted in a number of consecutive reorganisations throughout the entire service, which with its 2,000 sworn officers is the largest police force in the country. A more modest and partially geographical decentralisation was also undertaken in Mechelen.

Since 1993 this process has been boosted in both cities by numerous investments in crime prevention projects, which in turn are supported by federal funding from the Ministry of the Interior in form of the so-called “security contracts”. These contracts cover a number of projects, which usually consist of two main strategies. First, the opportunities for crimes are reduced by more control on the street and better protection of private and public property. A number of “neighbourhood watchmen” are recruited to intensify social control. Furthermore, better integration of groups considered “at risk” (young, unemployed, ethnic minority) is expected to reduce criminality. Social workers are concerned with this, paying particular attention to the improved treatment of drug addicts. “Security contract” became the collective term for

this multi-faceted program. These “contracts” are in objectives, scope and organisation comparable to initiatives elsewhere in Europe such as the “Safer Cities Program” in the UK (Tilley, 1993; Crawford and Jones, 1996), the “Kommunale Kriminalprävention” in Germany (Gramckow, 1994) or the “Contrats de sécurité” in France.

Judicial measures focus on fast, effective curbing of street crime. Offenders caught in *flagrant délit* are brought to court (relatively) immediately. Furthermore, the magistrates are encouraged to impose alternative sanctions such as community service, which seems more effective than imprisonment. This should also deal with the problem of prison overcrowding.

Finally, both cities started ambitious programs for urban development. Streets, squares and public housing are “refurnished”. Public participation is sought for the urban development and the local security policy.

What started initially as the incorporation of community policing became later a comprehensive multi-agency policy which envisages co-operation and co-ordination between the police, the totality of the prevention projects and other local authority services. Ever since, community policing has to be understood in relation to what Crawford (1997) described as the “local governance of crime”. Needless to say, the co-ordination and integration of this multitude of measures into one coherent policy represents a genuine challenge. Such a policy has to be applied on many different fronts simultaneously. Moreover, given the pressure of extreme right wing parties, this policy has to produce rapid and convincing results. For these reasons it is very interesting to examine the way in which this broad policy for the local governance of crime is developed and implemented. Part of the research has focused on citizens’ observations and appreciation of such a policy. For that purpose we interviewed a sample of directly involved policy makers and local inhabitants. This article briefly summarises and discusses the results of this research. What follows are the opinions of the participants, which do not necessarily coincide with the author’s opinion.

The smooth functioning of the judicial system and its adjustment to this local governance of crime policy are crucial to the success of the latter. Unfortunately, this issue goes beyond the scope of this article.

Questioning citizens, social workers and local policy makers about community policing and the local governance of crime

Methodology

Opinions and appreciation of the local governance of crime was obtained using the methodology of focus group interviews (Vaughn *et al.*, 1996). Focus group interviews can be described as organised group discussions that evolve around a single theme. In view of the fact that many policy measures are focused geographically on the improvement of security and living conditions in so-called “problematic neighbourhoods” (high crime areas), we selected our participants from the same areas. For roundtable interviews we selected two separate subgroups. On the one hand, we carried out focused interviews with

residents (actively involved in neighbourhood organisations), social and community workers, and representatives of immigrant organisations. These will be referred to in this paper as the “residents group”. This resulted in a roundtable discussion with 19 participants in Antwerp and with ten participants in Mechelen. On the other hand, we organised focus group interviews with representatives from the police, the magistrate, the prevention initiatives of the “security contracts” and other municipal departments. They will be described as the “policy group”. This resulted in a roundtable discussion with 17 participants in Antwerp and with ten participants in Mechelen.

The purpose of the separation of the “residents group” and the “policy group” was to prevent members of the policy group, more experienced in participating in public meetings, from dominating the meetings. Nevertheless, the policy group was confronted with the data collected from the residents group. Each interview session consisted of two rounds. In the first instance, we collected information on the neighbourhood, its problems and the application of local policy in relation to these problems. Furthermore, we asked about which of these problems gave rise to security issues and criminality. Finally, we asked residents about their knowledge on the policy measures taken by the police, the justice department, the municipality and other relevant agencies to deal with these problems. Did our participants have any knowledge about whether or not these policy measures were applied to particular target groups or areas in their neighbourhood? Since community policing and city renewal programs both seek consultation and participation with the residents we enquired about how they were given a say in the development and execution of the policy measures.

The second round of interviews dealt with the opinion and appreciation held by our participants in relation to the policy. At the policy table we also asked about how they believed the residents appreciated the executed policy.

Neighbourhood problems

Although crime is an important factor, it appeared that personal conflict, including intimidation and harassment, was a main reason for feeling unsafe and *Unheimlich* in the neighbourhood. Daily nuisance caused by unpleasantness elicited considerable peevishness. According to the residents, there is a low level of respect for norms and values in the neighbourhood. In particular, there seems to be very little regard for people and for their environment. This is amplified by the lack of action from the authority in response to the lack of decent behaviour. According to the residents, intimidating youths gangs are partly responsible for this nuisance. There is a well known though smallish group of youngsters who spoil the neighbourhood. On the other hand, pensioners tend to be intolerant and even racist *vis-à-vis* mostly north African children and adolescents.

The degradation of the streets and demolition and vandalism of public infrastructure also causes a great deal of nuisance and stress. Furthermore, a lack of appropriate play- and meeting-grounds for children and adolescents elicits conflicts. In particular, playgrounds situated inappropriately, such as a

football field in front of a social housing complex (night disturbance, broken windows, etc.) provokes peevishness. Finally, aggressive driving and speeding causes anger and fear in the neighbourhood.

For the residents group, poverty and youth-unemployment, in particular among migrants, explains a great deal of frustration and subsequent inappropriate behaviour. Unemployment, poor housing conditions and an ever-diminishing quality of education are identified as major and fundamental problems for the neighbourhood and its residents.

Finally, participants of both cities hesitated to indicate a clear hierarchy among the problems mentioned above. It is the combination and concentration of problems in one neighbourhood which causes (feelings of) insecurity. Especially the ongoing discussion on insecurity, e.g. in the media, reinforces the image of unsafe neighbourhoods. This stigmatises the entire neighbourhood and eventually results in a “white exodus” and a subsequent collapse of the community’s cohesion and a cycle of decay. Groceries, pubs, schools and other facilities disappear.

Another interesting observation was that residents and policy makers did not always identify the same kind of problems as causing insecurity. In Antwerp only ten of a total of 31 problems were identified by both residents and policymakers. In Mechelen 11 problems were mentioned by all participants. Residents and social workers pay more attention to problems of infrastructure and impoverishment; policy makers tend to focus on problems of communication and criminality. In other words, the image one has of a neighbourhood depends on one’s position and role in the neighbourhood.

The next section discusses the opinions on the local governance of crime held by the most relevant actors in this policy, i.e. the police and the municipal departments and other social agencies.

Police and policing

The discussion resulted in a comprehensive list of remarks and criticisms regarding daily police practice and its management.

Most of all, residents in both cities and policy makers in Antwerp criticised (1999) the lack of a coherent vision by police top management and local authorities concerning police and security policy. Despite the official discourse of a neighbourhood oriented police service, community policing remains underdeveloped. A lack of training and supervision seems to be the main reason for that. The willingness to invest and take action in the neighbourhood depends almost entirely upon each individual constable. This is also the case for the newly created neighbourhood policing teams, which consist mainly of recently qualified policemen, “fresh” from the police academy. They lack coaching and supervision, they are used “stop-gaps” backing up regular patrols whenever unpredicted incidents or events occur. In such a climate, community policing has serious difficulties winning the hearts and minds of the officers. Not surprisingly, up to 20 percent of the new recruits wish to leave the service or demand a transfer to another department.

Residents in Mechelen highlighted the difficulties in exchanging information among the neighbourhood patrols and the rest of the police service. It appears here also that, at least according to the residents, neighbourhood constables operate quite isolated from the rest of the force and they lack any additional training or coaching. In both cities the mere presence or patrol of police cars is thought as insufficient. Direct contact and interaction is wanted, preferably with constables on foot. Their long lasting presence and contact with the neighbourhood would render large-scale interventions unnecessary when problems get out of hand.

With regard to the improvement of relations with the police, residents experienced the openness of the police towards the public as selective. It appears that more attention is afforded to those with political influence in the neighbourhood or who simply shout the loudest. In contrast, the marginal groups, such as ethnic minorities and youngsters, have no impact on policymaking. The relationship between the police and ethnic minorities remains particularly problematic. Local initiatives to improve this situation, such as a football game between the police and the immigrant community, were even, according to local policymakers, discouraged by the municipality for fear of reactions from the extreme right parties. Residents also noticed that their complaints on police malpractice and corruption did not lead to any policy reaction. Such incidents are interpreted as proof for the municipality's indifference to neighbourhood problems as well as their lack of strategy to overcome them.

Finally, many complaints were about the problems of nuisance and rudeness in the neighbourhood. Groups of youths hanging out in public squares are partly responsible for this nuisance. They sometimes intimidate the neighbours and vandalise the infrastructure. Although residents do not ask for particularly strong action against them, the present absence of any coherent reaction is also unsatisfactory. This absence is due to uncertainties about who should handle such problems. In the scope of the already mentioned "security contracts" numerous new and uniformed "supervision" functions were created such as the "auxiliary police" (pale blue uniform), the "neighbourhood supervisors" (in green uniform), the "city wardens" (in purple uniform) and "the park supervisors" (in green uniform of course). They are all supposed to patrol the street and help people whenever necessary. Contrary to their police colleagues, they do not have any coercive authority. Only the auxiliary police have limited police functions, i.e. for traffic and parking control. Consequently, it has been quite unclear from the outset how these supervisors should deal with public refusals to comply with their orders, for example disturbing the peace, dumping waste, loitering, intimidating passers-by, etc. Their only "weapon" consists merely of their "power of persuasion". For political reasons, however, the new "watchmen" had to be seen on the street as soon as possible to demonstrate efficient local government handling of street security. Subsequently, these supervisors received almost no training in handling conflicts and settling disputes. Moreover, they were recruited from the

uneducated and long unemployed, who have limited social skills. When things get out of hand the police are eventually brought in to exercise their coercive authority, which they tend to do with very little enthusiasm as they do not see such nuisance as police work. In the end, residents feel let down both by the police and by the new uniforms when they report mischievous behaviour or breaches of peace. They are afraid of reprisals and some withdraw from public action. This affects their trust and confidence in the government. With the establishment of the new security functions, the local authorities created, according to the neighbours, a most ambiguous and incoherent policy, which has proven highly inefficient and ineffective.

Establishing a multi-agency approach

With the local governance of crime, police and other security functions are part of a wider policy that focuses on administrative and social measures for the urban renewal of “high crime” neighbourhoods. This body of measures has introduced a number of public and private organisations and social agencies to the neighbourhood, along with the stated policy goal allowing neighbours to participate in the development of this urban renewal.

At our focus group interviews, residents and local policy makers were asked to give their reactions and opinions on this ambitious program. First of all, given the diversity of projects and agents, structuring the collected data proved to be quite difficult. The residents group in Antwerp identified 13 different urban renewal projects for their neighbourhood whereas the policy group identified 31 initiatives. In other words, there were even more projects than the neighbourhood had imagined. In Mechelen resident and policy groups identified the same number of initiatives, i.e. ten. In Antwerp, people seem to have lost the general overview. The development of the program lacks vision and coherence and as a result project co-ordination is highly problematic. Top-down municipal initiatives are developed without any knowledge of the local situation which results in “collateral damage” when they collide with existing bottom-up initiatives. New neighbourhood facilities are opened in spite of existing infrastructure and networking of local residents. On the other hand, places that lack such a bottom up grown network are neglected by municipal policy.

According to our focus group participants, too many projects have too little continuity. Given the number of projects, each with different objectives, financing and timing, much energy is consumed by the overall co-ordination. Keeping track of projects has become a full-time activity. It appears that this top-down policy leads to “tutelage” and wastes money. Given the slow progress of the projects, tangible results do not follow.

A lot of controversy arose in relation to the participation of the public in this program. Public hearings and other consultation mechanisms gave rise to great expectations, which were unfortunately not fulfilled. The authorities confused consultation of the residents with mere briefings of the public about decisions taken by politicians and civil servants in gatherings preceding the hearings.

Genuine consultation is nonexistent, and the greatest influence on the policy agenda is exercised by those most familiar with “political channels” or the use of the media. Not to be underestimated, in this context, is the increasing impact extreme right wing parties have on local security policy by coaching and infiltrating certain local community organisations who are subsequently manoeuvred into demanding harsh “law and order” measures. In contrast, youngsters and migrants have little access to policy while sometimes being held responsible for anything that goes wrong in the neighbourhood. Some citizens complain that they are only consulted if it suits the agenda of the local politician. In this scope, “active citizens” willing to contribute to the urban renewal felt they were being used whenever the local authorities were eager to sell their policy to the “silent majority” of passive but sceptical citizens; active residents feel trapped between the municipality and the docile citizens. On the other hand, the policy table noticed that on many occasions only a minority of residents come to public hearings. This may be because their participation appears to have little impact on policies.

Finally, we asked about any effects on the developing policy. Again, it proved very difficult to obtain a clear picture. For some, and in particular for local policymakers, the renewal of streets and public squares facilitated social control. Loitering youths and mischievous behaviour disappeared (temporarily). For others, in particular for residents actively involved in community groups, such changes were due to better communication and negotiations with the youngsters, including discussing alternative behaviour. Joint activities such as barbecues and music festivals were seen as more important to the local social network and the atmosphere on the street than a mere change of the street infrastructure. The most positive input came from a hesitating but yet tangible “gentrification” of the neighbourhood. Thanks to relatively cheap housing, new and young middle class families find their way to the neighbourhood, renovating their houses, and attracting new facilities. In particular, cultural activities such as theatre and concerts allow for a better atmosphere in the neighbourhood. For most residents this is of more importance than any top-down policy.

Insecurity in the city reconsidered

With the roundtable discussions we have tried to get a better understanding of how local inhabitants and local policy makers experience and assess a top-down initiated local governance of crime (including community policing). Despite their limitations, focus group interviews provided some valuable information about the problems, resistances and bottlenecks of such a policy.

The focus groups confirm that criminality constitutes a part of the social problems that threaten security and liveability in the city and which demand an appropriate policy. Residents and local policy makers identify the main problem as one of “social disorganisation”, caused by the impoverishment of communication and mutual contact, combined with a lack of clear norms and values for appropriate behaviour, a negative image of the neighbourhood and,

last but not least, a lack of perspective for economically and culturally deprived groups. The lack of contact and communication appears to be a major problem. Active contact often results in quarrelling, efforts to understand each others' viewpoint is very limited, and social isolation and endless complaining appear the only alternative for many.

By the same token, communication between the local authorities and the public is also unsatisfactory. Despite decentralisation of policy and participation procedures, the public complain about the lack of citizen democracy in government (Bennett, 1998, p. 120; Skogan, 1998, p. 89). Especially, the low participation level of minorities and other vulnerable groups is striking. Our research results seem to correspond with similar findings in the USA (Skogan, 1990), the UK (Bennett, 1998) and Canada (Murphy, 1993). The deployment of countless initiatives in the neighbourhood is most confusing for the residents, who subsequently oppose them. Even local policy makers acknowledge the present problem of co-ordination. According to the residents, this decentralised multi-agency approach has failed to produce any lasting results.

Instead of a local governance of crime there is perhaps simply a need for better local government which stops the degradation of the neighbourhood and improves the quality of life. This requires a more integrated, co-ordinated and accountable policy by the city. Criminality is a part of the problem but not the most important one. Therefore, community policing has to be embedded in a wider community government (Mastrofski, 1998, p. 180). Our findings underline the direct relationship between the quality and democratic content of local government and the quality and democratic content of (community) policing. The development of a broad and accountable local governance proves to be quite difficult. Some of the problems deserve further discussion, outlined below.

Data collected by the roundtable discussions are hereby supplemented by data obtained through several years of field research in numerous Belgian police forces, including Antwerp and Mechelen. In Antwerp, in particular, since 1992 we have conducted consecutive and long-lasting direct observations of local criminal policy, police (re)organisation and police work on the ground (reported in e.g. Van den Broeck, 1993; Van den Broeck, 1995; Van den Broeck, 1998; Van den Broeck and Eliaerts, 1994; Van den Broeck and Eliaerts, 1997a, b). Furthermore, as a consultant of the ongoing reorganisation process in several districts of the Antwerp police force we were able to observe the decision-making process at top levels of police and municipality. In the course of this consultancy project we conducted numerous interviews on site with all levels of police management (reported in Van den Broeck, 1997).

The growing pains of community policing

In both cities the police tried to apply the philosophy of community policing. A number of organisational reforms have been established, of which geographical decentralisation is the most important one. The smaller police force of

Mechelen contented itself with a more modest reorganisation, whereby the neighbourhood police was reinforced and new support departments were created. The police force of Antwerp, however, is in its third consecutive and fully fledged reorganisation in ten years. Its geographical decentralisation affected not only the neighbourhood constabulary but the intervention police. Rapid response to emergency calls is organised separately for each geographical sector. This should increase the patrol officers' commitment to a given area or neighbourhood. On the other hand, all new recruits start their career in the neighbourhood foot patrol teams which address specific types of crime (phenomena) and targets.

Despite these innovations, residents in both cities observe that most policing remains embedded in a traditional crime-fighting style with little interest for the local situation. Apparently it depends on the willingness of the individual constable whether or not a more community-oriented policing style is practised. Tange (2000, p. 270) confirms this is also largely the case for the Brussels police. Here again, the critical question which needs to be addressed is why community policing, however defined, is so difficult to develop and to implement, especially external accountability towards the public. Most implementation and development problems are well documented in international literature (e.g. Rosenbaum, 1994) but within the scope of this article we cannot review all explanations. Only a few remarks which may explain the vivid reactions of the public are addressed here[1].

First, there seems to be a problem of public perception. This is related to the way community policing is organised. Within the forces of Antwerp and Mechelen, as in most other Belgian police forces, community policing is interpreted to be the development of a special neighbourhood constabulary. The intervention police by contrast is usually not involved in community policing reforms. Community policing and intervention departments (911) are incompatible, it is argued; officers who respond to emergency calls do not have much time left to get involved in community policing. This argument cuts ice. As a result, community policing becomes a new "specialisation" within the existing police force. The public, however, does not make any distinction between the departments. And since they have most contact with the intervention department, whose members outnumber the neighbourhood constables, the traditional crime-fighting policing style of the 911 department continues to determine the public image of the police. As a result, for every neighbourhood police officer who genuinely wants to incorporate community policing there are far more constables preferring to continue the traditional crime-fighting pattern. In the end, the citizen does not know what kind of behaviour or policing style to expect from their local police service.

Even when top management decides to incorporate community policing in the intervention department many organisational and cultural obstacles have to be overcome. An often forgotten and underestimated obstacle to reforms is the work schedule, which has a tremendous impact on the potential to incorporate a community policing operating mode. In many Belgian police

forces the intervention department works round the clock by means of two shifts of 12 hours each. After having performed two subsequent shifts, officers have three days off. Since this system results in more evening, night and weekend work it is far better paid than a day shift at the neighbourhood constabulary. As a consequence, no one is willing to give up this financial advantage and the police unions refuse any change to this system. In Antwerp police unions have successfully resisted the implementation of a different work schedule, which eventually proved to be an essential prerequisite to introducing community policing working principles at the intervention department. This important (problematic) role of the police unions in the implementation process of community policing and their ability in fostering or hindering change is often, with the exception of, for example, Brodeur (1998, p. 217), underestimated in the body of international research. For the endorsement of community policing such a work schedule is a considerable obstacle, since a constable who spends less than half of the working hours in the neighbourhood simply cannot establish long-lasting contact with the public.

On the other hand, the neighbourhood constabulary, once relieved from intervention tasks, can address and solve problems in lieu of handling mere incidents. But residents still tend to criticise police performances. Perhaps it is the orientation of community policing which is at stake. Most neighbourhood projects in Belgium are developed within the framework of a problem-oriented policing philosophy. The issue here is who defines the problems to be tackled. Usually this appears to be solely a police matter and police tend to define their policy on the (rather narrow) basis of crime statistics. Prime concerns of the public such as interpersonal conflicts and incivilities will not be identified via these criminality figures, nor via the afore-described public hearings organised by the municipality and the police. As a consequence, problems such as burglaries will be given priority for the problem-oriented policing teams. Although residents recognise the detrimental effects of this criminality, it is not obviously a core problem which has to be tackled. Due to what Skogan (1990) characterises as “the over-professionalisation” of themselves and their (crime-fighting) mission, police departments lack the ability to analyse citizen-provided data (Mastrofski, 1998: 178) and as a consequence, systematically overlook many pressing community concerns because they lie outside of their narrowly defined mandate.

Furthermore, the police are not keen on dealing with interpersonal conflicts and other problems of conviviality. First, these exert pressure on their impartiality, since most disputed settlements tend to be interpreted as favourable to one of the parties. Second, settling disputes is a frustrating business, since they cannot be resolved within the narrow time limit an intervention department usually has while other emergency calls are waiting to be handled. Finally, the willingness and ability to address problems of neighbourhood nuisance and incivilities are also a matter of police culture. The traditional crime-fighting culture does not regard problems between people as real police work but as social work. Most senior officers managing the new

neighbourhood teams come from the 911 intervention department and are tried and tested in the traditional crime-fighting culture. For all these reasons an exclusively crime-centred approach continues to dominate the present policy, also within the neighbourhood policing teams. However, this approach fails to meet the expectations of the residents we interviewed at our roundtable discussions. The result is a compromise of the (democratic) legitimisation of the community policing policy.

Basically, from their experiences with different departments and levels of the police forces, i.e. the intervention department and the neighbourhood constabulary, citizens in both cities question the “organisational readiness” of their local police forces which implies that “the agency has in place the structure, policies, procedures, knowledge and officer skills needed to deliver a new set of police services and a new approach to crime prevention and control” (Rosenbaum, 1994, p. 350).

Furthermore, and as a consequence of the latter, it is highly questionable whether the community can fully express its needs and demands, and whether these will subsequently be taken into account within the present “community policing” policy. The decentralisation of the police organisation and the decision-making process for defining its policy did not result automatically in more community participation (Grinc, 1994; Skogan, 1990; Murphy, 1993, Bennett, 1998). Furthermore, more community participation did not automatically result in a more democratic decision-making process. Simply putting residents of a patrol sector together does not necessarily produce groups of individuals with shared values (Stone and Ward, 2000, p. 25).

Community policing principles reconsidered

This questions some of the underlying principles of community policing. According to Trojanowics and Bucqueroux (1990) the community policing concept can be considered as “oscillating” between two poles or pillars (or rather between Scylla and Charibdis?), i.e. problem-oriented and community-oriented policing (POP and COP). Community policing is supposed to derive from a balanced mix of the two components. In practice, however, one of the two poles, that is problem-oriented policing, tends to dominate, whereby it is the police who defines the problems to be tackled.

“Scientific research” is not a vehicle for promoting one’s own (normative and ideological) truth. Social sciences have to contribute to a better understanding, a “*Verstehen*”, of society and must help to explain the consequences of policy options for society. The explanations we try to give in this article are in the first place descriptions of human behaviour and their intended and unintended consequences. The objective of our research is not to find the ultimate arguments for choosing between a POP or COP-oriented policing policy. Rather we wish to indicate some of the consequences such a policy option may have for the neighbourhood and its residents.

One of the interesting comparisons between POP and COP (or more accurately between POP and community policing) can be found in Brodeurs’

own contribution to his unsurpassed textbook *“How to Recognize Good Policing”*, entitled “tailor-made policing” (Brodeur, 1998). He analyses pros and cons of both philosophies at a conceptual level. He concludes that community policing is more than POP subject to become victim of the “means over ends” syndrome, since it can only display effects on attitudes toward the quality of police service instead of presenting results on the quality of the police work itself. Furthermore, according to Brodeur, POP is credited since it is not tied to the existence of a community, nor is it addressed to a particular group of police persons.

Although these arguments cut ice, our research results give reason to believe that some of the negative consequences of POP remained underexposed in Brodeur’s excellent analysis. Brodeur admits that Goldstein generally appears to reserve a greater role for the police than for the community in setting the general objectives (Brodeur, 1998, p. 41). Our research results stress the fact that in this respect it appears that POP reinforces, on the one hand, the image that the police can manage policing on its own and, on the other hand, it confirms the community in a passive role. Therefore POP continues to rely on formal social control agents (the police). Community contribution to neighbourhood safety remains underdeveloped and, hence, this approach inspires or supports very little informal social control.

In contrast, COP, or the “community-oriented policing pillar”, can be understood as explicitly based on informal social control. This informal control is constituted and promoted through informal networks (constituted by neighbourhood residents), that focus not merely on criminality or insecurity but also pay attention to safeguarding or repairing the social cohesion of the neighbourhood. This definition of COP policy is designed to foster a longer term impact on police performance. Socio-psychological research by Lerner (1975, 1980), for example, indicates that citizens seek confirmation for the idea that they live in a society which aspires to social justice (cf. “just world theory”) and evil is punished. Support of (law-abiding) citizens, thereby, appears to be more important than a strong stand towards delinquents. Exactly this was expressed by the residents at the focus group interviews.

Consequently, policing has a strong symbolic function. COP, in theory and as a generic goal, emphasises this kind of public support and self-organisation, rendering participation, open consultation mechanisms and feedback more important. On the other hand, POP often delivers better immediate results in fighting crime than COP; this was confirmed by the meta-evaluation research of Sherman *et al.* (1997) in the USA. Given the “moral panic” in both Antwerp and Mechelen and its exploitation by the extreme right wing parties, the pressure on the police to produce quick and convincing results (via POP) increases. Nevertheless, that apparent value of POP may well diminish over time when considered from the perspectives of legitimacy and accountability. A COP-component may therefore be required as a catalyst in order to transform community policing, which is in reality dominated by a POP strategy, into an accountable and democratically legitimated practice. This expresses perhaps

the difference between an “inclusive” and “exclusive” form of community policing policy. From this perspective COP can be considered as a “moral compass”, indispensable to keeping POP-strategies on a democratic and accountable course. This bears resemblance to what Muir, more than 20 years ago, described on an operational level as the “good cop”: “Intellectually, he has to grasp the nature of human suffering. Morally, he has to resolve the contradiction of achieving just ends with coercive means” (Muir, 1977, pp. 3-4, in Reiner, 1998, p. 66). Reiner continues from this perspective: “Moral understanding may be integrated, that is, able to accommodate the exercise of coercion within an overall moral code” (Reiner, 1998, p. 66) In the end, “good policing” (cf. Brodeur, 1998) can only be exercised by (morally) “good cops”. It is our experience that this can only be achieved when constables are able to integrate the (moral) COP principles as outlined above in their daily (problem-oriented) police work. This requires considerable changes in the actual police culture, which are often neglected in the “internally focused” POP projects. Metcalfe (2001, pp. 223-4) takes the same position when he explains that POP projects in some British police forces were largely unsuccessful because they failed to integrate cultural changes, necessary to start a critical debate about what POP really meant. As a result POP was considered just another “procedure” to improve operational police work.

The relation between the public and the local authorities, and the growing-pains of multi-agency

Local governance of crime tackles problems not only through the police but also via the establishing of a broader multi-agency network which makes appeals to the public for participation. However, residents at the focus group interviews disapproved of these provisions for participation and subsequently assessed their relationship with the government as most ambivalent. This ambivalent relationship is constituted by the diversity in demands and expectations which residents have towards their neighbourhood and by the policy reaction of the local authorities regarding these demands and expectations. Our focus groups identified “passive” and “active” residents. The former want to avoid any trouble and withdraw from the public forum. Some of them can be described as “complainers” who, for several reasons, are always dissatisfied and become intolerant towards all and everything. On the other hand, there is a growing group of “active” residents who want to contribute and have a say in the renaissance and renewal of their neighbourhood.

Passive residents and “complainers” are perhaps a part of discontented and anxious people who believe things get out of their control with the advent of the “global economy”. They have growing difficulties earning a stable income and a reasonable standard of living, which increases the fear for social exclusion and poverty. This “existential” anxiety is reinforced by the crumbling of existing social networks in the neighbourhood. Networks previously established by the church, sport-clubs, scouting etc., disappear because of tendency to individualisation, which is also partly due to demographic changes

such as an increasingly aging population and the increase of singles households. Hence, the social disorganisation of the neighbourhood is not only geographical, but also takes place on the level of social interaction and integration between people. “Complainers” suffer most from this disorganisation from which they cannot escape. To quote Onslow (cf. Keeping up appearances ...), they are “fully surrounded by no fun” ... For the “complainers”, it is up to “others”, in particular the public authority, to find solutions for everything that goes wrong in the neighbourhood. Such disappointment and discontent is easily exploited by extreme right wing parties, which thrive on fear and anxiety. As a result, those most in need of mutual solidarity and social progress become easy prey for parties envisaging exactly the opposite.

On the other hand a group of “active citizens”, some of whom collaborated with our focus group, are also critical of their working relationship with the government and with other agencies involved in the multi-agency networking. Apparently, this is due to the ambivalent signals they receive from the multi-agency network regarding their participation. Furthermore, the opacity of the network is criticised. As a part of urban renewal numerous “new” professions such as “urban managers”, urban developers”, shopping mall developers”, etc. have been created. The local governance of crime, in particular the “security contracts”, also prompted a number of new “co-ordination functions” in many crime prevention projects, victim aid services, drug aid programs, etc. Finally, the overall co-ordination of the programs on an intermediate policy level introduced new professional personnel. At least the local governance of crime and the urban renewal projects created a considerable number of new jobs! The omnipresence of criminologists in these functions is also striking (see below).

The advantage appears to be that innovative plans and strategies are being developed with more professionalism and know-how. But, as a consequence this policy becomes embedded in a technocratic discourse, which is neither understood nor appreciated by the residents, e.g. at public hearings on a decentralised level discussing policy decisions (cf. Skogan in Brodeur, 1998b, p. 216). Especially those promoting the idea of “social engineering”, such as urban planners and civil engineers, use technocratic discourse while presenting their policy plans. Perhaps this illustrates and exposes the serious difficulties local government agents and civil servants have with genuine consultation and heightens their discomfort with “true human interactions”[2]. Maybe they regard the citizen as an annoying obstacle which has to be bypassed and neutralised. Mere decentralisation does not eliminate or “magic away” the existing “autocratic” and top-down management and leadership styles in the municipal apparatus. Subsequently, the possibility of intervention at these meetings is seen as fairly low. The result is that many of these public hearings or other police-community meetings become merely sounding boards for police or municipality views (Bennett, 1994). Problems of transparency and participation are furthermore related to the “plethora” of projects and initiatives which have been launched by different authorities. Each project and agency

has its own objectives, timing, financing and often originates from different policy levels. Horizontal networks have to be established for overall coordination and integration. The implementation of this “integrated” policy through a “kaleidoscope” of policy agencies becomes a highly complex, not to say complicated matter. Subsequently, it is difficult for the residents, for example, to perceive a direct link between political decisions and their implementation on the ground. For the residents affected by this policy it becomes unclear where and when policy decisions are made and what mechanisms of control and accountability there are.

The policy network for the local governance of crime becomes a jumble, a Babylonian confusion of tongues, which fails to bridge the (communication) gap between the citizen and the government and which does not produce any lasting results. Promising to honour democratic participation and self-regulation of the citizenry, free of paternalist and bureaucratic tutelage, the new multi-agency networks seem to turn out to provide less participation and more diffused regulation. Crawford (1997) described such networks as “quasi autonomous non-governmental organisations” which fit in a wider process of “downsizing the state”. This converges with a displacement from a (vertical) governing, e.g. through employment policy, to a (horizontalised) governance (Painter and Goodwin, 1995). According to Virta (2001) and Stenson (1993), (community) policing becomes hereby the technology through which this “post-Keynesian” (cf. O’Malley and Palmer, 1996) government or governance takes place. Consequently, criminality, instead of, for example, unemployment, becomes a major criterion in the allocation of financial resources to the neighbourhood. Hence, insecurity in the neighbourhood becomes a self-fulfilling prophecy: it has to be unsafe since it receives policy attention. Subsequently, politicians get (re-)elected when expressing the “moral panic” of the (Belgian) worried middle class electorate, which means that the issue of insecurity is overemphasised. The media help to produce this stigma of insecurity. Finally, the advent of criminologists and other professionals in the Belgian multi-agency networks and their growing dominance on the policy agenda reinforce the idea that priority should be given to fighting crime and insecurity (see also McLaughlin, 1992). Even our own focus group interviews, unintentionally, reinforce this image. Research is done in a political context from which one cannot escape.

This growing importance of criminality as part of the policy framework inevitably affects the priorities in the Belgian multi-agency approach and the position of the police in the network. Crucial to the idea of networks is whether it promotes an “inclusive” or “exclusive/exclusionary” policy (Virta, 2001)[3]. In Gent (Belgium), examples can be found of local multi-agency networks in social housing blocks which, for example, try to diminish incidents of youth hanging-out by organising leisure activities or helping with homework after school. Such activities serve other goals than e.g. organising citizen patrols or simply putting new locks at the entrances to keep youth from entering the social housing complexes. In the case of Gent, the willingness of the police to accept

and even encourage social workers and other social agencies to participate in the network has been crucial in the orientation of the network toward an inclusive policy which is not exclusively crime centred. In Antwerp, by contrast, some police officials and policy makers (i.e. the mayor) promote neighbourhood or block watch organisations, which sometimes thrive on a crime-centred and exclusive discourse of barring outsiders from the neighbourhood. The latter is of course not that surprising given the political and social pressure in this city from extreme right wing parties.

Finally, how does a crime-centred policy affect target groups such as youngsters, when policy attention or financial resources, for example for a playground or basketball facilities, only ever go hand in hand with the prevention of crime? When in Brussels theatre projects were co-financed for the sake of crime prevention, a number of participants withdrew because they did not want to be associated with crime. Consequently, social and community workers indicate they have to work within a framework whose principal goals they often do not endorse (Crawford and Jones, 1996). On the other hand, police and related agencies will tend to dominate, even unintentionally, the multi-agency networks. It is doubtful this will render police work more social, but social work may become like police work (O'Malley and Palmer, 1996).

Perhaps of greater importance is the fact that these "poorer" neighbourhoods, of which major internal socio-economic and cultural contrasts are an integral part, are confronted with diverging interests that are incompatible with the consensual vision of community policing. Participation and accountability sound appropriate and "politically correct", but the question remains whether or not consent can be found for a policing policy that can implement and maintain equitable justice for all. After all, socio-economic and cultural contradictions become more tangible on the community and neighbourhood level. Decentralised policing and the encouragement of community involvement logically will confront the police with these ever-diverging interests, especially when socio-economic and cultural contradictions lead to spatial segregation.

Which future for community policing?

This remark introduces our last point of discussion[4]. The concept of community policing has been developed during the last two decades as a reaction to the failing professional policing model. However, community policing was only beginning to get actual support in the late 1980s and early 1990s. Large-scale police reforms were postponed until the mid-1990s. Arendt's (1978) distinction between a phenomenon's *Ursprung* and its *Anfang* might be useful here. During the two decades when community policing gained momentum, Western society underwent substantial changes. Economic globalisation entailed a deregulation of the labour market increasing its flexibility. Such globalisation, not to say fragmentation, involves essential aspects of post-modern society. In Belgium, this process coincided with 20 years of continuous and drastic public budget cuts (to limit the gigantic public deficit). This resulted, unfortunately, perhaps unintentionally, in an increasing

dualisation in a number of neighbourhoods. As we have illustrated, this process did not fail to impact on the neighbourhoods where “society’s redundancies” (cf. Ralf Dahrendorf’s 1/3-2/3 society) are concentrated.

This altered social context also changed the meaning of community policing and its consensus model is coming under pressure. The current social context offers little opportunity for consensus. Belgium’s different political parties can only be in power (even at local level) if they form coalition governments (cf. proportional representation), and they rarely reach consensus on policy. Each responds to the problems of the so called “dualised risk society” from a different social vision. In practice, this does not usually result in a coherent policy, but rather in a contradictory one. The lack of clarity on the level of governance, as was described in this article, may thus be explained. The context of the “dualised risk society” may also explain the difficult relation with ethnic minorities, and the abrupt launch of projects targeting, for example, a hardcore of young delinquent gangs. Finally, this context helps explain the discrepancy between the relatively low level of crime in Belgium (with the exception of traffic insecurity), and the growing fear of crime (Dijksterhuis and Nijboer, 1990). Belgian citizens who are (still) relatively well off are particularly prone to serious distortion.

In a so called “risk society”, POP may be seen as a more realistic approach. COP would then likely be restricted to the better neighbourhoods only, or serve, in any case, the dominant, more affluent or more highly educated groups. For Stenson (1993, p. 385), this may result in a greater pressure on the police to align with proactive initiatives from well-organised groups who have their own regulatory agenda. In this scenario, community policing is reduced to an exclusive co-operation deal between a limited sample of “law-abiding” citizens and the police. Moreover, in that respect community policing will come to defend only very specific interests. For example, in more affluent neighbourhoods neighbourhood-watch initiatives supported or directed by the police will easily transform into a practice of barring outsiders. This may induce a “Matthew-effect”: community policing will be implemented where it is least needed while those in most need of appropriate protection and support will get, for example, “zero-tolerance” policing. This final question highlights that further choices will have to be made for the policy of “community policing” in the light of the changing social context. Will this mean that community policing simply becomes an adaptation of the globalised risk society’s social control function, i.e. the “exclusive” form of community policing, or, quite the reverse, could it be made into an instrument that somehow tempers the adverse effects of such a society, i.e. the “inclusive” form of community policing?

Postscript

At the beginning of 2001 a new chief of police was installed in Antwerp. This resulted in a policy shift. The intervention department and the neighbourhood constabulary will be integrated and furthermore be decentralised into numerous beat teams responsible for all of the daily police work in their sector.

The new beat teams will receive extra training in community policing, whereby the significance of the COP component will be emphasised. Meanwhile, the municipal authorities announced that efforts will be made to increase public participation in the decision-making process. In other words, a reorientation of security policy is possible. However, these stated goals still have to be realised at ground level. Furthermore, the question remains whether such policy shifts can still have any significant impact on present political and social developments.

Notes

1. A more elaborate overview of explanations and examples of structural and cultural resistance to community policing in Belgium can be found in e.g. Eliaerts *et al.*, 1993; Van den Broeck, 1993; Van den Broeck and Eliaerts, 1994; Van den Broeck and Easton, 1997a, b; Van den Broeck, 1998; Smeets and Strebelle, 2000; Hendrickx *et al.*, 2000; Tange, 2000; Easton, 2001; Van den Broeck, 2001. For the development of a local governance of crime in Belgium and its relation to community policing, e.g. Van den Broeck, 1995; Cartuyvels, 1996; Hebberecht, 1998; Van Campenhoudt, 2000.
2. And police officers usually “sat mute at the back, unless called upon”, exactly as Skogan describe the beat meetings in Chicago (1998, p. 104).
3. And further elaborated by her in this issue of *Policing*.
4. Which is elaborated in Van den Broeck, 2001.

References

- Arendt, H. (1978), *The Life of the Mind*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, NY.
- Bennett, T. (1994), “Community policing on the ground: developments in Britain”, in Rosenbaum, D. (Ed.), *The Challenge of Community Policing*, Sage, New York, NY, pp. 224-48.
- Bennett, T. (1998), “Police and public involvement in the delivery of community policing”, in Brodeur, J-P. (Ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*, Sage, Thousand Oaks, CA, pp. 107-22.
- Brodeur, J-P. (1998a), “Tailor-made policing: a conceptual investigation”, in Brodeur, J-P. (Ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*, Sage, Thousand Oaks, CA, pp. 30-54.
- Brodeur, J-P. (1998b), “The assessment of police performance: conclusions”, in Brodeur, J-P. (Ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*, Sage, Thousand Oaks, CA, pp. 215-22.
- Cartuyvels, Y. (1996), “Insécurité et Prévention en Belgique: les Ambigüités d’un Modèle ‘Global Intégré’ entre Concertation Partenariale et Intégration Verticale”, *Déviance & Société*, Vol. 20 No. 2, pp. 153-71.
- Crawford, A. (1997), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Clarendon, Oxford.
- Crawford, A. and Jones, M. (1996), “Kirkholt revisited: some reflections on the transferability of crime prevention initiatives”, *The Howard Journal of Criminal Justice*, Vol. 35 No. 1, pp. 21-39.
- Dijksterhuis, F. and Nijboer, J. (1990), “Slachtoffer-enquête: Een Vergelijking Tussen België en Nederland”, *Delikt & Delinkwent*, Vol. 20 No. 7, pp. 615-22.
- Easton, M. (2001), *De Demilitarisering van de Rijkswacht*, VUB Press, Brussels.
- Eliaerts, C., Enhus, E. and Van den Broeck, T. (1993), “Community policing in Belgium”, in Dölling, D. and Feltes, T. (Eds), *Community Policing – Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb, pp. 159-74.

- Friedmann, R. (2001), "Comments on the Brussels 2000 Conference", in Van den Broeck, T. and Eliaerts, C. (Eds), *Evaluating Community Policing, Proceedings of Brussels 2000*, Politeia, Brussels.
- Gramckow, H. (1994), "Kommunale Kriminalprävention: Chancen und Risiken einer neuen Präventionsstrategie", in Feltes, T. (Ed.), *Kommunale Kriminalprävention-Modelle und Erfahrungen, Fachhochschule für Polizei*, Villingen-Schwenningen, Texte, No. 3, pp. 29-54.
- Grinc, R. (1994), "Angels in marble: problems on stimulating community involvement in community policing", *Crime and Delinquency*, Vol. 40 No. 3, pp. 437-68.
- Hebberecht, P. (1998), "La Prévention Policière en Belgique: un Laboratoire pour le Développement d'un Etat Sécuritaire", in Cartuyvels, Y., Digneffe, F., Pires, A. and Robert, P. (Eds), *Politique, Police et Justice au Bord du Futur*, Mélanges pour et avec Lode van Outrive, L'Haramattan, Paris, pp. 235-45.
- Hendrickx, T., Smeets, S., Strebelle, C. and Tange, C. (2000), "la Police de Proximité en Belgique: un Bilan des Connaissances", *Les Dilemmes de la Proximité, Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, IHESI, Paris, pp. 7-28.
- Lerner, M. (1975), "The justice motive in social behavior", *Journal of Social Issues*, Vol. 31 No. 3, pp. 1-19.
- Lerner, M. (1980), *The Belief in a Just World: a Fundamental Delusion*, Plenum Press, New York, NY.
- McLaughlin, E. (1992), "The democratic deficit: European Union and the accountability of the British police", *British Journal of Criminology*, Vol. 32 No. 4, pp. 473-87.
- Mastrofski, S. (1998), "Police organization structure", in Brodeur, J.-P. (Ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and Issue*, Sage, Thousand Oaks, CA, pp. 161-92.
- Metcalfe, B. (2001), "The strategic integration of POP and performance management: a viable partnership?", *Policing & Society*, Vol. 11 No. 2, pp. 209-34.
- Muir, W. (1977), *Police: Streetcorner Politicians*, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Murphy, C. (1993), "The development, impact and implications of community policing in Canada", in Chacko, J. and Nancoo (Eds), *Community Policing in Canada*, Canadian Scholars' Press, Toronto, pp. 13-26.
- O'Malley, P. and Palmer, D. (1996), "Post-Keynesian policing", *Economy and Society*, Vol. 25 No. 2, pp. 137-55.
- Painter, J. and Goodwin, M. (1995), "Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation", *Economy and Society*, Vol. 24 No. 3, pp. 334-56.
- Reiner, R., (1998), "Process or product? Problems of assessing individual police performance", in Brodeur, J.-P. (Ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*, Sage, Thousand Oaks, CA, pp 55-72.
- Rosenbaum, D. (Ed.) (1994), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*, Sage, London.
- Rosenbaum, D. (1998), "The changing role of the police: assessing the current transition to community policing", in Brodeur, J.-P. (Ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*, Sage, Thousand Oaks, CA, pp 3-29.
- Sherman, L., Gottfredson, D., McKenzie, D., Eck, J., Reuter, P. and Bushway, S. (1997), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, a Report to the United States Congress, prepared for the National Institute of Justice, Washington, DC.
- Skogan, W. (1990), *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Cities*, The Free Press, New York, NY.
- Skogan, W. (1998), "Community participation and community policing", in Brodeur, J.-P. (Ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*, Sage, Thousand Oaks, pp. 88-106.

- Skogan, W. and Hartnett, S. (1997), *Community Policing, Chicago Style*, Oxford University Press, New York, NY.
- Smeets, S. and Strebelle, C. (2000), *La Police de Proximité en Belgique*, Bruylant, Bruxelles.
- Stenson, K. (1993), "Community policing as a governmental technology", *Economy and Society*, Vol. 22 No. 3, pp. 373-87.
- Stone, C. and Ward, H. (2000), "Democratic policing: a framework for action", *Policing & Society*, Vol. 10 No. 1, pp. 11-46.
- Tange, C. (2000), "Emergence d'un Modèle de Community Policing 'à la Belge'? Analyse de Pratiques de Terrain à Bruxelles", *Déviance et Société*, Vol. 24 No. 3, pp. 255-74.
- Tilley, N. (1993), "Crime prevention and the safer cities story", *The Howard Journal of Criminal Justice*, Vol. 32 No. 1, pp. 40-57.
- Trojanowicz, R. and Bucqueroux, B. (1990), *Community Policing, A Contemporary Perspective*, Anderson Publishing, Cincinnati, OH.
- Van Campenhoudt, L. (Ed.) (2000), *Réponses à l'Insécurité, des Discours aux Pratiques*, Labor, Bruxelles.
- Van den Broeck, T. (1993), "Community policing in Belgium II: current reforms in Belgian police forces, some remarks on organisational changes while implementing community policing", paper presented at the 11th International Congress on Criminology, Budapest, August.
- Van den Broeck, T. (1995), "Community policing in Belgium III: further remarks on current developments", paper presented at the annual meeting of the ACJS, Boston, MA, March.
- Van den Broeck, T. (1997), "Van complexe organisaties met simpele jobs naar simpele organisaties met complexe jobs, enkele bedenkingen bij de reorganisatie van de politie Antwerpen" (in English: "From complex organisations with simple jobs to simple organisations with complex jobs, assessing the police reorganisation process"), paper presented at the Opening of the Academic Year of the Antwerp Police Academy, 14 November.
- Van den Broeck, T. (1998), "Community policing in Belgium: where are we now?", paper presented at the Annual Meeting of the ACJS, Albuquerque, NM, March.
- Van den Broeck, T. (2001), "Community policing and democratic policing, will the two ever meet? A Belgian perspective", in Amir, M. and Einstein, S. (Eds), *Policing and Democracy: Special Aspects of 'Democratic Policing'*, OICJ Press, Huntsville, AL.
- Van den Broeck, T. and Eliaerts, C. (1994), "Community policing", *Organisatieveranderingen naar de Basispolitiezorg bij de Gemeentepolitie*, Politeia, Brussels.
- Van den Broeck, T. and Eliaerts, C. (1997a), "A tale of two cities. De Veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een Stand van Zaken na de Evaluatie (part 1)", *Panopticon*, Vol. 18 No. 4, pp. 353-69.
- Van den Broeck, T. and Eliaerts, C. (1997b), "A tale of two cities. De Veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een Stand van Zaken na de Evaluatie (part 2)", *Panopticon*, Vol. 18 No. 5, pp. 480-506.
- Vaughn, S., Schumm, J.S. and Sinagub, J. (1996), *Focus Group Interviews in Education and Psychology*, Sage, London.
- Virta, S. (2001), "Behind the community policing façade: governing through policing", paper presented at the ANZSOC Conference, Melbourne, February, pp. 21-3.

“Van tything tot crime fighting en terug”.

Community policing en crime fighting in historisch perspectief

*Tom Van den Broeck*¹

Het debat over veranderingen bij de politie duurt al geruime tijd. Daarbij wordt steeds gewezen op de noodzaak om het traditionele misdaadbestedingmodel of *crime fighting*-ideologie te vervangen door meer bevolkinggericht politiewerk of community policing. Naast inhoudelijk politionele argumenten beroept de community policing-beweging zich daarbij ook op historische redenen, waarbij ze in het bijzonder zichzelf (re)presenteert als een voortzetter van eeuwenoude Engelse premoderne tradities die ongelukkig genoeg in de loop van de 20^e eeuw verloren gingen. Men stelt zichzelf voor als deel van een slingerbeweging waarbij een aanvankelijk bevolkinggerichte, nabije en conflictoplossende politie wordt afgelost door een afstandelijke, centralistische en legalistische politie en daarna weer in ere wordt hersteld.

In de eerste plaats wil dit artikel historische duiding geven bij de evolutie van het Angelsaksische politiestelsel waaruit beide politiemodellen groeiden. Daarbij komt vooral het verschil in visie op de rol van politie als vorm van sociale controle aan bod. Het is in die zin dat we een slingerbeweging in de criminologie trachten te illustreren. We vonden dit passend in een huldeboek opgedragen aan een criminoloog die net hierop vaak de nadruk legde bij zijn kritische analyse van de criminologische politiek (zie bv. Eliaerts, 1984; Eliaerts, 1997a-b)

Anderzijds biedt zulk overzicht de gelegenheid om een aantal zaken kritisch aan de orde te stellen. Zo stellen we ons vragen bij de selectiviteit waarmee community policing inspiratie uit het verleden put. Hoe accuraat en compleet zijn zulke voorstellingen? Waarom wordt daarbij zelden naar de impact van maatschappelijke veranderingen op het politiestelsel verwezen? Gaat het hier wel om geschiedenisbeoefening met zin voor histori-

1. Voormalig vorser vakgroep criminologie VUB; Commissaris-auditor bij de Dienst Enquêtes van het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten. De in deze bijdrage ingenomen standpunten vertolken een persoonlijke mening en binden op geen enkele wijze het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten.

Criminologie: tussen kritiek en realisme

sche kritiek of is het eerder ideologie verpakt in een historisch kleedje? Ten slotte vragen we ons af welke functie deze historische voorbeelden hebben in het propageren van bepaalde opvattingen. Waarom wordt teruggegrepen naar een bepaalde tijdsperiode, waarom werken oude voorbeelden plots terug inspirerend? Welke consequenties kan dit hebben voor organisatie van orde en veiligheid in onze hedendaagse postmoderne samenleving?

1. Van tything tot bobby: ontwikkeling van de Engelse politiefunctie

1.1. Tythings en parish constables

De wortels van de Engelse politie reiken tot in de vroege middeleeuwen toen een Angelsaksisch collectief en civiel verdedigingssysteem van (aangeduide) burgers ontstond dat de openbare orde bewaarde, wetten deed naleven en overtreders aanhield. Deze eerste vorm van politiewerk werd het zogenaamde 'Tything-systeem' genoemd. Het bleef in gebruik tot het einde van de 13^e eeuw (Alpert & Dunham, 1992, 17; Rawlings, 2002, 8; Brogden et al, 1988, 49, Emsley, 1996, 8 e.a.).

Het betrof hier een gelaagd systeem waarbij 10 families zich verenigden in een groep, de "tything" geheten. Tien Tythings vormden op hun beurt een zogenaamde "hundred" (cf. 10 x 10). Op het niveau van de 'shire' werden de *hundreds* gesuperviseerd door de 'reeve'. Deze zat ook de rechtbank voor. *Shire* en *reeve* werd via *Shire-reeve* vervolgens samengetrokken tot ... *she-riff*. Dit geheel wordt doorgaans (zie verwijzingen supra) voorgesteld als een vrijwillig en onbetaald, gedecentraliseerd en weinig gespecialiseerd systeem van rechtshandhaving 'van en voor' burgers dat de lokale veiligheidsnaden en behoeften verzekerde. Hoewel de tythings al bestonden vóór de slag bij Hastings van 1066 werden ze na de Normandische machts-overname verder uitgebouwd en opgenomen in het feodale Frankpledge systeem (infra). Tegen de hierbij gepaard gaande centralisering rees echter ook verzet. In het 'Statute of Winchester' van 1285 werd naar een compromis gestreefd in de vorm van een nieuwe decentrale politiefunctie die evenwel duidelijk werd gekoppeld aan een bepaalde uitvoerende en formele controle-instantie. Dit werd de zogenaamde '*Parish constable*', vrij vertaald als 'parochieagent'. Hierbij diende elk lid van de parochie of gemeenschap volgens toerbeurt één jaar de functie van onbetaalde politieman uit te oefenen. Lokale ordehandhaving, het oplossen van conflicten en de arrestatie en uitlevering van overtreders aan de rechtbank behoorden tot de belangrijkste taken. Vaak wordt gesuggereerd dat dit roterende systeem 'milder'

“Van tything tot crime fighting en terug”

politieoptreden bevorderde. Wie immers als constable al te drastisch zijn taak ter harte nam zou hiervoor later de rekening gepresenteerd kunnen krijgen. De parochiale politie werd in de steden aangevuld met *watchmen* of nachtwachten (Alpert & Dunham, 1992, 19). Dit in hoofdzaak middeleeuwse politiestelsel bleef grosso modo in gebruik tot de creatie van de eerste moderne Engelse politie in 1829.

1.2. De geboorte van de moderne politie

Bij de oprichting van de eerste Engelse ‘moderne’ politie in 1829 in Londen werd teruggerepeld naar de bevolkingsgerichte erfenis van tythings en parish constables. Logischerwijze vormt dan ook deze nieuwe politie een tweede baken en inspiratie- of recyclagebron voor de huidige community policing beweging. De nieuwe Engelse politie werd dan wel opgevat als een sociale controle instantie, ze diende tegelijk ook op de instemming en medewerking te kunnen blijven rekenen van het publiek. Ze was het resultaat van een lange discussie over enerzijds de wenselijkheid van een betaalde en publieke politie en anderzijds over de controleerbaarheid en politieke onafhankelijkheid van zulke instantie. De tegenstand tegen een professioneel politiestelsel werd sterk gevoed door de berichten over de Franse politie zoals die toen onder Minister Fouché werd uitgebouwd. Deze stond in Engeland symbool voor een politieke, repressieve en centralistische politie. Zulke absolutistische politie was moeilijk denkbaar in een land dat een erg liberale politieke filosofie huldigde waarin individuele vrijheden centraal stonden. Robert “Bobby” Peel, de toenmalige *Home secretary* en sterk beïnvloed door het utilitarisme van Jeremy Bentham, was niet ongevoelig voor deze kritiek. Zijn taak bestond er dus in een nieuw politiestelsel te presenteren dat toch tegemoet kwam aan deze geformuleerde bedenkingen. In 1829 stelde hij uiteindelijk met de *First Metropolitan Police Act* een compromis voor tussen de voorstanders van de creatie van een (meer centrale) nationale politie en dezen die enkel een beperkte (lokale, gedecentraliseerde) politie voor de Londense binnenstad wilden toestaan. Bovendien werd beklemtoond dat het ging om een ongewapende *police service* en niet om een *police force*. In wat we anachronistisch als ‘*mission statement*’ kunnen omschrijven van de Londense politie worden bovenstaande opvattingen en bekommernissen goed samengevat (Braidon, 1986).

1. “To prevent crime and disorder, as an alternative to their repression by military force and by severity of legal punishment.

Criminologie: tussen kritiek en realisme

2. To recognize always that the power of the police to fulfil their functions and duties is dependent on public approval of their existence, actions and behaviour, and on their ability to secure and maintain public respect.
3. To recognize always that to secure and maintain the respect and approval of the public also means the securing of the willing co-operation of the public in the task of securing the observance of laws.
4. To recognize always that the extent to which the co-operation of the public can be secured diminishes, proportionately, the necessity of the use of physical force and compulsion for achieving police objectives.
5. To seek and to preserve public favour, not by pandering to public opinion, but by constantly demonstrating absolutely impartial service to law, in complete independence of policy and without regard to the justice of injustices of the substance of individual laws; by ready offering of individual service and friendship to all members of the public without regard to their wealth or social standing; by ready offering of sacrifice in protecting and preserving life.
6. To use physical force only when the exercise of persuasion, advice and warning is found to be insufficient to obtain public co-operation to an extent necessary to secure observance of law or to restore order; and to use only the minimum degree of physical force which is necessary on any particular occasion for achieving a police objective.
7. To maintain at all times a relationship with the public that gives reality to the historic tradition that the police are the public and the public are the police; the police only members of the public who are paid to give full-time attention to duties which are incumbent on every citizen, in the interests of community welfare and existence.
8. To recognize always the need for strict adherence to police executive functions, and to refrain from even seeming to usurp the powers of the judiciary or avenging individuals or the state, and on authoritatively judging guilt and punishing the guilty.
9. To recognize always that the test of police efficiency is the absence of crime and disorder, and not the visible evidence of police action dealing with them“.

Uit deze opsomming blijkt dat het Engelse politiemodel in zijn 'stated goals' vooral de nadruk legt op het voorkomen van criminaliteit en wanorde, en minder op het exclusieve bestrijden ervan. De tien punten benadrukken vervolgens dat de politie haar identiteit, legitimiteit en effectiviteit groten-

“Van tything tot crime fighting en terug”

deels haalt uit samenwerking met een bevolking waarvan ze het vertrouwen geniet. Daarom bleef de Engelse politie lange tijd ongewapend (Brogden, 1988, 3). Het geloof in een goed in de samenleving geïntegreerde politie behoort tot de harde kern van dit discours. Soms wordt dit al te idealistisch geïnterpreteerd als ware politie en publiek ‘symbiotisch’ inwisselbaar. Relevanter lijkt het dat Peel ons iets trachtte te zeggen over welke rol hij politie toedichtte. Om deze rol te verduidelijken gaan we te rade bij de zogenaamde sociale controletheorie. Sociale controle wordt hierbij opgevat als een vorm van min of meer bewuste externe sturing en gedragsbeïnvloeding (Cachet, 1990, 13, 27). Deze sociale controle kan formeel en/of informeel zijn. Bij informele controle is er sprake van een directe relatie tussen de controlerende andere (‘de beïnvloeder’) en het subject (‘de beïnvloedde’). Bij formele controle is er veelal een indirecte relatie tussen beide, in de vorm van een derde andere die de beïnvloeding waarneemt (Cachet, 1990, 51). Tythings en in minder mate parish constables steunden, gezien de directe relatie tussen de burgers onderling, wellicht meer op informele controlemechanismen. De oprichting van de Londense politie daarentegen vormt een eindpunt van toenemende formalisering van deze controle mechanismen in de samenleving. Wat Peel in zijn mission statement aangaf is dat deze formalisering niet te ver mocht doorschieten. In de uitspraak zit dan ook een visie vervat over hoe formele en informele sociale controle zich idealiter (kunnen) verhouden (infra). Het formele gezag van politie steunt hierbij op bestaande informele sociale controlemechanismen in een gemeenschap. Zonder deze informele mechanismen in de gemeenschap staat de formele sociale controle uitgaande van een politieapparaat, zeker op langere termijn, vrij zwak (zie ook Cachet, 1990, 74). Politie kan in dit perspectief enkel effectief werk leveren als het merendeel van de burgers zich vrijwillig aan de wet houdt. Deze vrijwilligheid steunt op bredere maatschappelijke gronden en processen van informele controle, alsook op socialisatie (gezin, onderwijs e.a.) en niet louter op politieke afschrikking (zie infra).

Kortom, het lokale, gedecentraliseerde en bevolkingsgerichte karakter van de nieuwe politie, met andere woorden de erfenis van tythings en parish constables, wordt hier gebruikt als tegenwicht voor een al te gecentraliseerd en volgens Peel ook autoritair handhavingapparaat. Een totaal geformaliseerde sociale controle (met monopoliepositie) lijkt in het perspectief van Peel op langere termijn niet houdbaar omdat het zijn legitimiteit niet kan handhaven. Bijgevolg wordt politie hier niet aanzien als de strakke en enige ‘*thin blue line*’ tegen de chaos, noch wordt een ‘pakkemannen’ mentaliteit gepropageerd zoals dat later opgeld zou maken. De onpartijdigheid en het vermijden van gebruik van geweld benadrukken integendeel het pro-

Criminologie: tussen kritiek en realisme

fessionele en faire karakter van de functie. Verder geven deze basisbegin-
selen, in theorie althans, duidelijk aan dat voor Robert Peel
criminaliteitsbestrijding, ordehandhaving en andere taken middelen zijn
voor de politie om iets te bereiken, maar zeker geen louter doel op zich vor-
men. Net zulke doel-middel verschuiving zal later de politie vaak worden
verweten. Ten slotte, de politieke onafhankelijkheid van politie wordt
onderstreept door haar verantwoording aan de wet en de kroon in plaats
van aan de regering, zoals dat in Frankrijk met de *'haute police'* wel het
geval bleek te zijn. De kenmerken van de nieuwe politie waren daarom
publiek, professioneel en gespecialiseerd. Met dat laatste wordt bedoeld dat
de politiefunctie van toen af niet meer kon worden gecumuleerd met
andere bezigheden. Private, vrijwillige en informele politiediensten bleven
verder bestaan maar werden ondergeschikt gemaakt aan de publieke politie
en behielden nog slechts een beperkte legitimiteit. Met de uitspraak *'the
police are the public and the public are the police'* wordt met andere woorden
niet enkel opnieuw de continuïteit benadrukt met de burgerpolitie uit
periode van tything en parish constable, maar wordt ook stelling genomen
in de balans tussen formele en informele sociale controle.

In nogal wat Engelse en Amerikaanse handboeken (en websites) wordt dit
verhaal (maar dan zonder het relaas over formele en informele controle)
aangeprezen om de continuïteit te benadrukken tussen deze vormen van
'proto-community policing' en de huidige moderne (bevolkingsgerichte)
politieorganisatie. Hoe sympathiek zulke vertogen ook mogen klinken, ze
zijn in meerdere opzichten problematisch. Want hoewel men hiermee enig
inzicht kan verwerven in hoe en wat vroegere ordehandhavingssystemen
deden, weinig komt men te weten over het doel waarmee en de context
waarin dit gebeurde. Evenmin wordt duidelijk waarom zulke systemen
ontstonden dan wel teloorgingen. Waarom vielen de informele controle
kaders grotendeels weg? De historische inspiratiebronnen van de gangbare
community policing literatuur worden dan ook steevast zonder enig maat-
schappelijk stutwerk gepresenteerd. Is er bovendien een relatie tussen de
aard van sociale controle en de belangen die hiermee verdedigd worden?
Welke belangen verdedigden de zogenaamde middeleeuwse tythings en
parish constables als 'burgerpolitie'? Voor welke problemen leverden ze
oplossingen? Op welke maatschappelijke (problematische) groepen richtte
ze zich? Wat betekende het om lid te zijn van een gemeenschap die zelf
politie speelde? Waren de collectieve verdedigingsmechanismen
eigenlijk wel de enige vormen van ordehandhaving? Met andere woorden
was zelfs toen zuiver 'bevolkingsgericht' politiewerk, voornamelijk
gesteund op informele sociale controle van burgers onderling, nog wel
mogelijk?

“Van tything tot crime fighting en terug”

Inzake de Londense politie ligt het verder voor de hand zich af te vragen of de negentiende eeuwse realiteit van het politiewerk wel beantwoordde aan de wensdromen van een faire en goed geïntegreerde (burgergerichte) politie. En waarom benadrukte men bij de oprichting van een geformaliseerde sociale controle organisatie zo sterk het belang van informele sociale controle in de maatschappij? Waarom zouden de inhoudelijke of organisatorische beginselen van een middeleeuwse politie zomaar kunnen worden overgenomen in een drastische gewijzigde negentiende-eeuwse context?

Antwoorden hierop vereisen een uitgebreide historische studie die buiten dit bestek valt, maar enige korte contextualisering kan ons helpen om een aantal vragen op te werpen betreffende de huidige maatschappelijke functie van community policing en welke achterliggende motieven soms schuilgaan in het propageren ervan.

1.3. Tythings: maatschappelijk tijds kader

Inzake tythings en andere varianten van burgerpolitie is er allereerst de vraag of dit wel het volledige handhavingsspectrum besloeg. Rawlings (2002, 17 e.v) toont aan dat vóór de slag bij Hastings, tythings al werden bijgestaan of zelfs gesuperviseerd door andere organismen. Voor grootschaliger optreden kon de sheriff, die hiërarchisch boven de tythings stond, door middel van de ‘hue and cry’ mannen tussen 15 en 70 jaar optrommelen om een ‘posse’ te vormen. Een term die via de vele Amerikaanse Westerns ook vandaag nog goed gekend is. En in geval van echt ernstige onlusten werd een beroep gedaan op een bereden vrijwilligerskorps, de zogenaamde ‘Yeomanry’, dat was samengesteld uit landeigenaren. Wie in Londen de Tower bezocht stond ongetwijfeld reeds oog in oog met de ‘yeomans of the guard’ als bewaker van de toren. Doorheen de tijd zullen deze Yeomanry worden ingezet als handhaver van de binnenlandse orde. In Noord-Ierland bijvoorbeeld werden ze, als exclusieve protestantse en Orangistische milite, een instrument van repressie tegen de katholieke bevolking (Smith, 1999, 101-123). Dat ze ook na de oprichting van de moderne politie niet werd afgeschaft, en integendeel herdoopt tot ‘special constabulary’, was te danken aan hun grote loyaliteit aan de macht. Wanneer de tything structuur met andere woorden onvoldoende garantie bood om controle te verzekeren tot op het laagste organisatieniveau van de samenleving, stonden andere handhavingvormen klaar om de zaak over te nemen.

De aantrekkelijkheid van het tything-systeem schuilt voor hedendaagse waarnemers in het ‘lokale’ karakter ervan, alsook in het grote aandeel van informele sociale controle mechanismen. Maar betekende lokaal en infor-

Criminologie: tussen kritiek en realisme

meel ook in dienst van de lokale bevolking? Verdedigt lokale informele sociale controle met andere woorden noodzakelijkerwijze de belangen van een lokale gemeenschap? Of was het eerder een lokale elite die voordeel deed met een gedecentraliseerde of eerder gedeconcentreerde politie (Brogden e.a., 1988, 51-52)? Kortom, wiens orde werd er verdedigd? En in welke mate kon lokale ordehandhaving autonoom optreden van hogere instanties? Na de beslissende slag bij Hastings in 1066 en de komst van de Normandiërs werden de tythings verder geïntegreerd in het zogenaamde *Frankpledge* systeem (Brogden e.a., 1988, 51-53). Om toegelaten te worden tot de Frankpledge diende men een eed van loyaliteit en gehoorzaamheid aan de koning te zweren die op zijn beurt bescherming bood aan zijn onderdanen. Vreemdelingen die in een dorp wensten te verblijven, dienden bijvoorbeeld ‘pledges’ of garanties te vinden van andere tything-leden voor hun goed gedrag. De controle op de tythings werd in de Frankpledge uit het lokale niveau gelicht en onder feodale heerschappij gebracht. Ook de sheriff werd in een hiërarchisch systeem ingepast. Zijn bevoegdheden diende hij meer en meer te delen met nieuwe functies zoals de ‘*coroners*’. Overtreders uit de lokale tythings werden niet meer berecht in de lokale *shire-courts* maar in de centrale ‘*courts leet*’ of ‘*manorial courts*’. Een van de agenten die door de manorial courts werden aangeduid was de ‘*comes-stabuli*’. Uit dit woord werd de latere *constable* afgeleid die geleidelijk aan de functie van tythingman overnam (Rawlings, 2002, 35). Deze ‘*parish constable*’ werd met de ‘*Justice of the peace act*’ van 1361 verder geïntegreerd in het gerechtelijke systeem en onder de verantwoordelijkheid van de magistratuur geplaatst. Onder constables ontstond vervolgens een hiërarchie van ‘*petty-constables*’ tot ‘*high constables*’. Volgens Brogden (1988, 54) geraakte de lokale politiefunctie hierdoor meer en meer geprangd tussen het centrale gezag enerzijds en de lokale elite en gemeenschap anderzijds en in het bijzonder tussen hun verschillende opvattingen over (het handhaven van de) sociale orde. Daarom handhaafden de tythings van langsom verordeningen die vooral het hogere gezag ten goede kwamen. Ze verschaften informatie over (al dan niet voortvluchtige) overtreders, handhaafden de bos- en kansspelwetten en, niet het minst, ze verzekerden de belastingbetaling. Persoonsdelicten die aanvankelijk met een private (bloed)wraak werden geregeld werden gaandeweg als misdrijf tegen de kroon aanzien. Het lijkt er dan ook op dat de lokale tythings en later de constables gaandeweg worden ingeschakeld in een ‘bevelslijn’ die van boven naar beneden de belangen verzekerde van de feodale landadel en clerus. Deze feodale maatschappijordening werd bovendien gestut door een sterke afhankelijkheidsverhouding tussen de heer en zijn vazallen. Deze verhouding werd gekenmerkt door een strakke sociale controle die beruiste op gesloten kringen of omschrijvingen, zoals de ‘marken’ en de ‘gilden’.

“Van tything tot crime fighting en terug”

Kortom, als tythings en parish constables worden gehuldigd als voorbeelden van een ‘proto-community policing’, dan dient men voor ogen te houden dat ze daarbij pasten in een middeleeuws mens- en maatschappijbeeld dat letterlijk en figuurlijk erg begrensd was. Wie in deze door (echte) wallen omheinde samenleving woonde en werkte bevond zich in een quasi onwrikbare orde die sterk was gericht op in- en uitsluiting, en waar bovendien iedereen zijn vaste stek in de standenmaatschappij kende. De tythings of de constables waren er alvast niet om deze feodale standenmaatschappij in vraag te stellen. De vraag is dan ook of de huidige community policing-beweging hieruit veel inspiratie kan putten.

Ondanks deze prangende vragen met betrekking tot de transposeerbaarheid van pre-staatelijke politievormen naar ons tijdgewricht wordt het tything-verleden in vele historische overzichten van community policing voorgesteld als een comfortabel, voor ons herkenbaar en zelfs wenselijk handhavingssysteem. Hier dreigt het gevaar dat geschiedenis verwordt tot een ‘pastiche’, waarbij het verleden een slechte imitatie vormt voor het (gewenste) heden (De Lint, 1997). ‘*Mind the gap*’ lijkt niet enkel in de Londense metro maar ook in de politiegeschiedenis een nuttige wenk te zijn.

1.4. Van parish constable tot bobby: industrialisering en maatschappelijke veranderingen

Effectieve informele controle gedijde het best wanneer mensen redelijk hecht en ‘nabij’ met elkaar en hun gemeenschap verbonden waren. Zulke informele controle houdt vooral stand als ze onder meer in staat is aan te geven wat of wie vreemd is, en al dan niet ‘tolerabel’ is binnen een gemeenschap. De belangrijkste verandering voor de Engelse samenleving en haar politie kwam er met de industriële en technologische revolutie. De vraag is of met de maatschappelijke veranderingen die hieruit volgden de condities behouden konden blijven voor een effectieve informele sociale controle. De handhaving van de sociale orde, vooral in de snel groeiende steden, kreeg door deze omwenteling een heel andere invulling. In de eerste plaats was er de verschuiving van politietaken verbonden aan een rurale maatschappij, zoals toezicht op faire handel op de markt (cf. het ijken van de gewichten) en het beschermen van de oogst, naar die van een industriële en verstedelijkte samenleving. Het bewaken van goederen in pakhuizen en de bescherming ervan over de weg werden nieuwe politietaken. Bescherming van eigendom en beteugeling van diefstal (onder meer op het werk) werd een nieuwe politieprioriteit. Naast deze meer ‘individuele’ wanordelijkheden was er ook collectiever protest. Deze maatschappelijk woelige periode vereiste professionalisering en differentiëring van zowel de functie

Criminologie: tussen kritiek en realisme

als dagelijkse organisatie van politie. Het oude constable systeem en de nightwatch waren niet meer tegen zulke nieuwe en in aantal toenemende taken opgewassen. Hun controle potentieel steunde vooral op informele netwerken die door de beschreven veranderingen radicaal werden afgebroken. De ontwikkeling van private politie nam ondertussen een hoge vlucht. Tijdens een vrij lange overgangperiode, van begin 17^e tot begin 19^e eeuw, werden sociale controlefuncties en in het bijzonder instantie zoals politie en gevangeniswezen in sterke mate private, commerciële aangelegenheden (Cachet, 1990, 67). De opkomst van private politievormen vormen met andere woorden een indicatie dat traditionele controlekaders niet meer effectief zijn, en dat alternatieve maatschappelijke controlevormen worden gezocht. Anderen stellen zelfs dat dit erop wijst dat private politiezorg wel eens de normale gang van zaken zou kunnen zijn, en het monopolie van de publieke politie van midden negentiende tot einde twintigste eeuw de uitzondering zou kunnen vormen (Zedner, 2006). De erg ongelijke behandeling door deze geprivatiseerde handhavingsmechanismen, maar ook de brutaliteit waarmee het leger en de paramilitaire Yeomanry optraden bij ordehandhaving deed in elk geval toen de vraag naar een civiele en publieke professioneel uitgebouwde politie toenemen. In de rurale gebieden waar de constables wél naar behoren bleven functioneren wou men echter niet weten van zulke nieuwe politie gezien die haar macht wel eens ten voordele van de centrale overheid zou kunnen misbruiken (Alpert & Dunham, 1992, 21)

Kortom, bevolkingsgroei, verstedelijking, toenemende geografische mobiliteit, de opmars van privé-bezit en marktprincipes deden het oorspronkelijke informele ordehandhavingssysteem in zijn voegen kraken. Productiviteit en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, efficiëntie en uniformiteit werden nieuwe maatschappelijke vereisten die nauwelijks nog op informele basis konden worden gereguleerd. Anderzijds werd men door de enorme schaalvergroting onderling ook veel afhankelijker en kwetsbaarder. Vooral de toename van collectief politiek protest, criminaliteit en 'wanordelijk' gedrag bedreigden in de achttiende en negentiende eeuw uiteindelijk de ganse economische en politieke stabiliteit. Hierdoor wordt onvermijdelijk een beroep gedaan op meer formele maatschappelijke regulering. De creatie van een moderne politie maakt deel uit van zulk uitdijend formaliseringsproces (Cachet, 1990, 63).

Vervolgens werd Peel en zijn jonge politie als formele controle instantie al snel geconfronteerd met een dilemma. De maatschappelijke ontwikkelingen die in de achttiende en negentiende eeuw leidden tot een toenemende formalisering tasten verder de rol aan van informele controlekaders en socialisatie. Maar Peel begreep ook, getuige zijn mission statement, dat net

“Van tything tot crime fighting en terug”

deze een noodzakelijke voorwaarde vormden voor effectieve sociale controle. Formalisering bijt met andere woorden in zijn eigen staart: het tast door het ‘wegdrummen’ van informele controle de condities aan voor een effectief en adequaat functioneren van formele controle. Louter formele controle in de vorm van pure repressie bleek met andere woorden praktisch en politiek ineffectief. Doeltreffender bleek het om de armoede zelf van langsom te problematiseren en te criminaliseren. Hiermee vond ook de transitie plaats van *classe laborieuse* tot *classe dangereuse* (Cachet, 1990, 64). Controle door disciplineren bood uitzicht maar diende hiertoe sterk uitgebreid en tegelijk geïnternaliseerd bij de werkende klasse. Ook de midelen tot disciplineren, zoals politie, dienden geïnternaliseerd en aanvaard. Vandaar de symbolische verbinding tussen de nieuwe politie en de oude maar meer aanvaarde ordehandhavingvormen zoals tything en parish constables. Het discours over het glorieuze politieverleden diende met andere woorden vele meesters, niet het minst diende het als middel om het verzet tegen de nieuwe politie te milderen (Reiner, 1995, 123). Behoudens politie werden daarbij nog vele nieuwe ‘disciplinerende’ instanties en beroepsgroepen in het leven geroepen. Tegelijk ontstonden de moderne gevangenissen, de psychiatrische ziekenhuizen en de asielen. Gevangenissen werden in panopticonstijl ontworpen door de Engelse filosoof Bentham. Het panopticon symboliseert daarbij de alomtegenwoordige controle en surveillance. De kracht van het panopticon gaat niet uit van de reële en directe controle op één persoon maar van de indirecte en alomtegenwoordige controle van iedereen. Afschrikking krijgt hiermee een andere invulling. Het preventief patrouilleren door de straten, zoals ook de politie in Londen deed, maakte van de politie als het ware een mobiel panopticon. Het is dan al lang niet meer de naaste ‘buurman’ (tything-man) of onbetaalde dorpsagent die via lokale en persoonlijke informele sociale controle de orde mee handhaafde. Hieruit volgt tevens de vraag of er minstens geen ernstig spanningsveld bestaat tussen kleinschalige lokaal gedecentraliseerde vormen van (al dan niet informele) sociale controle zoals dit ook door de huidige ‘wijkagent’ wordt uitgeoefend en meer op surveillance gerichte grootschalige vormen van controle. Voor community policing betekent dit de prangende vraag of zulke uiteenlopende zaken wel compatibel kunnen zijn in één organisatie, laat staan dat ze door een en dezelfde persoon kunnen worden uitgeoefend (De Lint, 1997). Opvallend daarbij was ten slotte dat verscheidene landen met de creatie van een moderne politiemacht eerst in hun koloniën experimenteerden. Een plaats waar de disciplineren van de ‘inlanders’ een nog ‘evidentere’ vereiste vormde. Volgens een ‘revisionistische’ visie van de politiegeschiedenis (Brogden et. al., 1988; Reiner, 1985) diende een discours over ‘*the police are the public and the public are the police*’ dan ook hoofdzakelijk om het bredere maatschap-

Criminologie: tussen kritiek en realisme

pelijk offensief van controle en disciplineren te stutten. Het beeld van de nabije en burgerlijke politie beoogde in die zin ook een sterke ideologische impact op de mensen. De vraag rijst hier of de huidige community policing-retoriek al bij al dezelfde, en al minstens even ambigue, functie vervult (zie epiloog).

De Londense politie uit 1829 was bijgevolg niet het resultaat van een eenvoudige face lift van parish constable tot politieagent. Deze nieuwe organisatie werd in een turbulente periode van versnelde maatschappelijke veranderingen gecreëerd en ingezet om de politieke stabiliteit (en dominantie) veilig te stellen. Ze stond daarbij echter niet boven dit maatschappelijke tumult, maar werd er integendeel in grote mate door bepaald, om niet te zeggen dat ze er het resultaat van is. Wat de nieuwe politie deed en hoe ze dat deed werd vervolgens in grote mate bepaald door de mate van medewerking, steun of verzet die ze daarbij ondervond in de samenleving (Rawlings, 1995, 129). Community policing-principes en -veranderingen dienen in deze zin bijgevolg onderzocht in relatie tot de veranderingen in de maatschappelijke omgeving van de politie.

2. Van bobby tot cop: ontwikkeling van de Amerikaanse politie

Met het aanmeren van de Mayflower in Boston start begin 17^e eeuw de kolonisatie van Noord-Amerika door de Britten. Onder het koloniale bewind bestond er een vorm van politieorganisatie, sterk gelijkend op de Engelse nachtwachten, aangevuld met functies als *sheriff* en *posse*. Maar zoals in het moederland viel er in de V.S. aanvankelijk nogal wat af te dingen op de kwaliteit van deze instanties. Verandering kwam er pas in de jaren dertig van de negentiende eeuw en dit naar aanleiding van enkele zware onlusten in de groter wordende steden. Hieruit bleek dat een permanent ordehandhavingssysteem vereist was. De Londense politie diende als voorbeeld. In vele opzichten is de Amerikaanse politie dan ook een erfgenaam van de Angelsaksische politiegeschiedenis. Toch werd het politieoptreden beïnvloed door specifieke Amerikaanse omstandigheden. De Verenigde Staten zijn het immigratieland bij uitstek. Het samenleven van deze verschillende groepen immigranten ging niet van een leien dakje. De culturele verschillen waren groot en elke nieuwe golf van immigratie stelde telkens de (dominerende) waarden en normen van de oorspronkelijke kolonisten in vraag. Vele diensten, waaronder de politie, werden decentraal georganiseerd in de verschillende stadswijken. Deze decentralisatie werd in de hand gewerkt door de bestuurlijke versnippering. Dit paste geheel bin-

“Van tything tot crime fighting en terug”

nen de typische ‘pioniersmentaliteit’ van de oorspronkelijke kolonisten. Wie wou, trok verder en vestigde een nieuwe gemeenschap. Staatsinmenging en controle van buitenaf waren taboe. In de Verenigde Staten van Amerika bestaat sindsdien een diep gewortelde afkeer van federale staatsinmenging.

De politie bleef daardoor een lokale maar ook sterk versnipperde aangelegenheid. Politie (en brandweer) werd lokaal gerekruteerd en wijkgebonden ingezet. De impact van centrale commissariaten op hun optreden was beperkt. Waar aanvankelijk ook de Amerikaanse politie enkel de knuppel droeg, deed de sterke toename aan gewapende burgers de vraag naar bewapening sterk toenemen (Alpert & Dunham, 1992, 23). De kolonisatie van het achterland, *the ‘final frontier’*, legde mee de basis voor dit belangrijk cultureel gegeven. Onder impuls van puriteinse politici nam het aantal verbodsbepalingen, o.a. met behulp van de beruchte droogleggingwetten, ook gestaag toe. De illegale handel die ervan het gevolg was, resulteerde in veel geweld, ook tegen en van de politie. Al deze gebeurtenissen hebben sinds het midden van de 19^e eeuw de basis gelegd voor de geweldcultuur die zo kenmerkend is voor de V.S. en die ook de politie in haar greep kreeg.

Qua organisatie bleef de politie sterk lokaal. In die mate zelfs dat men tegenwoordig van de ‘politieke inbeddingsperiode’ spreekt. Omstreeks het begin van de 20^e eeuw werd de gemeentelijke overheid en haar politie bestuurd als een ‘grootstedelijke politieke machine’ (Gaines, 1994, 53-54). Het ‘patchwork’ van etnische wijken stond onder de controle van politieke patronage systemen (Reiss, 56). De politie verzorgde niet enkel de ordehandhaving maar stond in voor een brede waaier aan sociale diensten zoals het desinfecteren van woningen, het herbergen van daklozen, de bekende ‘soeplijnen’ en gaarkeukens en ten slotte het opvangen van weggelopen of rondlopende kinderen (Monkkonen, 1981; Gaines, 1994, 54; Kelling & Coles, 1997, 73). De lokale inplanting en afhankelijkheid van het lokale bestuur zorgden in die zin voor een sterke politionele nabijheid en betrokkenheid bij het gemeenschapsleven. Anderzijds leidde de verwevenheid van politie en bestuur tot (politiek) misbruik. Corruptie bij politie en andere stedelijke diensten werd schering en inslag. Een toestand die ook aan bod komt in *Gangs of New York*, de film over de ontstaansgeschiedenis van New York. Dit deed de roep om een betere controle op de politie toenemen. Om corruptie en onbetrouwbaarheid tegen te gaan wou men vooral de band verzwakken tussen politie, publiek en (lokale) politiek. Dit bracht een dynamiek van centralisering en professionalisering op gang.

Criminologie: tussen kritiek en realisme

2.1. Uit de wijk, in de auto

Territoriale centralisering en meer controle op het gedrag van politieambtenaren moesten de afstand tussen politie en publiek vergroten. Een evolutie in die zin was al op het einde van de vorige eeuwwisseling ingezet met de invoering van een centraal commissariaat van waaruit de agenten hun rondes zouden starten. Geleidelijk aan werden de agenten weggetrokken uit de eigen buurt en kregen ze vooraf uitgestippelde voetrondes in andere stadsdelen. Op de kruising van zulke 'beats' werden palen geplaatst met metalen dozen en zwaailichten erop, de zogenaamde 'call boxes' ook goed gekend van de films van Laurel & Hardy.² De uitvinding van de draagbare radio gaf ten slotte de mogelijkheid iedereen in te zetten en toch bereikbaar te blijven. Het steeds toenemende gebruik van de auto voltooide dit proces. Waar de agenten aanvankelijk nog met de auto in de wijk werden afgezet en terug opgehaald waar patrouille werd gelopen, bleven ze eens er voldoende auto's beschikbaar waren in de auto rondrijden. Door de radio dispatching werd het mogelijk deze auto's in verschillende sectoren van de stad te laten patrouilleren en toch centraal aan te sturen. Hierdoor ontwikkelde zich het zogenaamde Amerikaanse patrouillesysteem waarbij agenten zo fijnmazig mogelijk over het ganse grondgebied worden verspreid om bij eventuele oproepen snel ter plaatse te kunnen geraken. Ten slotte, door in de auto te zitten, werden politiemensen steeds beschikbaar en deze beschikbaarheid werd de norm voor het politiewerk. 'In service' betekende rondrijden in auto's, 'out of service' betekende het afhandelen van oproepen en contact met burgers. Tegen de tweede wereldoorlog waren de meeste korpsen gemotoriseerd en de voetpatrouilles afgeschaft.

2.2. De 'reform' beweging

Maar het 'kleine verhaal' van de veranderingen in politiële strategie en tactiek past hier opnieuw in een 'groter verhaal' over veranderende opvattingen over de rol van politie in de samenleving (Berki, 1992). Belangrijkste protagonisten in het verhaal over de zoektocht naar een andere rol voor de politie zijn Richard Sylvester en August Vollmer enerzijds en J. Edgar Hoover, William Parker en O.W. Wilson anderzijds. De eerste twee worden vaak aanzien als de 'peetvaders' van wat uiteindelijk de *reform* of hervor-

-
2. Omstreeks 1880 werd een telefoon in de call box geïnstalleerd zodat de agent het hoofdkwartier direct kon bellen. Door de verspreiding van telefoon in de privéwoningen kon de (gegoede) burger, die tot dan toe zelf naar het commissariaat kwam, van thuis uit de politie bellen. Het commissariaat verwittigde op zijn beurt de agent op ronde via de callbox.

“Van tything tot crime fighting en terug”

mingsbeweging zou gaan heten. De drie laatste bouwden verder op hun werk maar stuurden het een heel andere richting uit (Kelling & Coles, 1997, 75-76).

Sylvester, superintendent van het Columbia Police Dept en Vollmer, politiefchef van Berkeley, creëerden het zogenaamde professionele politiemodel dat volgens hen stond voor een ‘professionele politie’, geleid op eigen kracht en kennis, zonder politieke patronage. Politiewerk noodzaakte een grote professionele autonomie met een brede toepassing van de discretionaire macht (Manning, 1978, 16). De politiemann had een morele voortrekkersrol. Onder impuls van Vollmer startte de politie met verschillende jeugd(delinquentie)programma’s³. Vollmer en Sylvester hadden een idealistisch beeld van het politiewerk dat ondanks de grotere professionaliteit sterk verankerd diende te blijven in de sociale realiteit. Niet zozeer criminaliteitsbestrijding dan wel het voorkomen ervan stond hierbij centraal. De individuele politieagent diende een professional te zijn die rigoureuus was geselecteerd en opgeleid in een progressieve politieschool die de dienstverlening en efficiëntie hoog in haar vaandel voerde. Op ‘wetenschappelijke’ wijze kon worden bepaald welke speciale vaardigheden op welke momenten waren vereist om de politiefunctie efficiënt uit te oefenen. Dit laatste idee werd geput uit het toen opgang makende ‘*scientific management model*’ van Frederick Taylor (infra). Desondanks ging Vollmer volgens Kelling en Coles (1997, 75) niet akkoord met de sterke routinisering van het werk zoals dit concept voorstond (infra). Integendeel, probleemoplossing vereiste volgens Vollmer een grote discretionaire macht en organisationele autonomie.

Toch hielden deze ideeën niet stand en evolueerde de politie juist wel in de richting van het ‘Tayloriaanse’ management. Daarvoor zorgden de twee discipelen van Vollmer, namelijk Parker van de L.A.P.D. en Wilson van de Chicago police. Waar Vollmer de politiefunctie trachtte te verruimen, vernauwden zij deze (Kelling & Coles, 1997, 76). Inspiratie hiertoe vonden ze bij het FBI en het ‘ijzeren bestuur’ van J. Edgard Hoover. Vooral de manier waarop Hoover vanaf 1924 professionaliteit en efficiëntie bij de F.B.I. bereikte door bureaucratische “Weberiaanse” organisatieprincipes in te voeren werkte inspirerend (Kelling & Moore, 1988, 10).

3. In 1917 duidde de New Yorkse politie tien welzijnsagenten aan om in de verpauperde wijken ‘onhandelbare’ jongeren te begeleiden. In 1918 presenteerde Vollmer een paper op het IACP congres met als titel: “de politie als sociale werker”.

*Criminologie: tussen kritiek en realisme**2.2.1. Bureaucratiemodel van Weber en het scientific management van Taylor*

In elke cultuur is er een karakteristieke institutie die de fundamentele organisatiewijze van haar samenleving reflecteert. Voor de samenleving ten tijde van de tythings was dit de clan en haar bloedband. Vervolgens werd het feodalisme de basis voor sociale organisatie. Hoewel deze instituties een hoge ceremoniële complexiteit konden bereiken, bleef hun organisatiewijze eenvoudig met weinig functionele differentiatie. Met de industriële revolutie, en het ontstaan van de natiestaten groeide ook (de noodzaak aan) een nieuw administratief systeem. De bureaucratie en de bureaucrativering vulden deze leemte op (Bensman & Rosenberg, 1963). Volgens Max Weber, wiens werk hierover dé inspiratiebron werd van vele latere studies, omvat de bureaucratie een ganse manier van organiseren, administreren, disciplineren en controleren. Geïnspireerd door de successen van het Pruisische leger omschreef hij begin twintigste eeuw de kenmerken waaraan een efficiënte organisatie diende te voldoen en die kunnen worden samengevat als a) doorgedreven arbeidsdeling en specialisatie; b) hiërarchische autoriteit, waarbij vooraf is vastgelegd wat vanuit elke positie aan de bekleeder van een lagere positie kan worden opgelegd (Eliaerts & Enhus, 1992, 115); c) disciplineren en controle, waarbij alle taken binnen de bureaucratie vooraf zijn bepaald en vastgelegd in regels en procedures en ten slotte d) administratieve onpersoonlijkheid, want bureaucratische autoriteit komt van de functie, niet van de persoon. De bureaucratie ziet zichzelf als een 'goed geoliede machine', een superieure organisatiewijze waarvan de leden hun taken nauwkeurig, snel, ondubbelzinnig en onpartijdig, discreet, eenvormig en met grote continuïteit vervullen. Daardoor vallen mensen in de bureaucratie samen met hun functie. Weber zei het als volgt: "*The fully developed bureaucratic mechanism compares with other organisations exactly as does the machine with the non-mechanical modes of production*" (Weber, 1922/1958, 214). Daarom is de bureaucratie meer dan een loutere organisatiewijze, het werd de uiting van een technologisch en modernistisch wereldbeeld dat een groot geloof huldigde in de maakbaarheid en ordenbaarheid van de samenleving. Bureaucratie en modernisering staan dan in het 'grote verhaal' gelijk voor orde, zuiverheid en regulering. Vertaald in het 'kleine verhaal' van de dagelijkse organisatie van werk en leven betekent 'orde' de arbeid die mechanisch en strak gereguleerd verloopt.

In jonge, maar snel industrialiserende naties met slecht opgeleide werkers, zoals de Verenigde Staten, werd de militaire of mechanische benadering van het bureaucratiemodel al snel populair en uitermate functioneel om de industriële productie op te drijven. Het lopende bandwerk in de autoassemblage, met in het bijzonder de beroemde Ford-T uit 1908, vormt hier-

“Van tything tot crime fighting en terug”

van het bekendste voorbeeld. De arbeiders hoefden niet langer een gehele auto te kunnen assembleren, doch enkel hun eigen gespecialiseerde taak te beheersen. Standaardisatie en routinisering van die taak hielpen daarbij. Hoe minder de arbeiders werden ‘afgeleid’ door inzicht in het geheel, des te meer konden ze zich concentreren op hun eigen taak. Deze managementfilosofie die bekend werd als het scientific management of Taylorisme kenmerkte zich, zoals de Weberiaanse bureaucratie, door een scherpe scheiding tussen denken en doen, door sterk gespecialiseerde functieomschrijvingen en het geloof dat er één beste manier is om opdrachten uit te voeren. Beide concepten ondersteunden de genese en voltooiing van de moderne industriële samenleving met haar specifieke productiemethodes en arbeidsverhoudingen die ook beter gekend werd als de Fordistische samenleving.

2.2.2. Hoover en de FBI

Toen J. Edgard Hoover in 1924 aan het hoofd kwam van deze FBI paste hij de Weberiaanse en Tayloriaanse organisatieprincipes toe op zijn organisatie. Hoover had geen hoge pet op van ‘collegiale’ controle in de politie zoals Vollmer ze voorstond, maar versterkte de quasi-militaire commandostijl en de nauwe ‘span of control’. In de erg hiërarchische FBI organisatie dienden de chefs van elk organisatieniveau meerdere malen per dag aan hun overste te rapporteren. Helemaal bovenaan stond uiteraard Hoover. De accountability van de federale politie verschoof hiermee van een politieke autoriteit naar een bureaucratische. De sleutel tot de veranderingen was standaardisatie van het werk, van de administratie en van de archivering. De eigen opleidingsschool droeg bij tot deze uniformiteit. De federale agenten werden bekend onder de naam ‘G-men’. Groot aanzien en bekendheid zouden de federale agenten verwerven met hun strijd tegen de maffia ten tijde van de ‘drooglegging’. De FBI acties tegen ‘baby face’ Nelson, Al Capone, John Dillinger, Bonnie Parker en Clyde Barrow e.a. werden wereldberoemd (Alpert & Dunham, 1992, 29).

2.2.3. Taylorisering van de lokale politie

De steile opgang van het FBI vormde op zijn beurt de inspiratiebron van Parker en Wilson, die conform de Tayloriaanse en Weberiaanse principes de politieorganisatie verder opsplitsten in gespecialiseerde afdelingen zoals de verkeerspolitie, de recherche, de narcotica, de interventiepatrouilles e.a. De concentratie van personeel (zie voorgaande) in centrale commissariaten vergemakkelijkte deze specialisering. Het verschil tussen basis, midden en topkader nam sterk toe. Door het toenemende belang van criminaliteitscontrole werd de recherche steeds belangrijker. Wie bij de *plain clothes*

Criminologie: tussen kritiek en realisme

afdeling geraakte stond in hoger aanzien dan de gewone straatagent. Hierdoor ontstonden ook verschillende subculturen binnen de politie.

2.2.4. Het 'professionele misdaadbestrijdingsmodel'

In de Verenigde Staten van Amerika onderging de nabijheidgerichte Angelsaksische politie dus een fundamentele verandering. Als reactie op de bestuurspraktijk van politieke patronage en corruptie verhoogde men de autonomie van politie ten aanzien van bestuur en publiek door middel van centralisering en schaalvergroting. De impact van de FBI-bureaucratie valt hier nauwelijks te onderschatten. Deze veranderingen kunnen met andere woorden worden geïnterpreteerd als oplossing voor de maatschappelijke problemen waarmee de toenmalige politie werd geconfronteerd. De impact van deze evolutie op de organisatie van het werk en de politietaken valt evenmin te onderschatten. Waar voor de gemeenschap ordehandhaving en het oplossen van conflicten belangrijke politietaken waren om het samenleven mogelijk te maken, richtte de nieuwe bureaucratische en technocratische logica zich vooral op handhaafbare regels en procedures. Een brede, preventieve, op ordehandhaving georiënteerde taakuitvoering vernauwde hierdoor tot een legalistisch georiënteerde criminaliteitsbestrijdende politiefunctie. Criminaliteitsbestrijding vormde dé legitimering om een maximale organisationele autonomie in optreden te bereiken. Omwille van deze criminaliteitsbestrijding werd snelle interventie de centrale notie in het professionele politiemodel. Ook de legalistische criteria waren een middel om los te komen van de bevoogding van de lokale politiek en de politieke autonomie te verhogen. Als gevolg hiervan werden voetpatrouilles op de straat met directe contacten met het publiek vervangen door 'professionele' dit wil zeggen afstandelijke en reactieve procedures, uitgevoerd in snelle interventiewagens. Afstandelijkheid in optreden ten opzichte van de bevolking werd vervolgens een manier om de onkreukbaarheid van de politie te beklemtonen. Intern volgde de politie de beschreven Weberiaanse en Tayloriaanse organisatie- en productiemethodes. In die zin vormt het professionele misdaadbestrijdingsmodel de politievorm bij uitstek van de moderne, industriële 'Fordistische' samenleving.

Dit politiemodel prikkelde de verbeelding van het grote publiek dat onder meer via de nieuwe media ingewijd werd in dit politiemodel. In de eerste populaire tv-politieserie *Dragnet* uit de jaren vijftig van de voorbije eeuw beperkte de speurder zijn omgang met het publiek tot de zin '*just the facts, ma'am, just the facts...*' (Trojanowics et al, 2002). Sindsdien en tot en met *Miami Vice* en *N.Y.P.D. Blue* vandaag, wordt de dominante visie van het professionele politiemodel via de massamedia voortdurend bevestigd. Over

“Van tything tot crime fighting en terug”

de ganse wereld zijn vele politiekorpsen, om niet te zeggen de meeste, dit Amerikaanse voorbeeld gevolgd.

2.3. Samenvatting

Community policing ziet zichzelf als voortzetter van een politietraditie die aanvangt met de uitbouw van collectieve civiele verdedigingsystemen in de Saksische vroegmiddeleeuwse samenleving. De politie ontstond hierbij naar verluidt uit een zelforganisatie van burgers die in naam van de ganse lokale gemeenschap zorg droeg voor de veiligheid op het territorium. Vele eeuwen later werd in Engeland naar deze wortels teruggegrepen. Hieruit putte men in 1829 inspiratie bij de oprichting en organisatie van de eerste moderne politie, de London Metropolitan Police. Deze werd een belangrijk rolmodel voor andere politiekorpsen in de rest van de Angelsaksische wereld. Zo ook in de Verenigde Staten van Amerika, waar in de negentiende eeuw een radicaal gedecentraliseerde politie werd uitgebouwd met een sterke ‘nabijheidcultuur’ tussen bevolking en politie. Als gevolg van specifieke politieke en institutionele ontwikkelingen bleek daarbij ook een sterke afhankelijkheid te groeien tussen politie en lokaal bestuur. Dit ontspoerde tot een systeem van ‘politieke patronage’ waarbij politie werd ingezet om de belangen van het lokale politieke bestuur veilig te stellen, al dan niet met corruptie en andere laakbare praktijken als gevolg. Een reactie bleef niet uit. Om het politiewerk beter te controleren en de politieke autonomie ervan veilig te stellen werd de politie gecentraliseerd en het contact met publiek sterk beperkt. De taakuitvoering werd door middel van afschrikking en snelle interventies vooral gericht op misdaadbestrijding. Intern in de organisatie viel onder impuls van bureaucratisering en Taylorisering een gelijkaardige evolutie van centralisering en specialisering op te tekenen die de formalisering van de sociale controle functie ondersteunde en bevorderde. Hieruit groeide in de eerste helft van de twintigste eeuw het zogenaamde ‘professionele misdaadbestrijdingmodel’ of ‘crime fighting politie’. Dit model zou zich na Wereldoorlog II over de ganse westerse wereld verspreiden en uitgroeien tot de meest gangbare wijze van politieorganisatie. Van de weeromstuit ontstond de laatste decennia ongenoegen over zulke centralistische organisatie- en werkwijze. Een tegenbeweging kwam op gang, community policing geheten. Deze tracht terug te grijpen naar de gedecentraliseerde oorsprong van de Angelsaksische politie en informele sociale controle kaders te herstellen.

Er lijken met andere woorden verschillende, soms tegengestelde, visies te bestaan op de functie en organisatie van politie. Achter de organisatorische en bestuurskundige verschillen tussen het professionele misdaadbestrij-

Criminologie: tussen kritiek en realisme

dingmodel en zijn Angelsaksische voorloper en inspiratiebron voor community policing gaan ook andere opvattingen schuilen over de rol van politie als sociale controle instantie. Deze verschillende visies blijken zich elkaar als het ware in een pendelbeweging af te lossen. Enerzijds is er een vorm van politie die vooral oog zou hebben voor de bewaring van de vrede en orde in de samenleving en dit tracht te bewerkstelligen door een zo lokaal mogelijke organisatie en inbedding. In deze visie verkrijgt de politie haar autoriteit en legitimiteit vooral uit de steun van de gemeenschap aan het politiewerk. De formele sociale controle functie van politie staat hierbij niet los van de informele sociale controle vanuit de gemeenschap. Niet enkel de functie van politie maar ook de stijl van optreden zou hierdoor worden beïnvloed. Wie immers goede banden met de gemeenschap nastreeft, kan deze gemeenschap niet ongestraft in het harnas jagen door blijvend agressief of brutaal optreden. De politie staat hier veeleer voor 'peace-keeper'. Maar indien de banden met het publiek, of hun politieke vertegenwoordigers, in dit model te nauw worden, komt de neutraliteit en onpartijdigheid van politie in gevaar. Anderzijds is er de functie van politie als vertegenwoordiger van het (centrale) gezag en in die optiek vooral wetten en verordeningen handhaaft en meer beteugelend optreedt. Autoriteit en legitimiteit van politie volgen in dit geval uit de verbinding met het gezag. De formele sociale controle rol van de politie primeert hier op eventuele informele controle mechanismen in de samenleving. Afstand tot de lokale gemeenschap is in deze visie wenselijk om onpartijdig de wet te kunnen toepassen. Politie staat hier veeleer voor 'lawenforcer'. Het relaas over de relatie of 'pendel' tussen formele en informele sociale controle raakt een harde, doch doorgaans vrij impliciet verwoorde, 'kern' van het community policing discours, namelijk de (her)waardering van informele sociale controle, en de opvatting dat de politie als formele sociale controle instrument dit proces kan ondersteunen.

3. Epiloog: community policing revisited

Maar hoe sympathiek en waardevol ons nu de omslag kan lijken van een afstandelijke en centralistische politie naar een andere decentrale en meer democratische, 'dicht bij de mensen' opererende politie; deze omslag voorstellen als een terugkeer naar een *paradise lost* met oude, verloren gewaande praktijken, blijft erg problematisch. Het institutionaliseert mythes over politiewerk op dubieuze historische gronden. Het lijkt bovendien anachronistisch omdat het abstractie maakt van de maatschappelijke omgeving waarin de oude politiestystemen gedijden. De rol van de Staat of het centrale gezag was in een middeleeuwse samenleving waarin de

“Van tything tot crime fighting en terug”

tythings en parish constables opereerden alvast fundamenteel verschillend van ons tijdsvak, niet het minst omdat er in de middeleeuwen nauwelijks sprake was van een centrale staat zoals we die nu kennen. In die zin dient community policing te worden begrepen als de mythe van de watchman samenleving (Crank, 1994).

Maar net dat zou wel eens een sleutel tot de verklaring kunnen zijn van de aantrekkingskracht van community policing bij ondermeer als conservatief geboekstaafde auteurs. Daarom dient de vraag opgeworpen of met het huidige terugtreden van de staat misschien een aantal ‘prestatelijke’ private of civiele controlemechanismen terug op het voorplan treden. Heeft de community policing-beweging dit gefaciliteerd? Zit onder de nostalgia naar de watchman een nostalgia naar een samenleving zonder centrale Staat waarbij de meeste overheidsvoorzieningen (terug) geprivatiseerd zijn? Wensen bepaalde voorstanders ervan daarom juist wel naar sterk begrensde gemeenschappen terug te keren waarin eerder private en/of civiele politievormen de dienst uitmaken? De link met zogenaamde *gated communities* ligt voor de hand. Stoten we hierdoor op de échte ideologische drijfveren van sommige voorstanders van decentralisatie en civilisering van politie? Het valt buiten ons bestek dit volledig uit te spitten. Hiernavolgende korte opmerkingen geven echter alvast enkele voorzetten tot een broodnodig debat hierover.

In elk geval herschrijft community policing en zijn voorstanders de politiegeschiedenis zodat decentrale niet-statelijke en deels geprivatiseerde politievormen de normale gang van zaken lijken, en de publieke staatspolitie de uitzondering lijkt (Kappeler & Kraska, 1998). Bijgevolg lijkt niet community policing discontinu in de geschiedenis maar wel het professionele misdaadbestrijdingmodel. Voor de politiewetenschappers die het model verdedigen, vertegenwoordigt het ‘paradigma van’ de community policing dan de ‘normale’ politiewetenschap, en het professionele misdaadbestrijdingmodel het ‘oude’, afgedane paradigma. Daarmee verstevigt men gelijk zijn eigen positie.

De functie van community policing kan in dit alles als tweërlei worden begrepen, namelijk als descriptief en als prescriptief. Descriptief omdat ze een aantal behoeften ‘beschrijft’ inzake politie- en veiligheidsbeleid die het gevolg zijn van de snelle veranderingen die onze maatschappij ondergaat, ondermeer als gevolg van de mondialisering en deregulering van de economie, en die in de zogenaamde ‘risicosamenleving’ resulteerden. In deze ‘risicosamenleving’ werd het risico op slachtofferschap van criminaliteit en onveiligheid daarbij zowel geglobaliseerd als gepersonaliseerd (Johnston, 1997). Als gevolg van de globalisering nam de dreiging van criminaliteit en

Criminologie: tussen kritiek en realisme

onveiligheid toe, maar tegelijk werd ze ook ongrijpbaarder. Het noodzaakt de politie tot 'smarter policing', met daarbij meer aandacht voor surveilleren, screenen en afschrikken van gevaarlijke (cf. terrorisme, georganiseerde misdaad) ongewenste individuen en groepen (cf. ILP of Intelligence Led Policing). Op het lokale en gepersonaliseerde vlak transformeerde de toename van risico's en onzekerheid zich in een diffuse angst voor (slachtofferschap van) onveiligheid en criminaliteit. Een angst waarin ook alle andere maatschappelijke angsten over verlies van job, status en geborgenheid konden worden geprojecteerd (Bauman, 1998a; 1998b). Om beide redenen werd ordehandhaving en ruimer gesteld het 'managen' van bedreigende of ongewenste groepen belangrijker. Ook in die zin bereide community policing de weg: het beoogde immers een verschuiving van pure misdaadbestrijding (te nauwe taakstelling) naar zulke ordehandhaving (deel van een bredere taakstelling). Daarbij was de zogenaamde *broken windows* theorie van de criminologen (en neo-con) Wilson & Kelling (1982) erg dienstig (Garland, 2001; Walker, 1984). Het was vooral sindsdien dat community policing werd gekortwiekert tot de praktijk van ordehandhaving van gevaarlijke 'broken windows' groepen. De impact van sociale desorganisatie (met o.a. verloedering en verval) op onveiligheid en criminaliteit (Skogan, 1990) transformeerde in deze broken windows theorie tot een ideologisch en 'manicheïsch' programma dat de angst in de wijk installeerde in de vorm van een ordehandhaving van wij, de 'goede' community tegen zij, de indringers. Sindsdien recycleert community policing de oude watchman functie in een nieuwe vorm van ordehandhaving, aangepast aan de risicosamenleving. De 'community' die dient 'beschermd', is dan echter al lang niet meer die van de *rurale idylle* uit de tijd van de tything maar wel die van een 'community of risk' (Johnston, 1997, 186). Daarmee legt community policing nu, zoals dat met behulp van de tything man en de oude parish constable gebeurde ten tijde van de nieuwe politie in het Londen van 1829, de brug tussen nieuwe politievormen en oude begrippen met als doel de nieuwe vormen beter te doen aanvaarden. De vraag naar wiens orde de tythings eigenlijk verdedigden geldt dan ook hier opnieuw. Misschien wel die van de *Ipods* tegen de *Inots*...

De functie van community policing kan ook 'prescriptief' worden begrepen omdat een visie wordt 'voorgescreven' die, aanvankelijk onder het mom van democratische controle en decentralisering, de functies van surveillance en screening minder en minder aan de publieke politie toebedeelt. (Semi-)private en civiele controlevormen worden gestimuleerd. Het is uiteindelijk de markt die voor de disciplinerende gaat zorgen. De 'onzichtbare hand' van Adam Smith werkt zodoende ook meer en meer in de criminologie. Geen één 'big (staats)brother' meer, maar vele *little brothers* van de vrije

“Van tything tot crime fighting en terug”

markt. Kortom, hier dient de vraag gesteld: opende community policing met haar aanval op het professionele politiemodel uiteindelijk niet de doos van Pandora? Werd daarmee de afbraak ingeluid van de publieke politie? Opvallend daarbij is dat deze evolutie hier te lande zich niet zozeer, of toch niet alleen, via de private sector voltrekt. Het zijn ook, en voorlopig veeleer, de zogenaamde nieuwe veiligheidsberoepen die tot een maatschappelijke diffusering van politiebevoegdheden leidt. Voeg daarbij de recente uitbreiding van bevoegdheden van de functie van hulpagent tot agent van politie. Lijkt in die zin niet enkel de vermaatschappelijking van de politie in de maak, maar ook en vooral niet een ‘verpolitonalisering’ van de maatschappij?

Kortom, hoe interessant het verwijzen naar de Engelse politiegiedenis kan zijn om verschillende visies op de rol van politie te onderkennen, het is, zoals Eliaerts het ons met kritische zin voorhield, bovenal interessant om de ideologische functie van dit refereren aan de geschiedenis niet uit het oog te verliezen.

Bibliografie

- Alpert, G. & Dunham, R. (1992). *Policing Urban America* (2nd ed.) Prospect Heights, Il: Waveland Press.
- Bauman, Z. (1998a). *Leven met veranderlijkheid, verscheidenheid en onzekerheid*. Amsterdam: Boom.
- Bauman, Z. (1998b). *Globalization, The Human Consequences*. Cambridge: Polity Press.
- Bensman, J. & Rosenberg, B. (1963). *Mass, Class & Bureuacracy, The Evolution of Contemporary Society*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Berki, R. (1992). *Security and Society*. London: Dent.
- Braiden, C. (1986). Bank robberies and stolen bikes: thoughts of a street cop. *Canadian Police College Journal*, Vol 10, nr.1, 1-14.
- Brogden, M., Jefferson, T., Walklate, S. (1988). *Introducing Policework*. London: Unwin Hyman.
- Cachet, A. (1990). *Politie en sociale controle*. Arnhem: Gouda Quint.
- Crank, J.P. (1994). Watchman and community: myth and institutionalisation in policing. *Law and Society*, Vol. 28, Nr.2, 325-351.
- De Lint, W. (1999). A Post-Modern Turn in Policing: Policing as Pastiche? *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 27, Nr. 2: 127-152.
- De Lint, W. (1997). The Constable Generalist as Networker, Problem-Solver and Exemplary Citizen: Some Implications. *Policing & Society: an international journal of research and policy*, Vol.6, 264-297.
- Eliaerts, C. (1984). Het “nieuw realisme” in het strafrecht en de criminele politiek. *Panopticon*, 1, 24.
- Eliaerts, C. (1997a). *Kritische reflecties omtrent de zaak Dutroux*. Brussel: VUB-Press.
- Eliaerts, C. (1997b). Naar een (gewapende?) vrede. De hervormingen van het Belgische politiewezen voor en na de zaak Dutroux. *Justitiële Verkenningen*, Nr. 8, 120-137.

Criminologie: tussen kritiek en realisme

- Eliaerts, C. & Enhus, E. (1992). *Politie en bevolking*. Brugge: Vanden Broele.
- Emsley, C. (1996). *The English police. A political and social history*. London: Longman.
- Garland, D. (2001). *The culture of control*. Oxford: Oxford University Press.
- Johnston, L. (1997). Policing communities of risk. In P. Francis, P. Davies & V. Jupp (eds.). *Policing futures*. Houndmills: MacMillan Press.
- Kappeler, V. & Kraska, P. (1998). A textual critique of community policing: police adaptation to high modernity. *Policing*, Vol 21, Nr.2, 293-313.
- Kelling, G. & Coles, C. (1997). *Fixing broken windows*. New York: Touchstone.
- Kelling, G. & Moore, M. (1988). From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police. In J. Greene & S. Mastrofski (eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality* (pp. 3-25). New York: Praeger.
- Manning, P. (1978). The police: mandate, strategies and appearances. In P. Manning & J. Van Maanen (eds.). *Policing: a view from the street* (pp. 7-31). New York: Random House.
- Monkkonen, E. (1981). *Police in urban America. 1860-1920*. New York: Cambridge University Press.
- Rawlings, P. (1995). The Idea of Policing. *Policing & Society*, Vol 5, 129-149.
- Rawlings, P. (2002). *Policing. A short history*. Cullompton, Devon: Willan Publishing.
- Reiner, R. (1985). *The Politics of the Police*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Reiner, R. (1995). Sacred to profane-The British Police. *Policing & Society*, Vol 5, 121-128.
- Reiss, A. Jr. (1991). Police Organization in the Twentieth Century. In M. Tonry & M. Norval (eds). *Modern Policing*. Chicago: University of Chicago Press.
- Skogan, W. (1990). Disorder and decline: crime and the spiral of decay in American neighborhoods. California: University of California Press.
- Smith, J. (1999). Policing Ireland. *Capital & Class, Special Issue: Northern Ireland between Peace and War?*, Vol 69, 101-123.
- Trojanowics, R., Kappeler, V., Gaines, L. & Bucqueroux, B. (2002). *Community policing: a contemporary perspective* (3ed). Cincinnati: Anderson.
- Walker, S. (1984). Broken windows and fractured history: the use and misuse of history in recent police policy analysis. *Justice Quarterly*, vol. 1 (March 1984), 75-90.
- Weber, M. geciteerd in Gerth, H. & Mills, C. (eds.) (1958). *From Max Weber: Essays in Sociology*. N.Y.: Oxford University Press.
- Wilson, J. & Kelling, G. (1982). Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. *Atlantic Monthly*, March, 29-38.
- Zedner, L. (2006). Policing before and after the Police: The Historical Antecedents of Contemporary crime Control. *British Journal of Criminology*, Vol 46, Nr. 1, 78-96.

9 Reassurance Policing: Reassuring the Public or Reassuring the Police?

Tom Van den Broeck⁴⁰

INTRODUCTION

If "all the world's a stage", the Oscar for best actor should go to the police...

Peter Manning (1997; 1998) coined the phrase 'policing as drama'. Drama which communicates various messages to the public in an effort to enforce moral boundaries. The acting capacities of the police play a key role in that respect. If that is true, then which play enhances the police to enforce more effectively? Likewise, previously released policing innovations such as community policing (CP), problem-orientated policing (POP), broken windows policing (BW), zero tolerance policing (ZTP), intelligence-led policing (ILP), plural policing (PLP), reassurance policing (RP) etc. received considerable policy and research attention. Most of the abovementioned police innovations can be understood and examined on three levels. On a conceptual level, there is much debate about whether they constitute new models of policing. On the organisational level, incorporation studies focus on the implementation difficulties and pitfalls during implementation efforts. On an operational level, effectiveness is examined in relation to various aspects such as crime control, citizen satisfaction with delivery of service, fear of and concern about crime, deterrent effect etc. Reassurance policing also received its share of research efforts. This resulted in a growing number of publications on its organisational and operational effectiveness. According to this research, results look somewhat promising. On a conceptual level, however, reassurance policing does not seem to constitute a new model. Instead it can be understood as a new methodology or a reiteration of certain key elements in previous police innovations or concepts such as community policing and problem-orientated policing. Does this mean more effective innovations on an organisational and operational level no longer require new conceptual models of policing? Does a mere re-modelling of existing approaches suffice?⁴¹ Berki (1986) inspired (us) to question what the link might be between research findings on the conceptual, organisational and operational levels (Parekh, 1991).

40. Commissioner-auditor, Investigation Department, Belgian Standing Police Monitoring Committee. In this chapter the author expresses a personal opinion which does not engage in any way the Belgian Standing Police Monitoring Committee.

41. Or on the contrary, do findings on an organisational and operational level tell us something about the pertinence of the conceptual goals on the above level?

Like all social institutions, police and policing, including 'reassurance' policing, are both made and imagined. They are made through a number of social practices and technologies on an organisational and operational level. Yet, the police also take on a cultural and symbolic form which, according to Loader (2002; 2005), generates and communicates social meanings on a conceptual level about order and authority. Berki (1986) argued that for a good understanding of the social practices 'on the ground', we have to take into account the social meanings it generates about order/disorder, protection/vulnerability, hope/fear etc. Whether (reassurance) policing works or not cannot be answered by only collecting data on an organisational and operational level; attention must also be paid to the consequences of the social practices on the social meanings they generate in society. Similarly, whether (reassurance) policing is successful or not, cannot only be determined on an organisational or operational level. Changes on the conceptual level have to be taken into account. On the other hand, difficulties on a conceptual level may well explain and even determine whether a concept works in practice. Consequently, even if a concept seems to work on an organisational and operational level, if there is no conceptual clarity the sustainability of the results on the other two levels may be very problematic in the long run. In terms of the police-as-drama metaphor a good cast and a good director might not be sufficient to achieve a good film. The script also matters. Does RP rewrite or rearrange the existing script?

Definite answers to these questions are far beyond the scope of this contribution, which merely underlines the necessity to discuss police innovations also on a conceptual level and not to limit research to tactical and operational matters. In this respect, a few questions that need to be considered are outlined below.

Innovations of the reform model of policing started with the promotion of 'community policing'. Most policing concepts after CP, including RP, can be understood as varieties or at least interpretations of the latter. If RP can be considered a novel element in the chain of consecutive innovative concepts of policing, the question might be: what does RP contribute to this chain? And perhaps of greater importance: why the need for another innovation? Why the need to reiterate the concept of CP?

While CP underlined the importance of the community in police work, RP emphasizes the importance of reassurance (the community). Although reassurance can be achieved or enhanced in many ways, it certainly requires communicative not to say acting skills. Within the context of the metaphor of policing-as-drama, RP therefore reiterates the importance of effective acting skills on the part of the police. This is not very new. Muir (1977) described the police as street-corner politicians who need to negotiate with the public to have their performances or decisions accepted. A comprehensive understanding of their own social role and the required effective acting skills are very important. Besides that, the bobby on the beat has to have a profound and instant understanding of the social roles the public is playing. Over the past forty years the complexity of social life has

increased. It has, therefore, rendered police work more complex. Subsequently, the demands on the role of the police have increased, in particular in relation to the acting skills of the police officer, as well as to his role as an efficient social actor. This constitutes a major change.

9.1 THE BIRTH OF THE BLUES

Post-war policing in the 1950s and 1960s experienced a rare period of acceptance and consensus among the public. All in all, the expectations among the public concerning the delivery of service was fairly modest. Effectiveness was not at stake. Policing as (part of) a bureaucratic public service did not have to consider attitudes or skills such as friendliness, involvement, empathy. Respect for public officials was simply not questioned.

As all good things come to an end, by the end of the 1960s the political climate changed profoundly and the rock solid foundations of policing, trust and respect for the police crumbled. What Reiner (1995) explained as the 'birth of the blues' was in most Western countries a result of dissatisfaction and public outcry about the politics of aggressive policing styles. In the US, problems occurred in relation to large-scale order maintenance when the anti-Vietnam war movement and the civil rights movement had to be policed. In the UK, although later in time, aggressive 'stop and search' tactics, provoked similar indignation. In the Low Countries, and especially in the Netherlands, a much more critical approach towards policing occurred when traditional religious and socio-political barriers crumbled in the 1960s (cf. massive disorder at the occasion of the coronation Queen Beatrix in 1966). Although recorded crime was already on the rise at that moment, it is important to bear in mind that the loss of respect for and trust in the police was not triggered by rising crime figures but rather by a deterioration in the police-public relations and by the liberal *Zeitgeist* that did not or no longer accepted such police behaviour (Punch, 2006). The police 'fell from their throne' and these events heralded the transition of the police as an iconic, almost sacred organisation to a more mundane organisation with a profane status. Ever since the police have had to gain trust and confidence case by case, event by event.

In most countries, the political elite responded to the loss of police legitimacy with increased budgets for manpower and material. In the margins of this policy, however, a modest part of the budget was earmarked for scientific research. While the majority of these studies were devoted to the search for improving police effectiveness, a very small part of the budget was devoted to some of the more fundamental research questions. Hardly anything was known about what the police did exactly and why. In this context, the importance of the Kansas City Preventive patrol experiment investigating the effects of random police patrol work as 'the heart and soul of policing' can hardly be overestimated. Although this was a single experiment in a specific setting within a specific time and space (which merits retesting), it nevertheless proved to be a unique experiment in the

history of social sciences. Its results showed that normal patrolling (increased or decreased patrolling) had no significant impact either on crime figures and the clearing up rates, or on the fear of crime or on public satisfaction with the police (Kelling et al., 1998: 30-50). The police world has never been the same since. Even today, when explaining the experiment and its findings in the classroom, vivid or even hostile reactions have to be expected from police officers whether they be 'novice' apprentices in the police academy or senior officers. It goes straight to their hearts, i.e. the heart and soul of policing, as if their mission has suddenly become futile and meaningless. It addressed a very profound policing taboo.

And they have good reasons to see it that way. The experiment underlined one of the fundamental problems of modern contemporary police work. Police have but a limited impact on crime, and more officers or more patrol cars or whatever, does little to change that. The police seem incapable of fulfilling one of their most important core functions, i.e. controlling crime. At least as important were similar findings regarding the limited impact of traditional policing on the amount of fear of crime. Subsequent research in the field of uniformed and plain clothes police work undermined other police certainties and confirmed hereby the deep crisis in policing first revealed by the Kansas City preventive patrol experiments. The reduction in emergency response time in most cases did not have a significant impact on the apprehension rate nor the satisfaction of the citizen (Pate, Bowers and Parks, 1976; Percy, 1980; Spelman and Brown, 1984). Burglaries, robberies, hold-ups or rape are rarely detected in *flagrant délit*. Only Dirty Harry had his lunch disturbed by a bank robbery in progress. Research in the UK revealed that a bobby on the beat in London would only be once within 100 yards of a crime in progress in 8 years (Norris, 1995; Skogan and Antunes, 1979; Eck and Spelman, 1987). Unlike what we see in CSI, crimes are mostly solved because the authors are known or identified by the public. Single man patrols are not less effective than two man patrols.

Crime fighting proved to be an impossible mandate, ironically a mandate adopted by the police. It is in this context that Manning concluded policing was all about drama, the drama of control. And the less control the police have, the more policing becomes dramatised. The consequences for the police corporate culture proved to be a drama, too. Crime fighting 'professionalism' and professional culture resulted in dysfunctions, such as the Dirty Harry problem, the Fort Apache syndrome, Street justice, Edge behaviour etc. It once made Bayley (1998) conclude "at the heart of law enforcement in the United States there are frustrated, cynical people dealing with neglected, helpless people – in effect, the strong and the weak, both alienated, locked in an intimate embrace". Angell subsequently identified the role of the police as 'gatekeeper' to preserve an unequal and unjust criminal justice system where the interests and benefits of the haves are defended at the expense of the have nots (Angell, 1971: 185-206). Enforcing justice was experienced as enforcing injustice (Germann, 1969: 89-96; Alderson, 1979; Banton, 1971: 238).

Linking the 'little story' of the operational problems 'on the ground', via the evaluation of organisational and subcultural dysfunctions on the intermediate or tactical level, with the 'larger picture' of police work in contemporary society gave rise to the construction of a social critique of policing. It is in this way that operational and organisational problems finally resulted in the loss of trust and confidence in the police and de-legitimised police work. At this stage policing not only lost considerable cultural and social capital but ultimately devaluated its symbolic capital. 'Blues' became 'depression'.

9.2 COMMUNITY POLICING ...

This blues gave birth to a new discourse on policing called community policing (CP), which was juxtaposed to the prevailing professional crime fighting model. The latter promoted a Malthusian and Hobbesian view of society as a *bellum omnium contra omnes* permitting police performing as a 'Leviathan' to prevent chaos. Regarding the aetiology of crime the professional crime fighting model referred to the classical school of thought in criminology and its rational choice theory. On an operational level, the 'Leviathan' was understood as the 'thin blue line' between order and chaos. It was preserved by deterrence and achieved by 'panoptic' patrolling and rapid apprehension covering the entire territory. With the advent of technology territorial control was organised through car patrols, radio dispatches, computer technologies, etc. On an organisational level a machine-like centralised bureaucracy guaranteed standardised and uniform procedures. In this sense, the professional policing model was not only a way of organising police work but also of controlling it. Incidentally, it was William Parker, a notorious corruption buster of the LAPD (cf. the film *L.A. Confidential*) who invented the thin blue line phrase. This policy of external and internal control also served as a tool to limit police actions to reactive intervention in the social field, avoiding too much penetration of the latter.

In cases where the social critique proceeded from the little story set-up to the wider picture scenario, community policing moved the opposite way, starting at the top level with the formulation of an alternative model of policing 'to go down' via organisational change inspired by earlier teampolicing experiments promoting organisational and geographical decentralisation, to finally facilitate another type of police work on the ground, i.e. police work with a stronger emphasis on more regular and intimate contact between the police and the public. This required reinvention of policing tactics, such as foot patrols, to regain public trust and confidence and resulted in a better information flow towards the police, an element that is indispensable to more effective performance (Moore, 1992: 137; Trojanowics et al., 2002: 196-197).

This CP was unique in the sense that it amounted to an attempt to 'overcome' or to find alternatives to the critique of the professional policing model on the con-

ceptual, the organisational and the operational level, while at the same time linking these three levels into one supposedly coherent model.

On the conceptual strategic level CP rejected the misanthropic vision professional policing tended to adopt of mankind and human behaviour. Instead of merely promoting deterrence it emphasised the value of informal social control, indicating the police were not the only agents of social control. It thereby reiterated the Peelian view that social control can only be effective when it is rooted in functioning informal social control mechanisms. Trust and confidence from the public was, according to Peel, not gained by the 'visible evidence of the police dealing with crime'. Increasing formal social control bites its tail since it diminishes the capacity of effective informal social control agents over time. This will provoke an ever increasing demand for more formal control (Pino, 2001). In this sense the drama of the crime fighting police as social control agent also became a *melodrama* permanently invoking the need for more police. This melodrama could be coined as a never ending telenovela entitled 'cul-de-sac'.....Although CP never clearly indicated its own point of view concerning the aetiology of crime, the revaluing of the informal social control function in society may well confirm the preference for social control theory over rational choice theory. Where the professional crime fighting model emphasised operations and tactics over and above concept and strategy, CP underlined that policing requires better conceptual and strategic foundations (comparable to the advent of ideas such as 'integral quality management', 'management by objectives', 'New Public Management', etc.). From the perspective of the original CP concept, the enhancement of informal social control by the police had to lead to a restructuring of the social order and eventually to more social cohesion. In the Dutch language, social control theory can be translated as *sociale controle theorie* or as *bindingstheorie*. In the latter 'control' can be understood as a 'bond' or commitment to society, and perhaps is a more accurate characterisation of the cornerstones of the CP model. In this context commitment to society would serve as the best prevention to crime. The main focus of policing should in this respect be on preserving and restoring the social order as a way to enhance the bonds between individuals and society. The main threat to social cohesion and social order is not so much crime. Rather, crime and the fear of crime are a signal or symptom for the real threat, which is social disorganisation. This is echoed in the etymological meaning of delinquency as *de-linque* or to dissolve or to disband. For John Alderson, the British protagonist of CP, better relationships between the police and the public could be achieved by the doctrine of (the use of) minimum force (Alderson, 1979: 49-50, 60), preserving offenders' bonds or ties with society. As such CP was deeply rooted in a human rights approach and the idea of due process.

In this sense the original CP model was also be rooted substantially in a (neo-) Durkheimian view of society in which crime, fear of crime and disorder can be regarded as *anomy* and social disorganisation as a major element for undermining society (Jackson and Sunshine, 2007). In conformity with the *Zeitgeist* of the 1960s and 1970s, two CP protagonists, Germann and Angell, wrote their alterna-

tive outline of policing in 1969 (with the prophetic title 'community policing') and 1971 respectively. They expanded the idea of social disorganisation undermining society to a more leftist idea of social exclusion. Police served as the gatekeepers of an unjust justice system contributing to that exclusion. It was the neo-Durkheimian sociology of deviance together with the symbolic interactionism perspective that provided the dialectic idea of the powerful and rich defining the powerless poor, the respectable defining the disreputable and vice versa.

And by re-branding the old idea of the police as a formal social control agency which was to enhance informal social control by the public, CP became the tool *par excellence* to re-legitimise police work. In accordance with the Zeitgeist, CP emphasised a more democratic decision-making process with more community impact when defining operational police goals. This democratic consultation was to encompass the entire population, not only the law-abiding citizen. If democratic consultation was to select police actions that would have more impact on the fear of crime instead of crime itself, this would become a legitimate goal for policing. In this respect, law-orientated policing should be transformed into people orientated policing.

The existence of discretionary power, neglected by the reform model, was recognised by the CP model as a reality. It was a reality, however, that had to be directed in a more positive fashion, *amongst other things* as a means permitting the officer to take appropriate actions in accordance with public concerns to achieve more trust and confidence among the public. Discretionary power could, therefore, also be used not to intervene or to apply the doctrine of the minimum force. Where discretionary power was used as a form of 'street-justice' under the reform model, it could preferably also be applied to street-dismissal.

On the other hand, the growing importance of increasing informal social control, police-public cooperation and people-orientated policing would inevitably lead to a larger police penetration into society. Where the reform model promoted distance vis-à-vis the citizen to avoid corruption and partisan policing, the other side of this coin resulted in a subculture nurturing alienation from the public and cynicism among the rank and file. In contrast, community policing promoted more intimate and long-term contacts between the police and the public, and in particular a greater say for the public in policing strategies. More permanent and intimate contact, however, inevitably resulted in more intrusion on the privacy of the public and the social fabric in general. Subsequently, it gave rise to more moral, even moralising policing. With this moralising stance the (neo-) Durkheimian vocation of CP is again highlighted. Trust and confidence in the police are based not so much on their effectiveness in control crime, but rather by their capacity to typify, to represent and to defend the moral value structure of the community. In the same perspective socio-psychological research by Lerner (1975; 1980) was welcomed since it indicated that citizens seek confirmation for the idea they live in a society which aspires to social justice, coined as the 'just world theory', and to punish evil. The evolving impact of the public on police priorities can thus be

considered proof of the moral representation capacity of the police. Crime, fear of crime and disorder were considered as problematic to the extent that they threatened the moral structure of society. At this stage CP had much in common with the idea of the morally good cop who must understand the nature of human suffering (Muir, 1977). Morally, he has to resolve the contradiction of achieving just ends with coercive means. Reiner (1992) continued from this perspective by saying that moral understanding may be integrated, that is, able to accommodate the exercise of coercion within an overall code. Here again, the human rights approach and the idea of due process are reiterated.

The question which follows is, to which extent can this 'Durkheimian' approach respond to the challenges outlined by the Kansas City Preventive Patrol Experiment and other similar findings? In other words, if police cannot find proper answers to the problem of crime control, what to do about crime? What can become a more appropriate goal of policing from this neo-Durkheimian perspective? To our knowledge the CP model gave only an indirect answer to these questions. On an operational level, it underlined that crime control only represented a limited part of what the police do. On the contrary, the problem of fear of crime should obtain a much larger share in policing activities. This was translated on a conceptual level into the idea that crime control was no longer only a matter for the police, but a 'moral' mission for society in general. In this respect CP diminished the importance of crime and crime control as an end. 'Keeping the peace' and preventing fear of crime proved to be the prime expectation amongst the public rather than crime fighting. Both were considered sources to preserve moral order by providing trust and confidence in the police. The importance of measuring the effectiveness of police performance via crime control is proportionately diminished. Therefore 'crime fighting' in its pure form could be regarded (by the community policing movement) as a goal displacement. Deterrence through patrol and rapid interventions as a 'means' to achieve crime control became instead an end in itself.

By articulating crime as a responsibility for everyone, the police could no longer be fully or exclusively held accountable for the rise of crime. By redefining or reinterpreting police work as 'keeping the peace' and as 'order maintenance' police performance would become far more difficult to evaluate. How can one measure accurately the capability to keep the peace? How does one measure increasing or decreasing disorder? By redefining police work as different from crime control and by emphasising that the latter was but a marginal aspect of real police work, policing could no longer be solely or even properly evaluated via crime figures. On the other hand, however, measuring fear of crime gained more importance and this would prove to be almost as difficult to address as crime control.

Behind the story of CP as a vehicle to change the delegitimized autocratic, often brutal and undemocratic crime fighting model into a more democratic, accountable and legitimate model of policing by consent, one could notice the transforma-

tion of policing into a much wider body of moral discourses and practices. And by emphasising the importance of (the moral) order and the expansion of the police role and their discretionary power in that respect, CP inevitably undervalued the importance of the law in policing, despite its rhetoric on the enhancement of human rights and its discourse on trust and confidence in policing.

9.3 ... AND BEYOND

9.3.1 *Problem-oriented policing*

Problem-oriented policing (POP) was 'invented' by Goldstein in the late 1970s but the concept found its full achievement in his *pièce de résistance* of 1990 (Goldstein, 1990). It was Brodeur who clearly assessed the relationship between POP and CP (1998). He emphasised the differences between the two concepts of which we will briefly discuss a few aspects here. First of all, Goldstein (1979; 1990) criticised CP as yet another victim of the means-over-ends syndrome since a positive impact of the police's image was considered more important than police performance, i.e. apprehending criminals. Despite the limited validity of the empirical foundations for this general statement, it is true that CP stated that it would, in certain conditions, prefer a better police image over apprehending criminals (or rather 'chasing' criminals) as a way to achieving trust and confidence in the community. Furthermore, Goldstein criticised efforts to engage and mobilise the community on a more permanent basis as too amorphous and feeble with little tangible impact on crime figures. Such goal displacement, however, seemed to be all in 'the eye of the beholder', since it was Goldstein who clearly preferred the idea of crime control as the main goal of policing over trust and confidence. Perhaps this indicated that in reality CP initiatives suffered from an end-over-means syndrome. It relied all too heavily on strategic ends, i.e. trust and confidence to achieve policing by consent but developed too little organisational and operational means. This can be considered as compensation for crime fighting-oriented behaviour which overvalued operations and action but clearly lacked a wider view on a strategic policy level. It is true, however, that goal displacement at an organisational level occurred within the team policing experiments that inspired the CP movement (Sherman, 1973). But inspiring does not mean they were synonymous with CP initiatives. On the contrary, the failure of team policing inspired CP to emphasise the necessity of developing an alternative and coherent model of policing on the strategic, organisational and operational levels.

Nevertheless, both remarks do help us to determine more adequately what stance Goldstein and POP take regarding the challenges articulated by the Kansas City preventive patrol experiment. How does POP respond to the problem of crime control? POP rebrands 'crime fighting' as 'problem fighting' thereby stressing that many problems which generate crime cannot be understood, managed or even measured as long as they are understood and defined as an offence within a limited criminal justice context. In this respect, POP is not so much against

crime fighting, but rather attempts to redefine crime phenomena into larger problems which can consequently be addressed more effectively with (traditional or non-traditional) problem-solving methods. A problem-solving strategy which can be developed and executed by the police, other agencies or by a coalition of both. The main goal of 'smart' policing, therefore, becomes problem-solving. Effective solving methods cannot be limited to the boundaries of the criminal justice system. For POP it is not the emphasis on crime control which was problematic in the reform model, but rather its narrow definition of crime and subsequently of crime control within the limitations of the criminal justice system. This narrow definition limited police problem-solving possibilities. It was no coincidence that Goldstein addressed police discretion and the improvement of police performance early on (Brodeur, 1998: 38). In this sense, POP was also in favour of expanding police discretion and the police role in general. As far as crime fighting as a 'means' or a method is concerned, POP first and foremost rejected its 'one size fits all' approach which can be considered the opposite of smart policing. Although POP increased the possibilities for the police to respond more creatively and fundamentally, this does not necessarily increase the role of the public proportionately. The latter may have a greater say in which kind of problems deserve to be tackled in general, but they will not necessarily have more impact on the type of problem, its priorities and, particularly, how police should deal with them. Neither will the population have more impact on how the police should perform. This is in sharp contrast with the 'classic' community policing approach. In this respect, original CP goals concerning democratisation of the police function and a better integration of the police institution into society as 'means' to achieve more police legitimacy are of lesser concern for POP. POP and its proponent Goldstein clearly corrected to the perhaps unrealistic or naive thoughts on 'policing by consent' and on the possible contributions of the public as effective (informal) social control agents. On the other hand, POP no longer applied the same social criticism approach vis-à-vis the police function and the criminal justice system in general. Consequently, it failed to encourage further thinking about alternative policing goals on a strategic or conceptual level. Both CP and POP enlarged the police role but from a different conceptual and tactical perspective. From a CP point of view POP narrowed the scope of CP to an organisational and operational strategy, or even a methodology (cf. SARA) with limited impact on the (enlarged) police role in society. From that same perspective, POP paid less attention to human rights aspects of policing, to due process or the doctrine of the minimum force. At the same time, it expanded the police role in a different way, i.e. to go beyond the traditional limitations of the criminal justice system. In this sense, POP advocated a form of net widening but not necessarily in a judicial sense.

To further disqualify the idea of CP, Goldstein (Brodeur, 1998: 50) pontifically postulated ..."*community policing has become a meaningless and almost corrupt term*"... Hence, Berki's link between the little story of crime and disorder and the social disorganisation in the neighbourhood was cut off from the wider picture of

CP of social deprivation and social exclusion and the impact of the criminal justice system.

9.3.2 *Broken windows policing – zero-tolerance policing (BW-ZTP)*

Much has been said and written about the so-called 'broken windows' (BW) thesis or theory, both by its proponents and adversaries. The least one can say it has been proven to be most controversial. According to many, broken windows or BW is not a theory, not even a thesis or a methodology. In the Low Countries, Ponsaers (2003) cleverly explained it as a 'parable'. More radical authors such as Wacquant (2004) dismissed it as simply 'nonsense'. In this context, it is important to underline that the described enlargement of the police role propagated by the POP advocates, was also incorporated in the 'broken windows' approach.

The core idea behind BW is that if minor offences and disorderly behaviour remain unaddressed, they will deteriorate into major problems with crime and disorder. Moreover, action against minor offenders would lead or at least contribute to arrests for major crimes. Minor and major offences, disorderly behaviour and crime, for BW it is all part of one big web of problems (Kelling and Coles, 1996). According to BW problem-orientated policing means early and proactive action against occurring disorder before it develops into crime. Within the broken windows approach the cornerstone of policing further shifted from reacting to individual, lawbreaking behaviour to (pro)active surveillance of and action against target groups and places (hot spots) (Kappeler and Kraska 1998: 307). This proactive action would be directed towards those groups or places at risk, threatening the local community in their 'quality of life'. In this sense, broken windows not only emphasised order maintenance over crime control, it also redefined order maintenance as a form of preventive crime control giving the police a much larger mandate to intervene (before crime has occurred). By incorporating the idea of 'quality of life' offences it enlarged the police role from a territorial authority to a symbolic authority, i.e. the salvation of communities, to paraphrase the Spanish film director Almodovar, 'on the edge of a criminal breakdown'... echoing the neo-Durkheimian inspiration of the original CP concept.

For CP social disorganisation as a 'quality of life' problem is a consequence of social and cultural deprivation and exclusion. It highlights the antagonisms in the neighbourhood and eventually breaks down the social cohesion with crime and disorder as a result. For BW, however, disorder and decline degrades social control and cohesion, and will therefore attract unlawful behaviour, regardless of the level of social and cultural deprivation of the neighbourhood. Social problems are to be considered first of all problems of order. The origin of crime and disorder becomes trivial in this view and, consequently, no longer requires any social explanation. Nevertheless, focusing on problem groups would potentially result in a more efficient and even more effective policing. The targeted groups are defined in highly moral terms. They are considered to be responsible for the

decline of the neighbourhood and the community. They are viewed as subversive and their violations are defined as incivilities. In the Low Countries, and especially in Flanders, the term 'inciviek' ('incivil') had a guilty connotation since it was used to describe collaborators during World War II. In this respect, target groups became 'wandering broken windows', which had to be removed from the neighbourhood. Addressing fear of crime within the CP model was translated into addressing the presumed originators of the increase of fear of crime. It was no coincidence that the article of Wilson and Kelling got published in 1982. The 1960s and '70s and their incorporation of a leftist 'power-to-the-people' ideology into policing principles were by then over and done with. Neither was it a coincidence that co-author of the broken windows article James Q. Wilson was already renowned, not to say notorious, for his writings on crime theory and on the criminal justice system. As a young criminology student, I was first introduced to the writings of Wilson (1975) as an exponent of the New Realism, a neo-conservative movement in criminal law that advocated a most repressive approach in criminal policy and which inspired the Californian 'three strikes and you're out' legislation. Coeval Ernest Van den Haag (1975) advocated the reintroduction of the gallows and the deportation of convicts to 'fatal shores'. This seemed, to say the least, quite the opposite of a liberal criminal justice policy propagated by the original CP protagonists. In the wake of the pragmatic POP approach, BW not only disconnected (cf. Berki's) 'big story' from the 'little story', it also redefined the 'big story' of social insecurity as trivial and structural social problems as of no importance. Also, the idea of policing contributing to the principles of due process had by then disappeared.

For the sake of conceptual clarity, the original idea of enlarging the police role was to advocate action against the problems of deprivation and exclusion behind incidents and to give the public a greater say about what kind of problems had to be tackled. For POP, the expansion of the police role no longer automatically encompassed this social welfare-ism and criticism, but meant the police would do more by carefully analysing patterns behind incidents and search actively for solutions within and beyond the criminal justice system. The role of the public was to report those problems and about the underlying patterns behind. The CP and POP advocacy of the enlargement of the police role was also welcomed by BW but further reshaped into a proactive targeting of 'problem groups'. Crime control was hereby redefined as order maintenance which again enabled the police to use more discretionary power and to be less legally accountable.

We can ultimately interpret BW at best as a 'new realist' variation on CP and even POP, reshaping both concepts to fit ideologically in a far more repressive criminal policy. In this sense, CP scholar Wiatrowski once explained that with BW the police 'highjacked' and remoulded CP principles to fit into the traditional crime fighting approach and its subcultural values.⁴² In the same perspective, the neo-

42. Therefore Wiatrowski became an advocate for a 'democratic' instead of a 'community' policing model. See Pino & Wiatrowski, 2006.

Durkheimian input of 'moral values' into policing, as advocated by the CP movement, was transformed by BW into 'moralising policing'. Structural social problems were reshaped into moral and sub-cultural problems at an individual or group level. Not so much the broken window became the target, but rather the 'wandering broken window', the latter being the new term for groups traditionally described as 'police property'. And since the origins of crime have become trivial, BW again embraced the rational choice theory and its idea of the *'passage à l'acte'*. At the point where, from Berk's perspective, POP somehow cut off the wider social picture of social exclusion from the mundane reality of crime and disorder, BW went further and inversed the relationship. Was BW referred to by some as a most dubious metaphor (Manning, 1997) it certainly became a strong political metaphor. It would soon be pinpointing the new direction in policing and criminal policy in the US, especially after the NYPD embraced the concept in the 1990s under the umbrella of zero-tolerance policing.

BW created a furore only after the architects of zero-tolerance policing (ZTP) in New York, such as William Bratton and Jack Maple, acknowledged it as one of their principal inspirations. The latter even acknowledged BW was just another word for what was previously known as the 'Breaking Balls Theory' (Maple and Mitchel, 1999) (sic). In this respect, BW contributed to a Breaking Balls Theory *Plus* in which the Plus signified the connection between aggressive order maintenance policing and gathering information on target groups (cf. CompStat) subject to this order maintenance. Surprisingly enough it decreased the discretionary power for the rank and file which was no longer allowed to tolerate minor infractions. Middle and top management kept up the pressure since they were held accountable for rank and file output performances. As a result, enlarging the police role towards aggressive order maintenance and intelligence gathering under ZTP paradoxically resulted in a curtailment of police autonomy. Except for a number of special forces within the police which became the pinnacle of the severe policy against target groups, especially young people, black, homeless, unproductive... This enlarged police role also resulted in net widening. But unlike in the POP approach this widening was meant to be (pre-) judicial by lowering the threshold of unlawful conduct to include 'quality of life' infractions (later translated into antisocial behaviour). Combined with a most aggressive policing approach ZTP, under the impulse of BW, became the 'praetorian' version of CP.

It is important to underline that ZTP confirmed and amplified the ideological turn of CP under BW policing, showing the consequences of this turn in all its glory. Regarding the original CP principles and, if BW could be interpreted as its embarrassing nephew, ZTP could be understood as the 'bastard child'. An undesirable descendant dispossessing or even disembowelling its creator from its essential qualities, convincing the family he is only executing his fathers' will. But even such bastard children are an integral part of the family history. One of its contributions to the CP family could be formulated as the incorporation of intelligence gathering techniques to better detect, supervise and control groups and spaces at risk. In this respect BW and ZTP have answered the 'Kansas city'

dilemma of 'what to do about crime and crime control' via an 'awe and shock' strategy, such as a massive increase in police capacity and presence directed not only towards crime but also towards disorder and decay. This clearly ran against the grain of key CP maxims, such as social exclusion, policing by consent, the doctrine of minimum force and the idea of human rights proof policing. But the unwelcome message may be that such deviation from the original CP principles was always a possibility because they were never clearly developed into a coherent model of policing. In retrospect, advocating the enlargement of the police role and their discretionary powers without sufficiently preserving a comprehensive system of checks and balances proved to be playing with fire.

9.3.3 *Private and plural policing (PLP)*

Since their establishment throughout the world, the social and financial costs of modern police forces have been a constant feature in the debate on public policing. An elaboration of how private or semiprivate policing grew to full stature is well beyond the scope of this discussion. First a few words, however, regarding the impact of this evolution on the development of CP principles. Community orientation, client-centered service, developing partnerships, accountability are all applicable to private policing on the condition that the community can be seen as a (paying) client. Over the years, especially in the Anglo-Saxon world, boundaries between private and public have blurred, and in many respects, public policing has adopted corporate principles and ethos. Especially where public and private policing agencies work together, or where a more hybrid form of public-private policing developed have the respective limits of the police role have become a policy issue. On the other hand, new (semi)police functions have been developed under the umbrella of a more community-oriented criminal policy.

Within the new 'public/private divide' paradigm, the problems and challenges of crime control are answered by the establishment of new policing agencies, by a shift in tasks and a better coordination between the latter and the 'old' public policing. Plural policing incorporates CP principles such as restoring social control but in a more diffuse way. Plural policing or the diffusion of policing tasks among the 'extended policing family' as such already constitutes an enlargement of the police role in time and space. The problems with trust and confidence in the police are also transferred towards or spread over the other agencies. 'Quality of life' infractions, from then on also known as 'antisocial behaviour' (a most neo-Durkheimian term) have become tasks for the (semi)private or even non-police agencies.

It is important to note that the establishment of such agencies was boosted in the Low Countries by the endorsement of extra judicial or administrative sanctioning bodies. These were created, *among other things*, to counter the popular (or populist) critique that the Judiciary or the regular criminal justice system was no longer capable of reacting swiftly and efficiently to increasing antisocial behav-

our. In Belgium in particular, this had to do with the problem of uneven development in the police and judicial structures, in which the first exerts pressure on the latter to increase its pace of reform. This is similar to criticism from a POP perspective has on the limited capacities of the criminal justice system. The establishment of so-called 'communal administrative sanctions' as a new extra judicial repressive tool for the Belgian local authorities has resulted in a considerable increase in administrative police competencies among semi-police agencies such as public traffic wardens, city wardens, auxiliary police constables etc. In some cases, they have even obtained (limited) coercive powers.

Rule violations concerning disorder, public nuisances and antisocial behaviour were first de-penalised within the regular criminal justice system but were subsequently recriminalized within the administrative sanctioning system. For a number of rule violations judicial and administrative sanctions exist, the latter being only applicable in the absence of the first. As a consequence, the number of rules to be enforced increased considerably. More rules inevitably mean more rule violations. Furthermore, an enlargement of the police role was observed. Despite the fact that the police were not very enthusiastic about enforcing such new sanctions, they eventually realised that it considerably enhanced their immediate coercive impact at the street level because the time between an offence and its sanction had never before been that short. In the French language this evolution is defined as the difference between *police de proximité* and *proximité de police*. To overcome the limitations of crime control within the framework of the criminal justice system the establishment of plural policing has expanded and diffused police competencies among semiprivate or even private policing agencies, which are in reality allowed to work in parallel with the regular criminal justice system. The police are also allowed to impose sanctions administratively and outside the criminal justice system and hence with less concern for the regular procedural justice mechanisms and due process principles. Since the appearance of other semi-, or even private police agencies the model of CP has to be understood in relation to what Crawford (1997) described as the 'local governance of crime'. Needless to say, the coordination and integration of the multitude of agencies, competences and policies represents a genuine challenge. Plural policing networks may also face problems with conflicting values comparable to those in police-community partnerships.

Although further elaboration is beyond the scope of this chapter, our evaluation studies in Belgium (Van den Broeck, 2001; Van den Broeck, 2002; Van den Broeck and Eliaerts, 2002) showed that the policy network for the local governance of crime often becomes a jumble not to say a confusion of tongues, which fails to bridge the (communication) gap between the public and the extended policing family. A mere increase in formal police presence on the street and more sanctions for offences do not automatically lead to more social control and more trust and confidence in the police whether they be public or private agencies. The latter even tend to be regarded by the public more negatively as 'Erzats'-police.

On the other hand, the establishment and diffusion of new 'policing' competencies outside the police had further consequences for the endorsement of CP principles within the police itself. When other agencies within a multi-agency approach framework endorsed community and problem-oriented policy principles, the police tended to withdraw to what they call their 'core functions and competencies' i.e. crime control. In other words, plural or multi-agency policing results in opposite cultural effects inside the public police agencies.

9.4 REASSURANCE POLICING (RP)

Scientific research preceding the CP movement indicated policing was actually much more occupied with order maintenance than with crime fighting. CP acknowledged this reality and reoriented police work more on managing and preventing disorder. But to achieve a more democratic policing on an operational level it would be for the public and not only for the police to define which order had to be maintained and how. This order could be different in time and place depending on the community's needs and demands, and therefore required a more tailor-made approach. Secondly and on an organisational level, CP preferred keeping and enforcing the peace over mere order maintenance, the latter being just a means to achieve other ends. Where formal equality towards the law under the crime fighting model resulted in injustice, CP policies aspired on a conceptual level to a more peaceful and equitable society as an end of police work.

POP agreed with the ambition for another type of policing on an operational level but criticised CP for not being focused enough on real problems and therefore not obtaining tangible results in policing. By pursuing reduction in fear of crime and better police-public relations in general, CP, despite the rhetoric, would be far more difficult to evaluate and hold accountable. POP also emphasised tailor-made solutions had to be found outside the criminal justice system. POP did not link operational and organisational goals with conceptual, social or even political goals, like CP did with its emphasis on social disorganisation and social exclusion.

BW continued on the path of order maintenance and the enlargement of the police role but focused on disorder and no longer on root causes such as social disorganisation and exclusion. With the introduction of aggressive order maintenance policing, Zero Tolerance Policing reintroduced the labelling of the criminal as the moral wrongdoer. Community policing relates to 'broken windows' and to 'zero tolerance policing' as Little Richard did to Elvis Presley and to Colonel Parker.

Plural policing took a more pragmatic position. It increased the number of enforcers and offences to be enforced. Softly, it dispersed and diluted the police social control function over society. On the other hand, it tempted the police to withdraw to 'core police functions' which inevitably means a return to crime con-

trol-oriented activities and neglect of more community-oriented activities and styles of policing.

An elaboration of what reassurance policing is and can contribute to criminal policy in the Low Countries is discussed elsewhere in this book. The question addressed here is how Reassurance Policing can be understood in the light of these evolving concepts and strategies. Reassurance policing, as the most recent offspring of CP, was first conceptualised by academics Martin Innes, Vanessa Jones, Nigel Fielding and others. (Innes and Fielding, 2002; Fielding and Innes, 2006; Innes and Jones, 2006). This academic origin, at least, guarantees independence of dominant police-driven policing strategies. It is no coincidence that Innes and Jones resumed the debate on policing with a critical review of the Broken Windows concept and its extraordinary influence on contemporary criminal policy (in the UK). Both protagonists questioned Broken Windows' presupposed causality between nuisances and crime, and between minor offences and major offences, including the 'stepping stone' relationship between minor and major offences. Revaluation of Skogan's seminal study 'Disorder and Decline' (1990), falsified presupposed relationships between nuisance and crime. Research findings by Weisburd et al. (2004) and Sampson and Raudenbusch (1997) demonstrate both disorder and criminality result (on a micro level) from social disorganisation and social exclusion. Neither does (aggressive) order maintenance contribute to a decrease in fear or concern of crime.

Notwithstanding this critical approach towards BW, Innes and Jones recognise the importance of (addressing) disorder and decline and of a more effective intelligence management in that respect. Hence, RP incorporated BW's concern with finding a unifying metaphor that synthesises public and police concerns about crime, in which the latter is encouraged to take 'quality of life' matters seriously. Signs of decay, disorder and disorderly behaviour are regarded by the public as signals that social cohesion is at risk. Deteriorating social control and cohesion will, again in a neo-Durkheimian sense, lead to a collapse of the community's moral value structure. A number of so-called 'signal' crimes have a disproportionate effect in this respect.⁴³ Policy that neglects these signal crimes explains, according to Reassurance Policing, why fear of crime has recently risen in the UK despite the fact that crime figures went down. It indicates police agency failure to identify and react properly to signal crimes. As a consequence, people will adapt their (risk-avoiding) behaviour, which in turn will further amplify feelings of insecurity and dissatisfaction with criminal policy. In this respect, it is perhaps important to research whether 'signal judgements or convictions' from the Judiciary may have similar negative effects on public trust and confidence in the criminal justice system as a whole. In order to identify signal crimes and signal risks on a detailed micro level it is, according to RP, necessary to incorporate problem-oriented

43. Not coincidentally 'signal' is derived from semiotics. The contemporary media have obtained a disproportionate impact on the perception of crime, not to say more than crime itself.

policing (and intelligence led policing) methodologies and tactics such as the SARA approach, crime analysis and scan techniques.

Although RP integrated some of the BW approaches, it abandoned the ideological discourse and polarising policies of BW and ZTP, revalorised the importance of community input in accordance with the CP model and acknowledged the need to focus this input on relevant problems (cf. POP) and tangible results. In this respect, RP cannot be regarded as a new model or concept, nor is it a mere methodology. Rather it should be seen as a valuable attempt to find a new equilibrium between competing approaches. Since the idea of reassurance through the management of signal crimes is also applicable to other (semi)public or private policing agencies, RP can also be identified as an ambition to bring existent divergent organisational policies within the 'plural policing' networks under one conceptual umbrella. Innes (2004: 164) considered it an attempt to establish 'total policing'.

On the other hand, this may well prove to be its weakness. Revalorising original CP concepts may sound attractive but this does not magic away the aforementioned conceptual difficulties of the CP model. The emphasis on signal crimes highlights the importance of 'reducing fear of crime' as a principal policing goal in order to achieve or restore public trust and confidence in policing. But this does not resolve the difficulties of measuring effectiveness of police fear reduction strategies. This may instead result in the measurement of policing activities and subsequently overvaluing 'perception of effectiveness'. Together with the unresolved problem of defining the notion of 'fear of crime', ascribing too much value to such perceptions may well produce the reverse effect in terms of potential for real accountability. It is no coincidence that the HMIC Report 'Open all Hours' (Povey, 2001) emphasised that reassurance was to be considered a result of police work and not a goal itself. Although policing styles, e.g. the 'bedside manner approach', are important to achieve reassurance, it is supposed to be more than a style. Reassurance in this respect is the outcome of policing activities and accountability. A positive perception of police could be a side effect of this reassurance.

If reassurance policing becomes a politically inspired strategy to achieve a more positive perception of police and policing activities, it could over time be regarded (and discredited) as 'keeping up appearances'. Focusing on perception may be an important police feature; focusing solely on perception, however, results in goal displacement. Reassurance policing like all other innovative initiatives will have to deal with police subcultural resistance against reforms that give the public more say in determining their priorities and, especially, in how they execute these priorities. Similarly, it is important to ask how RP addresses the aforementioned problems and dilemmas of plural policing, and the role of the public police within the 'extended policing family' in particular. It remains unclear which role as social control agent RP identifies for the police and for the other agencies. In case of a police withdrawal to core functions, reassurance may well become a relocated task for the non-police or even (semi)private agencies. On the other

hand and given the fact that private agencies are inherently more client-driven, this will enhance the development of policies that consider citizens as consumers of security. This will inevitably result in a very uneven distribution of policing performances primarily in favour of those capable of paying for it. And although RP re-emphasises the importance of addressing social disorganisation in the neighbourhood, this does not necessarily link the 'little story' of disorder and crime with the broader problems of social equity. 'Signal crimes' and 'signal disorder' can both be considered 'signal events' that determine the outlook of a neighbourhood, but what about 'signals of social inequality' or exclusion? The question remains: who is defining and selecting the 'real signal problems' in the neighbourhood and what service can the police deliver that has the potential to contribute to the revitalisation of communities? What will be the impact of the possibly conflicting interests between the police and (parts of) the community above described?

If perception management remains predominant it is not inconceivable that RP will simply conform to the police-as-drama metaphor, the latter being based on a slightly rewritten script. Endorsing RP would hereby become a synonym for a reform of presentational strategies. In other words, there is a real danger for that the reassurance strategy is restored in favour of police-public relations and police-driven politics. This would raise the rather provocative question in the title of this article: who is going to be reassured, the public or the police?

9.5 THE FUTURE (STUDY) OF COMMUNITY POLICING?

This brings us to our last point of reflection. What does the appearance of RP mean for the further development of CP and what are its chances of success? To what extent is RP able to revive original CP goals and ideals about diminishing social exclusion and revitalising communities?

The concept of community policing has been developed in the previous two decades in response to the failing professional policing model. Although the 'founding fathers' (Germann, Angell, Alderson) explained their ideas about an alternative model of policing already in the late 1960s and 1970, community policing was only beginning to gain actual support in the late 1980s and 1990s. Hannah Arendt's (1978) distinction between a phenomenon of '*Ursprung* and *Anfang*' must be taken into consideration here. The story of community policing in the 1970s was impregnated with a leftist *Zeitgeist*. CP aimed to bring the cultural revolution to the police world in order to democratise the organisation and to integrate the police more appropriately in society. CP was basically a middle class model of conflict handling oriented towards and applicable for middle class neighbourhoods. POP added the problem-oriented approach and indicated the importance of careful analysis to achieve more tailor-made policing. In the following twenty or even thirty years Western society underwent substantial changes. The globalisation of the economy entailed a deregulation of the labour market and an increase in flexibility. In the whole Western society the success of neo-lib-

eralism resulted, unfortunately and perhaps unintentionally, in an increasing dualisation of society.⁴⁴ A large unskilled labour force was made redundant. This did not fail to have an impact on the neighbourhoods where the society's redundancies were concentrated. In this context BW imposed an ideological shift, reintegrating CP core ideas like decentralisation, focus on order maintenance, proactive policing etc. into a more traditional police-dominated policy. ZTP best embodied the ideological shift towards aggressive disorder policing as a form of crime management. It also highlighted the importance of problem oriented analysis but translated this into mostly intelligence gathering on high-risk target groups and places. In the 'slipstream' of BW and ZTP, ILP was developed. With BW and ZTP genuine 'social problems' (of disorganisation and exclusion of citizens) were downsized to 'private worries' about order and disorder of the 'law-abiding individuals'. The consequences of the shift in the perception from citizen to individual were best described by Alexis de Tocqueville who wrote: "the individual is the citizen's worst enemy". Plural policing further adapted (community) policing to the exigencies of the post-modern fragmented society. Since the advent of community policing thirty years ago policing the society became a much more complex issue. As Che Guevarra was recuperated as a commercial icon, it is not inconceivable that over time CP became a frame of reference without much critical social content. By acknowledging the results of the Kansas City Patrol Experiment that policing was much more about order (maintenance) than about crime (fighting), the concept of CP unintentionally opened a Pandora's box. Where the original CP model wanted to socialise the police, it is perhaps society which has become ... more police(d). Instead of less formal social control on the macro level and more informal social control on the micro level, the advent of plural policing has brought more (formal) social control on the macro and micro level. In this respect not George Orwell's '1984' but rather Aldous Huxley's 'Brave New World' proved to be an accurate prediction of the future of social control.

In this context the following question must be asked, the idea of reassuring as a means to re-link police and public concerns sounds good, but how does (or can) it link increasingly divided communities? Apart from being perhaps a luckless attempt to revitalise CP, RP can be viewed as a unifying platform to integrate different and diverging police models to respond to dissociating and increasingly divided and 'insecure' communities. The latter two being a consequence of the globalised and deregulated society described above. In this view, developments of CP via POP into BW and ZTP and furthermore into PLP and RP can be linked with the evolution of Foucauldian concepts such as 'Government' to 'Governance' into 'Governmentality' (Foucault, 1991). An evolution in which modernity evolved into a 'liquid' phase (Bauman, 2000) and, consequently, may require a more 'liquid' policing approach. Globalisation fundamentally questioned the relationship between the State and its territory. CP originally enlarged the police role of what was at that time still a public policing body and enhanced in a neo-Durk-

44. For more details and in particular its consequences for Belgium see Van den Broeck, 2001, 2002; Van den Broeck and Eliaerts, 2002).

heimian way, the moral and functional territory of the police. BW, ZTP and PLP scattered and diffused the police role further. What will be left for the public police within this new configuration of police agents is uncertain. RP attempts to reposition public police in the centre as a pivot, coordinating and 'steering the allocation of police services' (Innes, 2004: 166). In practice, however, it may well be Adam Smith's invisible hand, that will allocate the function of disciplining. To further understand RP as a response to 'securing the insecure' in late modernity Innes (2004: 154) referred to history, in particular to the first half of the 19th century, as the *époque* of the architects of the 'modern police' system that evolved in a similar 'era of rapid and profound social change'. In this context, policing could be regarded initially as 'experimental theatre' as it did not exist before Peel created the stage on which the police performed. However, to understand what may come next, we tend to refer to previous decades and even centuries. We again refer to what Foucault already indicated as the return to the Prussian *Polizeiwissenschaft* or Cameralism of the first third of the 18th century (Foucault, 1978). Viewed as the science of the internal order of the community, it also comprised public law, administrative science, public health urbanism and urban planning etc., and is therefore related to what Innes understood as 'total policing'. It is no coincidence that Foucault wished to study the micromechanics of power, and this on a level where power became 'capillary'. This is exactly what is happening now with the enlargement of the police role and territory and the right to usurp public space and time. On the other hand, the evolution can be used to show how, when modern State power runs out, earlier social control functions return (Comaroff and Comaroff, 2004: 822). Going back in Anglo-Saxon history may give an interesting insight into how the parish constable performed his watchman duties amidst other protagonists of the parochial order such as the posse, the yeomanry and others. In this respect, we may perhaps even expect the revival of the Tyburn ticket as a tool to counter and discipline antisocial behaviour... It is important to note that these social control systems were to a large extent mixed policing initiatives. In this context Zedner (2006) pointed out that private policing in the future (we would prefer to speak of 'privatised') may well be considered the normal situation, and the monopoly of public policing from halfway through 19th century till the end of the 20th century is the exception.

CONCLUSION

The essence of the contemporary debate is whether the role of the (public) police should be restricted to crime prevention and control or whether it should have a more ambitious, maybe also more amorphous role of delivering safety (via order maintenance), reassurance and (re)building communities. By clearly opting for the second scenario, CP widened the focus of policing towards a more democratically legitimate social mission. However, over time this idea will further develop in relation to a changing society with different social and political circumstances.

RP as the latest offspring attempts to find a new balance in policing by revaluing a number of original CP operational and tactical goals. Berki, however, explained that any assessment of whether (reassurance) policing works or not, should have to take into account the consequences of the social practices for the social meanings it generated in society. The latter tend to indicate policing is going in a quite different direction than suggested by the original protagonists of CP.

The current debate also highlights fundamental difficulties within the original CP concept. The heralding of order maintenance as a core police function and as a tool to revitalise communities seemed quite logical and legitimate at the time, but it opened a Pandora's box at the same time. Today the consequences of this are not always and certainly not as yet fully understood.

BIBLIOGRAPHY

- Alderson, J. (1979). *Policing Freedom*. Plymouth: McDonald & Evans.
- Alderson, J. (1998). *Principled Policing*. Winchester: Waterside Press.
- Angell, J. (1971). Toward an Alternative to the Classic Police Organisational Arrangement: a Democratic Model. *Criminology*, 3 (August-November), 185-06.
- Arendt, H. (1978). *The Life of the Mind*. New York: Harcourt Brace Jovanovitsch.
- Banton, M. (1971). The Sociology of the Police. *The Police Journal*, 71 (3), 227-43.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bayley, D. (1992). *What Works in Policing*. New York: Oxford University Press.
- Berki, R. (1986). *Security and Society: Reflections on Law, Order and Politics*. New York: St. Martin's Press.
- Brodeur, J-P. (ed.) (1998). *How To Recognise Good Policing? Problems and Issues*. Thousand Oaks, London: Sage.
- Comaroff, J. and J.L. Comaroff (2006). Criminal obsessions, after Foucault: Postcoloniality, policing, and the metaphysics of disorder. *Critical Inquiry*, 30, 800-24.
- Crawford, A. (1997). *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Clarendon Studies in Criminology.
- Eck, J. and W. Spelman (1987). *Problem-solving. Problem-Oriented Policing in Newport News*. Washington: National Institute of Justice.
- Fielding, N. and M. Innes (2006). Reassurance Policing, Community Policing and Measuring Police Performance. *Policing and Society*, 16 (2), 127-45.
- Foucault, M. (1978). Qu'est-ce que la critique? *Bulletin de la Société Française de Philosophie*, 27 mai.
- Foucault, M. (1989). *Résumé des cours au Collège de France: 1970-1982*. Paris: Julliard.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In: G. Burchell, C. Gordon and P. Miller, P. (eds.) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Germann, A. (1969). Community Policing: an Assessment. *The Journal of Criminal law, Criminology and Police Science*, 60 (1), 89-96.
- Goldstein, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime & Delinquency*, 25, 236-58.
- Golstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw Hill.

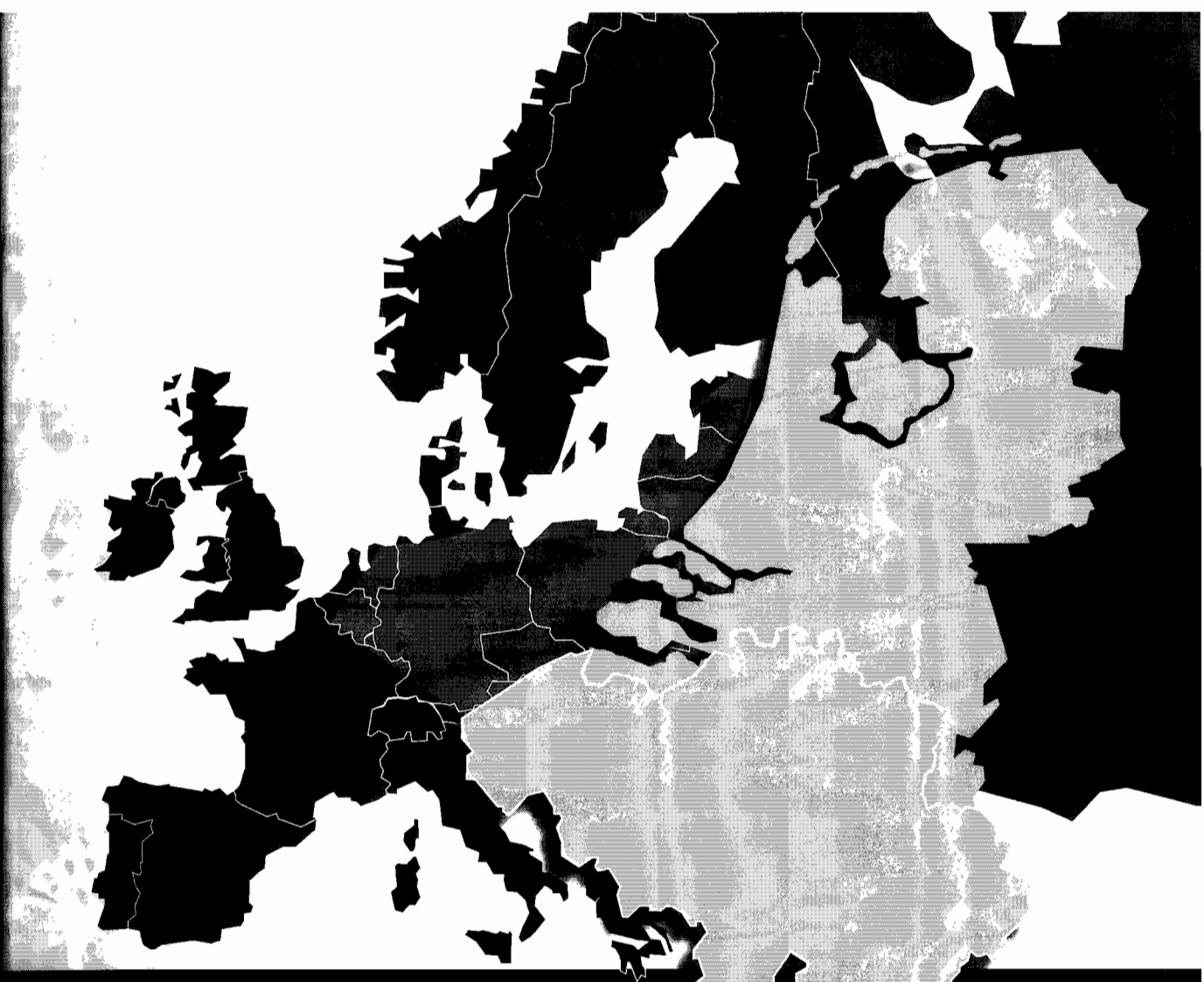
- Innes, M. and N. Fielding (2002). From community to communicative policing: 'signal crimes' and the problem of public reassurance. *Sociological Research Online*, 7 (2).
Consult: <http://www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html>
- Innes, M. (2004). 'Reinventing Tradition? Reassurance, Neighbourhood, Security and Policing'. *Criminal Justice*, 4 (2), 151-71.
- Innes, M. and V. Jones (2006). *Neighbourhood Security and Urban Change: Risk, Resilience and Recovery*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Jackson, J. and J. Sunshine (2007). Public Confidence in Policing. *British Journal of Criminology*, 47, 214-33.
- Kappeler, V. and P. Kraska (1998). A Textual Critique of Community Policing: Police Adaptation to High Modernity. *Policing*, 21 (2), 293-13.
- Kelling, G. and C. Coles (1996). *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in American Cities*. New York: Free Press.
- Kelling, G., T. Pate, D. Dieckman and G. Brown (1974). *The Kansas City preventive patrol experiment*. Washington D.C.: The Police Foundation.
- Lerner, M. (1975). The Justice Motive in Social Behavior. *Journal of Social Issues*, 31, 1-19.
- Lerner, M. (1980). The Belief in a Just World: A Fundamental Delusion. *Journal of Social Issues*, 31 (3), 65-89.
- Loader, I. (2002). Policing, Securitization and Democratization in Europe. *Criminal Justice*, 2 (2), 125-53.
- Loader, I. (2005). *Policing, Securitization and Democratization in Europe*.
Consult: <http://www.libertysecurity.org/article209.html>
- Manning, P. (1997). *Police Work: The Social Organisation of Policing*. Illinois: Waveland Pr Inc.
- Manning, P. (2003). *Policing Contingencies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Maple, J. and C. Mitchel (1999). *The Crime Fighter: Putting the Bad Guys Out of Business*. New York: Doubleday.
- Moore, M. (1992). Problem-solving and Community policing. In: M. Tonry and N. Morris (eds.), *Modern Policing*. Chicago: University of Chicago Press.
- Muir, K. (1997). *Police: Streetcorner Politicians*. Chicago: University of Chicago Press.
- Norris, C. (1995). Video Charts, Algorithmic Surveillance. *Criminal Justice Matters*, 20, 7-8.
- Parekh, B. (1991). Obituary: Robert Nandor Berki (1936-91). *Political Studies*, 39, 727-29.
- Pate, A., R. Bowers, R. Parks (1976). *Three Approaches to Criminal Apprehension in Kansas City: An Evaluation Report*. Washington: Police Foundation.
- Percy, S. (1980). Response Time and Citizen Evaluation of Police. *Journal of Police Science and Administration*, 8 (1), 75-86.
- Pino, N. (2001). Community Policing and Social Capital. *Policing*, 24 (2), 200-15.
- Pino, N. and M. Wiatrowski (eds.) (2006). *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*. Ashgate: Aldershot.
- Ponsaers, P. (2003). De parabel van de 'Broken window-theorie' – Community (oriented) policing en buurtgerichtheid [The parable of Broken Windows theory – Community (oriented) policing and the orientation to the neighbourhood]. In: J. Van Erck (ed.) *Externe Oriëntering van de Politie Gemeenschapsgerichte politiezorg* [External orientation of the Police – Community oriented police-care]. Brussels: Politeia.
- Povey, K. (2001). *Open All Hours: A Thematic Inspection Report on the Role of Police Visibility and Accessibility in Public Reassurance*. London: HMIC.

- Consult: <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmic/inspections/thematic/oah/themotopen.pdf?view=Binary>
- Punch, M. (2006). *Van 'alles mag' naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie* [From 'anything goes' to 'zero tolerance': policy transfer and the Dutch police]. Den Haag: Elsevier.
- Consult: http://www.politiewetenschap.nl/pdf/van_alles_mag_2006.pdf
- Reiner, R. (1992). Policing a Postmodern Society. *The Modern Law Review*, 55 (6), 761-81.
- Reiner, R. (1995). From Sacred to Profane: the Thirty Years' War of the British Police. *Policing & Society*, 5, 121-28.
- Sampson, R., S. Raudenbusch and F. Earls (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277 (15), 918-24.
- Sherman, L., C. Milton and T. Kelly (1973). *Team Policing – Seven Case Studies*. Washington: Police Foundation.
- Skogan, W. and G. Antunes (1979). Information, Apprehension and Deterrence: Exploring the Limits of Police Productivity. *Journal of Criminal Justice*, 7, 217-42.
- Skogan, W. (1990). *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Cities*. New York: Free Press.
- Spelman, W. and D. Brown (1984). *Calling the Police: Citizen Reporting of Serious Crime*. Washington: National Institute of Justice.
- Thacher, D. (2001). Conflicting Values in Community Policing. *Law & Society Review*, 35, 765-98.
- Trojanowics, R., V. Kappeler and L. Gaines (2002). *Community Policing, A Contemporary Perspective*. Cincinnati: Anderson Publishing.
- Van den Broeck, T. (2001). Community Policing and Democratic Policing, Will the Two Ever Meet? A Belgian Perspective. In: S. Einstein and M. Amir (eds.) *Policing, Security and Democracy: Special Aspects of Democratic Policing*. Huntsville, Texas: Sam Houston State University Press.
- Van den Broeck, T. (2002). Keeping Up Appearances? A Community's Perspective on Community Policing and the Local Governance of Crime. *Policing, An International Journal of Police Strategies & Management*, 25 (1), 169-88.
- Van den Broeck, T. and C. Eliaerts (eds.) (2002). *Evaluating Community Policing*. Brussels: Politeia.
- Van den Haag, E. (1975). *Punishing Criminals*. New York: Basic Books.
- Wacquant, L. (2004). *Punir les Pauvres, Le Nouveau Gouvernement de l'Insécurité Sociale*. Marseille: Agone.
- Weisburd, D. and J. Eck (2004). What Can Police Do To Reduce Crime, Disorder and Fear. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 59 (3), 42-65.
- Wilson, J. and G. Kelling (1982). Broken Windows: The Police and Neighbourhood Safety. *The Atlantic Monthly*, March, 29-38.
- Wilson, J. (1975). *Thinking about Crime*. New York: Basic Books.
- Zedner, L. (2006). Policing Before and After the Police: The Historical Antecedents of Contemporary Crime Control. *British Journal of Criminology*, 46 (1), 78-96.

Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries

Marleen Easton
Lodewijk Gunther Moor
Bob Hoogenboom
Paul Ponsaers
Bas van Stokkom
(eds.)

Bju Legal Publishers
The Hague
2008



Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries

Het groene gras

Edited by
Marleen
Lodewijk
Bob Hoogenboom
Paul Ponsaers
Bas van Stolk

BJM

Boom Legal Publishers

Deel III

Uitwerking van de onderzoeksvragen – Reflecties en conclusies

Inhoudstabel

Deel III
Uitwerking van de onderzoeksvragen – Reflecties en conclusies 1	1
3.1. Onderzoeksvraag 1: Duurzaam politieel contactleggen	5
Proactieve inzet en engagement op het operationele niveau	5
Beleidsvertaling op organisatorisch niveau.....	10
Strategische visie en beleidsontwikkeling	13
Besluit empirische gegevens.....	14
Verdere pogingen tot (wijk)teamvorming.....	16
De politiehervorming	17
Beleidsontwikkeling via zonevorming	19
CGL testzones.....	23
Ontwikkeling van de basisfunctionaliteiten	25
Evaluaties van de hervorming.....	27
EFQM en organisatieontwikkeling	32
Intelligence led policing	34
Samenvatting en besluit	36
3.2. Onderzoeksvraag 2: Nieuwe vormen van sociale controle: synergie of fragmentering?	41
Veiligheidsberoepen	41
Frontlijnorganisaties	42
Gebrek aan competenties en bevoegdheden	44
Afstemming met politie	44
Organisatie en beleid(sdoelstellingen) van de projecten.....	46
Verdere proliferatie van de veiligheidsberoepen.....	46
Overlast en G.A.S. aanpak.....	47
Samenvatting en besluit	52
3.3. Onderzoeksvraag 3: Dialectiek van de schakeling: verbinden of inschakelen?	54
Partnerschap en politie.....	54
Schakeling tussen politie en partners.....	55
Andere multi-agency benaderingen	59
Beleidsomslag	63
Schakeling tussen IV-beleid en partners.....	65
Samenvatting en besluit	68
3.4. Onderzoeksvraag 4: Betrokkenheid en vertrouwen van de burger in het beleid.....	72
Aansluiten bij behoeften en noden van de wijk	72
Inpraak en consultatie van de burger	72
Perceptie en waardering van het gevoerde politie- en veiligheidsbeleid	74

Samenvatting en besluit.....	75
3.5. Onderzoeksvraag 5: Drie decennia van denken over politie en politiemodellen	78
De ontwikkeling van de moderne politie	78
Community policing	80
COP, POP, Broken windows en andere modellen in het licht van de laatmoderniteit.	81
3.6. Round up en aanbevelingen	91
Het sociale controleperspectief.....	92
Duurzaam politoneel contact met de bevolking.....	94
Synergie of fragmentering van nieuwe en oude vormen van sociale controle?.....	101
Dialectiek van de schakeling.....	102
Betrokkenheid van de burger.....	105
Epiloog.....	107
Bibliografie.....	109

Inleiding

De bijgevoegde publicaties in deel II bestudeerden uitvoerig de ontwikkelingen in het politie- en veiligheidsbeleid. In dit afsluitende hoofdstuk komen we terug op die aspecten uit de publicaties die het best aansluiten bij de probleemstelling en onderzoekshypothesen en die toelaten tegen het licht van de veranderde maatschappelijke omgeving hierover een langere termijnevolutie op te tekenen. Deze publicaties vormden daarbij al samenvattingen van de eindrapporten die er over de uitgevoerde onderzoeken werden opgesteld, waardoor onvermijdelijk verdere reductie optrad m.b.t. nuanceringen en meer gedetailleerde empirische fundering. De uitgevoerde kwalitatieve onderzoeken lieten niet toe een definitieve en representatieve evaluatie te geven van de onderzochte beleidsimplementatie. Onderhavig vertoog vormt bijgevolg evenmin een definitieve en complete evaluatie van het gevoerde beleid betreffende community policing en integrale veiligheidszorg.

Thans worden de belangrijkste empirische bevindingen uit de publicaties per onderzoeksvraag samengevat en teruggekoppeld naar de probleemstelling en afgeleide onderzoekshypothesen. De bevindingen dienen daarbij om op analytische wijze inzicht te bieden in hoe invulling en betekenis werd en kon worden gegeven aan concepten zoals community policing en integraal veiligheidsbeleid. Een terugblik vanuit het heden, op basis van geactualiseerde gegevens, laat daarbij toe aan te geven in welke mate de vastgestelde noodzakelijke condities voor het realiseren van deze hypothesen al dan niet in gewenste zin evolueerden. Verder wordt doorheen de tekst en in het bijzonder bij de uitwerking van onderzoeksvraag 5, vanuit deze vaststellingen verder gereflecteerd over de veronderstellingen en conceptuele modellen die ten grondslag lagen aan de veranderingsconcepten. Daarbij passen de twee bijgevoegde artikels m.b.t. het denken over politie(modellen). In dat bestek wordt tevens ingegaan op maatschappelijke mechanismen en dynamieken die in de loop van de voorbije twintig à dertig jaar hebben doorgewerkt en die toelaten op meta niveau te reflecteren op langere termijn ontwikkelingen en verschuivingen m.b.t. sociale controleprocessen.

3.1. Onderzoeksvraag 1: duurzaam politieel contactleggen

In publicatie 1 werden a.h.v. de case studies conclusies getrokken m.b.t. de uitbouw en implementatie van de basispolitiezorg en de problemen, weerstanden en knelpunten dat dit opleverde (Van den Broeck & Eliaerts, 1994). Het bijvoegen van deze ganse publicatie zou deel II echter te omvangrijk maken. Geopteerd werd om enkel de hoofdstuk 7 met de belangrijkste bevindingen en conclusies bij te voegen. Voor een gedetailleerd relaas van de bevindingen wordt naar de publicatie zelf verwezen en in het bijzonder naar hoofdstuk 6. Methodologie en keuze van de settings wordt besproken in hoofdstuk 5. In het hiernavolgende wordt daarom per aangehaalde casus de volledige referentie gegeven inclusief de juiste paginanummers waar deze (in hoofdstuk 6 van de publicatie) kan worden teruggevonden. Aan de hand van de eerste onderzoeksvraag wordt thans afgewogen in welke mate de gehanteerde werkwijze in de onderzochte cases een meer bevredigend en duurzaam contact tussen politie en bevolking bevorderde en of dit leidde tot een verbeterde schakeling (hypotheses a & b) en desgevallend tot meer revitalisering van de informele controle (hypothese c) en tot terugverdieneffecten voor de formele controle (hypothese d). Daarbij wordt vertrokken van de identificatie van de kenmerken van een geslaagd/niet-geslaagd contact tussen politie en bevolking. Uit publicatie 2 werden aanvullende gegevens gehaald m.b.t. de extra inspanningen die via contractfinanciering werden geleverd om zulk contact en schakeling met de burger te optimaliseren (Van den Broeck & Eliaerts, 1997a-b). Publicatie 5 (Van den Broeck, 2002) leverde ten slotte input uit kwalitatief onderzoek naar de receptie en waardering van burgers over deze inspanningen tot verbeterd contact en schakeling.

Proactieve inzet en engagement op het operationele niveau

Liefde is een werkwoord, zeggen relatietherapeuten. Het ontwikkelen en behouden van een goed contact tussen politie en bevolking dient zeker niet gelijkgesteld aan een liefdesrelatie, maar dat het eveneens als een activiteit mag worden begrepen die veel volgehouden inzet en engagement vereist, lijkt wel buiten kijf te staan. Zoals in elke relatie is daarbij sprake van periodes met meer en minder intense interactie. Politie als formele sociale controle wordt doorgaans gemobiliseerd door de burger (of overheid) n.a.v. concrete en dringende (hulp)vragen (Eliaerts & Enhus, 1992). Wat het meer terugkerende en/of periodieke contact betreft, ligt het initiatief ook bij politie of andere overheidsactoren. Dit vereist van de politiemedewerkers en hun organisatie een langere termijn aanwezigheid in de wijk, wat in het politiejargon ook als 'kennen en gekend zijn' wordt omschreven. In de hiernavolgende case studies die werden opgetekend in de publicaties wordt dit beleid verder geïllustreerd en besproken.

De case uit publicatie 1 (Van den Broeck & Eliaerts, 1994: 136-138) van de avondlijke rondes van wijkagenten (na de hervorming wijkinspecteurs geheten) vergezeld van hun

middenkader kan worden beschouwd als een (tijdelijke) verworvenheid en uitkomst van eerdere experimenten (supra, deel I) in deze setting. Deze veranderingsopzetten behelsden o.a. een gebiedsgebonden inzet van buurtagenten die werden vrijgemaakt van routineuze en eerder administratieve opdrachten om in een afgebakend gedeelte van de wijk een groot deel van de dagelijkse basispolitiezorg ter harte te nemen en daarbij actief contact te leggen met bewoners (Eliaerts & Enhus, 1992; Eliaerts, Enhus & Hendrieckx, 1987, 1988). Zodoende werd naar grotere polyvalentie en taakintegratie gestreefd. De agenten kregen bij deze experimenten binnen bepaalde lijnen en afspraken autonomie en werden daarbij aangemoedigd en 'empowered' om zelf met andere, bv. stedelijke, diensten de nodige contacten te leggen en afspraken te maken. De beleidslijnen van het reorganisatieproces van korps X uit publicatie 1 grepen als dusdanig niet terug naar deze werkwijze maar uit de observaties bleek dat er ten tijde van dat proces nog voldoende autonomie bleef om deze werkwijze sporadisch te kunnen toepassen. Zodoende kon de verworven kennis van zaken en deskundigheid van de nog aanwezige buurtagenten verder renderen. Het ging i.h.b. om het culturele en sociale kapitaal dat gestaag was opgebouwd via proactieve inzet en veel engagement, in de zin van de wens om er 'ook toe te doen voor anderen' (Muir, 2008: 18). Het optreden stond hierbij mede in perspectief van het herstellen en versterken van bindingen met de samenleving en het handhaven van de normen en waarden daartoe (cf. hypothesen a en b). Daarbij werd sterk de nadruk gelegd op het belang van 'procedurele rechtvaardigheid' in het politieoptreden. De zogeheten ruimtelijke nabijheid in het concept community policing werd hier aangevuld met een relationele nabijheid. Maar het belang van de betrokkenheid van deze 'overlevers' van vroegere experimenten voor de receptie van nieuwe veranderingsopzetten in hetzelfde korps enkele jaren later, bewijst hoezeer deze vernieuwingsideeën toch blijvend ingingen tegen de ook toen nog bestaande dominante tendens tot centralisering en tegen de afstandelijke traditie t.o.v. de bevolking van de voorbije dertig jaar, i.h.b. in verstedelijkte gebieden. Het bewees hoe belangrijk zulke volgehouden investeringen tegen de stroom wel waren geweest.

Het belang van zulk persoonlijk engagement en inzet golden ook voor politionele initiatieven binnen de veiligheidscontracten die als doelstelling een beter contact met de bevolking hadden met inbegrip van het beter tegemoetkomen aan hun noden en behoeften. De uitbouw van het politionele onthaal en de bejegening van slachtoffers bv. voldeden daarbij aan een duidelijke behoefte. Niet toevallig werden deze initiatieven ook blijvend geïntegreerd in de politieorganisatie. Het opstarten van toeleidingsinitiatieven van jongeren met problematisch gedrag naar een zinvolle werken vrijetijdsbesteding, zoals bv. met de city-coaching projecten n.a.v. het voetbalhooliganisme, werd eveneens aanvankelijk gesteund op hoofdzakelijk politionele inzet en engagement. Omwille van de vastgestelde nood aan een meer structurele aanpak op het vlak van scholing, huisvesting en werk waren vervolgens andere dan louter politionele competenties gewenst bij deze remediëring. Daarom namen burgerprofessionals zoals maatschappelijk assistenten en criminologen deze taken over. Met deze overname werden doelstellingen betreffende het herstellen en versterken van

bindingen met de samenleving (cf. controletheorie) in principe ook verbreed of gekoppeld aan het tegengaan van verdere maatschappelijke en sociale deprivatie.

Proactieve inzet en (persoonlijk) engagement bleken m.a.w. veelal de belangrijkste brandstof om de vrijgekomen tijd en ruimte bij decentralisatie en despecialisatie ook zinvol op het terrein in te vullen. Het loutere gebruik van *'buzzwords'* als zichtbare, aanspreekbare en contacteerbare politie ('Z.A.C.') of zelfs het effectief meer op straat sturen van politiemedewerkers, leidden daarentegen hoegenaamd niet tot meer contact en bevolkingsparticipatie (én sociale controle). Zoals dit niet vanzelf lukte bij politie lukte dit later evenmin bij andere niet-politionele toezichthoudende functies (infra onderzoeksvraag 2). Het perspectief van (ver)binding ook en vooral in hoofde van de medewerkers bleken daarbij noodzakelijke en bijkomende voorwaarden. De case van de wijkagent uit publicatie 1 (Van den Broeck & Eliaerts, 1994: 132) die passeert voor de (laattijdige) betaling van het (toen nog verschuldigde) kijk- en luistergeld illustreerde een andere realiteit waarbij de (gerechtelijk) administratieve werklust veeleer de belangrijkste zingevoering bleek voor de uitvoering van het politiewerk dat vervolgens routineus en reactief werd afgewerkt.

In de case uit publicatie 1 (Van den Broeck & Eliaerts, 1994: 111-114) omtrent het verlenen van de sterke arm bij het afsluiten van de elektriciteit in korps Y bevestigt dan weer het contrast tussen het optreden van wijkagent en politieassistent enerzijds en de interventiepatrouille anderzijds, die beiden ook als voorbeeld kunnen gelden van een (pro)actieve en een reactieve werkwijze. De eerste werkwijze bevatte ook inzet en engagement en het streven naar herstel van maatschappelijke bindingen. Schakeling stond in dit voorbeeld ook voor een beleidsmatige signaalfunctie naar overheden en maatschappelijke organisaties waarbij deze attent werden gemaakt van bestaande fenomenen, problemen en behoeften.

De case van de huiselijke twist uit publicatie 1 (Van den Broeck & Eliaerts, 1994: 129-131) was ten slotte exemplarisch voor hoe zulke inzet en engagement verder bepaald werd door wie bij duo patrouilles de leiding van de interventie opnam. In de traditionele hiërarchische organisatiecultuur was dit doorgaans de medewerker met de meeste anciënniteit. Het zou een vaak voorkomend gegeven blijken die functionele decentralisatie en 'empowerment' bemoeilijkten. Medewerkers ontvankelijk voor nieuwe opvattingen hadden het moeilijk om deze ideeën tegen de dominante cultuur in toe te passen. Ook gezien de traditionele en incidentgerichte rapportagewijze van zulke voorvallen zou men intern verder niets meer te weten komen van de omstandigheden en achtergronden van dit incident. Bij de afhandeling van zulke oproepen conformeerde de jongere medewerker zich bijgevolg vaak aan de traditionele werkwijze en dat werd bij gebrek aan reëel zicht op de taakuitvoering intern achteraf nauwelijks gecorrigeerd. De afwezigheid van opvolging, coaching of training via het middenkader versterkte dit gegeven.

Sleutelfiguren bleken in deze projecten belangrijker dan sleutelfuncties, wat de omslag daarbij erg fragiel en persoonsgebonden maakte. De mate van steun van of via

sleutelfuncties bepaalde nochtans sterk of de continuïteit en duurzaamheid van een vernieuwend initiatief kon worden gegarandeerd. Veranderingen hingen (te)veel af van de individuele inzet en geraakten (alsnog) niet in de organisatie verankerd. Vanuit de buurt (professionals) en bewoners bekeken werd dit als een erg zwak punt van de politie-innovaties ervaren (infra onderzoeksvraag 4 & publicatie 5). Daarbij werd i.h.b. op de moeizame doorstroming gewezen van wijkgerichte veranderingsopzetten naar de interventiepolitie. Ook het contact en afstemming met andere diensten en i.h.b. de wijkwerking zat hierin vervat. Taakintegratie dient bijgevolg samen te gaan met een goede onderlinge informatie-uitwisseling. Dit zou sindsdien blijvend voorwerp van debat uitmaken ook betreffende de verhoudingen tussen de basisfunctionaliteiten (infra, terugblik). Uiteindelijk bevestigen de beschreven veranderingspogingen dat de specifieke organisatie van politie in de vorm van een frontlijnorganisatie waarbij een grote spanning bestaat tussen het voorgeschreven en uiteindelijke uitgevoerd gedrag zeer sterk het welslagen bepaalt van veranderingsprocessen, en dit alle veranderings- en managementinspanningen ten spijt. Wie als medewerker de medewerking aan deze veranderingen niet zag zitten kon daarbij terugvallen op of zich verstoppen achter een breed intern netwerk. Wie wel wou vernieuwen moest dit op eigen kracht realiseren en kon dit enkel op voorwaarde dat dit intern netwerk niet teveel belemmering zou veroorzaken.

De case in publicatie 1 (Van den Broeck & Eliaerts, 1994: 109-110) omtrent het oplossen van een geschil tussen twee mannen op straat en de rode sportwagen duidt daarbij ook op het verschil in interpretatie van een optreden bij het oplossen van conflicten tussen interventie en wijkwerker, waarbij voor de laatste, in het perspectief van de bevolkingsgerichte politiezorg, het herstellen van de vrede en het normale sociale verkeer primeerde. Zonder zich te laten beperken door de al opgeroepen bijstand door de interventiepatrouille en de al genomen ordehandhavende maatregelen van hunnentwege, loste deze wijkwerker zowel de verkeershinder als de twist op. Het was een vorm van 'minimal policing' die de rust snel deed weerkeren (cf. hypothese b). Het is zulk optreden dat door buurtbewoners sterk werd gewaardeerd. Terzijde kunnen we nog vermelden dat een spontane manifestatie van misnoegde allochtone jongeren in deze wijk omstreeks dezelfde periode door de snel opgetrommelde buurtagenten via dezelfde werkwijze in goede banen kon worden geleid en dit zonder escalatie van geweld daar waar de opgeroepen bijstand vanuit de centrale diensten direct naar de klassieke openbare ordehandhavingstechnieken wenste te grijpen.

De case van de wijkagenten op ronde uit publicatie 1 (Van den Broeck & Eliaerts, 1994: 136-138) illustreert verder hoe via kennis over de gekende 'pappenheimers' in de wijk in dezelfde zin snel en de-escalierend kon worden opgetreden bij beginnende conflicten en ordeverstoringen. Tegelijk kon vanuit het verworven gezag dat men had, beroep doen op de groepsdynamiek van jongeren onderling en zodoende ook informele controlemechanismen aanmoedigen. Ook uit het voorbeeld uit publicatie 1 van de wijkagent die in de verlofperiode interventies deed, bleek dat een goede kennis van de wijk en haar bewoners rendeerde, in dit geval het helpen oplossen van een handel in

drugs in een uitgaansgelegenheid en het herkennen van een schijnbaar onverdachte aanwezige als mogelijke dealer. Relationele en functionele nabijheid extern werd in die zin sterk bepaald door de interne relationele en functionele nabijheid tussen de verschillende diensten en functies. Taakintegratie vormde daarbij een belangrijke troef waarbij informatie vanuit een dienst of functionaliteit kon worden gevaloriseerd en tot een meer effectieve werking kon leiden. Van belang daarbij was nog dat de mogelijkheid van contact leggen en onderhouden i.f.v. betere schakeling voor zowat alle geobserveerde activiteiten gold. In huidige termen betekent dit dat alle basisfunctionaliteiten hierin relevant waren, zowel wat betreft interne als externe integratie. Ook voor de recherche bv. bleek informatie-uitwisseling en de valorisering van de burger als 'ogen en oren' te renderen. De case uit publicatie 1 (Van den Broeck & Eliaerts, 1994: 104-105) van de wijkagent op bezoek bij de bejaarde inwoners die getuige waren van een overval kon daarbij integendeel als voorbeeld dienen voor de interne verkokering (infra) die zulke uitwisseling en valorisering van de burger belemmerde.

De relationele nabijheid tussen politie en bevolking bleek geen synoniem voor het naar de mond praten van de burger en alles op zijn beloop laten. Uit een case study uit publicatie 1 (Van den Broeck & Eliaerts, 1994: 124-126) blijkt dat daarbij ook in verkeerszaken regulerend kon worden opgetreden. Het beter schakelen met informele agents mocht daarbij het uitoefenen van de formele controle niet in de weg staan, maar diende juist om beide vormen van controle beter op elkaar af te stemmen. Sommige politiefunctionarissen verkozen daarbij sensibilisering alvorens beteugelend en gericht op te treden tegen de meest storende (verkeers)inbreuken. Bij de bepaling van wat het meest storend was konden daarbij opvallende verschillen tussen de medewerkers worden opgetekend. De voormalige buurtagenten (supra) legden daarbij contact met de bewoners in de wijk en trachtten met hen een graduele vorm van (verkeers)handhaving af te spreken. Welke inbreuken daarbij werden geverbaliseerd kon in de tijd variëren, maar dit steeds na overleg met en aankondiging aan de bewoners en dan ook geldende voor alle bewoners in de wijk. Nagestreefd werd dat de handhaving via formele sociale controle niet volledig los kwam te staan van de informele sociale controle agents en van wat zij al dan niet tolerabel inschatten (cf. hypothesen b en c). Andere politiedienders verbaliseerden integendeel zonder meer en dit soms ad hoc n.a.v. een incident of wanneer er geen andere activiteit op de agenda stond. Ondersteuning en mobilisering van informele controle agents was hierbij niet van tel en werd dan ook niet bekomen. De discussies onderling hierover verliepen zeer geanimeerd. Gezien de functie van wijkagent eerder solistisch was speelde de onderlinge groepsdruk hier iets minder. Wat opviel was dat ook hier weinig beleidsmatige input kwam vanuit midden- of officierenkader en bijgevolg de oriëntatie en kwaliteit van het politiewerk veeleer bepaald werden door de opvattingen en inzet van de individuele diender en in veel mindere mate door de organisatie en zijn officiële beleidsdoelen. Inhoudelijk werkoverleg vanuit perspectief van sociale controle werd doorheen de observaties slechts zelden opgetekend en het opbouwen van knowhow of cultureel kapitaal hieromtrent bleek zeer moeilijk.

Het meest effectief bleken bovendien initiatieven genomen vanuit de eerstelijnsfunctie. De ervaring met speciale diensten zoals in de case uit publicatie 1 met de speciale dienst 'migrantenpolitie' (Van den Broeck & Eliaerts, 1994: 124-126) gaf veeleer aan dat indien deze minder ingebed en vertrouwd waren in de wijk (en zijn informele controlemechanismen) hun impact extern en intern beperkt bleef. Waardoor ook de legitimiteit en geloofwaardigheid ervan gelimiteerd bleven. In die zin kan worden opgemerkt dat informele agents erg alert en gevoelig waren voor de objectiviteit en onpartijdigheid waarmee formele sociale controle in de wijk werd uitgeoefend. De keuze van bij wie in de wijk contact werd gelegd bleek daarbij geen neutrale activiteit. Vandaar dat bij de buurtbevragingen (cf. publicatie 5) door de bevroegde bewoners steeds werd teruggekomen op (het belang van) de ervaren selectiviteit van politieel contact met de bevolking. Innovaties initiëren via een tweedelijnsfunctie stimuleerde daarbij veeleer het verder afschuiven van taken vanuit de eerste lijn. Gelijkaardige problemen zouden zich met de niet-politionele toezichtsinitiatieven voordoen (infra, onderzoeksvraag 2).

Kortom, deze voorbeelden illustreren de mogelijkheid om in duurzaam perspectief contact te leggen op voorwaarde dat dit met proactieve inzet en engagement gebeurde en verdere continuïteit kreeg, waardoor deskundigheid kon worden opgebouwd (hypotheses a en b). Maar gezien de karakteristieke organisatie van politie als frontlijnorganisatie bleken deze initiatieven daartoe per definitie sterk afhankelijk van individuele inspanningen onderaan de organisatie. Ondersteuning en coaching, i.h.b. vanuit het middenkader bleken daarbij essentiële succesvoorwaarden om deze individuele inspanningen duurzaam te ondersteunen en zo tot een blijvend gemotiveerd en deskundig optreden te verankeren in de organisatie.

Beleidsvertaling op organisatorisch niveau

De interne organisatie en de ondersteuning van het middenmanagement bleken inderdaad een cruciale rol te spelen in de doorvertaling d.w.z. operationalisering en implementatie van de geformuleerde beleidsambities. In het bijzonder bestond bij de geobserveerde veranderingen hun opdracht (als 'stated goal') erin de geografische en functionele decentralisatie evenals taakintegratie door te voeren om het nauwere contact en een betere schakeling mogelijk te maken. Het middenmanagement had daarbij een faciliterende en ondersteunende rol te vervullen. Uit de verzamelde gegevens bleek dat geen evidente opdracht.

Voldoende medewerkers, tijd en middelen, zoals o.m. bleek uit de opgetekende case van de alcoholcontrole in publicatie 1 (Van den Broeck & Eliaerts, 1994: 85-86), vormden daarbij kritieke succesfactoren om meer thematisch en probleemgericht werken op decentrale schaal te kunnen realiseren. Deels hiermee verwant was de problematiek van de administratieve belasting. Hoewel de afbouw ervan tot de uitdrukkelijke beleidsdoelen behoorde, bleek dit in de praktijk vaak moeilijk

realiseerbaar. Daarbij dient opgemerkt dat er zeker administratieve taken waren die een informatieve meerwaarde hadden om bewoners beter te leren kennen en zodoende contact te maken. Maar hierover bleken onvoldoende duidelijke beleidsmatige keuzes en afspraken te bestaan. Andere taken echter werden zoals uit een van de cases bleek soms overgedragen aan het middenkader, waardoor ook door hen meer tijd aan bureelwerk diende besteed (en minder mogelijkheden tot coaching). Vaak kwamen die taken uiteindelijk toch nog op het bord van het basiskader omdat administratieve afhandeling door het middenkader in het commissariaat vaak niet lukte, gezien de bevolking deze nieuwe werkwijze niet opvolgde. In reorganisatieprocessen kon geen abstractie worden gemaakt van de beïnvloeding en belasting van buitenaf op de politieorganisatie. Wel werden sterke verschillen opgetekend hoe daar mee werd omgegaan.

Het middenkader stond in de onderzochte settings voor de inhoudelijke heroriëntatie van de taken, maar had daar evenmin veel opleiding of uitleg in gekregen. Zoals al aangehaald lieten medewerkers in het basiskader, die in de praktijk veel autonomie gewend waren, zich bovendien niet gemakkelijk leiden of overtuigen. In het raam van de functionele decentralisatie was het dan nog eens de bedoeling dat deze autonomie zou verhogen, wat tegendraads was aan de gangbare politionele supervisie en controlecultuur die net vooral door het middenkader werd uitgedragen. De politiemedewerker werd daarbij geacht een schier eindeloze reeks van korpsnota's, onderrichtingen, memo's, vroegnota's, wachtverslagen te verwerken. Dit systeem vormde desondanks geen garantie voor enige gemeenschappelijke inhoudelijke oriëntatie van het werk of het aangeven van gewenste resultaten daarin. Vooral de afwezigheid van enige coherente jobomschrijving voor de basised medewerkers viel daarbij op. Gezien de grote uitvoeringsvrijheid of discretionaire macht op het terrein, was het dan ook niet verwonderlijk dat verschillende vormen (en stijlen van) politieoptreden naast elkaar bestonden. Een veranderingsconcept dat autonomie en empowerment van de uitvoerders wenst te verhogen maar er niet in slaagt werkwijzen te ontwikkelen die deze toegenomen uitvoeringsvrijheid oriënteren naar de gewenste doelstellingen zal niet de gewenste resultaten bereiken of soms zelfs tegengestelde boeken.

In de praktijk bleek de organisatie van het werk in de onderzochte settings vaak dan ook niet anders uit te vallen dan voorheen. Vernieuwingen zoals solistisch patrouilleren of deelname aan wijkactiviteiten werden zelden ondersteund of aangemoedigd, deels ook omdat men vanuit het middenkader niet tegen de *communis opinio* durfde in te gaan of er zelf te weinig kennis van zaken in had. Wie als basiskader zich wel meer richtte op bevolkings- of probleemgericht werk, werd snel geconfronteerd met het gegeven dat de andere taken niet werden afgebouwd. Bovendien gold dat wat gemeten werd aandacht kreeg, zeker als het in rekening werd gebracht voor medewerkevaluatie. Maar voor de nieuwe taken en beleidsdoelen waren er geen meetinstrumenten ontwikkeld en bleven inspanningen en resultaten doorgaans ongedocumenteerd en opgevolgd. Daardoor konden de inspanningen of resultaten ook in de rapportage aan de

bestuurlijke overheid weinig zichtbaar worden gemaakt, wat op zijn beurt weinig vragen of aansturing in deze zin vanuit de overheid genereerde.

Belangrijke variabelen voor het welslagen van veranderingen vormden het politiestatuut en de syndicale druk. Zo was er, als ander onderdeel van de functionele decentralisatie, de wens tot het afvlakken van de hiërarchie van de organisatie. Maar waardoor de bevorderingsmogelijkheden wel werden beknot. Andere ambitie vormde de aanpassing van het bestaande (vaak continue) ploegensysteem dat niet de meest geschikte vorm bleek om het werk te organiseren met het oog op meer contact met de burger of op de aanpak van maatschappelijke problemen op de momenten dat dit noodzakelijk was. Zulke veranderingen waren door het verzet van de vakorganisaties zeer moeilijk door te voeren (zie ook Skogan, 2008: 28). Doorgaans werden weinig inspanningen geleverd om de politievakverenigingen ook inhoudelijk bij de veranderingsprocessen te betrekken. Later zou men in bij de gemeentelijke politie van Gent hierin beter slagen (infra), wat (tijdelijk) tot een aanzienlijke daling zou leiden van de weerstand bij de medewerkers voor de aangevatte veranderingen.

Opleiding en training voor wat doorgaans als een van de grote omwentelingen in de politiewerking werd beschouwd, bleken verder zeer beperkt of onbestaande. Dit blijkt een internationaal fenomeen te zijn (Skogan, 2008: 29). Het ging in het beste geval dan nog vaak om zgn. 'baremische' opleidingen die verplicht dienden te worden gevolgd om in aanmerking te komen voor statutair vastgelegde periodieke loonsverhogingen en in die zin door de medewerkers vaak als louter symbolische inspanningen werden begrepen. Bij de genomen opleidingsinitiatieven, ook in het raam van de veiligheidscontracten, worstelde men met het kunnen vertalen van theoretische concepten naar de praktijk en het vinden van de geschikte docenten hiervoor. Deze opleidingen werden omwille van het waarborgen van de continue dienstregeling verder georganiseerd in grote groepen en dit in grotere klaslokalen buiten de politieorganisatie zoals bv. op de politieschool. De link met de praktijk was hierbij nagenoeg onbestaande, laat staan dat opleiding werd gegeven op de werkvloer in de vorm van 'training on the job' met bv. casus besprekingen op de werkvloer. De veranderingsideeën bleven ook hierdoor a.h.w. een vreemd lichaam aan de organisatie. Afstotingsverschijnselen waren dan ook niet ongebruikelijk.

Een goede externe schakeling met de burger en valorisering van bekomen informatie vereiste ook intern een betere schakeling en interne afstemming. Het al besproken voorval van de wijkagent op bezoek bij de bejaarde getuigen van een overval (supra) in publicatie 1 gaf dit al aan. Vooral elitediensten zoals de recherche slaagden er vaak in om zich te onttrekken aan innovaties en hervormingen (zie ook Skogan, 2008: 23). Afbouw van de verkokering tussen diensten bleek een ontzettend moeilijke opgave. Decentralisatie van diensten maakte de afstemming bovendien moeilijker met diensten die niet dezelfde beweging maakten. Dat gold niet enkel intern bij de politie, maar ook tussen politie en externe organisaties zoals de gemeentelijke diensten waarmee door de politie vaak diende gecommuniceerd en samengewerkt.

Ondanks dit alles kon er in de praktijk, zoals o.m. blijkt uit het voorbeeld in publicatie 1 over de actiedag rond de bromfietsoverlast in de grootstedelijke setting, en dit binnen de marges van het personeelsstatuut, de dienstregeling en het beschikbare personeelseffectief, sporadisch meer georganiseerde acties worden ontwikkeld (Van den Broeck & Eliaerts, 1994: 139-141). Wanneer daarbij aansluiting werd gevonden met problemen of fenomenen die de politiemedewerkers zelf als relevant ervoeren in de wijk, steeg de motivatie tot deelname vanwege het basiskader significant. De input kwam dan van henzelf en de aanpak of de doelstellingen werden bovendien eens niet vanuit een korpsnota of via de media vernomen. Het betroffen veelal voorbeelden van meer intensieve politieacties die als vorm van zgn. 'hot spot policing' kunnen worden begrepen. Zulke acties waren vaak gericht op specifieke probleemgroepen die al geruime tijd voor overlast of zwaardere inbreuken zorgden, maar waartegen moeilijker kon worden opgetreden binnen de beperkingen en contouren van het reactieve en incidentgerichte interventiewerk. De meer probleemgerichte aanpak bestond in die zin uit een meer thematisch focussen, vooral vanuit de interventiewerking aangevuld met bijstand vanuit de wijkwerking en recherche. Rechtstreekse ondersteuning of mobilisatie van informele controlemechanismen viel eigenlijk buiten het perspectief van zulke acties. Onrechtstreeks zou deze wel voor ondersteuning hebben kunnen zorgen. Vanuit bv. de wijkwerking zou hiertoe initiatief en opvolging kunnen gekomen zijn. Maar net het probleem van schakeling tussen wijkwerking en interventie bemoeilijkte dit (zie ook supra, de case in publicatie 1 van de onderlinge twist en de rode sportwagen). Ook op organisatorisch vlak stelden zich hierbij problemen, gezien de uiteenlopende dienstregelingen, verschillende huisvesting, andere hiërarchie e.a. Achteraf werd door de politiebeambten met de bevolking wel over zulke acties gesproken deels als bewijs van hun eigen inzet en daarbij geleverde prestaties. Het probleemgerichte en bevolkingsgerichte aspect werd in zulke acties van elkaar losgekoppeld, en de prioriteitenstelling van wat als probleem werd gedefinieerd lag in de eerste plaats bij de politie. Wat niet betekende dat vanuit de bevolking de relevantie van deze problemen werd betwist. Dit werd enkel niet als dusdanig nagegaan door politie, noch was geweten welke prioriteit dit probleem voor de bevolking innam in vergelijking met andere en welke wijze van optreden ze hierbij voor de buurt geschikt achtte. In publicatie 5 werd bevestiging opgetekend omtrent de kritische waardering hiervan door de bewoners. Bij de uitwerking van onderzoeksvraag 4 (infra) wordt hierop teruggekomen.

Strategische visie en beleidsontwikkeling

Geslaagde innovaties vereisten strategische visie van zowel politietop en bestuurlijke overheid. Van belang daarbij was dat zulke visie werd vertaald in coherente beleidsdoelen en daarbij passende keuzes in prioriteiten, kortom in passende beleidsplannen en hun periodieke opvolging en evaluatie a.h.v. bruikbare bedrijfsvoeringsgegevens. Daartoe was bij aanvang een omgevingsanalyse en meer bevolkingsinput zeker nuttig. Ten tijde van de start van de vernieuwende experimenten stond men hiermee nog in de kinderschoenen, zowel wat betreft vergaring en

valorisering van interne, politionele gegevens als betreffende de inbreng en verwerving van externe omgevings- en bevolkingsgegevens. De uitbouw van projecten, ook via de veiligheidscontracten, zoals de misdrijfanalyse brachten daarin verandering en leverden een belangrijke bijdrage in de professionalisering van de wijze waarop bij politie en bestuur met cijfers werd omgegaan (cf. publicatie 2). In die zin vormden ze ongetwijfeld een belangrijke impuls tot de verbetering van de beleidsvoorbereiding en zodoende onrechtstreeks tot de verhoogde effectiviteit van de werking van de politiediensten (hypothese c).

In de gevallen waar bij de politietop vooral een consensuele visie op orde en samenleving bleef domineren, werd weinig gepeild naar externe noden en behoeften. In zulke omstandigheden bleven de geregistreerde criminaliteitscijfers ongeveer de enige beleidsbronnen en kon zodoende nauwelijks een gedifferentieerd beleid worden opgetekend naar buurten en bevolkingsgroepen. Ook hier ontbrak het aan enige opgebouwde knowhow.

Dit belemmerde de operationalisering van alternatieve beleidsdoelen doorheen de geledingen, diensten en niveaus, van de organisatie. Ze werden, vooral in de setting (Y) met het kleinere politiekorps uit publicatie 1, wel soms als dusdanig top-down gecommuniceerd naar midden- en basiskader. Maar dat bleek onvoldoende. Het officierenkader bleek moeilijk invulling te kunnen geven aan concepten zoals community policing of principes zoals taakintegratie, waardoor de overdracht naar het middenkader, in de vorm van bv. 'train the trainer' methodiek, onvoldoende lukte. Ook het meten, opvolgen en evalueren (supra) van de andere activiteiten op het terrein a.h.v. andere parameters schoot er zodoende over.

Besluit empirische gegevens

Uit de empirische gegevens van deel II en i.h.b. uit publicatie 1 blijkt dat het realiseren van een verbeterd contact politie-bevolking via de introductie en doorstroming van community policing als extern concept in de politieorganisatie een verhaal werd van hoofdzakelijk interne, beleidsmatige, organisatorische en operationele randvoorwaarden of weerstanden en dit zowel op het vlak van organisatiestructuur als cultuur. Tevens werd vastgesteld dat het inhoudelijke perspectief waarmee het verbeterd contact en schakeling werden beoogd, impact had op de slaagkansen van de organisatorische *throughput* en de uiteindelijke werking op het terrein. Daarbij werd o.m. geworsteld met in welke mate al dan niet alle organisatiegeledingen dienden betrokken met de incorporering van de community policing principes. In nauw verband daarmee stond de vraag of een aanpak diende gehuldigd die eerder vertrok van het leggen van contacten met de bevolking in de wijk of een die vertrok van fenomeen- en probleemanalyses in deze wijken. Hoe diende de onderlinge verhouding daartussen, ook via informatiedoorstroming, dan vorm te krijgen? Niet onbelangrijk ook is het feit dat over al deze punten intern in de politieorganisatie een voortdurende discussie bleef woeden.

Nader beschouwd kunnen de randvoorwaarden worden samengevat op drie niveaus. Op beleidsniveau was er de uitdaging de nogal diffuse visie van het bevolkings- en probleemgerichte werk verder inhoud te geven en een strategie uit te werken om deze in de organisatie te implementeren. Daarbij bleek de actieve steun en deels sturing van de bestuurlijke en gerechtelijke overheden onontbeerlijk. Hun opdrachten konden de ganse opzet ondersteunen dan wel sterk doorkruisen. De uitdaging stelde zich daar om een meer beleidsmatige en geplande politiek te voeren die de input van de bevolking kon systematiseren en structureren in keuzes of prioriteiten.

De doorvertaling in de organisatie vormde de tweede cluster aan randvoorwaarden. Naast de problematiek van voldoende materiële en personele middelen, betreft het hier vooral het geheel van weerstanden die bij de innovatiepogingen opdoken. Voor alle niveaus ontstond weerstand door zowel de onvoldoende kennis van het concept als de ontoereikende knowhow i.v.m. de doorvertaling en operationalisering ervan.

Specifiek voor het middenkader kwam daar nog vooral de vrees bij voor verlies van controle (cf. ook angst voor corruptie). Recherche en speciale eenheden waren beducht voor een verlies aan status en bleven zich bij gebrek aan andere meet- en evaluatiecriteria verder focussen op het arresteren van verdachten in vooral criminaliteitsgerelateerde fenomenen. De politievakbonden verzetten zich tegen de flexibilisering van de arbeid (cf. uren en betaling), en gaven zodoende een stem aan de vrees voor aantasting van het statuut en de verworven rechten daarbij. Ook het verlies aan promotiemogelijkheden door de afbouw van de hiërarchie en het veranderen van de evaluatiewijze zorgden voor weerstand. Vanuit een 'thin blue line' ideologie rees verzet bij het basiskader voor een uitbreiding van het politiemandaat en de 'afglijding' van politiewerk naar sociaal werk. Daarbij werd m.a.w. sterk gewezen op de grenzen aan het politiewerk en op de penetratie van het sociale.

In het verlengde van dit laatste werd het niveau van de taakuitvoering dan ook het toneel waarop de vastgestelde problemen, weerstanden en knelpunten het meest tastbaar werden. In het perspectief van het verbeterde contact en schakeling viel daarbij toch vooral ook de fundamentele vraag en discussie op in hoeverre nu inspraak en zeggenschap van de burger diende te worden gegeven i.h.b. bij de ontwikkeling van een meer proactieve en probleemgerichte aanpak. Daarbij tekenden zich twee tendensen af. Eén benadering vertrok vanuit het actief contactleggen met (alle) bewoners. Waarbij het wel opviel dat andere gebruikers van de publieke ruimte daarbij veel minder van tel waren (cf. infra). In deze zienswijze werd vervolgens gestreefd naar een meer preventieve, probleemgerichte aanpak van buurtgebonden criminaliteits- en samenlevingsproblemen. De andere optie stond daarentegen meer proactieve opdrachten voor, maar vertrok daarbij van een eerder intern politionele analyse van deze problemen die dan in de vorm van projecten werden benaderd. Deze verschillende opties kunnen ook als resp. COP- en POP benadering worden omschreven en bevatten een conceptuele en inhoudelijke tegenstelling. Deze problematiek zal verder worden uitgewerkt in de theoretische beschouwingen van publicaties (5 & 7). Andere uitdaging

daarbij vormde de wens om zowel burger als, en vooral, andere actoren te betrekken in het veiligheidsbeleid (cf. partnerschap). Gaandeweg werd hiertoe het integrale veiligheidsbeleid ontwikkeld. De problematiek van onderlinge afstelling, grenzen en verhoudingen dat dit met zich mee bracht komt aan bod in latere onderzoeksvragen en i.h.b. in onderzoeksvraag 3.

Vanuit een terugblik uit het heden rijst vervolgens de vraag in welk mate ingrepen zoals de politiehervorming alsook de veranderende maatschappelijke omgeving impact hebben gehad op deze vastgestelde patronen en dynamieken.

Verdere pogingen tot (wijk)teamvorming

Alvorens de impact van de politiehervorming hieromtrent in ogenschouw te nemen, dient voor de periode van einde jaren 1990 nog worden opgemerkt dat de belangrijkste initiatieven tot verdere uitbouw van community policing in de politieorganisatie onder impuls of minstens in het kielzog van de veiligheidscontracting tot stand kwamen. Of hoe de federale overheid andermaal mede promotor van veranderingen bleef en waarbij de opeenvolgende ministers van Binnenlandse zaken ook hun stempel op het lokale (electoraat) wilden blijven drukken. In dit bestek interessant daarbij was dat in de twee grootsteden van Vlaanderen waar verdere ingrijpende reorganisaties werden ingezet, verder werd geopteerd voor een omslag naar meer gedecentraliseerde wijkteamvorming en dit deels geïnspireerd door Nederlandse voorbeelden. Wijk- en interventiewerking werden daarbij nauwer met elkaar verweven net om aan de zonet beschreven problemen met taakintegratie en informatiedoorstroming beter het hoofd te kunnen bieden (Van der Heyden; 2002; Lamine, 2001; Tack, 2002; Tack, 2005, Snels, 2001). Het incorporeren van wijk- en bevolkingsgericht werken in de interventiewerking bleek zowel symbolisch als reëel de *'heart and soul of policing'* te raken. Het incorporeren van interventiewerk in de wijkwerking riep evenzeer weerstanden op en ontredde medewerkers hieromtrent, maar toch niet in dezelfde mate als andersom het geval was. Een horizontalisering en taakintegratie tussen wijk en interventie, en dan hadden we het nog niet over de recherchefunctie, bleek opnieuw zeer moeilijk te liggen (Van den Broeck, 1997). Waar in Antwerpen werd geopteerd om vooral (en snel) nieuwe medewerkers in groep voor deze teamvorming in te zetten (Lamine, 2001) ontstond daarbij een grote culturele kloof tussen de medewerkers van de resterende centrale interventiediensten en deze van de gedecentraliseerde interventie op afdelingsniveau. In die mate dat in toenemende mate gewag kon worden gemaakt van twee naast elkaar opererende korpsen en korpsculturen. Dit ging erg destabiliserend werken. Ook hier kon opnieuw sterke weerstand van de syndicale organisaties tegen herziening van uurregelingen en organisatieafspraken worden opgetekend. De deels ook ideologische strijd die in het korps werd geleverd, ook m.b.t. centralisering versus decentralisering van beslissingsmacht, droeg bij tot het uitbreken van een bestuurlijke en deontologische crisis bij de top van politie en bestuurlijke overheid, de zgn. VISA-affaire en waarbij de korpschef van de politie als motor van de veranderingen vroegtijdig diende op te stappen. Sindsdien worstelt men met de verhouding tussen wijk en

interventiewerking, tussen centralisering en decentralisering en tussen de waargenomen tegenstelling tussen community policing en crime fighting. Door het vervolgens terugschroeven van de hervormingen sloeg de slinger in andere richting uit en werd daarbij vooral geopteerd voor meer centralisatie, interventie, criminaliteitsbestrijding en fenomeengericht werken. De wijkwerking zou daarbij opnieuw schoorvoetend worden uitgebouwd, maar dan op meer fenomeengerichte basis. Meer verregaande taakintegratie werd niet meer overwogen. Gent ging, deels in tegenstelling met Antwerpen, meer doordacht en gefaseerd om met zijn reorganisatie. Daarbij viel vooral de (aanvankelijk vrij succesvolle) methodiek op van de voorbereidende en systematische aanpak via aanpassing van de infrastructuur, de werkwijze en de opleiding hieromtrent. Geopteerd werd voor een versterkte gedecentraliseerde wijkwerking waarbij ook hier deels de (niet-dringende) interventiewerking werd opgenomen (Tack, 2002: 9). De teamvorming op wijkniveau die hiertoe werd ingevoerd, werd gecoacht en nauw opgevolgd. In die zin werd sterk ingezet op het tegemoetkomen aan de al geformuleerde rand- en succesvoorwaarden (bv. in publicatie 1) en dit zelfs met uitzonderlijke steun van de vakbeweging. Deze aanpak kan nog steeds gelden als een van de meest beloftevolle aanzetten tot de ontwikkeling van community policing in een groter Vlaams korps. Desondanks bleek de sprong qua knowhow voor de medewerkers nog steeds (te) groot. Toename aan opdrachten m.b.t. samenlevings- en leefbaarheidsproblemen wezen weliswaar op een nauwere betrokkenheid met de buurt, maar de oude (ook interventie)taken dienden verder uitgevoerd wat tot overbelasting leidde. Polyvalentie ten aanzien van wijk en interventiewerk werd uiteindelijk ook in Gent teruggeschoefd. Dit leidde tot een hernieuwde inhoudelijke specialisatie en territoriale centralisatie van de interventie. Ook de pogingen tot uitbouw van partnerschappen met andere organisaties op wijkniveau kwamen daarbij onder sterke druk te staan (infra, onderzoeksvraag 3). De ervaringen in beide grootsteden bevestigden andermaal het belang van de opgetekende randvoorwaarden en weerstanden. Maar vooral werd hiermee in alle duidelijkheid gesteld dat een interne koppeling i.f.v. overdracht van essentiële competenties tussen proactief wijkgericht werk en reactief interventiewerk, en waarbij interventies met meer kennis van zaken van wijk en burgers konden worden uitgevoerd, andermaal voor schier onoverkomelijke moeilijkheden zorgde. Waarbij het politioneel contact met de bevolking, evenals de schakeling van formele controle aan informele controle, via de uitbouw van gedecentraliseerde en wijkgerichte politiezorg opnieuw sterk op de proef werden gesteld.

De politiehervorming

De politiehervorming was voor België zowat de meest ingrijpende omwenteling in het politielandschap ooit (supra, deel I). Het ligt voor de hand dat de hervorming in deze terugblik zowat de belangrijkste cesuur en variabele vormt. In het hiernavolgende wordt dan ook vooral gefocust op in welke mate deze hervorming impact had op deze randvoorwaarden voor veranderde schakeling en in welk perspectief zulke mogelijk gewijzigde schakeling dan werd ontwikkeld. Hoewel de hervorming een duidelijke start

kende en vervolgens aantal welomschreven stappen doorliep gaan we er van uit dat het einde ervan (nog) niet zo duidelijk kan worden afgebakend. Getuige hiervan het feit dat in de voorbije tien jaar die op de belangrijkste aanpassingen volgden nog verder inhoudelijke en structurele wijzigingen werden doorgevoerd en dit o.m. op basis van verschillende evaluaties die verderop in de tekst aan bod komen.

We hernemen daarbij de drie belangrijkste condities die in de empirische bevindingen werden opgetekend:

- a) De nood aan een meer uitgewerkte visie op politiewerk aan de top en de steun en sturing daarbij van de bestuurlijke en gerechtelijke overheden.
- b) De operationalisering en doorvertaling in de organisatie van de alternatieve concepten.
- c) De verhouding tussen wijk- en interventiewerk en de spanning daarbij tussen proactieve en reactieve aanpak.

Naast deze randvoorwaarden op resp. beleids-, organisatie en taakuitvoeringsniveau werd bovendien een duidelijke onderlinge link vastgesteld waarbij de ene randvoorwaarde de andere beïnvloedde.

In deze beknopte terugblik wordt dankbaar gebruik gemaakt van de evaluaties die tot op heden van de hervorming werden gemaakt. Het betreffen evaluaties zowel vanuit onafhankelijke, wetenschappelijke hoek als deze uitgevoerd door deels daartoe in het leven geroepen beleidsorganen zoals de federale politieraad en de commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal vlak. Deze laatste werd ook gekend als de commissie De Ruyver en zo genoemd naar zijn eminente voorzitter. Daarbij wordt eveneens ingegaan op uitkomsten van pilootprojecten betreffende community policing die kort werden opgestart na de politiehervorming en de 'inplaatsstelling' daarbij van de lokale politie. In die zin vormen deze pilootprojecten een van de weinige elementen die een vergelijking post ante over de impact van de hervorming mogelijk maken. Het betrof hier om projecten in elf politiezones die onder auspiciën van CGL (infra), vaak opnieuw, in een programma van organisatorische ontwikkeling van GGPZ stapten.

De uitbouw van het veiligheidsbeleid per politiezone op niveau van de zonale veiligheidsraad heeft een sterke impuls gegeven aan de visie- en beleidsontwikkeling van politie, bestuur en gerecht. Intern de politie volgde hierop de verticalisering van de politionele taakdomeinen in de zgn. basisfunctionaliteiten. Daarbij werd geopteerd om aan bepaalde functionaliteiten (verschillende) normeringen op te leggen. In het kielzog van de structuurhervorming, en deels ook als 'culturele' component ervan gepresenteerd, volgde de conceptualisering van de gemeenschapsgerichte politiezorg (GGPZ). Deze bevatte de Belgische vertaling van het concept community policing en wel in de vorm van vijf onderscheiden pijlers: externe gerichtheid, probleemoplossend werken, partnerschap, bekwame betrokkenheid en verantwoording (infra). Deze conceptualisering vond zijn weerslag in een ministeriële omzendbrief CP1 uit 2003. Doorheen de hervorming werd geopteerd deze concepten te realiseren via en door

(alle?) verschillende basisfunctionaliteiten van de (lokale) politie. De vraag blijft dan evenwel welke pijlers uit dit model het best aan welke functionaliteiten werden verbonden en hoe deze dienen geoperationaliseerd (Van den Broeck, 2001a). Daarom werd in de omzendbrief CP2 door BiZa een, langverwachte, strategie van kwaliteitszorg ontwikkeld om deze concepten ook organisatorisch te implementeren. (supra, deel I). Om zowel de culturele als organisatorische omslag van de geïntegreerde politie naar GGPZ te begeleiden en te ondersteunen, en om de onderlinge samenhang daarbij te bewaken, werd een aparte Directie voor de relaties met de lokale politie (CGL) opgericht. Deze dienst werd tevens erg actief op het vlak van morfologie en het financiële beheer van de politiezones (PZ) alsook van de opvolging van de lokaal ontwikkelde veiligheidsplannen (infra).

Beleidsontwikkeling via zonevorming

Met de schaalvergroting in politiezones konden een aantal voordien ontwikkelde beleidsinstrumenten zoals het vijfhoeksoverleg en de veiligheidscharters in een definitieve en op elkaar afgestemde vorm worden gegoten (cf. ZPZ 20 van 1/8/2001). In de Wet op de geïntegreerde politie van 7/12/1998 (cf. art. 35 WGP) werd vastgelegd dat in elke politiezone een zonale veiligheidsraad (ZVR) wordt opgericht waarbinnen systematisch overleg wordt georganiseerd tussen de korpschef van de lokale politie met zijn bestuurlijke en gerechtelijke overheden en de bestuurlijke directeur-coördinator (dirco) van de federale politie. Onder supervisie van deze overheden worden periodiek welbepaalde prioriteiten en aandachtspunten betreffende veiligheid vastgelegd in een zonaal veiligheidsplan (ZVP) (cf. art 36 & 37 WGP) die vervolgens worden opgevolgd en geëvalueerd. Zodoende ontstond er op het niveau van deze politiezones een duidelijke aanzet tot beleidscyclus. In deze cyclus werd een beleidsvoorbereidende fase voorzien waarbij op basis van een scanning & analyse een inventaris van de lokale problemen kon worden opgemaakt. Hierbij werd inbreng mogelijk vanuit bevolking en andere relevante actoren. Ook bij de evaluatie van het gevoerde beleid (via het vorige zonaal plan) kon zulke inbreng worden geïntegreerd. Vooral de sinds 1998 ontwikkelde veiligheidsmonitor speelt daarbij doorgaans een belangrijke rol. Kortom, op het vlak van beleidsontwikkeling en de mogelijkheden tot systematische inbreng vanuit bevolking en andere partners werden grote stappen voorwaarts gezet. In globo kan gesteld worden dat deze overheidsaanpak van top-down beleidsontwikkeling een grote responsabilisering en professionalisering van de politiewerking heeft gebracht. Dit wordt bevestigd in de evaluatie van 10 jaar politiehervorming van de federale politieraad (Bruggeman, 2009: 56).

Wanneer we nu evenwel, via de opvolging op het niveau van CGL (cf. PLP 26), naar de inhoud van deze plannen peilen dan dienen daarbij toch een aantal vaststellingen en kanttekeningen gemaakt. Op basis van o.m. de statistische rapporten die CGL in 2005, 2006 en 2009 n.a.v. de opvolging van de veiligheidsplannen opstelde, kan worden besloten dat de (verplichte) scanning & analyse fase de meeste politiezones aanzette om toch een meer grondige voorbereidingsfase in te lassen. CGL merkte in 2006 hierbij

evenwel nog op dat in de eerste beleidscyclus het aantal 'objectieve' of politiegerelateerde bronnen daarbij wel beduidend hoger lag dan de 'subjectieve' en meer bevolking gerelateerde bronnen (CGL, 2006: 19). In het eerste statistische rapport 2005-2008 (CGL, 2005: 9) kan daarbij worden gelezen dat het hier vnl. gaat om gegevens afkomstig uit de criminaliteitsstatistieken (GICS), politionele databanken (ANG), ISLP en gegevens afkomstig van het AIK-CSD. In mindere mate werd beroep gedaan op gegevens van het N.I.S. Uit het volgende overzicht dat CGL opstelde voor de zonale veiligheidsplannen van 2009-2012 kan worden opgemaakt dat al 185 van de 196 politiezones verwachtingen bij externe belanghebbenden inventariseerden (CGL, 2009: 6). De top vijf van deze bronnen betrof bevolkingsbevragingen, lokale veiligheidsdiagnose, bevraging sleutelfiguren, veiligheidsmonitor en bevraging van de politie/gemeenteraad. In vergelijking met de vorige cycli kon daarbij een stijging worden vastgesteld van de bevragingen bij de bevolking, sleutelfiguren en medewerkers, alsook bij pers en media, en een afname van de leden ZVR en politieraad/college. Eigen participerende observaties en participatie aan de voorbereiding van een ZVP (cf. publicatie 4: Van den Broeck & Verduyn, 2007) bevestigen dit. Deze evolutie vormt een van de aanwijzingen voor de toegenomen impact van manageriale noties uit de profit sector zoals klantgerichtheid (Garland, 2001, zie deel I). Naast een hopelijk terechte bekommernis om hierbij een betere dienstverlening te realiseren, deed dit de rol van de burger opschuiven in de richting van een consument van politiezorg. Dan blijft het de vraag welke consumenten en welke vragen het best of het meest gehonoreerd kunnen worden. Want het lijkt wel vast te staan dat niet alle bevolkingsgroepen evenveel participatie aan en dus impact hebben op zulke bevragingen, schriftelijke enquêtes of participatiemomenten zoals hoorzittingen, politiecafés e.a. (infra, onderzoeksvraag 4). De ene klant is de andere niet. Verder dient gesteld dat met het groeiende belang van perceptiemetingen in de kering misschien een aantal andere gegevens op de achtergrond verzeilden. Nergens is eigenlijk sprake dat in zulke beleidsanalyse bv. ook expliciet rekening dient gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen, of met evoluties van sociaaleconomische, demografische of culturele aard en de (te verwachten) impact hiervan op de vraag naar en levering van politie- en veiligheidszorg. M.a.w. hoe worden veranderingen in het sociale leven en organisatie van een stad, wijk of buurt in aanmerking genomen? Het is in zulke analyses dat bovendien, per wijk bv., uiteindelijk echt kan worden gereflecteerd over de relatie politie-bevolking en dat de verhouding tussen informele en formele sociale controle mechanismen aan bod zou kunnen komen. De nieuwe aanpak verduidelijkte maar verdoezelde ook. Niet het minst wat betreft een aantal maatschappelijke mechanismen die er mogelijk toe leiden dat de politie- en veiligheidszorg op een welbepaalde, maar vaak eerder onevenwichtige wijze, wordt verdeeld. Dit kan zelfs een vorm van overbevraging veroorzaken van bepaalde mondige burgers wat tot oververtegenwoordiging en mogelijk dwingelandij (van hun opinies) leidt. In die zin bestaat vanuit het oogpunt van betere schakeling, en desgevallend mobilisatie van informele controle, behoefte aan een ruimere scanning & analyse die meer maatschappelijke omgevingsfactoren en een ruimere staal van actoren zou kunnen opnemen en zodoende het politie- en veiligheidsbeleid daarbij in een ruimere stedelijke beleidscontext zou kunnen plaatsen. In principe zou dit ook kunnen

worden gerealiseerd via de zgn. lokale veiligheidsplannen en/of de incorporering van gegevens uit het lokale sociale beleidsplan die beiden op het niveau van de gemeente zouden moeten worden uitgewerkt. Maar zoals al in deel I aangehaald, bleven de meeste lokale veiligheidsplannen dode letter en bestaat er ook geen enkele (wettelijke) verplichting deze op te stellen.

Wat minder vaststaat, is in hoeverre deze gegevens ook verder worden gevaloriseerd in de 'onderhandelingsronde' tussen politie en overheden. Er bestaat geen enkele verplichting om in de uiteindelijke prioriteitenbepaling hiermee rekening te houden. Daarbij wordt vaak gewag gemaakt van een zgn. argumentatiematrix (CGL, 2005: 18), waarbij de partners elk hun voorkeuren kunnen laten blijken die dan in meer of mindere mate worden gewogen. Maar daarmee bestaat er nog geen zicht op welke bevolkingsbekommernissen uit de scanning & analyse door welke partners worden opgepikt en hoe zwaar deze dan uiteindelijk in de beleidskrachtlijnen doorwegen. Daarom wordt gesteld dat wijkproblemen in de ZVP niet altijd duidelijk aan de oppervlakte komen (Vandevenne, 2007: 168). In het beste geval is de (mening van de) bevolking een van de weegcriteria die in het raster worden opgenomen (Enhus, 2003: 37). Verdampen de bevolkingsbekommernissen m.a.w. niet teveel als het echte beleidswerk begint (cf. publicatie 4: Van den Broeck & Verduyn, 2007)? Is er in die zin wel sprake van transparantie en voldoende democratische controle op de prioriteitenbepaling? Het is hierover dat CGL bv. meer gegevens zou kunnen vergaren. Beleidsprioriteiten inzake veiligheid worden bovendien normalerwijze al in de onderhandelingen voor een nieuw bestuur doorgesproken waardoor de beleidsmarge bij het opstellen van zulke plannen verkleint. Ook de gemeente of politieraad zouden hier als controlerende macht op lokaal vlak inbreng moeten hebben. Maar vooralsnog lijkt deze inbreng onvoldoende te worden gevaloriseerd. Om nog maar te spreken van de preventieraden. Niet toevallig haalt Fijnaut in een evaluatie van de politiehervorming ook de slechte werking van de politieraden aan (Fijnaut, 2003: 139). Op al deze punten stelt zich de vraag hoe de inbreng vanuit de *civil society* meer kan worden zichtbaar gemaakt en gevaloriseerd zonder dat daarmee in populisme wordt vervallen.

De prioriteitenstelling blijkt in globo voor het geheel van de zonale veiligheidsplannen vrij stabiel in de tijd te zijn. Daarbij gaat in de prioriteiten vooral aandacht naar verkeerscriminaliteit, woninginbraken en overlast. Overlast klom in de latere cycli daarbij op van een vierde naar een derde rangorde (CGL, 2005: 26; CGL, 2009: 18). Het betreft vooral overlast inzake leefmilieu en storend gedrag. Dit wijst erop dat zones in hun beleidskeuzes naar elkaar toe groeien. Vergelijking met de gegevens uit de veiligheidsmonitors leert dat de gekozen prioriteiten vrij goed aansluiten bij daarin gedetecteerde buurtproblemen (voor Veiligheidsmonitor, 2008-2009 cf. Van den Bogaerde et al, 2009). Maar ook in de monitor wordt het item buurtproblemen limitatief opgesomd wat de keuze inhoudelijk dus sterk bepaalt (en beperkt). Bovendien wordt in deze bevraging niet gevraagd in hoeverre buurtproblemen al dan niet politieprioriteiten dienen te worden. Het is niet omdat er zich problemen voordoen dat deze automatisch veiligheidsproblemen worden of aanleiding geven tot

onveiligheidsgevoelens. Evenmin betekent dit dat de bevolking een louter politionele aanpak ervan wenst. Ook dit verdoezelt bijgevolg andere mogelijke beleidsopties. Sociale problemen (met sociale aanpak) worden bijgevolg mogelijk omgevormd tot veiligheidsproblemen (met politionele aanpak). Waardoor verdere formalisering van de aanpak en de sociale controle optreedt. Uiteindelijk kan er op basis van de beschikbare cijfers nauwelijks een link worden gemaakt tussen de gegevens uit de scanning & analyse en de uiteindelijke prioriteitenstelling (CGL, 2005). Bovendien is niet duidelijk hoe de verschillende bronnen binnen de uiteindelijke scanning & analyse een weging kregen. Ten slotte werden de gegevens enkel op het niveau van de politiezones bijgehouden zonder verdere exploitatie en benchmarking van deze gegevens, bv. naar type van zone, gerelateerd aan omgevingsfactoren, socio-economische en demografische gegevens e.a (CGL, 2005, 2006, 2009).

Wanneer we dan verder naar de interne prioriteiten kijken, en hierbij maken we abstractie van de bronnen waarop deze werden geselecteerd, dan werden items zoals community policing (en in de latere cyclus wordt dit ook als kwaliteitsvolle dienstverlening omschreven) en de organisatieontwikkeling in de top zeven van prioriteiten en aandachtspunten opgenomen (CGL, 2005: 24; CGL, 2009: 19). Daarbij zou een link tussen interne en externe prioriteiten veel inzicht kunnen verschaffen in wat van het politionele beleid voor de komende beleidsperiode extern kan worden verwacht en hoe men dat intern denkt door te vertalen (cf. randvoorwaarden empirische bevindingen). Ook de link met de organisatieontwikkeling en de kwaliteitszorg zou hierbij duidelijker kunnen worden gemaakt. Dat zou ook verder onderzoek en analyse toelaten. De vraag blijft m.a.w. bestaan in welke mate concepten zoals de vijf pijlers van de GGPZ in dit kader, o.m. via de kwaliteitszorg (cf. ook het begrip excellente politiezorg) verder konden worden geoperationaliseerd zowel naar de functionaliteiten toe als naar de aanpak van de weerhouden prioriteiten. Volgens de federale politieraad gebeurde dit evenwel onvoldoende of althans op een te abstract niveau (Bruggeman, 2009: 56). Met zulke vertaling zou ook inzicht kunnen worden geboden in welke mate GGPZ dan ook daadwerkelijk in de reguliere werking werd opgenomen. Want het ZVP en zijn focus op prioriteiten, waarvoor extra capaciteit wordt voorzien, versluiert eigenlijk het zicht op de reguliere werking. Uiteindelijk blijkt volgens het CGL rapport er slechts ongeveer 6% procent beleidsvrije ruimte te bestaan waarin, wellicht in de vorm van projecten, kan worden gewerkt aan de prioriteiten. Kan er zodoende in de dagelijkse praktijk nog voldoende invulling worden gegeven aan zowel de externe als interne beleidsprioriteiten? Nog niet gesproken over de onderlinge link tussen beide. Hoe kan daarbij nog voldoende aandacht gaan naar de strategische doorvertaling van de principes van GGPZ? Dit laatste is essentieel om deze prioriteiten ook in of doorheen alle relevante functionaliteiten te operationaliseren zoals met de politiehervorming toch de bedoeling was. In hoeverre krijgen de bestuurlijke en gerechtelijke overheden via de werking en evaluatie van het ZVP dan nog wel een reëel zicht op de dagelijkse politiewerking als de plannen zich beperken tot zulk smal segment en tijdsbesteding van de organisatie? Wat baat een punctuele aanpak via projecten als in de dagelijkse reguliere werking daarvan verder weinig te merken zou vallen? Wat biedt deze

beleidsmethode kortom aan mogelijkheden om in de reguliere, dagdagelijkse werking een inhoudelijk en bevolkingsgericht gestuurd veiligheidsbeleid te voeren? Daarmee verwijzen we terug naar de vaststellingen gedaan in de case studies (uit publicatie 1) en waarbij een stramen werd vastgesteld waarbij fenomeengerichte werkwijzen zoals m.b.v. actiedagen positieve weerklank hadden op de motivatie van de medewerkers maar anderzijds weinig verankerd geraakte in de dagelijkse routine. Het dient ten slotte benadrukt dat project- en fenomeengerichte POP aanpakken niet noodzakelijk ook passen in de bevolkingsgerichte COP pijler.

Ontegensprekelijk werd sterke vooruitgang geboekt in de condities om externe input en meer democratische inbreng en controle op het politiebeleid mogelijk te maken. Daarentegen dient, nog los van de concrete invulling van deze principes, en op basis van het voorgaande, vastgesteld dat met het forum en de werkwijze van zonale veiligheidsraden en zonale veiligheidsplannen alsnog niet in dezelfde mate kan worden aangetoond dat daarmee verdere doorvertaling en organisatorische gereedheid van de politiezones voor de filosofie van GGPZ werd bewerkstelligd. Het deed bv. een zonechef uiteindelijk besluiten dat met deze werkwijze blijvend wordt geworsteld met de externe inbreng en het partnerschap (Putteman, 2006: 15). Onduidelijk blijft in hoeverre externe inbreng, vanaf de beleidsbepaling tot de uitwerking van de actieplannen kan worden gevaloriseerd. Waardoor de regie over de plannen al te politieel blijft. Hierbij echoën de stellingen van Garland (2001) door omtrent responsabilisering en professionalisering van de politiezorg en de effecten hiervan qua toenemende politieel dominantie in het veiligheidsbeleid.

CGL testzones

Hierbij aansluitend dient te worden verwezen naar de zelfevaluatie van de testzones van CGL betreffende de GGPZ waar een gebrek aan blijvend 'commitment' werd vastgesteld bij externe partners (dat natuurlijk breder gaat dan de overheden), alsook een te sterke nadruk op een symptoomgerichte aanpak. Andere knelpunten in de CGL evaluatie bevestigen de vastgestelde problemen en randvoorwaarden inzake: onvoldoende medewerkerscapaciteiten, gebrekkige taakintegratie en onderlinge afstemming, capaciteitsgebrek en oneigenlijke taken, de zwakke positie van de wijkwerking, de tegenstellingen tussen politie en welzijnsactoren en ten slotte de gebrekkige training en vorming betreffende community policing (Vandevenne, 2005: 30). Op de problematiek van het samenwerken (van politie) met externe partners bij de uitbouw van het IV-beleid wordt teruggekomen in onderzoeksvraag 3. Daaraan werd nog toegevoegd dat ook onvoldoende steun werd ervaren van de federale overheid. Van deze laatste werd vermoed dat ze al te 'vrijblijvend' bleef staan ten overstaan van de uitbouw van de GGPZ (Vandevenne, 2005: 31). Het onvermogen om vanuit de geïntegreerde politie, en dan vooral de federale component, voldoende continuïteit te garanderen in de begeleiding van de implementatie van GGPZ kan hiervoor symbool staan. Daarbij rees ook nog een probleem van voorzitterschap van het begeleidingscomité dat de implementatie van community policing diende te begeleiden. Noch federale noch

gerechtelijke overheden namen deze taak op. Voor het departement Binnenlandse zaken speelde de delicate verhouding federaal-lokaal mee en waardoor de federale politie geen dominante positie t.a.v. de lokale politie mocht innemen. Het feit verder dat de steundienst CGL onvoldoende kon worden uitgebouwd en onvoldoende capaciteit uit de federale politie kreeg om ook aan opleiding en trainingsbehoeften voor de lokale politie te voldoen, illustreert de onderlinge 'kramp' waarin federale en lokale componenten zich binnen de geïntegreerde politie bevonden. Bij de gerechtelijke overheid was de aanvaarding van het concept evenmin vanzelfsprekend. In latere evaluaties zal justitie de politionele beleidsoriëntatie in vraag stellen op zaken die zgn. nauwelijks de individuele ergernissen en overlast 'overstegen' (Easton, 2003: 106). Hierbij werden sterke vraagtekens geplaatst bij het al aangehaalde 'consumentisme' en hoe ver inspraak van individuele burgers moest gaan bij community policing en het IV-beleid. Werden daarbij niet andere maar soms minder zichtbare fenomenen, vnl. op het vlak van meer bovenlokale en georganiseerde misdrijfvormen, niet teveel veronachtzaamd? Wat sterke reminiscenties oproept van de Nederlandse discussie ten tijde van de commissie Van Traa over de tegenstelling tussen (al teveel) gebiedsgebonden zorg en de aanpak van de georganiseerde misdaad (Punch & Van der Vijver, 2008: 65). Voor justitie bleken daarbij bovendien twee fundamentele pijnpunten in het concept van community policing voorlopig onoplosbaar. Dat waren het gebruik van de discretionaire macht door politie en de kwestie van het beroepsgeheim bij het werken in partnerschap.

Latere evaluaties van de hervorming zouden hierop verder doorgaan met de opmerking dat community policing teveel een zaak was geworden van het lokale (en de lokale politie) (Easton, 2003: 102, 104). Daarbij werd de afwezigheid gelaakt van de federale (politie)component zowel wat betreft ondersteuning van het lokale op dit vlak als wat de incorporering van de GGPZ filosofie in de eigen werking en organisatie aanging. Wat dit laatste betreft zou dit van relevante invloed kunnen zijn in functionaliteiten zoals de handhaving van de openbare orde of 'het genegotieerd beheer van de publieke ruimte' en de functionaliteit recherche waarbij afstemming is aangewezen tussen federale en lokale component. Daarbij dient wel aan toegevoegd dat net wat betreft het beheer van grootschalige manifestaties de federale politie sterk investeerde in de ontwikkeling van GGPZ principes. In één adem werd in deze latere evaluaties er nog aan toegevoegd dat de begeleiding van CGL enkel voor de testzones gold en in andere politiezones het al 'crime fighting was wat de klok sloeg'... (Easton, 2003: 104). Ondanks het feit dat toen al veel ten positieve was veranderd, bleef men het integratiemechanisme in de geïntegreerde politie als een blijvend verbeterpunt ervaren (Easton & Dormaels, 2008: 58 e.v.).

Omtrent de gebrekkige steun vanuit de lokale overheid werd daarbij nog opvallend gesteld dat ondanks het feit dat de burgemeesters (ook als officier van bestuurlijke politie) een sleutelrol blijven vervullen (zie ook de impact hiervan op onderzoeksvragen 2 & 3), ze door hun soms ontoereikende kennis van het (ook bestuurlijke!) politiewerk de verantwoordelijkheid over de politie teveel naar de korpschef bleven toeschuiven

(Easton, 2003: 114). Daarbij staat of valt de ontwikkeling van community policing toch wel sterk met de persoon van de korpschef (Easton, 2003: 106). Wat zeker op het vlak van extern partnerschap en de politionele participatie aan het IV beleid tot enige problemen van engagement hierbij kan leiden.

Kortom, met de beleidsmatige uitbouw van het zonale politiebeleid werden grote stappen vooruit gezet in het kunnen opnemen van bevolkingsprioriteiten in het politiewerk. Of daarmee vervolgens op het terrein voordeel kon worden meegedaan in het ontwikkelen van een beter contact en schakeling via de ontwikkeling van een passende strategie blijkt moeilijker te kunnen worden aangetoond. Of bevolkingsinbreng wel voldoende werd gevaloriseerd en of daartoe op beleidsniveau bij de betrokken overheden van de nieuw gecreëerde politiezones (en hun overlegfora zoals ZVR) wel voldoende steun en overeenstemming voor zulke strategie werd gevonden kan worden betwijfeld. Wat op zijn beurt de vraag doet rijzen of dit de organisatorische doorvertaling van de community policing filosofie wel kon bewerkstelligen. Schaarse evaluaties zoals deze van de CGL testzones stelden steeds dezelfde problemen, weerstanden en knelpunten vast, waardoor het besluit zich opdringt dat uiteindelijk weinig vooruitgang werd geboekt met de tegemoetkoming aan de voordien (ook in publicatie 1) vastgestelde randvoorwaarden.

Ontwikkeling van de basisfunctionaliteiten

Vervolgens wordt verder kort ingegaan op de keuze bij de hervorming om de lokale politie te organiseren in zgn. basisfunctionaliteiten (cf. PLP 10). Daarbij dienen natuurlijk ook de vijf pijlers van GGPZ, als Belgische interpretatie van community policing, in ogenschouw genomen en dan vooral hun relatie tot deze functionaliteiten (Van den Broeck, 2001a). In het bijzonder gaat het om welke elementen uit de GGPZ benadering, onder meer via de normering vastgelegd in regelgeving (PLP 10), aan welke functionaliteiten (kunnen) worden verbonden. Welke bijdrage leverde dit aan de organisatorische doorvertaling van community policing en het remediëren van de vastgestelde rand en succesvoorwaarden daartoe?

Doorgaans wordt er van uitgegaan dat de keuze voor het onderbrengen van de politietaken in (basis)functionaliteiten vrij goed de politionele werkelijkheid van de basispolitiezorg dekt (Ponsaers, 2007: 85-86). Men spreekt daarbij bovendien van een convergerend effect in de diverse politiezones (Ponsaers, 2007: 86). Deze werkwijze heeft nl. tot een robuuste en blijvende verankering geleid van de verschillende taakvelden of processen in de organisatie waardoor deze verder konden worden geprofessionaliseerd. Basisfunctionaliteiten kunnen in deze zin ook worden begrepen als een antwoord op de maatschappelijke en politieke druk tot responsabilisering en professionalisering van de politie in de laatmoderne samenleving (deel I, Garland, 2001). Naast deze convergentie werd evenwel ook veel divergentie opgemerkt, i.h.b. hoe daarbij community policing principes werden geoperationaliseerd (Ponsaers, 2007: 86). Waar bij vergelijking tussen de politiezones bleek dat onderlinge convergentie en

zodoende horizontalisering optrad m.b.t. de aanwezige taakvelden en processen, bleek er evenzeer sterke diversiteit of dispaartheid te bestaan over de organisatie van deze taakvelden per politiezone en de operationalisering van community policing hierin. Binnen de politiezone leidde deze aanpak tot verticalisering van de basisprocessen van de basispolitiezorg i.h.b. wanneer deze veeleer als diensten dan als functionaliteiten werden ingericht. Normering van een aantal functionaliteiten zou deze verticalisering verder versterken (infra). Zo blijkt de organisatie van de onthaalfunctie, die toch voor iedere politiemedewerker van tel is, in de regelgeving (PLP 10) alvast zeer expliciet als dienst te worden opgevat (Van Nuffel, 2009: 108). In het verlengde van deze verticalisering volgde de bijna exclusieve toewijzing van GGPZ principes, en i.h.b. een aantal van de vijf pijlers, aan bepaalde functionaliteiten. Het bevolkingsgericht werken, ook in termen van pro-actieve politiezorg, werd in de regelgeving daarbij vooral aan de wijkwerking toebedeeld en in contrast daarbij bv. niet of nauwelijks aan de interventiewerking of aan de recherchefunctie (zie ook Van Altert et al, 2009: 20; Enhus, 2003: 37). Vooral wanneer de wijkwerking en interventiewerking hierbij als twee autonome diensten worden geïnterpreteerd, wat doorgaans het geval is, bevestigt dit de verdere compartimentering van beide afdelingen (supra). De interventiewerking werd daarbij als een bij uitstek reactieve functie aanzien voor het leveren van dringende noodhulp. In die mate zelfs dat het algemene politietoezicht, wat binnen de traditionele misdaadbestrijding toch met iconische waarde werd toebedeeld, eigenlijk buiten het plaatje van de basisfunctionaliteiten viel (Van Nuffel, 2009: 112). Het is dit toezicht of patrouillefunctie, zeker in een meer projectmatige en fenomeengerichte versie, die nog als vehikel zou kunnen worden gebruikt om een meer gefocust en pro-actief georiënteerd optreden van de interventiewerking te bewerkstelligen én om hierbij dwarsverbanden tussen de functionaliteiten en i.h.b. de wijkwerking te creëren. De federale politieraad die zich blijkbaar ook bewust was van het ontbreken van dit patrouillegegeven, bracht dit dan maar onder bij de openbare orde handhaving (Bruggeman, 2009: 73). Maar ook dat brengt eigenlijk geen soelaas, want deze functionaliteit wordt eerder *sensu strictu* en niet *sensu latu* opgevat (Van Nuffel, 2009: 112). Verticalisering tussen de functionaliteiten deed vanuit dit gezichtspunt een belangrijk onderdeel van het politiewerk dat kon worden gelinkt aan pro-actieve en mogelijk probleemgerichte inzet, a.h.w. door de mazen van het net vallen. Het doet ook nadenken of daarmee de maatschappelijke surveillance functie via het 'politiepanopticon' (cf. publicatie 6) daarmee niet eerder naar andere functies wordt getransfereerd of in de toekomst niet veeleer m.b.v. technische hulpmiddelen zal worden gerealiseerd, getuige de uitbouw van de nieuwe toezichtsfuncties, de camerabewaking e.a. (cf. onderzoeksvraag 2). Verticalisering van de functionaliteiten leidde ontegensprekelijk tot professionalisering en responsabilisering maar resulteerde als keerzijde van de medaille in een gebrek aan horizontalisering en taakintegratie tussen de functionaliteiten (Ponsaers, 2007: 96). Wat ernstige vragen oproept naar de verdere potentie tot ontplooiing en koppeling van community policing en zijn resp. pijlers van bevolkings- en probleemgericht werken.

In het beste geval wordt het bevolkingsgericht werken of COP dan aan de wijkwerking gekoppeld, alsook aan de functionaliteiten onthaal en slachtofferbejegening, en aspecten van POP aan de interventie. Maar de sterk toegenomen (en aangemoedigde) maatschappelijke vraag naar veiligheid vertaalde zich in een toenemende druk op de reactieve noodhulpverlening en een gebrek aan proactieve toezichtsfunctie. Deze kan in het beste geval dan nog worden gecompenseerd door een meer fenomeen- en probleemgerichte aanpak maar dan in de vorm van punctuele projecten (cf. ZVP prioriteiten). Deze evolutie versterkt verder de dagelijkse aanzuigkracht van het reactieve op de dagelijkse werking. Als dan nog gewag wordt gemaakt van slechts 6% beleidsvrije ruimte om aan de geformuleerde fenomenen te werken, dan rijst de vraag hoeveel daarbij nog in de diepte aan achterliggende maatschappelijke problemen en aanpak van bevolkingsbekommernissen, gerelateerd aan sociale (des)organisatie en het sociale weefsel, kan worden gewerkt. COP en POP worden zodoende verder van elkaar losgekoppeld en de POP benadering verwatert tot vormen van 'smart' of 'hot spot' policing.

Evaluaties van de hervorming

Volgens de vele uitgevoerde evaluaties van de functionaliteiten blijkt dan ook nog dat men blijvend worstelt met het bieden van antwoorden op de voorheen geformuleerde randvoorwaarden (Easton et al, 2003; Easton & Dormaels, 2008; De Ruyver, 2007, 2009, Van Nuffel, 2009, Bruggeman, 2009, Ponsaers, 2007, 2010). Daarbij werd opnieuw een grote kloof vastgesteld tussen wens en werkelijkheid gezien de gebrekkige vertaling en operationalisering van de bevolkingsgerichte principes op het terrein (De Ruyver, 2009; Van Nuffel, 2009). De groeiende kloof in de rangen tussen alles wat met beleid en management te maken heeft en de dagelijkse uitvoering is daar ook niet vreemd aan (Van Nuffel, 2009: 107). De impact van de normering van de verschillende functionaliteiten zou hierbij ook in ogenschouw dienen te worden genomen (Ponsaers, 2010). Daarbij kan men er evenwel niet omheen dat ook de uitgevoerde evaluaties hoofdzakelijk intern gericht waren. Met veel oog dus voor de structuren en interne werking, minder voor de wisselwerking tussen politie en omgeving en de maatschappelijke evoluties hieromtrent.

Volgens deze evaluaties blijft bij de politiemedewerkers voor de functionaliteit *wijkwerking* ook na de hervorming onvoldoende interesse bestaan. Dit wordt bestendigd door het slechte imago (van de wijkdienst) en een gebrek aan financiële aantrekkelijkheid (cf. daguren) in vergelijking met andere functies (Bruggeman, 2009: 60). De opleiding en begeleiding blijven een pijnpunt. Dit blijkt overigens voor alle functionaliteiten te gelden. We merken hierbij op dat de '*one size fits all*' basisopleiding (voor alle functionaliteiten dus) hier ook van invloed is. Waarbij misschien dient te worden afgevraagd of de vereiste kwaliteiten voor zowel wijkgericht als interventiegericht werk nog wel realistisch in een en dezelfde persoon kunnen worden gevonden (Van den Broeck, 2001). In dat verband dient nog gewezen op het feit dat de oorspronkelijke functionaliteiten voor steun en beheer en deze voor opleiding en

vorming niet als basisfunctionaliteit werden weerhouden (Ponsaers, 2007: 85). Er werd m.a.w. geen capaciteit voor opleiding en training verankerd zoals dat wel met andere functionaliteiten het geval was. Zoals in vorenstaande al gemeld, het blijft verbazen dat voor wat algemeen als een van de belangrijkste omwentelingen in het politiedenken sinds lang kan worden beschouwd, zo weinig scholing en training wordt uitgetrokken. Het gebrek aan opleiding blijft dan ook een opvallende (en blijvende) vaststelling (De Ruyver, 2007: 16, De Ruyver, 2009: 113). Ook de druk van de oneigenlijke administratieve taken blijft blijvend roet in de wijkwerking gooien (De Ruyver, 2007: 14). Korpschef Van Nuffel merkt daarbij vanuit zijn eigen praktijkervaring op dat dit vooral op conto van de gerechtelijke overheid valt toe te schrijven (Van Nuffel, 2009: 113). In zijn politiezone wordt 1/5 van de werklust en de helft van de arbeidstijd in de wijkwerking door rechetaken ingenomen, en dan vooral door vorderingen van de procureur des Konings (Van Nuffel, 2009: 115-116). Wat geen synoniem is met de rechetfunctie. Of via zulke taken een verbeterd contact en schakeling mag worden verwacht met de burger, wordt ook betwijfeld. De loutere afbakening van wijksectoren op basis van demografische criteria (infra) en de tendens tot centralisering van de infrastructuur (De Ruyver, 2007: 15) doet eveneens vraagtekens rijzen m.b.t. de mogelijkheden tot verstandige geografische decentralisatie i.f.v. een verbeterd contact met de burger. Al bij al ontwaart men een algemeen gebrek aan kwaliteitsnormen en een daaruit volgende afwezigheid van mogelijkheden tot inhoudelijke evaluatie en accountability. Daarbij dient nog opgemerkt dat het voortdurend wegtrekken van capaciteit uit de wijkwerking bij dringende opdrachten, weliswaar voor enige kruisbestuiving kan zorgen (supra observaties in publicatie 1), maar anderzijds ook te weinig continuïteit van de wijkwerking op het terrein en een verdere daling van de status intern kan opleveren (Bruggeman, 2009: 86). Dit alles maakt het politiewerk ook opnieuw reactiever en belemmert de beleidsvrije ruimte. Dit alles ondermijnt m.a.w. onvermijdelijk de vijf pijlers van het GGPZ model en hun doorwerking in alle functionaliteiten.

Qua geografische verankering valt het op dat de regelgeving zich daarbij exclusief op de wijkwerking heeft gericht. De minimale norm werd daarbij gekoppeld aan het aantal inwoners en daarmee wordt impliciet de boodschap gegeven dat het wijkwerk zich (exclusief?) op bewoners richt, en dit ondanks het feit dat verstedelijkte gebieden veel meer functies dan louter woonfuncties hebben (Ponsaers, 2010: 23-25). De vraag is of dit het werk niet enkel ruimtelijk, maar ook inhoudelijk en relationeel, zeker in de huidige 'geglocaliseerde' omgeving, niet te sterk vernauwt. Het feit dat bevolkingsbevragingen, zoals de veiligheidsmonitor, zich (veelal dan nog via telefonische enquêtes) eveneens exclusief op bewoners richten, met een onvermijdelijke onderrepresentatie van minderheden als gevolg, versterkt deze wijze van input nog. Daarbij wordt een groot deel van het sociale en economische leven, ook van de stad als centrumfunctie, en bijbehorende veiligheidsaspecten uit het oog verloren. Daarmee worden ook kansen gemist om initiatieven die een versterking van schakeling en ev. versterking van de buurtcohesie op het oog hebben, ook breder te zien dan enkel bedoeld voor bewoners. Sommige politiezones (bv. PZ Gent, PZ Leuven, PZ

Noorderkempen) trachten de te exclusieve focus op bewoners op te vangen door bv. een wijkinspecteur te koppelen aan een school, ziekenhuis of gevangenis. Het is daarbij nog de vraag of in tijden van mondialisering en deregulering en grote migratiestromen het lokale territorium, bovendien exclusief bekeken vanuit perspectief vanuit de lokale bewoners, nog als belangrijkste structurerende principe voor de wijkwerking kan worden beschouwd. Door de sterke stijging van de mobiliteit van personen, goederen en informatie (cf. compressie van tijd en ruimte) werden de wijken van weleer, met hun bewoners en gebruikers, als element van 'glokalisering' in steeds toenemende en snellere mate in een bovenlokaal en zelfs supranationaal niveau geschakeld. Dit zet de these sterk onder druk dat veel criminaliteitsproblemen louter intra-buurtfenomenen zouden zijn (Ponsaers, 2010: 29 e.v.). Wat de loutere interpretatie van wijkwerking als 'werken voor de bewoners in de wijk' eveneens minder geschikt maakt. Ook het feit dat beleidsprioriteiten (cf. ZVP) vaak zoneoverschrijdende thematieken bevatten maar anderzijds binnen de beperkingen van de zone dienen te worden aangepakt wordt door de mondialisering en glokalisering in vraag gesteld.

Volgens Ponsaers (2010: 25) geldt deze normerende verankering vreemd genoeg wel voor de wijkfunctie maar niet (meer) voor de wijkwerkers. Waar vroeger de lokale politiemensen zoals andere gemeentelijke functies verplicht waren op het grondgebied van de gemeente te wonen, werd deze band sinds de hervorming, o.m. door de toegenomen mobiliteit(smogelijkheden) doorgeknipt. Daarbij schemert een praktijk door van de vroegere rijkswacht waarbij, i.h.b. voor bepaalde functies, de band niet te sterk mocht worden tussen politie en territorium (en zijn bevolking). Bovendien ging de mobiliteit of mutatie vanuit het centrum naar de periferie en dit door personeel dat al vele jaren dienst had gepresteerd. Hoewel ook meerdere argumenten contra in te brengen vallen, bevordert de afwezigheid van zulke binding geenszins een genuanceerd beeld van bepaalde buurten (Ponsaers, 2010: 25). De 'verankering' van de wijkwerking maar niet van de wijkwerkers in de wijk leidt m.a.w. tot een mogelijke reductie van de mogelijkheden tot schakeling en ondersteuning tussen politie en bevolking.

Verder werd opgemerkt dat zulke normering naar inwoners wel op de wijkwerking wordt geënt, maar niet op andere functionaliteiten (Ponsaers, 2010). Voor de recherche geldt een interne norm à rato van het totale aantal personeelsleden en voor de interventie is er een koppeling van het aantal interventieploegen in de tijd (infra). De functionaliteiten worden wat dit betreft vanuit zeer verschillend perspectief georganiseerd. Betwijfeld wordt of dit een betere interne schakeling en taakintegratie wel ten goede kan komen (Bruggeman, 2009: 60). Het gebrek hieraan resulteerde alvast in een gebrekkige infodoorstroming (De Ruyver, 2007: 15). Een praktijkanalyse door Van Nuffel (2009) lijkt deze vaststellingen te bevestigen. De door Van Nuffel besproken politiezone besteedde in totaliteit slechts 5% van het totale aantal uren per jaar aan wijkwerking waarvan 2% aan zichtbare en contacteerbare aanwezigheid op het terrein (Van Nuffel, 2009: 120-122; 124-127). Voor de functionaliteit of liever gezegd dienst wijkwerking zelf steeg dit tot 20% maar waarvan minder dan 8% aan contact en aanwezigheid op het terrein. Hoeft het nog te verbazen dat de wijkwerking als

'hoeksteen van community policing' bij de evaluatie als de meest onderbenutte functie wordt gecatalogeerd (De Ruyver, 2009: 72-73).

Het *onthaal* als ander belangrijk onderdeel van de gemeenschapsgerichte politiezorg is deels in hetzelfde bedje ziek en roept evenmin steeds veel enthousiasme en interesse op bij de medewerkers. Het onderbrengen van personeelsleden ongeschikt voor andere taken deed daar zeker geen goed aan (De Ruyver, 2009: 75). De 'calogisering' of verburgerlijking van de functie omwille van de klantgerichtheid compenseerde gelukkig veel. Maar dit deed de status van de functie bij de politiemedewerkers ook navenant afnemen. De *slachtofferbejegening* deed het dan eigenlijk beter, en daarvoor kan ook worden verwezen naar de waardering ervan (met haast 80%) in de veiligheidsmonitor (De Ruyver, 2007: 79), en lijkt daardoor tot een van de meest succesvolle innovaties uit te groeien. Dat is niet toevallig gezien het maatschappelijke belang (en status) van het slachtoffer de laatste decennia sterk toenam en dus veel dienaangaande werd geïnvesteerd (cf. deel I, Garland, 2001). Maar zoals Van Nuffel (2009: 110) terecht opmerkt zijn vele hulpvragen niet louter criminaliteitsgerelateerd en is het nog maar de vraag of deze ook door de politie opgenomen (kunnen) worden. De afstemming en taakverdeling met de sociale en hulpverleningssector, zeker in het geval van afwezigheid van voldoende acute sociale noodhulpverlening, blijft daarbij een pijnpunt (Bruggeman, 2009: 64) (zie ook onderzoeksvraag 3). Ook intern blijft het contact met ander diensten en verankering in de organisatie een discussiepunt. Komt daarbij dat de diensten voor politieke slachtofferbejegening veel meer op individueel dan op structureel vlak werken. Als ander minpunt dient eraan toegevoegd dat de algemene tevredenheid over het contact met de politie bij de slachtoffers een stuk lager ligt dan bij de personen die geen slachtoffer zijn geweest (Heuskin et al, 2008: 213). Wat erop wijst dat tevredenheid over slachtofferbejegening, en politiedienst in het algemeen, veel meer een uiting kan zijn van een algemene, en zoals Garland als stelde, ook toenemende behoefte aan zorg en bescherming dan met tevredenheid omtrent reële ervaren contacten met politie.

De *interventiewerking* blijft, conform met de in de PLP 10 verankerde beleidsvisie, vooral gericht op de dringende (nood)hulpverlening (De Ruyver, 2007: 77-78). De druk vanuit de samenleving en bevolking is hier niet te onderschatten, wat het gevaar voor oneigenlijk gebruik en dwingend consumentisme verhoogt. De 101 centrale (cf. CIC) wordt dan gecontacteerd alsof deze een sociale 'google' functie zou vervullen. Dit resulteert in een blijvend capaciteitsprobleem, want de maatschappelijke vraag tot bijstand blijkt eindeloos te zijn. Politie wordt hierbij bevestigd in haar rol van wat Punch al omschreef als de 'secret social service'. Een sociale functie die dient opgenomen bij gebrek aan reële en permanente sociale noodhulporganisaties in onze samenleving. De maatschappelijke en financiële aanzuigkracht van het politieke heeft onvermijdelijk gevolgen voor de maatschappelijke en financiële slagkracht van andere, i.h.b. sociale en welzijnsorganisaties. Wat in de kering dan weer tot een grotere discrepantie leidt tussen de reële taken die achter de oproepen schuilgaan (Enhus, 2003: 37-52) en het zelfbeeld van de agent als crime fighter en de taken die hieruit zouden voortvloeien. Daarom wordt gepleit voor meer voorlichting hieromtrent aan de bevolking (De Ruyver, 2007:

78). Daarbij is er ook de nood aan sterkere sturing vanuit het CIC (calltaking met soms dispatching van oproepen) naar de vastgelegde prioriteiten. Maar bij gebrek aan proactieve inzet, zullen zulke aanwijzingen eerder worden gereduceerd tot leidraad bij de afhandeling van noodhulpoproepen. Hoewel de beschikbaarheid van deze noodhulpfunctie er sinds de hervorming misschien wel op vooruit ging, weten we vooralsnog veel minder over de kwaliteit van de uitvoering. Het CIC ontwikkelt interne meetinstrumenten hiertoe. Maar in de evaluaties wordt ook gesteld dat de dienstverlening en de integratie met de andere functionaliteiten soms problematisch verloopt (De Ruyver, 2007: 52, Bruggeman, 2009: 59). De druk tot reactief werk maakt dat de interventie het territorium comprimeert tot de ruimte die dient overbrugd om tot de volgende oproep te geraken. Het doet dit politiewerk eveneens tot een (te) intern en routinematig proces herleiden (Bruggeman, 2009: 59). Vandaar ook dat het politionele toezicht zowel in de PLP 10 als in de praktijk stiefmoederlijk wordt behandeld (Bruggeman, 2009: 59). Geografische decentralisatie verwordt zodoende tot een non issue, want de geografie doet er eigenlijk niet meer toe. Wat de reactieve interventiewijze als het ware tot tegenpool van de wijkwerking maakt met zijn (normering tot) territoriale verankering (Ponsaers, 2010: 26-27). Recent en langduriger observatieonderzoek van politiewerk bevestigde de (in publicatie 1 vastgestelde) discrepantie en gebrekkige afstemming tussen wijk- en interventiewerking, waarbij de inzet voor typische COP georiënteerde elementen zoals het netwerken en het proactief optreden hoofdzakelijk beperkt bleef tot de wijkwerking (Van Altert et al, 2009; Verwee, 2009). Uit de praktijkvoorbeelden die Van Nuffel (2009: 124-125) presenteert bij zijn evaluatie van de functionaliteitenwerking blijkt verder dat in deze politiezone amper meer tijd aan patrouille dan aan interventie kan worden besteed en er ook hier minstens evenveel tijd gaat naar gerechtelijke administratie. Projectwerking i.f.v. het ZVP bengelt werkelijk onderaan in het takenpakket met nauwelijks 0.3% van de besteedde tijd. De uiteindelijke investeringen in zichtbare en contacteerbare aanwezigheid bleven beperkt tot 0.2% van de tijd. Kortom, discrepantie en tegenstellingen tussen wijk en interventie veruitwendigen uiteindelijk de discrepantie en tegenstellingen tussen proactief en reactief werk evenals de marginalisering van de GGPZ in het geheel van het politiewerk.

Gezien de geschiedenis van perikelen in de samenwerking betreffende de gerechtelijke politiefunctie, wat mede aanleiding vormde voor de politiehervorming, wordt samenwerking binnen de *recherche* en supervisie hierover als erg belangrijk geacht. De gerechtelijke overheid blijkt deze functionaliteit en de samenwerking tussen de gerechtelijke diensten stevig in handen genomen te hebben (De Ruyver, 2007; 2009). De gehanteerde normering in termen van gereserveerde capaciteit van medewerkers versterkt de claim vanuit deze overheid. Maar net vanuit deze hoek is de houding ten opzichte van community policing doelstellingen op zijn minst soms dubbelzinnig te noemen (supra). De normering voor het researchewerk werd niet in de tijd (interventie) noch aan het aantal inwoners (wijkwerking) gekoppeld (Ponsaers, 2010: 27). Daarvoor zijn valabele redenen aan te halen. Gerechtelijke fenomenen overschrijden grenzen van tijd en ruimte. Maar of dit een coherente interne koppeling, afstemming en

taakverdeling bevordert tussen de recherche en de interventie en de wijkwerking is niet zo zeker (Bruggeman, 2009: 65). Situeren criminaliteitsfenomenen zich dan helemaal niet in de ruimte, en is de link tussen recherche en community policing dan van minder belang? Uit een praktijkvoorbeeld, en dat is zeker niet het enige geval, omtrent de fenomeengerichte aanpak van woninginbraken kon bv. worden vastgesteld dat in beleidsbepalende SWOT analyses daartoe enkel politionele elementen werden ingezameld en de fenomeengerichte recherchefunctie hierbij los van de wijkwerking bleef opereren (Minten, 2002). Taakintegratie tussen wijk en recherche, zoals ook het systeem van de gedecentraliseerde 'sociale recherche' in Gent bv. aangeeft, zou nochtans voor beide functionaliteiten zinvol kunnen zijn. De wijkwerking heeft in deze gemondialiseerde tijden nood om uit de 'cocon' van de wijk te geraken, de recherche daarentegen aan een sterkere verankering en meer gestructureerde input vanuit de bevolking. Glokalisering versterkt de link tussen (boven)lokaal, nationaal en transnationaal, en onderaan deze (keten van) niveaus dienen dus verbindingen gesmeed die vervolgens in een ruimer geheel op hoger niveau (cf. FGP) kunnen worden opgenomen.

EFQM en organisatieontwikkeling

In een laatste beschouwing omtrent de beleidsmatige ontwikkeling van community policing en vooral de organisatorische doorstroming ervan wordt kort vermeld dat met de introductie van de optimale bedrijfsvoering en het systeem van kwaliteitszorg, verdere stappen werden gezet in de professionalisering van het politiewerk en het nastreven van meer efficiëntie en effectiviteit ervan. Ook hierin kan men de beleidsaanpassing herkennen aan de laatmoderniteit en de daarbij gestegen vraag naar veiligheid. Dit werd vooral betracht door de ontwikkeling van kwaliteitszorgmodellen zoals EFQM en varianten zoals het INK (het kwaliteitsmodel gemodelleerd naar de Nederlandse politie) of het CAF (aanpassing van EFQM aan de overheidssector). Sinds 2006 werden deze modellen in België structureel vastgeklonken aan de GGPZ en met de principes van de intelligence led policing, gebundeld in de zgn. excellente politiezorg of EPZ (Bruggeman et al, 2007).

In essentie trachten kwaliteitsmodellen beschrijvingen van de werkelijkheid te geven en proberen ze daarbij de organisatorische realiteit analytisch op te delen en te ordenen. In het geval van EFQM gebeurt dat in aandachtgebieden, kernprocessen en (gewenste) resultaten. Het voordeel ervan is ontegensprekelijk dat op systematische wijze al de verschillende aspecten van de bedrijfsvoering kunnen worden in kaart gebracht en ontwikkeld. In die zin vormen ze illustraties van de 'verzakelijking' van de publieke sector en de responsabilisering van de politie in het bijzonder. Internationaal sluiten ze aan bij de toenemende invloed van het New Public Management op het overheidsbeleid en de daarbij gepaard gaande druk tot meer interne efficiëntie en effectiviteit van de output (cf. deel I: Garland, 2001). Daarentegen worden vragen gesteld bij het vermogen om a.h.v zulke modellen en hun 'neerdaling' in de organisatie daadwerkelijk deze laatste in te richten, te besturen en er naar te werken (Stewart, 2009). Het is de vraag of door

zulke wijze van besturing de eigenlijke strategische doelstellingen van de organisatie niet teveel uit het oog worden verloren, of zulke inrichting niet tot teveel versnippering in en van het bedrijf leidt en ten slotte of bijgevolg het model niet teveel gebruikt wordt om de interne werking aan te sturen i.p.v. externe resultaten te boeken. Deze vragen zijn in deze context relevant omdat ze ook betrekking hebben op de realisering van de principes van community policing, gezien toch de ambitie werd geuit om dit te doen a.h.v. zulke kwaliteitsmodellen (cf. CP2). Men merkt in elk geval een duidelijke inkapseling van de GGPZ pijlers op in de nieuwe managementsprincipes. Extern en bevolkingsgericht werken werden omgeturnd tot het raadplegen en peilen naar de verwachtingen van de klanten en de 'stakeholders' om deze in de resultaatvelden maximaal tevreden trachten te stellen. Maar hoe de wensen en behoeften van deze klanten en stakeholders zich onderling tot elkaar verhouden en welke machtsverhoudingen hierbij spelen, werd niet uitgeklaard. Het partnerschap wordt op dezelfde wijze in de aandachtsvelden geïntegreerd. Empowerment veruitwendigt zich door aandacht te geven aan de noden en behoeften van de medewerkers, en ook daar er naar te peilen als vorm van medewerkersresultaat. Accountability zit vervat in het periodiek rapporteren aan en bevragen van de belangrijkste klanten en aandeelhouders. De uitwerking en sturing op deze principes gebeurt vervolgens hoofdzakelijk vanuit het leiderschap en kan in die zin andermaal als een bij uitstek top-down proces worden opgevat dat bovendien de rechtstreekse supervisie van de leiding over de medewerkers versterkt. De vijf pijlers werden als dusdanig volledig opgenomen, om niet te zeggen gerecupereerd, in het discours en metaforiek van het nieuwe management en het is nog de vraag of het daarmee ook zijn maatschappelijke relevantie en kritische zin behield. De cultuur van community policing wordt hierbij ook mede ingepast en ingezet om de goede werking of effectiviteit van de organisatie te verhogen (zie deel I: Garland, 2001), wat het mogelijk tot een vrij instrumentele doelstelling reduceert (Easton, 2008: 116). Het gevaar dreigt dat deze evolutie teveel abstractie maakt van inherente tegenstellingen en principiële discussiepunten in de filosofie versluiert. M.a.w. en ondanks alle goede wil rijst de vraag of de kwaliteitszorg de beschreven verticalisering van de functionaliteiten, alsook de nogal interne oriëntatie van de politiehervorming op structuren, bestendigt en instrumentaliseert. Vooral bij de methodiek van de zgn. positiebepalingen stelt zich de vraag of het de organisatie niet teveel op interne doelstellingen evalueert en de geïntegreerde community policing concepten daarbij niet nog verder geneutraliseerd worden. Vooral wanneer, zoals wel meer het geval blijkt te zijn, interne evaluaties vooral op het vlak van de aandachtsgebieden worden gevoerd, bv. in de vorm van SWOT-analyses (Vast Comité P, 2007). Het verhaal van de resultaten en hun onderlinge samenhang, wat aansluit bij de problematiek van de horizontalisering van de functionaliteiten en de noodzakelijke taakintegratie erbij, blijft bij de kwaliteitsmodellen en vooral het gebruik ervan vaak onderontwikkeld. Temeer omdat hiertoe ook te weinig evaluatie-instrumenten werden ontwikkeld. Prestaties of output van een politiedienst kunnen niet zonder meer worden gelijkgesteld met maatschappelijke resultaten en outcome. Die dienen ook en vooral in de samenleving gezocht en deze zitten doorgaans niet mee aan tafel wanneer positiebepalingen en evaluaties worden gemaakt. Anderzijds kan het toegenomen gebruik van

perceptiemetingen in zulke modellen begrepen worden als een illustratie van wat als imago management kan worden omschreven (zie publicatie 7), en dan dient toch de vraag gesteld of dit niet teveel gaat primeren op het boeken van echte resultaten. Voor Garland (2001; cf. deel I) vormt dit een vorm van aanpassingstrategie omdat het in een laatmoderne *more crime prone society* steeds moeilijker wordt om daadwerkelijk voor meer veiligheid te zorgen. Kortom, ook via deze modellen worden de vragen omtrent de realisering en evaluatie van community policing niet vanzelf opgelost, en bovendien lijkt de praktijk te wijzen op een nogal dominant gebruik van deze modellen voor interne doeleinden en dit vaak op basis van interne prestatiegegevens i.p.v. het meten van externe resultaten op basis van meer externe inbreng. Het doet een kritische waarnemer dan ook besluiten dat het model van excellente politiezorg of EPZ voorlopig wellicht aan slagkracht mist omdat via de kwaliteitszorg, zoals bij de hervorming in zijn geheel, teveel op structurele en organisatorische voorwaarden aansluiting zoekt en te weinig op inhoudelijke en culturele (Easton, 2007: 123). Wat de interne aanvaarding, i.h.b. voor een vrij complex, driedimensionaal, model, vooral bij het basiskader, sterk zal belemmeren en opnieuw weerstanden en knelpunten zal oproepen zoals eerder al beschreven in de empirische bevindingen van publicatie 1.

Intelligence led policing

Ondertussen werd deze kwaliteitszorg sinds 2006 verder ontwikkeld en samen met de filosofie van intelligence led policing (ILP) ingepast in het model van de excellente politiezorg of EPZ. Het concept ILP geeft daarbij op conceptueel niveau het toegenomen belang aan van informatievergaring en verwerking in deze geglobaliseerde informatiesamenleving. Informatie is natuurlijk steeds de brandstof geweest waarop de motor van de politieorganisatie draait (De Hert & Vis, 2005: 64), maar in dit geval gaat het ook en vooral op het vergaren en verdelen van de zgn. zachte info die een meer centrale en aansturende rol gaat spelen in het politiewerk van de risicosamenleving en waarbij de politie eerder als informatiebroker gaat optreden (Ericson & Haggerty, 1997). Daarbij geraakt politiewerk, zeker sinds 9/11, ook steeds meer verweven met inlichtingenwerk, waarbij de vraag gesteld kan worden of daarmee niet het sinds WO II met goede redenen ingestelde *Trennungsgebot* naar de lappenmand wordt verwezen. Wat ook hier kan wijzen op een verdere (en voldoende gecontroleerde?) diffusering en penetratie van sociale controle in de samenleving. Temeer omdat de kwaliteit van de informatie daarbij afhankelijk is van de diensten die ze aanleveren wat wijst op een grotere nood deze diensten (politieeel) ook beter te gaan opvolgen en controleren. Daarbij wordt in zijn geheel de druk tot efficiëntie en responsabilisering (cf. deel I; Garland, 2001) op politie en veiligheidsactoren verhoogd. In deze zin wordt een link gemaakt met initiatieven zoals crime mapping en het Newyorkse CompStat (De Hert & Vis, 2005: 68). Een centrale gedachte bij zulke initiatieven en dus ook bij ILP is dat men op basis van deze info en hieruit volgende criminaliteitsanalyse tot een optimaler criminaliteitsbeeld komt en vooral tot een betere voorspelling van criminaliteit (of ordeverstoringen en overlast, of terrorisme of...). Dit alles vanuit de optiek om in een

vroeger stadium in te grijpen, wat eveneens in een ruimer geheel van toenemende 'actuarial justice' of risicojustitie mag worden begrepen (De Hert & Vis, 2005: 69).

Wanneer we i.f.v. de link met community policing enkele praktijkgevallen bekijken dan kan worden vastgesteld dat ILP vooral wordt toegepast in de opsporing (als informatiegestuurde opsporing – IGO, cf. Allaerts, 2005; Jansen, 2005) alsook in de lokale politiewerking (Defoor, 2005). Uit een praktijkvoorbeeld van het laatste blijkt dat het vooral de wijkwerking is die als informatiebron wordt ingeschakeld in het reguliere politiewerk (Defoor, 2005: 82), in de mate zelfs dat terug geëxperimenteerd werd met gemengde patrouilles zoals beschreven in de geobserveerde empirische bevindingen uit publicatie 1. De werking van deze patrouilles in vastgelegde sectoren wordt dan aangestuurd op basis van de informatie die er over de wijk bestaat. Waar het proactieve patrouilleren op vele plaatsen er vaak aan inschiet (supra) bleef er in deze (kalmere) setting in een provincie stad (PZ Vlas met centrumstad Kortrijk) er naar verluidt toch behoorlijk wat tijd over om gerichte patrouilles uit te voeren. Uit de praktijkvoorbeelden blijkt dat men daarbij vooral alerter en met meer info (reactief) reageert op meldingen inzake lokale overlast. Deze praktijk wordt vervolgens als een verdere ontwikkeling van community policing gepresenteerd. Daarbij dient toch aan toegevoegd dat uit de voorbeelden niet blijkt dat hierbij op systematische wijze naar noden en behoeften in de wijk en naar wijze van uitvoering werd gepeild. De aangeleverde info is bovendien veeleer gericht op individuele daders of criminogene plaatsen. Het is daarbij niet duidelijk bij wie vooral welke info wordt verzameld en of er bij zulke vorm van inschakeling van informele controle aldus geen in- en uitsluitingsmechanismen spelen. Het lijkt hier m.a.w. veeleer om 'smartpolicing' of 'hotspot policing' te gaan en dit dient in die zin eerder als een vorm van fenomeengerichte POP of broken windows policing te worden begrepen. Het lijkt zodoende om een meer geprofessionaliseerde en meer efficiënte op de 'community' gerichte vorm van politie- en veiligheidszorg te gaan. In de marge ervan kan hieruit ook worden opgemaakt dat het ILP concept ook op het bestuurlijke veiligheidsbeleid kan worden toegepast en zodoende als een vorm van informatiegestuurde veiligheidszorg (IGVZ) kan worden begrepen (cf. ook onderzoeksvraag 3). De focus op informatie kan daarbij ongetwijfeld een verrijking van het politiewerk of het veiligheidsbeleid brengen. Het wijkwerk en de infogaring wordt daarbij (terecht) opgenomen in een groter geheel. Maar de vraag blijft of er daarbij ook wederkerigheid is en ook relevante info terugvloeit naar de wijkwerking en het COP aspect daarin. Ander onderzoek naar bestuurlijke info betreffende lokale buurtproblemen en onrust in moeilijke wijken, en dit in perspectief van een sneller de-escaleren van conflicten tussen politie en bevolking in interventiesituaties, gaf aan dat de betrokken wijkwerkers weinig (in)zicht hadden op wat met hun verzamelde info werd gedaan, op niveau van bv. AIK, en er zelden zelf nog iets over vernamen (Van den Broeck & Bourdoux, 2009). Het blijft al bij al de vraag of dit op langere termijn, zoals in de oorspronkelijke uitgangspunten van community policing, meer democratische inspraak en controle over de politie- en veiligheidszorg kan brengen.

Samenvatting en besluit

Community policing werd zoals in de meeste andere westerse landen (Bayley, 2008) begin jaren 1990 door externen, zoals wetenschappers en beleidsmensen, in België geïntroduceerd en vervolgens door verlichte politiemensen intern opgepikt. Waarbij interne en externe krachten zich ook op bepaalde fora konden ontmoeten (supra, deel I: Sevi-groep). De eerste experimenten en daarna het gros van grootschaligere hervormingen, ook deze onder federale impuls, gebeurden vooral bij de lokale, gemeentelijke politie. De nationale rijkswacht profileerde zich nadien ook op dit terrein. Maar bij deze laatste kon de beweging naar functionele decentralisatie en 'autonomieverhoging' ook als een managementmatig concept worden begrepen dat toeliet om de organisatie vanuit een kleinere top beter te overzien en flexibeler aan te sturen. De projecten van de basispolitiezorg die er aan werden gekoppeld beoogden eveneens mobilisatie van de informele controle maar soms dan wel veeleer ten behoeve van de uitoefening van de formele sociale controle. Dat werd vanuit de bevolking en de overheden niet steeds in dank afgenomen (Van den Broeck & Easton, 1997). De politiediensten en hun overheden waren toen vooral bezig met (het oplossen van) institutionele problemen en onderlinge verhoudingen. Community policing werd in deze context ook gebruikt als legitimering van een aantal ingrepen die vooral convergentie en pacificatie tussen de politiediensten moesten brengen en die nadien slechts met de politiehervorming tot voltooiing kwamen.

Uit de besproken en geanalyseerde evolutie bleek dat bij de veranderingen van de voorbije twee à drie decennia ter verbetering van het contact tussen politie en bevolking vaak dezelfde problemen, weerstanden en knelpunten werden opgetekend, en bijgevolg ook gelijkaardige rand- en succesvoorwaarden werden geformuleerd. Deze zouden over de hervorming heen vaak onveranderd blijven. De politiehervorming heeft aan deze zaken slechts gedeeltelijk antwoord kunnen bieden. Staatkundige en in mindere mate bestuurskundige visies lagen aan de basis van de hervorming, waardoor deze eigenlijk geen operationele strategie bevatte om het structurele en culturele veranderingsproces naar community policing ook in de organisatie verder uit te bouwen en te verankeren. Getuige daarvan was ook de quasi totale afwezigheid van voorafgaande culturele integratie-initiatieven bv. met betrekking tot de selectie en opleiding van politiemedewerkers. De verdere aansturing van de hervorming oriënteerde zich vooral op de beleidsmatige en organisatorische aspecten (en randvoorwaarden). Op vlak van beleid trad daarbij sterke professionalisering en responsabilisering op. Dit leidde tot grotere ontvankelijkheid voor externe inbreng in de beleidsprioriteiten, maar of deze inbreng ook een stem gaf aan minder dominante groepen in de samenleving en zodoende ook resulteerde in een meer democratische gelegitimeerde politiezorg blijft de vraag. Een vergelijkbare tendens tot professionalisering en responsabilisering zette zich tevens door op het vlak van organisatie van de belangrijkste taakvelden of functionaliteiten. Dit proces leidde veeleer tot 'verticalisering' en compartimentering dan 'horizontalisering' en taakintegratie. De verschillende politieke geografie van de functionaliteiten versterkte

dit gegeven verder. Op het niveau van de taakuitvoering lijkt dit in blijvende sterke tegenstellingen te resulteren tussen wijk- en interventiewerk. Ondanks de nood aan een meer pro-actieve werking wordt ook de tendens tot reactief optreden bestendigd. Wat de afstemming verder bemoeilijkt tussen een bevolkingsgerichte en eerder fenomeengerichte, mogelijks probleemgerichte aanpak. Formele sociale controle die in een eerder reactieve en incidentgerichte context punctueel wordt gemobiliseerd en wordt uitgeoefend geraakt veel moeilijker en duurzaam geschakeld met informele sociale controle mechanismen en kunnen deze nog moeilijk structureel ondersteunen. Informatie die in een zelfde context van louter punctuele schakeling wordt bekomen kan ook moeilijker worden benut. Vooral in de gevallen waarbij informatie betrekking heeft op inter-persoonlijke conflicten, i.h.b. bedreigingen in de wijk (vaak van jongeren) en de vrees voor represailles bestaat, is men vanuit de samenleving erg beducht om informatie door te geven. Informatie kan niet zomaar worden getransfereerd naar politie zonder oog te hebben voor het vertrouwen van de informele controle agents. Het is daarentegen ook en vooral door horizontalisering en taakintegratie dat de ontwikkeling van community policing vooruit zou moeten worden geholpen (De Ruyver, 2009) en dat via probleemgericht en pro-actief werken mobilisatie en ondersteuning van informele sociale controle beter mogelijk wordt. De huidige tendens op het terrein tot loskoppeling van COP en POP, en tot afbouw van taakintegratie, lijkt door de huidige functionaliteitenwerking veeleer te worden bestendigd.

Vanuit een sterk verankerde traditie van afstand en 'opaciteit' bleef deze politie m.a.w. moeite hebben om maatschappelijke verzuchtingen en bevolkingsbehoeften (van meerdere bevolkingsgroepen) tot in de kleinste vezels van zijn organisatie verspreid te krijgen en daar ook adequaat op in te spelen. De dus in origine van buiten en topdown afkomstige concepten geraakten in vele gevallen als *Fremdkörper* zeer moeilijk over het geheel van de organisatie en medewerkers geïntegreerd en verder doorvertaald en ontwikkeld. Grote interne weerstand rees er blijvend tegen geografische en functionele decentralisatie en taakintegratie en tegen hun implicaties voor de politionele subcultuur, de verworven rechten en voor de sterk doorgedreven arbeidsdeling en routine. De steun vanuit de bestuurlijke en gerechtelijke overheden voor de concepten bleef soms sterk voorwaardelijk, vrij ambivalent en instrumenteel. Maar ook vanuit de bevolking kon geen unanieme steun worden opgetekend voor de bestaande praktijk van een meer nabije politie en meer contact met de burger in dit perspectief, zeker niet wanneer dit laatste vooral vanuit het beleid en de politie zelf werd geregisseerd (infra, onderzoeksvraag 4). Het kernidee van schakeling van formele en informele controle werd bijgevolg door beide hoofdrolspelers vooralsnog niet volledig aanvaard.

Op het moment dat de nieuwe geïntegreerde politie organisatorisch en operationeel in de plooi begon te vallen, gingen er al twee decennia voorbij nadat het concept van community policing opgang maakte en de maatschappelijke condities tot realisering ervan sterk wijzigden. Wat dit voor impact had op het model zelf, daarop wordt in onderzoeksvraag 5 teruggekomen. Daarbij dient in de eerste plaats verwezen naar de processen van mondialisering en deregulering met een stijgende sociale ongelijkheid en

culturele diversiteit in de steden. Dit vertaalde zich in een eveneens toenemende ruimtelijke dualisering met alle in deel I (supra, aanpassingen van de laatmoderniteit, Garland, 2001) beschreven interne en externe tegenstellingen van dien. Bepaalde vormen van (illegale) immigratie van vaak sociaal zwakke groepen versterkten dit proces. Globalisering verenigt daarbij zowel als het verdeelt (Bauman, 1998: 2) en bevat bijgevolg zowel een proces van *delocalisering* van sociale systemen, als in de kring een proces van *relocalisering* waarbij ook de sociale controle in toenemende mate wordt ingezet in het beheren en beheersen van specifieke lokale territoria en de ruimtelijke en territoriale interacties van groepen hierin (Robert, 2000). Mede onder politieke druk van een publieke opinie die in toenemende mate bescherming *van* de Staat vroeg (supra, deel I, Garland, 2001) zouden de initiatieven uit de veiligheidscontracten (cf. ook infra, onderzoeksvraag 2) en andere vormen van federale financiering, vooral naar deze problematische gebieden en groepen worden georiënteerd. Niet onbelangrijk hierbij is dat door de sociale, economische en culturele ontredde in deze wijken de condities om bij de jonge inwoners minstens al tot een effectieve en maatschappelijk compatibele internalisering van normen en waarden te komen sterk verslechterden. Dit transfereerde deze opdracht deels niet enkel naar overheidsinstanties zoals scholen, die daarvoor onder druk komen te staan maar tegelijk hiervoor onvoldoende middelen, personeel en knowhow hebben, maar ondermijnde ook de basis waarop informele en later formele controle effectief kon blijven. De bronnen en capaciteiten van informele controle werden daardoor in Durkheimiaanse zin verder belemmerd of in een contraire vorm (cf. criminaliteit en drugseconomie) geheroriënteerd. Vooral de toenemende impact van de georganiseerde misdaad laat zich hierbij ook gelden.

In deze gebieden of wijken waar de sociale desorganisatie toenam en kwetsbare groepen werden gere-localiseerd wordt men dan geconfronteerd met een wijkwerking die volgens de evaluaties van o.m. de hervorming vaak te weinig tijd, personeel, middelen en knowhow heeft om duurzaam contact te leggen. De informatie en kennis over de wijk kunnen intern te weinig doorstromen en valoriseren. Ofwel staat zulke doorstroming vooral in het perspectief van een snellere maar ook reactieve werking van de interventiepolitie maar is het de vraag of dit de wijkwerking zelf duurzaam vooruit helpt. Bepaalde gebieden of wijken krijgen daarom niet enkel met *overpolicing* maar ook met *underpolicing* te maken (Crowther, 2004). De leemte hieromtrent wordt dan getracht op te vullen met andere toezichtsfuncties (infra, onderzoeksvraag 2), maar zonder bevoegdheden bleken dit (aanvankelijk) vaak papieren tijgers. De politie-gerechtelijk-administratieve workload nam in deze gedesorganiseerde wijken sowieso ook toe, wat de mogelijkheden tot proactief werk verder verkleinde, maar ook de omstandigheden tot verbeterd contact en versterkte relatie verder bemoeilijkte. Grotere desorganisatie resulteerde in het afbreken van informele controle mechanismen die criminaliteit, samenlevingsconflicten en onleefbaarheid zowel in de publieke ruimte als de privésfeer konden afremmen. Waardoor onvermijdelijk de vraag naar formele controle toenam en dit vaak n.a.v. crisis- en conflictsituaties. Men ziet daarbij ook een verschuiving optreden van vermogens- naar geweldsdelicten, ook in de privésfeer, met vooral een toegenomen gebruik van zwaar (wapen)geweld bij

vermogensdelicten en verjonging en internationalisering van de daders. Wat de druk op de reactieve interventiewerking verder verhoogde, maar tegelijk de condities tot verbeterd contact en schakeling daarbij verslechterde. De belofte van 'meer blauw op straat' wordt zodoende vanuit vele hoeken onder druk gezet en doet tegelijk de vraag ernaar toenemen. Temeer daar door deze criminaliteitsdruk snel nieuwe rekruten (in de grootsteden) dienen ingezet, met minder ervaring en knowhow inzake het valoriseren van informele controle en alsook nog minder tijd en mogelijkheden tot het investeren in een verbeterde relatie politie-bevolking. De druk op het terrein voor de basisedwerkers en de daarbij onvoldoende en problematische begeleiding door het middenkader deed de kwaliteit van hun interactie met burgers geen goed. In de moeilijke wijken verwerd zulk contact al te vaak uiteindelijk tot een grimmige en persoonlijke confrontatie.

Zoals gezegd deed het toegenomen territoriumgedrag en daarbij samenhangende soms contraire informele controle de openbare ordeproblemen op microniveau toenemen. Waar de (kracht uitgaande van) grootschalige politieke ordebedreigingen vanuit de arbeidersklasse (en vandaar hun vraag tot bescherming *tegen* de staat) met de mondialisering en delocalisering afnam, werd deze getransformeerd in ordeproblemen op micro-niveau (Cachet, 2008: 47). Dit werd het niveau van de verpauperde wijken waarop het veelal ook culturele 'verzet' tegen het systeem zich verder zou gaan afspelen. Het territoriumverlies van de formele controle aldaar, mede gesymboliseerd in de zgn. *no go areas*, leidde dan eerder tot periodieke politionele (symbolische) terreinbezetting en tot vormen van *acting out* (supra, deel I, aanpassingen aan de laatmoderniteit, Garland, 2001). Dit wordt versterkt door de grimmigheid en persoonlijke kleuring van de politionele contacten. De lokale politie blijkt voor deze taak niet altijd opgewassen te zijn, en de steun vanuit de federale politie wordt hier vooral geleverd onder de vorm van grootschalige ordehandhaving alsook in de vorm van meer gespecialiseerde rechercheopdrachten. Ondanks de onderbezetting en -benutting van de wijkwerking verkrijgt deze functionaliteit uiteindelijk minder zulke steun. Community policing wordt zodoende net in deze wijken met de grootste nood eraan veeleer een schaars en moeilijk te realiseren goed. Het leidt dan vaak tot een formalisering en veeleer verharding van de politiezorg. Zulke benadering wordt in toenemende mate aangevuld met vormen van intelligence vergaring die deels de verbrokkeling van de normale politionele contacten moet trachten te compenseren. In de echt gegoede wijken dient zich daarentegen een verdere 'verburchting' aan met een toenemende impact van de prive-bewaking, waardoor de (mobilisatie van) informele sociale controle deels werd vermarkt en geprivatiseerd. Daarbij worden niet alleen de anderen buitengehouden, maar sluit men zichzelf ook op. Van een schakeling tussen formele en informele controle is hier nauwelijks sprake. In het beste geval kan men gewag maken van een junior partner relatie tussen privé en publieke politie. Formele sociale controle instanties werken op afroep hiervan, bv. via alarmen, of soms via B.I.N.'s, en worden meer spelverdeler van informatie o.m. voor verzekeringsmaatschappijen. De resterende middenklasse (wijken) komen onder druk te staan door een toenemende impact van vermogensdelicten, vooral woning- en auto-inbraken, vaak gepleegd door daderbendes

die door de val van de muur en de mondialisering een groter aandeel in deze delicten innamen. In de commerciële centra neemt, ook onder impuls van daderbendes, het aandeel van de gewapende overvallen sterk toe. Door de economische en sociale druk en culturele verschillen nemen de maatschappelijke angst en vervreemding hierbij toe. Financiële crisissen zetten de sociaaleconomische kracht en weerstand van de middenklasse (wijken) verder onder druk, wat tot verdere dualisering kan leiden. Het leidt tot een politiezorg die vooral vermogenscriminaliteit bestrijdt maar die ook, onder impuls van de angst en afgenomen mogelijkheden tot onderlinge informele sociale controle, getuige ook de prioriteiten in de ZVP, wordt gevraagd om vooral sociale overlast tegen te gaan. Daarbij wordt indien de capaciteit het toelaat, eerder fenomeenen projectgericht gewerkt. Het lijkt een vorm van POP die zonder veel contact en schakeling met de burger (en dus COP gericht) gepaard gaat. Burgerparticipatie in veiligheidsbeleid zoals die vanuit de overheid en politie worden gestimuleerd krijgt dan vooral vorm onder de paraplu van bv. B.I.N's. Extra capaciteit van de federale politie, ondersteunt hier ook de lokale politie bij de bescherming en bewaking van eigendommen.

Veiligheid werd zodoende uiteindelijk een schaars goed en waar schaarste heerst is er strijd en competitie. Zoals al in publicatie 5 werd betoogd, ondermijnde dit verder de basis van een fair en gelijkwaardig verdeeld (community policing gedreven) politie- en veiligheidsbeleid. Door zowel desintegrerende als terugtrekkende tendensen binnen de gemeenschap(pen) werd de idee van te besturen door en voor de gemeenschap nog moeilijk te realiseren. Hetzelfde geldt dan voor de verhoging van informele controle en betere schakeling met formele controle,. De problematische gebieden dreigen daarbij een gespierde vorm te krijgen van vooral hotspot en openbare orde politie, soms onder de noemer van nultolerantie. Community policing blijft nog mogelijk in de betere (vaak meer landelijke) gebieden en modale wijken. Waarbij vooral de *law abiding citizens* aangemoedigd worden te participeren aan initiatieven tegen vermogensgerelateerde fenomenen en waarbij het gevaar vaak van buitenaf komt. In de echt gegoede wijken is het veeleer de privé bewaking die de klantgerichte politiezorg zal waarnemen. In die zin gaat de discussie over politie en beleid over de distributie van veiligheid en de wijze van aanpak daarbij van politie en andere actoren. De al dan niet realisering van community policing en de nadruk daarbij op POP en/of COP vormt onderdeel van dit ruimere herverdelingsvraagstuk van veiligheid. Daarbij speelt alvast een Mattheüeffect mee in de inhoudelijke ontplooiing en ruimtelijke verdeling van de (community) policing inspanningen. Waardoor de in deel I beschreven sociaal-economische en ruimtelijke dualisering in de laatmoderniteit een logisch verlengstuk vonden in de dualisering van het politie- en veiligheidsbeleid en dat van community policing in het bijzonder.

3.2. Onderzoeksvraag 2: nieuwe vormen van sociale controle: synergie of fragmentering?

Met deze onderzoeksvraag wordt de bijdrage tot schakeling van niet-politionele instanties onderzocht, alsook de vraag hoe zulke instanties en hun taakinvulling zich dan verhouden tot de reguliere politie (hypothese a). Stimuleerde de toename van niet-politionele toezichtinstanties mobilisatie van informele sociale controle agents (hypothese c)? Ontwikkelt zich hierdoor een meer evenwichtige verhouding tussen formele en informele instanties (hypothese b)? Heeft dit een positieve impact op de kwaliteit van het geleverde werk (hypothese d)?

De case studies uit de publicaties 2, 3 en 5 m.b.t. de veiligheidscontracten en het integrale veiligheidsbeleid resulteerden in tal van empirische gegevens over de genese en bijhorende groeipijnen van zulk meer geïntegreerd en integraal veiligheidsbeleid. Hieruit konden karakteristieke vaststellingen worden gehaald betreffende de succesvolheid om principes van een meer bevolkingsgericht veiligheidsbeleid te ontwikkelen dat op ruimere inbreng steunde dan enkel politie. Ook hier rijst de vraag in welke gevallen op het terrein gewag kon worden gemaakt van bevredigend contact en verbeterde schakeling tussen nieuwe veiligheidsfuncties en burgers als informele sociale controle agents, evenals in welke gevallen de nieuwe functies als tussenschakel of *go between* konden fungeren i.f.v. verbeterd contact tussen burger en politie en overheid.

Veiligheidsberoepen

Op het terrein waren het vooral de nieuw gecreëerde zgn. 'veiligheidsberoepen' die (aanvullend) dienden in te staan voor meer en verbeterd overheidscontact met burgers i.e. bewoners, jongeren, e.a. Daarbij werd tevens een verbeterd onderling contact bedoeld tussen burgers. Bijvoorbeeld als gebruikers van openbare ruimtes. Daardoor kregen de projecten ook conflictoplossende doelstellingen toebedeeld. Via meer 'functioneel toezicht' en meer 'ruimtelijke nabijheid' op het terrein werd onrechtstreeks verder een grotere participatie van meer diverse informele controlevormen in de buurt beoogd, al was het maar door een toegenomen gebruik of 'bezetting' van de publieke ruimte door bewoners (hypothese c). Later zou hierop de welgekozen slogan 't Stad is van iedereen' toegepast kunnen worden. In Antwerpen kregen deze functies de specifieke benaming 'buurttoezichters' mee. In Gent werden buiten de contractfinanciering om stadswachten met hetzelfde doel ingezet. In beide steden werd bovendien ook binnen de politieorganisatie gewerkt aan meer operationele armslag en dit o.m. via de aanwerving van hulpagenten, met de politiehervorming later herdoopt tot agenten van politie. Deze nieuwe functies verkregen (beperkte) bevoegdheden betreffende verkeershandhaving en controle op de stedelijke codex. Dit project werd gekoppeld aan de doelstelling van 'meer blauw op straat'. De reguliere politie kon zodoende ontlast worden van zulke opdrachten waardoor tijd zou vrijkomen om zich te richten op andere fenomenen en waarvoor meer volwaardige politiebevoegdheden

benodigd waren. Opgemerkt kan worden dat met de creatie van zulke functies o.m. de fundamenten werden gelegd voor de latere uitbouw van specifieke organismen ten behoeve van de gemeentelijke en bestuurlijke aanpak van overlast (infra).

Vanuit de (ook politieke) doelstelling een snellere probleemdetectie te kunnen realiseren van allerlei mankementen aan infrastructuur of van een gebrekkige stedelijke dienstverlening, sloeg het begrip 'toezicht' ook op wat we de kwaliteit van de leefomgeving zouden kunnen benoemen m.i.v. een betere toeleiding van burgers naar bevoegde instanties indien ze hierover hun beklag wilden doen. Ondermeer vanuit een 'broken windows' benadering speelde hier de achterliggende gedachte mee dat een meer aangename leefomgeving ook positieve effecten zou hebben op de onveiligheid in de buurt en op de participatie van informele agents hierbij om deze leefomgeving te vrijwaren van verval. De projecten kregen daardoor ook een symbolische en communicatieve functie nl. de relatie en interactie tussen overheid en burger herstellen of optimaliseren. In Antwerpen werd daartoe ook nog geïnvesteerd in vaste onthaalpunten (PISA's geheten). Tegelijk zag men hierin kansen om de coördinatie te organiseren tussen de verschillende toezichtsfuncties binnen en buiten politie die in de wijk aanwezig waren. In Gent verkoos men veeleer te werken met bestaande buurtcentra en deze te ondersteunen, o.m. via de investering in buurtkranten en dit met het oog op een verbeterde communicatie met de buurt, ook over initiatieven in de wijk en een betere signalering van mankementen en grieven hieromtrent. Eigenlijk ging de oriëntatie daarbij eerder naar sociale cohesie dan naar sociale controle.

Frontlijnorganisaties

Gezien de aard van het werk en de opdrachten werden de projecten in de 'frontlijn' gebracht van bestaande stedelijke organisaties. Vergelijkbaar met politie dienden de medewerkers op het terrein daarbij de doelstellingen van de organisatie te realiseren. Ze werden daarbij geconfronteerd met een veelheid aan vragen, waaraan gezien de beperkte middelen, personeel en knowhow evenwel niet volledig aan kon worden voldaan. De back office van de organisatie zocht naar manieren, ook conform de realiteit van straatniveaubureaucratieën, om dit te controleren alsook naar mogelijkheden om de opdrachten betreffende de contact- en signaleringsfuncties beter te structureren en te documenteren in de vorm van wijk rondes, notitiemethodes e.a. Relevant in dit bestek vormden in de eerste plaats de ambities tot meer contact met de bevolking en de relatie in de driehoek tussen deze functies, burgers en de politie. Het onderling contactleggen verliep echter niet van een leien dakje. Ruimtelijke nabijheid diende daarbij ook gekoppeld aan meer relationele nabijheid. Voor nogal wat medewerkers bestond het gevoel dat er teveel doelloos werd rondgestapt in de wijk. Men had nauwelijks ervaring en knowhow in het contactleggen. Vanwege politie kreeg men weinig input. Het gebrek aan historische politionele gegroeide traditie hierin belemmerde transfer van knowhow naar zulke nieuwe beroepen. Contactleggen met autochtone en allochtone bewoners verliep bovendien ook anders. Behoudens bij de medewerkers van vreemde origine bestond weinig ervaring om contact met de

allochtone bevolkingsgroep te realiseren. Waardoor ook hier de vraag rees in welke mate alle bewoners of bevolkingsgroepen konden worden bereikt. Kon wel contact worden gelegd met die groepen die vanuit hun maatschappelijk kwetsbare positie het meest gebaat waren bij meer beleidsaandacht en toeleiding tot maatschappelijke dienst- en hulpverleningsorganisaties? Had men de knowhow om deze adequaat door te verwijzen?

Voor de hulpagenten vormden de controles op het betalend parkeren meer concrete aanknopingspunten om de taakinvulling te verzekeren. Toezicht op de gemeentelijke codex bleek door de omvang en complexiteit ervan een minder voor de hand liggende opdracht. De controle op het betalend parkeren bracht overigens meer geld op, en vormde, in de vorm van een zichzelf terugverdienend project, zonder twijfel een belangrijke(re) doelstelling. Maar zulke controles leverden anderzijds veel meer potentiële en reële conflictstof op met de burger, wat de schakelfunctie van de hulpagenten niet ten goede kwam en hun legitimiteit ondermijnde.

Het zal niet verbazen dat ook in deze stedelijke functies de dienstregeling impact had op de inzetbaarheid van de medewerkers op momenten dat ze noodzakelijk werden geacht. Samenlevings- en communicatieproblemen tussen bewoners deden zich bv. vooral voor op pleintjes in de warmere zomermaanden, maar waarop de inzet van '9 to 5' functies onvoldoende antwoord kon bieden. Persoonlijke inzet en engagement bepaalden ook hier dat sommigen erin slaagden een netwerk uit te bouwen en contact te leggen, en daarvoor ook buiten de normale kantooruren bereid waren te werken. In die zin overstegen de medewerkers de kaders en grenzen van het loutere toezicht en de situationele controle. Anderzijds kwamen in een (hoewel beperkt) aantal gevallen vanuit politie (en op aangeven van bewoners) signalen van onbewuste bevoegdheidsoverschrijding en verrichte een buurttoezichter in dit verband onbewust een illegale huiszoeking. Onvoldoende kennis van bevoegdheden en hun beperkingen en het per definitie moeilijker kunnen opvolgen van straatwerkers lag mee aan de basis van zulke punctuele incidenten.

Vanuit de betrachting om vervolgens tot een strakkere werkstructurering en opvolging te komen werd in nogal wat projecten, met .o.a. buurttoezicht, meldingspunten en politionele preventieprojecten, vrij ritualistisch de nadruk gelegd op de strikte uitvoering van opdrachten en documentering ervan, waarbij de inhoudelijke doelstellingen op de achtergrond verzeild geraakten. Ook de signaalfunctie had zijn beperkingen, want de bevoegdheid tot het herstellen van de gemelde mankementen lag in handen van de andere stedelijke organisaties. Daarbij bestond weinig coördinatie en synergie tussen de organisaties en instanties onderling die zulke signalementen konden opstellen (politie, toezichtsfuncties, meldingspunten, wijkbureaus, meldingskaarten voor bewoners), alsook tussen deze organisaties en de stedelijke diensten die instonden voor de herstellingen. Gedecentraliseerde functies in het leven roepen om een snelle dienstverlening op maat van de burger te bevorderen, levert weinig resultaten op indien de stedelijke diensten die instonden voor deze dienstverlening niet volgden. De

meldingspunten en hun loketfunctie konden deze doelstelling evenmin waarmaken. Analyse van hun werklast en tijdsbesteding gaf aan dat deze een veeleer loutere symbolische functie hadden (cf. Van den Broeck & Eliaerts, 1997 a & b). Legitimiteitsverhoging van de overheid via deze initiatieven bleek een verloren zaak. Na verloop van tijd werden deze punten dan ook opgedoekt.

Gebrek aan competenties en bevoegdheden

De projecten dienden, mede onder politieke druk, erg snel opgestart zonder voldoende opleiding. Dat met het creëren van deze functies ook expliciet aan een tewerkstellingsbeleid van laaggeschoolden werd gedaan, maakte dat het sociaal en cultureel kapitaal van de medewerkers aan de lage kant lag om de relationele nabijheid uit te bouwen. Ook om daarbij contacten te leggen en i.h.b. om met conflictsituaties om te gaan was onvoldoende knowhow aanwezig. Voor de bevolking was het eveneens wennen aan nieuwe uniformen in het straatbeeld. De verdere uitbouw van zulke toezichtsfuncties op diverse bestuursniveaus (gemeente, provincie, gewest e.a.) en vanuit uiteenlopende organisaties zou later verder aanleiding geven tot een wildgroei aan functies en uniformen (cf. infra). Vanuit de kant van de burger (cf. publicatie 5 & onderzoeksvraag 4) werd bijgevolg soms vragen gesteld bij het vermogen, en vooral bij de noodzakelijke formele en menselijke competenties, om zulke opdrachten afdoende te kunnen uitvoeren. Het ontbreken van vaststellende bevoegdheden als 'stok achter de deur' was daarbij een vaak gehoorde negatieve bemerking van zowel toezichters zelf als bewoners. Het feit dat in de werkstaten de uitoefening van de zgn. 'gezagsfunctie' slechts een beperkt percentage van de activiteiten innam wees op terughoudendheid bij het gebruik ervan. Daaraan zou later worden gesleuteld via de uitbouw van de overlastaanpak via bestuurlijke boetes (infra).

Afstemming met politie

Om ondertussen toch enige gezagsimpact te hebben, werd in Antwerpen gestart met een zgn. toezichtsketen waarbij de nieuwbakken functies onderling én met politie, op zgn. toezichtsvergaderingen (zie ook infra, onderzoeksvraag 3) trachtten af te spreken op bepaalde plaatsen een opeenvolgend toezicht en een 'nabijheid in de tijd' te verzekeren. Dit werd vooral toegepast op een aantal pleintjes in de stad die in het raam van de uitbouw van een geïntegreerde criminaliteitspreventie werden heraangelegd en met nieuwe infrastructuur werden voorzien. Om het ervaren gebrek aan bevoegdheden hierbij op te vangen, werd aan de (wijk)politie gevraagd om hierbij voor een 'repressief' sluitstuk te zorgen. Zulk sluitstuk had dan bovendien ook het mobiliseren en ondersteunen van informele controlevormen door de toezichtsfuncties moeten kunnen bespoedigen (hypothese c). Daarbij werd gestreefd naar meer aanwezigheid en participatie (cf. 'herovering') van wijkbewoners in de publieke ruimte en op de pleintjes in de wijk in het bijzonder. Ook in die zin werd naar onderlinge versterking en synergie

gestreefd. Het is m.a.w. hier dat de impact van nieuwe toezichtsfuncties op de verhouding tussen formele en informele agents het meest tastbaar werd.

De belangrijkste succesfactoren voor deze aanpak lagen bij de vrijmaking en oriëntatie van (wijkgerichte) politie-effectieven hiervoor, het vertrouwen van bewoners in de toezichtsfuncties om effectief op het terrein ondersteuning te bieden en ten slotte de territoriale verhouding tussen de verschillende betrokken politionele en niet-politionele actoren. In de praktijk bracht het creëren van functies in of aan de periferie van de politieorganisatie met vergelijkbare doelstellingen een tendens tot transfer op gang van wijkgerichte taken van politie naar niet-politie. Waarbij politie met de vrijgekomen capaciteit zich bijgevolg op de zgn. kerntaken betreffende criminaliteitsbestrijding wenste te concentreren. Maar door meer toezichtsfuncties op het terrein, nam het aantal politionele interventies op vraag van deze toezichtsfuncties ook toe. Wat tegen de politionele tendens tot afstoting inging. Dit bevorderde de territoriale verhouding en verstandhouding tussen politie en toezichtsfuncties niet. De gevraagde punctuele aanwezigheid van politie als sluitstuk had als effect dat de algehele inzet, motivatie en betrokkenheid van politie in en voor de wijk eerder afnam. Voor de bewoners konden de toezichtsfuncties de reguliere politie-inzet eigenlijk niet vervangen o.m. gezien het gebrek aan bevoegdheden en aan probleemoplossende competenties. Uitgevoerde gerichte berekeningen (zoals vermeld in publicaties 2 & 3) vanwege de misdrijfanalisten gaven verder ook aan dat de geleverde inspanningen bv. niet tot een reductie van de geregistreerde overlast leidde. Verplaatsingseffecten werden door hen niet onderzocht, maar volgens de wijkpolitie deden deze zich wel degelijk voor.

Betrokkenheid en tevredenheid van bewoners over en met de projecten werden ook nog bepaald door de mate van inspraak die er bij de heraanleg van de pleinen werd gegeven. Zo diende er soms bepaald welke vrijetijdsactiviteiten er op de pleintjes konden komen en hoe en waar de infrastructuur daartoe (het betrof vaak een 'agora-space' of een met hout afgebakend multi-functioneel sportveld) zou kunnen worden ingeplant. Inspraak bleek net een teer punt te zijn in het stedelijk beleid. Het onderzoek naar de receptie en waardering van de initiatieven vanwege de buurtbewoners stelde het daarbij ervaren gebrek aan inspraak in ruimere zin aan de orde (cf. publicatie 5 zoals verder uitgewerkt in onderzoeksvraag 4, infra).

Ten slotte, de stated goal om bewoners via zulke toezichtsketens te ondersteunen opdat ze de publieke ruimte meer zouden bezetten (hypotheses a, b & c) bleek alvast in tijd en ruimte niet eenvoudig te realiseren. Maar hoe stond toezicht in relatie tot de geviseerde doelgroepen? Positieve effecten betreffende sociale controle, i.h.b. op de vaak geviseerde doelgroep van jongeren, bleken zich eerder voor te doen op momenten dat de jeugdwerking aanwezig was en deze voor alle leeftijdsgroepen voldoende activiteiten kon aanbieden. Ook hier stelden beperkingen qua personeel en middelen grenzen aan de inzet en bijgevolg aan de bereikte resultaten. Bovendien werd zodoende een deel van de beleidsdoelstellingen, ongewild misschien, geprojecteerd op initiatieven die daarvoor eigenlijk niet bedoeld waren. Dit deed de kritische opmerkingen uit het

jeugd-, alsook buurt- en opbouwwerk toenemen dat men zich in een te dwingend (veiligheids)kader voelde ingepast. Men voelde zich ingekapseld in doelstellingen die niet de hunne waren maar waar men wel in toenemende mate mee voor verantwoordelijk werd gesteld (cf. onderzoeksvraag 3).

Op basis van de toen verzamelde gegevens dient besloten dat de beschreven onderlinge afstemmingspraktijk eerder een gefractioneerde sociale controle bevorderde dan synergie tussen controlevormen. Deze controle werd bovendien gefragmenteerd over verschillende instanties met uiteenlopende finaliteiten. Geworsteld werd met de uitdaging om de in principe toegenomen ruimtelijke nabijheid aan te vullen met een relationele nabijheid tussen de controle agents (hypotheses a & b). Of daarvan meer effectiviteit van de formele controle in de zin van beter politieoptreden mocht worden verwacht valt te betwijfelen (hypothese d). Bovendien kan hieruit worden afgeleid dat een gefractioneerde vorm van formele sociale controle weinig bijdraagt tot de ondersteuning en revitalisering van het vermogen tot informele controle (hypothese c).

Organisatie en beleid(sdoelstellingen) van de projecten

Fragmentering of fractionering van de onderbouw hield verband met de organisatiewijze van de bovenbouw. De dagelijkse organisatie van de projecten lag veelal bij de organisaties waarin de verschillende projecten werden 'ondergebracht' (straathoekwerk, drughulpverlening, stedelijke sociale diensten, politie). Maar de beleidsmatige aansturing, coördinatie, opvolging en interne evaluatie, ook van de aangeworven medewerkers, situeerde zich in beide settings bij een centrale stedelijke preventiecel. De leiding ervan kwam aanvankelijk ofwel uit politie of het kabinet van de burgemeester, maar werd later waargenomen door een aparte en voltijdse stedelijke preventieambtenaar. Deze organisatiewijze bemoeilijkte een coherente uitbouw van de afzonderlijke projecten alsook een adequate onderlinge coördinatie en synergie op het terrein. Opvolging en controle van deze werking via bv. de stedelijke consultatieve preventieraad kwamen nooit van de grond. Om institutionele en politieke redenen financierde de federale overheid (supra deel I) deze contracten maar ging dit gepaard met weinig input betreffende strategische doelstellingen. De blijvende politieke onzekerheid over de duurtijd van de financiering droeg evenmin bij tot verdere uitwerking van langere termijn doelstellingen. In het historische overzicht van de uitbouw van het integrale veiligheidsbeleid in deel I werd al dieper ingegaan op deze problematiek.

Verdere proliferatie van de veiligheidsberoepen

Ondanks de in vorenstaande gedane vaststellingen en geuite bedenkingen werden de toezichtsfuncties zowel in aantal als qua opdrachten i.f.v. de handhaving van de openbare orde verder uitgebreid. Dit gebeurde via verschillende financieringsbronnen (cf. deel I, veiligheidscontracten, federaal grootstedenbeleid e.a.). Uiteindelijk zouden er

meer dan 200 verschillende beroepen zich met toezicht in veiligheid bezighouden (Verwee et al, 2005: 33)! Drie vierde van deze beroepen voerden taken uit die voordien ook al bestonden maar die ondertussen niet meer of door anderen werden uitgevoerd. In die zin vormde het, zoals het hernieuwde toezicht op het openbare vervoer, een herinvoering van toezicht uit vervlogen tijd. Het takenpakket bleef zoals voordien vooral gericht op toezicht. Verder ging veel tijd en energie naar het beleid en beheer van deze projecten en daarbij vooral naar interne coördinatie en ondersteuning (Enhus, 2006; 34). Het bleken vooral taken die door de politie werden of konden worden opgenomen die ook door de toezichtsfuncties werden uitgevoerd (Enhus, 2006: 35). Vastgesteld werd dat dit in een aantal gevallen leidde tot de reeds aangehaalde transfer van politietaken, i.h.b. van de wijkwerking (!) en dat bovendien zonder hierbij in dezelfde mate opleiding en scholing voor de nieuwe beroepen volgde. Noch de bevolking noch de politie toonden zich bijster enthousiast over de nieuwe functies en legden vooral weinig respect aan de dag omwille van het gebrek aan inhoudelijke en wettelijke competenties. In die zin vormden de nieuwe veiligheidsberoepen a.h.w. een spiegelbeeld van de politiefunctie (Enhus, 2006: 37).

Overlast en G.A.S. aanpak

Een oplossing voor uitklaring van positie van deze projecten t.a.v. zowel politie als bewoners leek erin te bestaan ze zelf meer bevoegdheden te geven. Dat is wat gebeurde met de ontwikkeling van de bestuurlijke boetes op gemeentelijk vlak (supra, deel I). Daarnaast werden een aantal andere administratieve verbodsbepalingen zoals plaats- en samscholingsverboden, toegangsweigering e.a. ingevoerd om de 'openbare' overlast tegen te gaan en deze dus aan te pakken met ruimer dan enkel toezicht 'op één been'. Het is ons in dit bestek daarbij niet zozeer te doen om de evaluatie van deze aanpak dan wel in welk perspectief deze maatregelen ter handhaving van de openbare orde kwamen te staan en wat de impact was op de uitoefening van sociale controle. Daarbij dient kort ingegaan op wie of wat de maatregelen zo vooral werden gericht.

Eerst dient eraan herinnerd dat vele van de verordeningen over de openbare ruimte en de handhaving van de openbare orde niet nieuw waren want al decennia in gemeentelijke politiereglementen (konden) worden gehandhaafd. Dat dit niet gebeurde had te maken met het feit dat men ervan uitging dat ook de samenleving zelf, via haar informele controle vermogen, deze wel positief of negatief kon sanctioneren. Het herinvoeren duidt op zich al op een (aangevoeld) verzwakken van deze controlemechanismen, of minstens op een toegenomen gevoeligheid voor zulke overtredingen en mogelijk stijgend onveiligheidsgevoel hierover. Want laat ons wel wezen, voor een heleboel inbreuken, zoals bv. hondenpoep en bepaalde vormen van sluikestorten, is een stijging ervan hoegenaamd niet zeker vast te stellen maar valt wel, terecht of niet, een afnemende tolerantie waar te nemen. M.a.w. betrof het hier, wat deze vormen van fysieke overlast betreft en zonder de reële ergernis ervan te banaliseren, ook geen 'aangepaakt' fenomeen. Werd dit niet deels gepromoot via de

media alsook langs bepaalde bevolkingsbevragingen (cf. de module buurtproblemen in de veiligheidsmonitor)? Een nieuw of hernieuwd beteugelen van de inbreuken betekent in de praktijk dan ook onvermijdelijk een vorm van 'netwidening' (supra, deel I: laatmoderniteit). De depenalisering bij justitie en daaropvolgende bestuurlijke recriminalisering duidde daarbij op vooral gemeentelijk, cq. 'parochiaal' niveau op een transfer en diffusering, m.i.v. deze netwidening, van bestraffingsmogelijkheden naar onderen toe (Ponsaers, 2007: 59).

Dat de bestuurlijke overheid hierop inging is niet enkel een illustratie van de bestaande (maatschappelijke en politieke) druk op lokale overheden om het veiligheidsprobleem aan te pakken, maar ook van het feit dat de lokale besturen zelf hierin mogelijkheden zagen om de (symbolische en politieke) gezagsuitoefening, en dan i.h.b. deze uitgaande van de burgemeester veilig te stellen en mogelijk te versterken. Het gaat hier inderdaad specifiek om burgemeesters die sinds de ontwikkeling van het lokale preventie- en later integrale veiligheidsbeleid, al vaker tot spil en voortrekker ervan werden uitgeroepen. We verwijzen hierbij naar o.m. de herwaarderingpolitiek van de gemeenten en lokale overheden via de commissie Bonnemaïson in Frankrijk en de commissie Roethof in Nederland (supra deel I historisch overzicht) en naar de bevestiging en versterking van de bevoegdheden inzake bestuurlijke politie in eigen land bij de politiehervorming. Deze nieuwe bestuurlijke (handhavings)instrumenten en daarbij passende aanwerving van en bevoegdheid over het 'bijbehorende' personeel bevestigen deze evolutie. De maatregelen werden in het parlement, ook vooral bestaande uit burgemeesters, gretig gestemd en vervolgens op het lokale terrein ingezet. Wat betreft de daarbij horende tewerkstelling dient ook verwezen naar het hierbij wellicht toepassen van vormen van politieke patronage zoals dat al vaker gebeurde op het gemeentelijke niveau. In hetzelfde perspectief dient de beweging naar 'gewapend bestuur' begrepen. Ook hier wordt appel gedaan op de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur en burgemeester naar de problematiek en worden nieuwe beleidsinstrumenten daartoe op lokaal vlak ontwikkeld m.i.v. de inschakeling van een ganse reeks inspectiediensten. Met dit alles kan worden gewag gemaakt van een proces van 'verbestuurlijking' van het beleid met toenemende impact van de bestuurlijke politiefunctie.

Naast de fysieke overlast viseren de maatregelen vooral de sociale overlast. Deze blijken vooral gericht op de categorie van de 'jongeren'. Hangjongeren, de hangouderen worden hierbij even buitenbeschouwing gelaten, worden met hun territoriaal rondhanggedrag als problematisch ervaren in de publieke ruimte. Maar evenals wordt hierbij verwezen naar bv. scholieren die baldadigheden uithalen op het openbare vervoer of hooligans die overlast veroorzaken in en rond de voetbalstadions e.a. De opzet van de maatregelen hierbij is doorgaans gericht op disciplineren en indien dit niet lukt op het verwijderen en uitsluiten. Deze evolutie sluit daarom goed aan bij de 'broken windows' these en dito politionele werkwijze (cf. publicatie 7 en onderzoeksvraag 5). Gezien het vaak om minderjarigen ging is nogal geworsteld met hoe effectieve beteugeling kon volgen, gezien de bestaande jeugdbeschermingswetgeving en de overbezetting van de gesloten jeugdcentra. Ook de (over)belasting van het reguliere

strafrechtstelsel speelt daarbij parten. Hier echoën de door Garland (2001) beschreven effecten betreffende *'defining deviance down'* door en de daaraan gekoppelde verschuiving van de last via de ontwikkeling van alternatieve sancties en de responsabilisering van de ouders (supra, deel I, aanpassingen aan de laatmoderniteit). De categorie van harde kern-jongeren en veelplegers, werd in dezelfde zin voorwerp van meer specifiek toezicht. Tracering, opvolging en beteugeling via politie en parket werd uitgebouwd, waarbij specifieke programma's werden ontwikkeld binnen de jeugdhulpverleningssector. Dit komt verder aan bod in onderzoeksvraag 3.

De overlast die veroorzaakt wordt is zeer zeker reëel, zeker in termen van enerverend en onbeleefd territoriumgedrag met versperren, bedreigingen, geluidsoverlast e.a. Het wordt in het licht van de beschreven maatschappelijke veranderingen geïnterpreteerd als essentiële 'signalen' van bedreiging en installeert of bevestigt vaak de angst bij andere bewoners of gebruikers van de publieke ruimte (cf. reassurance policing, onderzoeksvraag 5). In sommige gevallen slaat deze angst, zoals beschreven in deel I, dan verder om in haat.

Zulke aanwezigheid van storend gedrag van individuen is zeker niet nieuw maar werd door de veranderingen in de laatmoderne samenleving in toenemende mate beschouwd als bedreigend voor de functionering van het economische leven en dan i.h.b. de consumptie in de binnensteden of commerciële centra (Bauman, 1998, infra, verder uitgewerkt in publicatie 5). Door de zekere mate van verschraling van de openbare ruimte in de toegenomen mobiele gemonialiseerde samenleving tot plaats van doortocht en consumptie (wat bv. in de treinstations wordt gecombineerd) gingen de niet consumerende functies van de stad en zijn publieke ruimte sterk achteruit. Het ontmoeten in de stad kreeg vooral betekenis als element van consumptie. Wie moeite heeft om aan dit consumptiepatroon van goederen, diensten, cultuur en belevingen (cf. city marketing) mee te doen, en dat zijn vooral mensen met een minder inkomen, zoals sommige jongeren, maar evenzeer daklozen en oudere bedelaars, past eigenlijk niet meer in deze configuratie. Dit wordt zowel letterlijk en symbolisch als bedreigend ervaren. Niet participerende groepen passen niet langer in de economische logica en vormen een van de weinige nog politieke bedreigingen van een (onder)klasse, gezien de traditionele bedreiging van de maatschappelijke orde door de arbeidersklasse sterk afnam. Deze laatste werd ondertussen aanzienlijk gedecimeerd alsook (voorlopig?) gepacificeerd in de consumptiecultuur (Cachet, 2008; cf. supra onderzoeksvraag 1). Niet toevallig worden de ongewenste elementen in de publieke ruimte in Angelsaksische landen volgens de broken windows metaforiek dan ook cynisch (en moraliserend) omschreven als *'wandering broken windows'* (cf. ook publicatie 7 voor meer uitleg).

Naast het toezicht werden vervolgens en bovendien ook toegangs-, straat- en plaatsverboden (en nu ook kledijverboden) uitgevaardigd, evenals het sluiten van bepaalde horeca-aangelegenheden als cafés en dancings (Leys, 2007: 213-214). Hiermee wordt de uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester m.b.t. openbare veiligheid, rust of gezondheid naar openbare overlast verder concreet in de praktijk

gebracht. De opkomst van de *'mass private property'* via de commerciële centra versterkte de tweedeling tussen consumerende en niet-consumerende burgers. Gezien het private karakter van deze ruimtes kan via private politiezorg hierbij regulerend opgetreden worden. Waar dit in België nog onder vrij stringente regelgeving valt, is dit in andere landen al veel verder doorgeschoten. Gemengde ruimtes zoals voetbalstadia, spoorwegstations maar ook het openbare vervoer e.a. volgden op hun beurt deze evolutie. Waardoor ook daar, al dan niet private of publieke en steeds vaker ook gemengde, toezichtsfuncties werden ingevoerd zoals stewards, lijnspotters, veiligheidspersoneel e.a. Het veiligheidspersoneel op deze plaatsen, zoals bv. bij de spoorwegen, verkreeg daarbij in toenemende mate politionele bevoegdheden (ook wat betreft het gebruik van dwang) en aan deze proliferatie lijkt voorlopig geen einde te komen. Ook de toegangscontrole werd (terug) uitgebreid. Op basis van contractuele voorwaarden kan daarbij de toegang ontzegd worden (Ponsaers, 2007). In het geval van bv. de voetbalstadia deed dit het aantal incidenten wel gevoelig afnemen en waardoor het onveiligheidsgevoel in de stadia daalde. Dit wordt geïllustreerd door een hogere participatie van vrouwen en kinderen op de tribunes wat op zijn beurt de informele controle in de stadia, ook van de mannen en echtgenoten wellicht, verhoogde. De opgang van het fenomeen van de zgn. collectieve winkelontzegging in Nederland vormt anderzijds een van de meest recente voorbeelden van proliferatie. Dit kan tevens worden begrepen als een van de meest recente toepassingen van de in deel I beschreven ontwikkeling van het begrip *'precaution'*.

Ten slotte, en in dezelfde lijn werden in tal van Europese landen en het Verenigd Koninkrijk op kop, innoverende technologische middelen ontwikkeld. Denken we hier vooral aan (digitaal) cameratoezicht (cctv) waarbij de informele en formele sociale controle a.h.w. wordt uitgebreid met een vorm van technische en technologische sociale controle. Het betreft dan niet enkel vaste en mobiele camera's in de publieke en private ruimte, op het openbare vervoer, in financiële instellingen e.a. maar ook mobiele (digitale) camera's op politieauto's, helikopters, fietshelmen, politiepetten enz. en dit o.a. voor nummerplaat en gezichtsherkenning (Bruggeman, 2008b: 156). Daarmee kunnen auto's, voorwerpen of personen worden opgespoord. Het gaat dan niet enkel om verdachten of voortvluchtige veroordeelden maar ook om preventieve surveillance van personen die (vooral bij voldoende cameradekking) als risicogeval of *'usual suspect'* kunnen worden gevolgd (Vlietinck et al, 2009: 155). Met de invoering van de zgn. RFID chip zullen de mogelijkheden van technische sociale controle nog sterk worden uitgebreid. Snelle en verplaatsbare inzet wordt beoogd op risicoplaatsen of naar risicopersonen en past zodoende in een actuariële benadering. De camera's kunnen daarbij zoals in Nederland worden ingezet in het kader van de *'nodale oriëntatie'* waarbij alles en iedereen, bv. op een bepaalde autoweg, wordt gefilmd en geregistreerd (Bruggeman, 2008: 152) De doelstellingen van het cameratoezicht zijn zowel repressief (opsporen van daders) als preventief (afschrikking in bepaalde buurten of van bepaalde personen). Het is verder bedoeld voor het aansturen van politiepatrouilles. Evaluatie van de inzet van camera's in Antwerpen toont voorlopig echter geen positief effect op de geregistreerde criminaliteitscijfers, noch op angst- en onveiligheidsgevoelens van

burgers (Vlietinck et al, 2009, 148). Het valt daarbij op hoe vlot wordt overgegaan tot aanzienlijke investeringen in materiaal en inzet van extra personeel . Dit staat in schril contrast met de moeilijkheden en bezuinigingen in andere sectoren. In Antwerpen alleen al betekende dit voor een 77 tal camera's het eerste (opstart)jaar een uitgave van een kleine 2 miljoen euro. Het betreft in dit voorbeeld dan de inzet van minstens 6 fulltime politiemensen die de beelden live volgen, 42 politiefunctionarissen die in beurtrol de beelden bekijken alsnog extra politiecapaciteit op het terrein dat quasi dag en nacht (zeker in de weekends) door de beelden zou kunnen worden aangestuurd (Vlietinck et al, 2009: 140-142). Andere Vlaamse of Brusselse steden en gemeenten zoals o.a. Mechelen, Schaarbeek, alsook de kuststreek investeerden eveneens al of volgen snel. Ook deze investeringen beogen vanuit hun preventieve en afschrikwekkende werking ontegensprekelijk een ruimtelijk uitsluitingsmechanisme. Voorlopig wordt het bekijken van de camerabeelden daarbij nog aan politiefunctionarissen overgelaten, maar het is de bedoeling dat tegen afzienbare tijd toezichtsambtenaren zoals gemeenschapswachten deze taak ook kunnen opnemen (of overnemen?). Wat in die zin ook een verdere bevoegdheidsuitbreiding richting politiewerk zou inhouden (Vlietinck, 2009: 145-146). Het elektronisch toezicht wordt onder dezelfde noemer geplaatst, en indien gecombineerd met het 'huisarrest' wordt het in politionele kringen als een welgekomen aanvulling en uitbreiding van het politionele toezicht verwelkomd, zeker als het ook in het kader van de voorlopige hechtenis zou kunnen worden ingezet (Leys, 2007: 210). Naast een aantal 'voordelen' voor de gedetineerde zal de sociale controle in de kering daarbij ook verder doordringen in de private sfeer (cf. ook onderzoeksvraag 3). De directe private omgeving zal bijgevolg ook kunnen opdraaien voor de organisatie en kosten van de 'incapacitation'.

Met al deze maatregelen werd een territoriaal in- en uitsluitingsmechanisme geïnstalleerd, waarmee voor bepaalde ruimtes, mede op basis van potentiële consumptieparticipatie, gewenste deelnemers worden ingesloten en ongewenste deelnemers worden uitgesloten en er vooraf zelfs uit geweerd. In de kering worden de ongewenste deelnemers ingesloten (of opgesloten) in andere wijken of buurten, tot in de privésfeer toe. De elders gewenste deelnemers, alsook vertegenwoordigers van de overheid of formele controle agents worden op hun beurt in deze gebieden ongewenst en uitgesloten door bepaalde vormen van informele (contraire) controle (cf. onderzoeksvraag 1). Wat uiteindelijk tot verdere dualiserende tegenstellingen in bepaalde ruimtes en wijken en de daar vigerende openbare orde kan of zal leiden.

Samenvatting en besluit

Aan de verhoging van de ruimtelijke nabijheid via meer toezicht werd aanvankelijk een a.h.w. katalyserende rol toegedicht die zou bijdragen tot het opkrikken van meer sociale controle en tot een betere onderlinge afstelling van formele en informele agents. In de onderzochte praktijkgevallen en bevestigd in later onderzoek bleek eerder sprake van fractionering en soms fragmentering van sociale controle. De verhoopde synergie met en effectiviteitsverhoging van de formele sociale controle bleek dan al te ver gegrepen. De idee van een globale en geïntegreerde aanpak bleek veelal een theoretisch concept te zijn dat weinig toepassing vond. Gezien de kritische opstelling van bewoners (én politie) omtrent de (onduidelijke) finaliteit en het optreden van niet-politionele toezichtsfuncties is het zeer twijfelachtig of dit in zijn geheel tot meer tevredenheid over de uitoefening van sociale controle leidde. Ruimtelijke nabijheid bleek moeilijk te koppelen aan temporele en vooral relationele nabijheid.

Daarnaast bleken de nieuwe toezichtsfuncties voor een tegengesteld effect te sorteren wat de uitbouw van community policing betreft. In plaats van deze verder te ondersteunen en te versterken, leidde het in de eerste plaats tot complementariteit en overlapping met politietaken wat tot grote verwarring zou leiden voor burgers en politie (hypotheses a & b). In nogal wat gevallen leidde het bovendien nog tot een verdere overheveling van de politionele wijk(gerichte)werking naar deze niet-politionele instanties wat de ontwikkeling van community policing in de politie verzwakte en de kern van de beweging van verbeterd contact en schakeling tussen politie en bevolking als dusdanig ook transfereerde en ondermijnde (hypotheses a & b). Het 'de-professionaliseerde' en 'de-centreerde' community policing in de politie en verlegde zodanig de professionaliteit van deze (bevolkingsgerichte) politiefunctie naar andere actoren. De politie trad daarbij a.h.w. in een nieuwe fase van makelaar en hoofdaannemer (cf. deel I: laatmoderniteit) die zijn functies desgevallend kan uitbesteden aan al dan niet publieke of private onderaannemers. Daarbij dient opgemerkt dat de functie kan worden uitbestede, want in de praktijk blijkt een flink deel van bv. de overlastvaststellingen ook nog steeds door politie te worden genoteerd. Het is dus zeker geen of/of scenario maar integendeel een en/en, wat tot netwidening in de handhavingspraktijk kan leiden.

De nieuwe toezichtsberoepen luidden in die zin de genese in van semiformele of hybride controle-instanties. Het bleken functies gericht op de toename van geformaliseerd toezicht maar dan met het gebruik van informele methodes en waarbij de grens en verhouding tussen formele en informele controle niet duidelijk werd vastgesteld. Daardoor kwam ook geen duidelijke focus van opdrachten. De bijdrage tot versterking en revitalisering van de informele controle kon dan ook niet worden aangetoond (hypothese c). In een volgende fase werden de functies geformaliseerd en opgenomen in een ruimere aanpak van overlast en openbare orde problemen en kregen ze verder een territoriale in- en uitsluitingsfunctie. De achterliggende beleidsambitie om informele controle te ondersteunen door formele sociale controle werd hierdoor

eveneens ondermijnd. Ofwel bleef het functioneel toezicht in de informele sfeer maar dan was geen sprake meer van ondersteuning van formele controle, ofwel werden ze zelf een vorm van formele controle maar dan bleef er geen informele of minstens hybride schakel meer over.

De opname van de toezichtsfuncties in de uitbouw van de G.A.S.-aanpak leidde tot verdere uitbouw van de bestuurlijke handhaving resp. van personen (via boetes) en van plaatsen (plaats- en straatverboden e.a.). Daarnaast zagen we de proliferatie van technologische sociale controle via cameratoezicht. Deze evolutie incl. het zgn. 'gewapende bestuur' versterkte de bestuurlijke politiefunctie en dit via bijdrage van zowel reguliere politie, inspectiediensten, niet-politionele instanties met beperkte politiebevoegdheden, hybride politie-instanties en ten slotte technische middelen zoals camera's. Het bestuurlijke veiligheidsbeleid versterkte zodoende de bestuurlijke politie en dirigeerde de lokale politie verder naar een openbare orde beleid. De toenemende sociale (en culturele) desorganisatie werd daarbij vooral als een openbare orde probleem benaderd. In die zin werd de broken windows - benadering in het beleid verder geïncorporeerd, misschien niet rechtstreeks in het politiebeleid en discours, dan wel via de flankerende bestuurlijke aanpak. In het artikel over de evoluties in politiemodellen (publicatie 7) werd al aan de orde gesteld dat het community policing model met zijn kritiek op de overspannen verwachtingen betreffende de effectiviteit van de klassieke misdadbestrijding uiteindelijk in zijn originele kern al aanleiding gaf tot het herwaarderen van zulke openbare ordebenadering.

Deze 'de-professionalisering' en 'de-centrering' van de handhaving van de openbare orde functie leidde daarbij tot een verdere diffusie van politiebevoegdheden in de samenleving. Het is in die zin dat Foucault zijn idee dient begrepen van de sociale controle die capillair werd. Het leidt ook tot wat men een 'verdisneyficatie' van de samenleving omschrijft (Shearing & Stenning, 1987). In Disneyland komt de controle nl. van overal en heeft iedereen een veiligheidsfunctie, incl. Mickey Mouse. Wat begon als informalisering van sociale controle transformeerde in formalisering én vertechnologisering ervan. Aan deze evolutie lijkt voorlopig geen einde te komen. De ooit zo treffend gekozen wervings slogan 'ik flik, bangelijk' kan dan worden geherformuleerd als 'iedereen flik, bangelijk'? In de laatmoderniteit werd dan misschien wel de Staat in termen van organisatie (bureaucratie) en regulering deels 'uitgehold', maar het holde zeker niet de macht ervan uit en het daaraan verbonden sociale controle potentieel. Wel wijzigde sterk de wijze waarop die werd uitgeoefend.

3.3. Onderzoeksvraag 3: Dialectiek van de schakeling: verbinden of inschakelen?

Deze onderzoeksvraag richt zich op de toegenomen nabijheid, interactie en ev. samenwerking van politie, maar later ook van andere veiligheidsorganismen (uit het IV-beleid), met andere sociale actoren van vnl. de welzijns- en hulpverlening. Daarbij rijst ook de vraag in welk perspectief zulke schakeling staat. Vanuit de multi-agency benadering werd er vanuit gegaan dat omwille van een betere behartiging van de noden en behoeften van de burger, een nauwere onderlinge afstemming en soms actieve samenwerking tussen politie en sociale actoren was gewenst (hypothese a & b). Het is dan de vraag hoe deze afstemming of samenwerking vorm diende te krijgen en wie de regie en coördinatie daarbij zou dienen waar te nemen. Door dit nauwere contact werd bij politie tevens meer aandacht verwacht voor de sociale en welzijnsbenadering. Daardoor zou er een beter evenwicht ontstaan tussen de politionele en sociale benaderingen. Anderzijds verwachtte de politie ook resultaten terug op het vlak van o.m. informatiedoorstroming en -uitwisseling, ontlasting van de caseload, verhoging zelfredzaamheid burgers, buffer voor nieuw clientèle e.a. (cf. hypothese c). Zodoende werd ook hier efficiëntie- en effectiviteitsverhoging nagestreefd van politie als formele sociale controle instantie (hypothese d). In deze zin wordt aangesloten bij de centrale probleemstelling en de vraag gesteld in welke gevallen sprake kon zijn van een meer evenwichtige verhouding tussen de actoren (hypothese b) en of dit dan desgevallend ook leidde tot betere resultaten (hypothese d).

Het gaat hier om twee vormen van interactie en schakeling, resp van. politie en van bestuurlijke functies met sociale actoren en die elkaar in de tijd doorgaans ook opvolgden. Er was m.a.w. eerst de gepropageerde interactie en schakeling tussen politie en sociale actoren en dan deze tussen bestuurlijke initiatieven (betreffende integrale veiligheid) en partners, al dan niet met politie erbij. Het tweede aspect ontstond ook ten dele omwille van de ervaringen en effecten van het eerste. De vraag is of ook hier, zoals in de thematiek van onderzoeksvraag 2, een dynamiek van communicerende vaten ontstond waarbij het betreden van de ene speler op het veld, andere spelers van positie deed veranderen en ev. deed terugtrekken.

Partnerschap en politie

Het traditionele misdaadbestrijdingsmodel huldigde een rationele, bureaucratische en afstandelijke wijze van organiseren waarbij van schakeling en partnerschap met bevolking of andere actoren weinig sprake was (supra, deel I). In de samenleving had iedereen zijn rol wat tot afgelijnde taken en duidelijke grenzen leidde. Community policing, als kind van zijn tijd, doorbrak die grenzen en argumenteerde dat de politie het werk niet langer meer alleen aankon. De keuze om via een multi-agency benadering als politie niet langer de enige spil of dominante speler in het veiligheidsbeleid te zijn vormde een vrij ingrijpende keuze. Dit werd voorgesteld als een 'vermaatschappelijking'

en 'democratisering' van het politie- en veiligheidsbeleid met meer input en knowhow vanuit de samenleving. In het partnership dat hieronder verder besproken wordt, is het vooral de inbreng of schakeling vanuit de sociale, hulp- of welzijnssector die hiermee wordt bedoeld. De achterliggende gedachte was dat zulke maatschappelijke integratie van de politie o.m. tot een politioneel contact en service aan de bevolking zou leiden met meer (achtergrond)kennis van maatschappelijke problemen en hulpverleningsmogelijkheden (supra, deel I). Zodoende zou ook aan de 'informalisering' van de formele sociale controle worden bijdragen.

De vraag is of deze verschuiving in de praktijk mogelijk was en wat de effecten ervan waren. Is partnerschap snel te realiseren wanneer een (doorgaans) dominante speler in een vrij divers en van oudsher vaak versnipperd (en verzuild) landschap wordt gebracht van sociale organisaties? Daarbij dient ook opgemerkt dat specifiek voor België er sinds de staatshervorming ook sprake is van verschillende beleidsniveaus waarop verschillende protagonisten worden aangestuurd en gefinancierd. Kunnen de betrokken partijen zich op beleidsmatig, organisatorisch en financieel vlak dan nog wel evenwichtig tot elkaar verhouden? Onder welke condities kan dit tot verbindende en duurzame schakeling leiden? Wanneer is integendeel sprake van dominantie, inschakeling of zelfs van afstoting? Zulke afstoting kan wijzen op ongewenste of zelfs tegengestelde effecten en waardoor, zoals in een systeem van communicerende vaten, taken vanuit politie naar hulpverlening, of naar bestuurlijke veiligheidsactoren, veeleer worden getransfereerd i.p.v. geschakeld. In dat geval komt deze evolutie sterker in een perspectief van afbakening van politionele 'kerntaken' te staan, zoals o.m. beschreven in onderzoeksvraag 2. De link met onderzoeksvraag 2 is bovendien ook relevant in de mate dat nogal wat samenwerkingsverbanden prioritair werden gericht op voor politie problematische groepen en wijken die eveneens voorwerp van meer toezicht en later van meer overlastbeleid zouden uitmaken.

Schakeling tussen politie en partners

In de behandelde case studies in de bijgevoegde publicaties 2 & 3 uit deel II en in de analyse over de ontwikkeling van het IV-beleid te Antwerpen in publicatie 4 uit deel II konden gegevens worden opgetekend over de pogingen tot samenwerking en schakeling tussen politie en andere organisaties. In deze bijgevoegde artikels werden bevindingen al aangevuld met secundaire onderzoeksgegevens (cf. Van den Broeck & Eliaerts, 1997b, pp. 494-506). Nadien konden nog relevante onderzoeksgegevens hieromtrent worden opgetekend. Het betrof o.m. de korpsbrede reorganisatie van de politie Gent (supra, onderzoeksvraag 1) waarbij de gedecentraliseerde en uitgebreide wijkwerking in een aantal wijken een partnerschap aanging met O.C.M.W, woningbouwcorporaties, opbouwwerk en andere stedelijke diensten (Tack, 2002, 2005; Snels, 2001). In die mate zelfs dat het O.C.M.W en de wijkpolitie dezelfde gebouwen gingen betrekken om hun dienstverlening te organiseren. Ten noorden van Antwerpen experimenteerde de lokale politie van Stabroek in deze periode eveneens met

wijkteampolitie en multi-agency benadering en werden initiatieven naar een geïntegreerde en integrale aanpak van samenlevingsproblemen opgezet (Snels, 2001).

Zoals blijkt uit publicaties 2 & 3 werden omwille van het partnerschap en de verbeterde interactie en schakeling nieuwe functies in de schoot of periferie van de politie gecreëerd. Deze kregen voor bijzondere doelgroepen, bv. slachtoffers, voetbalhooligans, drugsverslaafden e.a. een relaisfunctie naar de reguliere hulpverlening. Organisaties vanuit het opbouwwerk, het straathoekwerk, de hulpverlening e.a. ontvingen bijkomende middelen om zich op deze doelgroepen te richten. Vastgesteld werd dat deze focus op bepaalde doelgroepen zich ruimtelijk vertaalde in een verhoogde aanwezigheid in wijken waar de doelgroepen zich ophielden (zie ook onderzoeksvraag 2). Een verhoogde ruimtelijke nabijheid die zich diende te vertalen in meer relationele nabijheid met geïsoleerde doelgroepen alsook met de andere te schakelen organisaties. Hieruit bleek ook dat men de oplossing van de maatschappelijke problemen veeleer vooral op dit lokale buurtniveau zag.

De functies zoals slachtofferbejegening die in de schoot van de politieorganisatie werden geschapen, bewaarden interne legitimiteit in zoverre ze door de reguliere diensten als een daadwerkelijke operationele steun werden ervaren bij acute opvang van slachtoffers of dat ze als doorverwijzingsinstantie konden fungeren. Over de impact die ze hadden op de aanpak van de reguliere werking (basisfunctionaliteiten) naar de doelgroepen toe, bestond, zoals ook al aangegeven in onderzoeksvraag 1, bij de projectmedewerkers minder tevredenheid. De bereidheid bij bv. interventieagenten of rechercheurs om zelf de nodige competenties te verwerven bleek toen beperkt. Het leggen van contacten tussen de gespecialiseerde politionele diensten en de hulpverlening verliep daarentegen vrij goed op voorwaarde dat een duidelijke lijn kon worden getrokken tussen de politionele en de hulpverleningsinbreng. Daarover bestond bij de opstarting van de contracten nog niet volledige klaarheid. De latere aanpassing bv. van de definitie van politionele slachtofferhulp aan slachtofferbejegening in de regelgeving (cf. OOP 15, bis en ter) vergemakkelijkte dit. Ook na de hervorming werd deze aanpak nog verder geprofessionaliseerd en gestroomlijnd. Gezien de positieve waardering van de politionele slachtofferbejegening en van hun relaties met de welzijns- en hulpverlening kan worden besloten dat deze aanpak vrij succesvol was. De waardering over de reguliere politiezorg daalde duidelijk na slachtofferschap (supra, onderzoeksvraag 1).

Wat het contact en samenwerking betreffen tussen politie en sociale en hulpverleningsorganisaties op het gedecentraliseerde niveau m.b.t. de aanpak van geïsoleerde doelgroepen zoals 'harde kern'-jongeren, drugsverslaafden, spijbelaars e.a., lijkt het bilan op basis van de opgetekende gegevens aanvankelijk minder positief. De motivatie intern de politie om het contact met deze diensten uit te bouwen was beperkt. Gaandeweg werden in de schoot van de politie, en i.h.b. bij de lokale recherche hiertoe aparte diensten ter ontplooiing en opvolging van dit beleid uitgebouwd. De beleidsmatige sturing en gegevensuitwisseling van 'problematische groepen en

individuen' op niveau van het bestuurlijke en gerechtelijke beleid en de daarbij betrokken overheden verliep aanvankelijk moeizaam, om niet te zeggen 'stuntelig' (Van den Broeck, 2001b). De politionele en justitiële opvolging van de harde kern-jongeren werd desondanks verder uitgebouwd en geoptimaliseerd. Daarbij dient opgemerkt dat bv. in Antwerpen, als bestudeerde setting van veiligheidscontracten en korpsreorganisatie in publicaties 1, 2, 3, 4 en 5, positieve impact kon worden aangetoond van de input van gemotiveerde politiemedewerkers bij de recherche-eenheden die deze taken op zich namen. Het betroffen hier niet toevallig ook medewerkers die voordien nog betrokken waren bij de eerste buurtpolitie-experimenten en bij de in onderzoeksvraag 1 beschreven cases van gedecentraliseerde wijkzorg. Dat kan echter niet verhullen dat het soortelijk gewicht van deze projecten en hun medewerkers, in de totaliteit van de politieorganisatie uiteindelijk eigenlijk vrij beperkt bleef en zodoende betwijfeld kan worden of ze wel veel impact hadden op de globale politiewerking.

Daarnaast was er de samenwerking en relaisfunctie tussen politie en sociale organisaties op het vlak van drughulpverlening, spijbelende jeugd en rondhanggedrag van jongeren in het algemeen. Ook hier lijkt het bilan minder positief (cf. publicaties 2 & 3). Jeugdwerkers op de pleintjes bv. of de straathoekwerkers en de drughulpverleners uit de veiligheidscontracten, stelden de vraag welke doeleinden primeerden bij de toegenomen ruimtelijke nabijheid van politie en bij hun penetratie van het sociale domein (Goris, 2000, 2002; Wolf, 1999). Vooral bestond de vrees dat deze ruimtelijke en relationele nabijheid tot meer interventie, problematisering en responsabilisering van de doelgroep zou leiden en dat hulp- en welzijnswerking daartoe mede zou worden ingeschakeld, waardoor de sociale en emancipatorische doelstellingen naar de achtergrond zouden verdwijnen. De (gepercipieerde) dominantie van de politie en externe financiers in de daartoe gecreëerde overlegorganen werden eveneens als dusdanig geïnterpreteerd. Ook rees er weerstand vanuit opbouwwerk en hulpverlening tegen de druk tot het informeren van politie over problemen en probleemveroorzakers in de wijk, al was het maar om de legitimiteit bij de doelgroep niet te verliezen. Wat zowel de zo gepropageerde samenwerking met politie als de interne steun bij politie aan de projecten belemmerde. In het contact en de afstemming tussen politie en andere actoren bleek het probleem van het beroepsgeheim een schier onoverbrugbaar gegeven te zijn (ook supra, onderzoeksvraag 1).

Sindsdien wordt geargumenteed dat partnerschap in het community policing model en samenwerking en integraliteit in het IV-beleid leiden tot politionele en bestuurlijke dominantie. Het vlakt tegengestelde doeleinden uit tussen politionele en sociale preventie (Goris, 2002). Daarbij wordt gewag gemaakt van 'kolonisering', niet alleen vanwege politie en veiligheidsobjectieven maar ook door de subsidiërende overheden ervan. De hulpverleningsmaterie waarin wordt geïntervenieerd en gefinancierd door de federale overheid vormt daarbij ook nog een gemeenschapsbevoegdheid. Tegelijk met de ontwikkeling van de federale contractfinanciering, opteerde het 'gecommunautariseerde' welzijnsbeleid van zowel de Franstalige als Vlaamse

gemeenschap (en i.h.b. het forensisch welzijnswerk) ervoor om hun interventies los te koppelen van de 'sociale controle-finaliteit' (Van den Broeck & Eliaerts, 1997: 498; Franssen, 2003: 159). Maar met de ontplooiing van de federale aanpak en de inschakeling van de hulpverleningsdoelen hierin kreeg de individuele persoonsgerichte aanpak, ook qua sociale controle, voorrang op de wegwerking van meer structurele achterstelling. Onder impuls van deze verschuiving kon criminaliteitspreventie van langsom niet meer worden gezien als een secundair resultaat van het werken aan andere meer structurele maatregelen. De politieke druk tot scoren, ook uitgaande van extreemrechts, bood daarvoor evenmin meer de nodige ruimte. Ten tijde van de uitgevoerde onderzoeken (cf. publicaties 2 & 3) leidde dit tot het naast of zelfs tegen elkaar werken van bepaalde projecten van verschillende financiers en bevoegdheidsniveaus. Daarvoor kan ook met de vinger gewezen naar de verschillende beleidsniveaus van financiering maar evenzeer naar de gemeenten die hun coördinerende rol als ontvanger van de fondsen hierbij onvoldoende opnamen. Daarnaast dient gezegd dat onderlinge concurrentie tussen hulpverleningsorganisaties ook bijdroegen tot problemen. Externe financieringsbronnen zoals bv. het veiligheidscontract kunnen daarvoor uiteindelijk niet verantwoordelijk worden gesteld.

Uit de publicaties 2 & 3 kan worden besloten dat voor de hulpverlening en hun bijdrage tot sociale preventie er een dilemma ontstond. Inschakeling in het nieuwe beleid bracht een (welkome) toename van middelen met zich mee, maar ook dominantie en verlies aan autonomie. Vasthouden aan de eigen gewenste koers kon leiden tot verdere (financiële) marginalisering en beleidsmatige diskwalificatie van de geleverde inspanningen. Dat de financiering van de projecten in precaire statuten diende te gebeuren, bevorderde bovendien noch de onafhankelijkheid van de medewerkers noch de continuïteit ervan. Met een hoge turnover van medewerkers tot gevolg. De opgetekende quasi unanieme en permanente behoefte bij de hulpverlening om hun onafhankelijkheid tegenover politie en overheid blijvend te afficheren laat blijken dat de gepropageerde relationele nabijheid met politie lang niet altijd voor de hand lag. Maar het gaf ook aan dat, ondanks het verwijt van al teveel veiligheidspolitiek en dito discours, de werkers op het terrein, incl. diegenen betaald door federale bronnen zoals de veiligheidscontracten, het belang van een andere emancipatorische en pedagogische benadering en praktijk bleven benadrukken. Al was het maar om hun eigen identiteit te kunnen blijven onderlijnen. In de praktijk werden er dan ook niet zelden 'coping' strategieën uitgebouwd. Aan de basis werd volgens de preventiemedewerkers aan lange termijn doelen betreffende emancipatie gewerkt maar in de rapportering ter evaluatie werden wel korte termijn doelen vermeld omtrent criminaliteitspreventie. Dit om de financiering van de projecten veilig te stellen. Ook voor de wijken die de extra middelen en medewerkers ontvingen, stelde zich een vergelijkbaar dilemma. Toegenomen beleidsaandacht bracht extra middelen maar versterkte ook de (nabijheid van) controle op de wijk met soms verdere stigmatisering in de media als probleemwijk als gevolg (cf. onderzoeksvraag 2).

Andere multi-agency benaderingen

Vergelijken we deze gegevens vervolgens met andere multi-agency benaderingen. Het betroffen hier i.h.b. opzetten tot partnerschap waarbij men vooraf, o.m. onder impuls van de in vorenstaande vastgestelde bevindingen, ‘politiecentrisme’ en politionele dominantie wenste te vermijden. In het geval van de politionele reorganisatie naar community policing in de setting Stabroek (een gemeente ten noorden van Antwerpen), en die deels was geïnspireerd op de uitkomsten van het onderzoek van publicatie 1, bleek dat in die gevallen waar de politie in samenwerkingsverbanden m.b.t. drugspreventie de regierol en dominantie niet claimde er al snel de vraag rees wie de regie, vooral in de uitvoeringsfase dan wel kon waarnemen. Noch welzijn- en hulpverlening, O.C.M.W (die bij aanvang wel trok) of de gemeentelijke administratie bleken deze rol uiteindelijk te kunnen opnemen (Snels, 2001: 34). In een ander (school)voorbeeld van een uitgewerkt geïntegreerd criminaliteitspreventieproject (in de deelgemeente Hoevenen) kwam men aanvankelijk (via wijkteamvorming) tot positieve resultaten betreffende het bevolkings- en probleemgericht werken en het uitbouwen van partnerschap langs gebiedsgebonden politiefunctionarissen (Snels, 2001: 42-48). Aanleiding hiertoe vormden problemen in een huizenblok waaronder een deels leegstaand winkelcentrum en waarbij door rondhangende jongeren voor overlast werd gezorgd in de vorm van lawaai, vandalisme en intimidaties. Het verval trok bovendien druggebruik, sluikestorten e.a. aan. De gemeentelijke diensten konden door de politie (ook via goede contacten met de burgemeester) worden gemobiliseerd om herstellingen uit te voeren. De nood aan eigen jongerenvoorzieningen kwam mede dankzij de signaalfunctie van de politie op de politieke en beleidsmatige agenda. Daaropvolgend overleg tussen politie en jongeren loonde en deed de overlast afnemen. Er werd door de politie naar de jongeren geluisterd en op hun behoeften aan een eigen ontmoetingsruimte ingegaan. Ze werden overtuigd om de leefomgeving netter te houden. De wijkbewoners werd gevraagd om positievere contacten met de jongeren te onderhouden en ze niet weg te jagen. De informele sociale controle vanwege de bewoners werd daarbij gemobiliseerd en ondersteund door het optreden van de politie (hypothese c). Jongeren werden niet langer weggejaagd maar ook aanvaard als een partner met stem in het debat (hypothese b). Hieruit kon worden besloten dat een meer evenwichtige verhouding en samenwerking tussen verscheidene andere actoren en politie positieve impact kan hebben op de relatie politie-bevolking (incl. jongeren), en zodoende positieve terugverdieneffecten gaf op het vlak van het voorkomen van overlastproblemen (hypothese d). Getalm door de gemeentelijke partners met de uitvoering van afgesproken engagementen, bv. op het vlak van jongerenvoorzieningen, en het uitblijven van verder structureel overleg vanwege gemeentelijke overheid en bewoners deed de toestand echter terug degenereren. Ook hier werd geen verdere trekkersrol gevonden buiten politie. Evenmin door de preventieambtenaar die, ook in de regelgeving (cf. OOP 18), vooral een coördinerende en meestal beleidsuitvoerende rol kreeg toebedeeld maar nooit een beleidsturende functie kon uitbouwen en zodoende meer structurele partnerschappen zou kunnen bewerkstelligen tussen politie, gemeentelijke diensten en andere sociale organisaties. Hierbij was niet zozeer de

politie een obstakel dan wel de zwakke positie en het gebrek aan verdere engagementen vanuit de partners. Dit ondermijnde op zijn beurt de positieve effecten van de schakeling tussen politie en bevolking.

Met de opvolging van de reorganisatie in Gent (zie ook onderzoeksvraag 1) en i.h.b. via de uitbouw van een gedecentraliseerde wijkpolitie die hierbij een verruimde en meer autonome taakstelling (incl. interventietaken) kreeg, kon een gelijkaardig inzicht worden bekomen in schakelingsexperimenten tussen politie en andere actoren. In deze experimenten werd uitdrukkelijk een multi-agency benadering gehuldigd waarbij politie een schakel in het geheel zou worden. Gedetailleerd case study onderzoek van dit project in een sociale hoogbouwwijk Nieuw-Gent (Snels, 2001: 134, Tack, 2002) gaf aan dat gestructureerd overleg tussen politie en bewoners en actoren uit het sociale en welzijnsveld in een aantal gevallen tot positieve resultaten leidde. Andere cases in dezelfde setting over pogingen tot samenwerking en aanpak van samenlevings- en leefbaarheidsproblemen n.a.v. een plotse toeloop van asielzoekers in de wijk toonden dan weer aan hoe hardnekkig de weerstanden en knelpunten m.b.t. samenwerking en partnerschap hierbij bleven opduiken (Tack, 2001, 2005).

Het betrekken van bewonersgroepen in het overleg bij de uitwerking van een integraal veiligheidsbeleid in de Gentse hoogbouwblokken verliep met wisselend succes. Blijvende betrokkenheid en mobilisatie van bewoners realiseren was moeilijk en een evenwichtige vertegenwoordiging van burgers werd voor een aantal betrokken woningblokken niet gehaald. Een meer evenwichtige, a.h.w. gestratificeerde en bijgevolg ook meer formele vertegenwoordiging van bewoners was niet haalbaar omdat zulke vertegenwoordiging in een vorm van (politieke) verkiezing zou resulteren (Snels, 2001: 161). Informele vertegenwoordiging klinkt goed, maar het gomt m.a.w. de maatschappelijke realiteit niet weg van ongelijke participatie aan het maatschappelijke leven en toegang tot voorzieningen. Bestaande uitsluitingsmechanismen en tegenstellingen verdwijnen niet bij toverslag. Het contact met de doelgroepen i.e. jongeren in de buurt verliep nog het meest lastig en positieve effecten voor deze zwakste groep in het geheel bleken opnieuw, zoals in de case van Stabroek, het moeilijkste te realiseren. Hetzelfde deed zich voor bij het bereiken van bewoners met drugsproblemen die voor overlast en samenlevingsproblemen in de appartementen zorgden. De instroom van maatschappelijk verzwakte groepen, vaak met erg verschillende culturele achtergronden, versterkte de tegenstellingen tussen de bewoners en verhoogde de moeilijkheid om vanwege politie verbeterd contact te leggen, en daarbij ook niet direct positie te kiezen. Mobilisatie van de bewoners lukte volgens de gegevens uit Nieuw-Gent daarom nog het best via de inzet van het opbouwwerk. Zij bleken een belangrijke tussenschakel en ook succesvoorwaarde om bewoners te bereiken en hun betrokkenheid en medewerking te bekomen (Snels, 2001: 187). Zulke betrokkenheid was onontbeerlijk voor de mobilisatie van informele controle door bewoners. Bij initiatieven tot herinrichting van de publieke ruimte en herstellingen van gemeenschappelijke infrastructuur, bv. speeltuigen, was zulke informele sociale controle een noodzakelijke voorwaarde om te vermijden dat alles binnen de kortste

keer door vandalisme werd geteisterd. Het ging bovendien het gevoel van fatalisme tegen in de buurt. Goede schakeling tussen politie en sociale actoren bleek m.a.w. een belangrijke troef en vereiste voor de verbetering van de relatie politie-bevolking.

Maar ook hier stelden zich problemen met verdere engagementen. Bij het overleg tussen politie en sociale actoren werd in deze casussen steeds geworsteld met versnippering en gebrek aan blijvende vertegenwoordiging uit de welzijns- en hulpverleningssector. Tegenover politie stond een ganse reeks van zeer uiteenlopende organisaties die elk hun eigen agenda en doelen huldigden. Door een groot verloop van medewerkers diende meermaals opnieuw gestart met het uitleggen van het project. Afstemming van beleidsvisies hierin was noodzakelijk en het wegwerken van wederzijdse negatieve beeldvorming vereiste tijd en geduld. Vooral participatie van politie aan het bestaande welzijnsoverleg wierp daarbij vruchten af. Aansluiten bij bestaande netwerkvorming leek in die zin constructiever dan nieuwe politiegedomineerde overlegvormen op te zetten. Het bleek tevens een van de condities te zijn om ook de werking van de wijkpolitie en de diensten die ze aanbood beter kenbaar te maken aan de professionele actoren. Daarbij werd door de andere partners ook de signalerende, en soms sensibiliserende rol van de wijkpolitie ten behoeve van de bewustwording van de gemeentelijke overheid sterk gewaardeerd. Want vooral de afwezigheid en steun van de lokale overheid op het terrein werd als een ernstige tekortkoming aangevoeld.

Deze overlegfora werden snel te technisch voor bewoners. Het overleg met bewoners (supra) en dat tussen politie en het professionele welzijnswerk werden van elkaar losgekoppeld. Het buurt- en opbouwwerk speelde vervolgens een belangrijke rol als *go between* tussen beide fora (Terpstra, 2009: 203, zie ook onderzoeksvraag 4). Door de bekommernissen van de bewoners goed te articuleren nam het opbouwwerk vaak standpunten in die verzoenbaar konden zijn met de politionele doelstellingen (Goris, 2000). Ook hier bleek de intermediaire functie van welzijnsactoren een niet te onderschatten factor. De behoeften van andere doelgroepen zoals die door het straathoekwerk werden gearticuleerd, lagen dan weer veel verder af van de politionele visie. Maar goed overleg en wederzijds respect was gebaat met duidelijkheid over elkaars rol en het vermijden van rolverwarring of rolervaging. In die zin werd door de welzijnspartners opgemerkt dat de wijkpolitie ook niet teveel de sociale toer diende op te gaan en in de eerste plaats politie moest (kunnen) blijven (Snels, 2001: 166). In Nieuw-Gent verbeterde alvast de relatie tussen gedecentraliseerde wijkpolitie en straathoekwerk, toch in een aantal opzichten elkaars tegenpolen, en dit in tegenstelling met de gegevens opgetekend bij de ontwikkeling van de veiligheidscontracten (publicaties 2 & 3). Het besef groeide dat de tegenstelling tussen belangen ook soms werd overdreven (Snels, 2001: 178). Het verschil tussen de benadering van de wijkpolitie en de interventie bleef evenwel groot en contact vanuit de welzijnssector met andere geledingen van de politie bleef moeilijk (Snels, 2001: 166). Deze gegevens uit Nieuw-Gent pleiten in zekere zin voor de toepassing van het zgn. conflictmodel waarbij vanuit het volle besef dat er sterke belangentegenstellingen tussen politie en

hulp- en welzijnsorganisaties bestaan, toch constructief kan worden samengewerkt en dit met het behoud van de eigen doelstellingen (Goris, 2002: 7-22; Vandevoorde, 2005).

In de case van de asielzoekers te Gent die overlast veroorzaakten in hun onmiddellijke woonomgeving bleek het politionele contact vanwege politie met deze doelgroep nog veel moeilijker te verlopen. Als gevolg van de plotse overlastproblemen werd samenwerking en overleg tussen politie en andere sociale en gemeentelijke diensten snel opgestart. Maar waar het contact met de terreinmensen geen probleem bleek, volgden deze maal de verantwoordelijken van deze terreinmensen niet. Door rolonduidelijkheden en onvoldoende engagementen op het beleidsmatige niveau bleven in tegenstelling tot de partnerschappen in de hoogbouwblokken de cultuurverschillen tussen politie en partners te groot (Tack, 2005: 19) en kon geen verdere coördinatie gebeuren met overlappende en conflicterende activiteiten als gevolg. Hier bleek andermaal nood aan zowel beleidsmatige (politieke) als operationele leiding van de partnerschappen, zeker in die gevallen waarbij deze niet door politie kon of wou worden opgenomen. Deze ervaring, nochtans opgetekend in het hetzelfde korps als waar het beleid t.a.v. de hoogbouwblokken werd gevoerd, toont aan dat de problemen betreffende evenwichtige en duurzame schakeling ontzettend groot blijven en er binnen korpsen ook tegengestelde tendensen en resultaten kunnen worden opgetekend. Hoe zwaarder de maatschappelijke problemen hoe meer conflictstof er rees omtrent de wijze waarop die dienden aangepakt en hoe meer druk er op de partnerschappen en de verhouding politie en hulp- en welzijnsactoren werd gelegd. Deze cases illustreren hoe toegenomen mondialisering en verhoogde mobiliteit het probleem voor de politie van het contactleggen met cultureel erg diverse doelgroepen enkel deed toenemen. Partnerschap ten behoeve van een geïntegreerde aanpak stuit daarbij nog veel meer dan anders op grenzen en beperkingen. De idee dat het meest lokale niveau steeds het meest geschikt is om maatschappelijke problemen aan te pakken bleek hier overigens niet te kloppen.

In onderzoeksvraag 1 (supra) werd inzicht geboden in de redenen waarom in deze setting (Gent) nieuwe vormen van samenwerking en de daarbij passende investering in een community policing georiënteerde wijkpolitie niet konden worden bestendigd. De politiemedewerkers hadden ondanks de positieve geluiden in vorenstaande het uiteindelijk erg moeilijk om de nieuwe rolopvattingen blijvend op te nemen en waar te maken (Tack, 2002). Blijvende onzekerheid over de steun vanwege de bestuurlijke en gerechtelijke overheden versterkten deze problemen. De grote tegenstelling tussen wijk- en interventiepolitie (zie onderzoeksvraag 1) en de als gevolg hiervan vastgestelde transfer van het gros van de maatschappelijke problemen naar de wijkpolitie deed deze laatste verder bezwijken. Aan de andere kant was het omwille van beleidsmatige, organisatorische en financiële versnippering ontzettend moeilijk om continuïteit te garanderen qua inzet en medewerking vanuit de sociale sector.

Beleidsomslag

Partnerschap en schakeling bleken in een aantal gevallen mogelijk op voorwaarde dat bij politie met een duidelijke visie van gelijkwaardige inbreng werd vertrokken en vanwege de andere partners blijvende en duurzame engagementen werden gemaakt en nagekomen. De schakeling zowel met partners als bevolking verliep soms beter indien relaisfuncties vanuit de welzijns- en hulpverleningssector konden worden gevaloriseerd. Het opbouwwerk speelde hierbij een belangrijke rol. De ondersteuning van de bestuurlijke (en gerechtelijke) overheden bleek hierbij cruciaal, o.m. via het opnemen van de regie en een coördinerende en sturende rol hierbij. Maar dit bleek moeilijk duurzaam te realiseren. De te zwakke en versnipperde positie van de sociale organisaties verhinderde een sterkere inbreng. Doorgaans bleef veel wantrouwen bestaan tegen de politionele initiatieven tot partnerschap en voelde men zich al snel gedomineerd en opgeslokt in een te strak beleidskader i.f.v. van loutere veiligheidsdoelstellingen.

In de onderzochte setting Antwerpen plooidde de politie zich van de weeromstuit verder terug op haar 'kerntaken' en wees ze in toenemende mate op de verantwoordelijkheid van de bestuurlijke overheid voor het voeren en coördineren van het IV-beleid (cf. publicatie 4: Van den Broeck & Verduyn, 2007: 61-66). Deze houding werd veruitwendigd en gesymboliseerd door een aanzienlijk verzet tegen de vraag om de aanpak van overlast op te nemen in het toen op te stellen en goed te keuren zonale veiligheidsplan (Van den Broeck & Verduyn, 2007: 66-67). Men wou bij politie zeker niet afgerekend worden op fenomenen zoals overlast waarop men zelf geen volledige impact had en men mede afhankelijk was van de inzet van anderen (supra). Vanuit politie zou men, ook onder druk van de verder stijgende geregistreerde criminaliteitscijfers en de '*moral panic*' die hierover groeide (zie ook onderzoeksvraag 4), zich vervolgens gaan concentreren op de fenomeengerichte aanpak van de belangrijkste criminaliteitsfenomenen. Mondialisering met verhoogde mobiliteit en instroom van kwetsbare groepen in de stad evenals toegenomen georganiseerde vormen van misdaad verhoogden deze druk en deden de partners verder terugplooiën op hun kerntaken. Dat overlast uiteindelijk toen toch in het toenmalige zonale veiligheidsplan (ZVP) van de Antwerpse politiezone werd opgenomen kwam, naast aanzienlijke daartoe geleverde inspanningen vanuit het kabinet van de schepen voor integrale veiligheid, mede onder impuls en steun van de gerechtelijke overheid. De opname van overlast in de kadernota integrale veiligheid en de koppeling hiervan aan het nationale veiligheidsplan (ondertekend door de justitieminister) bevorderde beleidsmatige aandacht vanwege het parket. Meegenomen hierbij was dat door de ontwikkeling van de bestuurlijke G.A.S. wetgeving de workload voor de handhaving hieromtrent naar het bestuurlijke niveau doorgespeeld kon worden. Gezien de reserves en verzet vanuit de sociale sector werden aan het andere uiterste van het spectrum dezelfde tendensen tot terugplooiing vastgesteld. Vanuit het gevoel teveel te worden ingeschakeld voor politionele doeleinden werd ook vanuit deze hoek naar een niet-schakelende positie gegaan.

Publicatie 4 (Van den Broeck & Verduyn, 2007) beschrijft vervolgens hoe in de onderzochte setting Antwerpen de actoren door zulke centrifugale krachten verder uit elkaar werden gedreven. Er ontstond daarbij uiteindelijk een beleidsmatig 'gat' tussen politie en de sociale (preventie) actoren. De toenemende sociale desorganisatie in bepaalde wijken en verhardende maatschappelijke omstandigheden deed de druk op alle betrokkenen toenemen en versterkten deze centrifugale werking verder. Van een integraal veiligheidsbeleid kon nog moeilijk sprake zijn. De beleidsmatige leemte werd verder versterkt door de al lang bestaande verwarring over wat als criminaliteitspreventie en wat sociale preventie diende begrepen (Crawford, 2004: 71). Ook hoe deze zich tot elkaar verhouden en onder welke condities sociale preventie kon bijdragen aan criminaliteitspreventie bestond blijvend onduidelijkheid. Wat de projecten betroffen omtrent sociale preventie, ook zij zagen door de instroom van kwetsbare groepen de druk op hun kerntaken toenemen. Maar in tegenstelling tot politie werd hun budgettaire ruimte van langsom meer beperkt. Door onvoldoende slagkracht van de sociale preventie probeerden medewerkers van als criminaliteitspreventie opgezette projecten, uit het veiligheidscontract bv., zich toch in meer sociaal preventieve doelstellingen in te schrijven. Zoals al aangegeven (supra, 'coping') werd naar de officiële opdrachtgever wel binnen het kader van de officiële doelstellingen betreffende criminaliteitspreventie gerapporteerd. Ook hier vormden, zoals al gemeld in de case over Stabroek, het beperkte leiderschap en sturend vermogen van de preventieambtenaar een deel van het probleem.

De centrifugale werking werd uiteindelijk bestendigd en versterkt door het weinig beleidsmatig en organisatorisch gecoördineerde beleid dat vanuit verschillende departementen, diensten overheden en financiers diende aangestuurd (Van den Broeck & Verduyn, 2007: 69). Lokale tegenstellingen op niveau van politieke en ambtelijke belangen, gesymboliseerd door een strijd over het beleid en bevoegdheden van de 'veiligheidsschepen' die deze projecten diende te managen, versterkten deze *'standstill'* nog. Dat zulke veiligheidsschepen zonder veel eigen bevoegdheden en personeelscapaciteit enkel op collegiale, 'horizontale' wijze de problemen op zowel beleidsmatig, politiek als organisatorisch en operationeel niveau diende aan te pakken bleek een onmogelijke opdracht. Het resulteerde veeleer in wat eerder al als 'bestuurlijke drukte' werd omschreven, met veel aankondigingen en maar weinig realisaties. De spagaat tussen de verschillende verticale bevoegdheidsdomeinen was eenvoudig te breed. De verkokerde en, ondanks alle dure *overhead*, vrij disparate wijze waarop projecten uit het veiligheidscontract, grootstedenbeleid e.a. (supra, overzicht veiligheidsbeleid deel I) zowel op financieel, beleidsmatig, organisatorisch en operationeel vlak werden uitgevoerd, illustreerden deze problemen enkel. Het toenemende belang van de positie van de burgemeester en toenemende nadruk op en versterking van zijn bestuurlijke bevoegdheden hierbij (cf. onderzoeksvraag 2) positioneerde deze dan nog eens lijnrecht tegenover politieke concurrenten als een veiligheidsschepen.

Schakeling tussen IV-beleid en partners

Een integraal veiligheidsbeleid dat in een welzijnsperspectief bijdraagt aan de strijd tegen sociale uitsluiting werd sindsdien in deze setting als niet meer haalbaar geacht. De uitvoering ervan werd als te complex ervaren (Meeuws, 2007: 82). Als reactie op deze problemen, weerstanden en knelpunten betreffende schakeling tussen politie en het sociale werkveld werd ervoor geopteerd om met een eigen bestuurlijke werking, los van politie en sociale sector, het beschreven 'beleidsmatige gat' op te vullen. Niet zozeer de inhoudelijke evaluatie van deze projecten komt hier aan bod dan wel de oriëntatie die hierbij werd genomen betreffende de verdere ontwikkeling en uitoefening van sociale controle.

In de nieuwe aanpak werd geopteerd voor een verdere uitbouw van de gerichte 'bestuurlijke' aanpak van specifieke doelgroepen in tijd en ruimte. Daartoe werd een doelgroepregie ontwikkeld, gericht op problematische gebieden ('hot spots') of op problematische groepen (naar analogie 'hot shots' geheten). Daarnaast werd een programmaregie aangekondigd met 'stadsbrede' instrumenten om het toezicht, vooral via veiligheidsberoepen en cameratoezicht (cf. onderzoeksvraag 2), in de publieke ruimte verder te verhogen (Meeuws, 2007: 81). Ter inspiratie ervan werd niet toevallig vooral te rade gegaan bij de aanpak van de Nederlandse stad Rotterdam. Getuige daarvan was ook het 'flink(s)e discours' over een nieuwe 'normerende ordening' vanuit de bestuurlijke overheid. Daarbij zou iedereen, cf. straathoekwerkers, outreachers, lijnspotters e.a. willens nillens 'mee in bad worden getrokken' (Meeuws, 2007: 85). Sindsdien zou het adagium gelden: wie betaalt (en ook beheert), bepaalt. Het bestaande overleg tussen politie en de hulp- en welzijnsactoren verliep volgens de nieuwe zienswijze al te vaak te 'theatraal en ritualistisch' en kon dan ook beter worden afgebouwd (Meeuws, 2007: 92). De argumentatie dat men voor de nieuwe aanpak geen 'verticale' aansturing maar enkel een soepele projectstructuur nodig had lijkt daarbij wel wat op een 'bestuurlijk schimmenspel'. Deze zgn. losse projectstructuur werd immers stevig ingebed dicht bij (de bevoegdheden van) de burgemeester. In plaats van een aansturing van de projecten op het hoogste politieke en beleidsmatige niveau, zoals dat voordien het geval was via de veiligheidschepen (supra), werd geopteerd voor een organisatorische en operationele aansturing op het terrein zowel van de stedelijke (sociale) als de hulp- en welzijnspartners. De greep van het bestuurlijke veiligheidsbeleid op de mee ingeschakelde onderdelen van de reguliere stedelijke werking werd daarmee uitgebreid in plaats van afgebouwd. De verhoogde schakeling op organisatorisch en operationeel niveau resulteerde in inschakeling (en niet in verbinding) van betrokken organisaties en contracten in de directie integrale veiligheid. Sindsdien werd de directeur integrale veiligheid ook preventieambtenaar (Meeuws, 2007: 91).

Met de doelgroepenregie werd een gericht casemanagement bedoeld van risicogroepen en i.h.b. (harde kern-)jongeren, (verslaafde) veelplegers (cf. link met de straatprostitutie) en daders van intrafamiliaal geweld. Gezien er daarbij niet noodzakelijk moest worden gewacht op strafbare feiten kon daarbij, wat de jongeren

betreft, proactief worden gewerkt. De aanpak groeide uit voorheen al uitgewerkte projecten naar algemene doelgroepen (cf. VISIEr, zie deel I) (Simons, 2007: 99). Deze werden vervolgens als voorbeeld van een screeningsbeleid i.f.v. risicobeheersing en *precaution*, zeer specifiek gericht op individuen die hierdoor verder werden geresponsabiliseerd (cf. ook Tollenaar, 2008). Dit geïndividualiseerde of persoonsgerichte 'casemanagement' wenst daarmee niet zozeer steeds zelf in te grijpen maar verbindt en coördineert een aantal zowel preventieve, repressieve en therapeutische initiatieven, enigszins vergelijkbaar met de beschreven rol van de politie als 'informatiebroker' in de risicosamenleving (Ericson & Haggerty, 1997). Daarbij wordt evenwel erkend dat in de praktijk bij de medewerkers de neiging of zelfs druk tot hulpverlening kon ontstaan en dit o.m. bij gebrek aan daadwerkelijke kanalen om verder naar door te verwijzen (Simons, 2007: 113). Hiermee werd ook een antwoord gezocht naar de, voorheen al beschreven (Van den Broeck, 2001), problemen betreffende het uitwisselen van vertrouwelijke, vaak gerechtelijke, informatie over deze personen vanwege politie, justitie, scholen-CLB e.a. (supra, aanpak harde kern-jongeren).

Bij de screening en informatie-inwinning over de persoon die voorwerp van interventie vormt, wordt tot vrij diep in de privé sfeer gegaan. Daarbij krijgt de sociale dienst van de jeugdbrigade (lokale politie) de opdracht van het jeugdparket om, op vraag van de doelgroepregie, een sociaal onderzoek in het thuismilieu van de jongere uit te voeren (Simons, 2009: 89). Ook in het geval van intrafamiliaal geweld is het de doelgroep regisseur die samen met de dienst slachtofferzorg op huisbezoek zou dienen te gaan (Simons, 2007: 109). Het betreft m.a.w. een gefocuste sociale controle, ook in de sociale en familiale, privésfeer, niet enkel meer gericht op problematische individuen en groepen, maar ook op hun ouders en andere familieleden. Wordt de private orde daarbij niet ondergeschikt gemaakt aan de openbare orde? Deze verhoogde sociale controle impliceerde vervolgens een (ook meer dwingende) toeleiding naar hulpinitiatieven. Zulke aanpak is dan niet enkel meer gebaseerd op juridische kwalificaties dan wel mede op de idee van risicoanalyse, risicopreventie en verdere monitoring van problematische opvoedingssituaties, gedragsstoornissen e.a. Dit werd in het Frans al beeldrijk als '*oediposcopie*' omschreven (Franssen, 2003: 165). Zo deed zich een opgang voor van de vroeghulp interventie die zou kunnen worden geïnterpreteerd als complementair aan de repressieve aanpak van de 'harde kern'-jongeren. Het medico-psychologiseren kan in die zin dezelfde functies krijgen betreffende individualisering, responsabilisering en toenemende (sociale) controle als het (bekritiseerde) juridiseren van de subjecten, maar dan op een misschien meer 'zachte' en versluisende wijze.

De gerichte hulpverlening voor harde kern-jongeren werd verder vorm gegeven via projecten zoals U-turn die al sinds het begin van het nieuwe decennium bestonden maar met de nieuwe aanpak uit de welzijnskoepel (CAW) werden gehaald en in een vzw werden ondergebracht (Gilleir et al, 2008: 11). De cliënteel omvat veelal mannelijke, jongvolwassen (18-30j, ½ Belg) (gewelddadige) recidivisten, vaak met een instellings- en penitentiair verleden (Gilleir et al, 2008: 48). Zij krijgen een gedwongen, langdurig en

intensief traject opgelegd (Massei, Forceville & Scoyer, 2006) Daarbij wordt gericht gewerkt aan voor het individu criminogene factoren. Daarbij dient opgemerkt dat men (op niveau van het project) vooral wil werken aan sociale problemen. Maar de meetcriteria die men voor (maatschappelijke) succesvolheid hanteert, blijven in de eerste plaats op criminaliteit en individuele recidive gericht (Gilleir et al, 2008: 9, 15). De deelnemers aan het traject ondertekenen een contract en verbinden zich ertoe dit na te leven. Een traject bij U-turn kan in verschillende fases van de strafrechtsbedeling, gaande van een alternatieve maatregel bij de bemiddeling in strafzaken, via de vrijheid onder voorwaarden (VOV), in het raam van de probatie (opschorting of uitstel), en ten slotte bij de voorlopige invrijheidsstelling. De geboden hulpverlening wordt in het justitiële ritme gebracht en past in een traject van 'bestrafing', waardoor het predicaat 'alternatief', als ware het een 'soft' en wellicht tijdelijk initiatief, als vrij ongelukkig gekozen wordt geacht (Gilleir et al, 2008: 83). Het feit dat de werking bovendien een tijd diende stopgezet omwille van een gebrek aan financiële middelen is andermaal tekenend voor hoe problematisch het blijft om beleid op langere termijn te ontwikkelen op basis van (veiligheids)contractfinanciering (Gilleir et al, 2008: 77). De evaluatie van de recidivecijfers oogden daarbij overigens vrij goed in vergelijking met personen die een gewone detentie doorliepen. Naast zulke gedwongen hulpverleningsprogramma's zien we gelijkaardige initiatieven ontstaan via vrijwillige ondersteuning en begeleiding zoals het Youth at Risk programma (De Caluwe, 2008). Daarbij wordt eveneens gemikt op individuele responsabilisering maar ook op informele sociale controle via een coach.

Het andere speerpunt van het vernieuwde Antwerps bestuurlijk beleid betreft de buurtregie van de 'hot spots' waarbij problematische plaatsen in kaart werden gebracht en aangepakt. Onder deze noemer werden de toezichtnetwerken geheroriënteerd, die al jaren (cf. onderzoeksvraag 2) het forum vormden voor overleg tussen politie, preventiewerkers uit de diverse contracten, personeel vanuit diverse stedelijke sociale diensten en medewerkers vanuit de welzijns- en hulpverlening. In deze netwerken wordt getracht afstemming te zoeken bij het oplossen van allerlei vormen van overlast op pleintjes, plaatsen, straten e.a. Het geheel werd uit het programma 'pleinontwikkeling' gehaald en diens supervisie door het stedelijke departement sociale zaken, en geheroriënteerd tot buurtregie en onder het beleidsdomein integrale veiligheid gebracht (cf. publicatie 4: Van den Broeck & Verduyn, 2007; Baeyens, 2007; Simons, 2009: 87). De buurtregisseur verzamelt daarbij van alle partners concrete info over de settings en hun (mis)gebruikers. Vanaf deze info te persoonsgericht wordt, wordt deze getransfereerd naar de doelgroepenregie. Het territoriale wordt zodoende via een netwerkmodel (in)geschakeld in de persoonsgerichte aanpak (Simons, 2009: 91). De operationele 'frontlijnsturing' wordt opgevolgd door een stuurgroep op beleidsniveau met jeugdpolitie, jeugdparquet, integratiediensten, integrale jeugdhulp, algemeen welzijnswerk (CAW), onderwijs en integrale veiligheid. De betrokken diensten functioneren daarbij in een door veiligheidsobjectieven gedomineerd netwerk. Het is in zulke operationele en beleidsmatige netwerken dat problemen rond overlast, vergelijkbaar met de cases in Stabroek en (Nieuw-)Gent worden besproken en afspraken gemaakt. Groot verschil met voorgaande is dat het de bestuurlijke overheid is bij monde

van de buurtregisseur die de regie op zich neemt. Dit geldt ook voor de periodieke opkuis-, herstel en verfraaiingsacties van straatinfrastructuur in enkele wel geselecteerde straten en plaatsen in de stad (cf. hot spots). Daarbij wordt eigenlijk het reguliere stedelijke onderhoud in een bepaalde periode geconcentreerd en gebundeld met een normstellende inzet via verhoogde formele sociale controle door het gezamenlijk en 'outreaching' optreden van diensten zoals wijkpolitie en andere ambtenaren met vaststellingsbevoegdheden die extra in deze straten controleren, verifiëren en verbaliseren (Baeyens, 2007: 128-132). De G.A.S.-wetgeving wordt hierbij ten volle benut.

Dat deze territoriale en vooral persoonsgerichte strategie ondertussen school maakt en verdere verspreiding kent, wordt geïllustreerd met het Mechelse NERO-project wat eveneens voor een normstellende en responsabiliserende aanpak van overlast ging staan (Christiaensen et al, 2009). Ook hierbij wordt ten volle gebruik gemaakt van de sanctioneringsmogelijkheden via de G.A.S. regelgeving en dat niet enkel bij 'overlast' maar ook bij de zgn. gemengde inbreuken in de sfeer van diefstal en vandalisme (Christiaensen et al, 2009: 105). De ondertussen beruchte Mechelse 'combitaks' (d.w.z. belasting op het vervoer van overgebrachte personen in een politievoertuig) wordt hierbij als sanctie (tegen de ouders van minderjarigen) gebruikt. Waar de aanpak zich aanvankelijk vooral beperkte tot overlastfeiten wordt recentelijk meer gemikt op vergelijkbare outreachende en intensieve begeleidingstrajecten met een individueel en responsabiliserend kader. Dit wordt ondersteund door een herkenbaar discours over 'holistische, systeemgerichte ('niet culpabiliserende') interventies in de leefwereld van de jongere en zijn (systeem van) gezin en leefomgeving'. De externe sociale controle en extern motiverende factoren worden daarbij aangevuld, of deels vervangen, door meer controle in de privé sfeer en het werken op intrinsieke motivatoren (Christiaensen et al, 2009: 119). Opvallend is dat de meetcriteria voor succes hierbij vooral bij de recidive- en 'herval'-cijfers liggen (Christiaensen et al, 2009: 126).

Samenvatting en besluit

Partnerschap en schakeling i.f.v. evenwichtige verhoudingen tussen politie en het sociale veld bleken in een aantal gevallen mogelijk op voorwaarde dat vanwege politie met een duidelijke visie van gelijkwaardige inbreng werd vertrokken en dat door de andere partners blijvende en duurzame engagementen werden gemaakt. De schakeling zowel met partners als bevolking verliep beter indien relaisfuncties vanuit het buurt- en opbouwwerk konden worden gevaloriseerd. In die gevallen kon worden vastgesteld dat meer gestructureerde contacten tussen politie en actoren bijdroegen tot een betere schakeling van formele en informele controle mechanismen en (onrechtstreekse) mobilisering van deze laatste. De ondersteuning van de bestuurlijke (en gerechtelijke overheden) bleek daarbij cruciaal, o.m. via het opnemen van de regie en een coördinerende en sturende rol hierbij. Maar dit bleek doorgaans zeer moeilijk duurzaam te realiseren. De te zwakke en versnipperde positie van de sociale organisaties

verhinderde verder een sterkere inbreng. In de meeste gevallen was zulke samenwerking dan ook geen lang leven beschoren.

Doorgaans bleef vanuit de sociale sector veel wantrouwen bestaan tegen de politionele initiatieven tot partnerschap en voelde men zich al snel gedomineerd en opgeslokt in een te strak beleidskader i.f.v. van loutere veiligheidsdoelstellingen. De ambitie tot meer verbinden en schakelen bij de uitbouw van de geïntegreerde preventie, leidde vanuit het gezichtspunt van de betrokken sociale en hulpverleningsorganisaties, al dan niet betrokken in de contractwerking, dan ook veeleer tot meer inschakeling in het 'securitaire'. Meer inschakelen leek bij te dragen tot een versterking van formele sociale controle in de buurt. Ook hier bleek de idee van een globale en geïntegreerde aanpak en een daarbij passende evenwichtige sociale controle veeleer een theoretisch concept te blijven. Bij de politie was men niet onderverdeeld gelukkig met het beleid naar partnerschap. Het was toch bij eerder gespecialiseerde diensten en functies, zoals de slachtofferbejegening (dan nog vaak uitgevoerd door burgerpersoneel) dat het streven naar verbindende schakeling op basis van gelijkwaardigheid kon worden vastgesteld.

De lessen die eruit werden getrokken t.a.v. de ambities tot schakelen, en IV-beleid in het algemeen, waren dat samenwerking, schakeling en integraal werken niet zozeer worden gerealiseerd door iedereen alles integraal te laten doen, maar integendeel door nauwgezet overleg te organiseren betreffende taakverdeling met duidelijke afspraken over de regie en verantwoordelijkheden tussen resp. partners (cf. publicatie 4). Het concept integraal beleid werkte vaak eerder versluisend dan verhelderend en het rechtstreeks verbinden van politie tot andere actoren leidde niet zelden tot het gevoel van verdringing en dominantie bij deze laatsten. Het schakelen van politie in een multi-agency perspectief, als een van de vijf pijles van de GGPZ, bleek erg moeilijk te realiseren en de maatschappelijke kaarten ertoe kwamen steeds moeilijker te liggen. Het zijn deze evoluties en inzichten die in de onderzochte setting tot een beleidsomslag m.b.t. de idee van schakeling en contact hebben geleid.

Onder toenemende maatschappelijke druk kon in de onderzochte setting van Antwerpen vervolgens een tendens tot terugplooiing op politionele kerntaken worden vastgesteld. De lokale overheid werd daarbij in toenemende mate voor haar verantwoordelijkheid voor het lokale bestuurlijke veiligheidsbeleid gesteld. Er ontstond een 'bestuurlijk gat' tussen politie en de andere sociale actoren. De positie van sociale preventie werd daarbij vrij problematisch. Wat de bestaande tendens tot 'goal displacement' van de criminaliteitspreventie richting sociaal beleid verder versterkte. Dit bevestigde een centrifugale tendens tussen politie en het sociale veld. De idee dat de problemen daarbij allemaal op het lokale niveau konden worden opgelost bleek ook niet te kloppen. Vele sociaaleconomische problemen overstijgen de buurt, en de mondialisering en culturele diversiteit versterkte dit proces nog. De beschreven evolutie in de setting Antwerpen is zeker niet representatief voor het ganse territorium en beleid maar is wel dienstig voor het verwerven van analytisch inzicht in hoe de veranderde maatschappelijke omstandigheden van de voorbije twee decennia op het beleid

inwerken, i.h.b. in settings waar de maatschappelijke tegenstellingen en de sociale desorganisatie (cf. deel I) toenamen en in die zin als een voorafspiegeling kunnen worden begrepen van wat later op een grotere (ruimtelijke) schaal zou kunnen gaan gebeuren.

Na veel interne strubbelingen en politieke strijd nam de gemeentelijke overheid het voortouw om het 'gat' op te vullen met bestuurlijke maatregelen die strakker zouden worden geregisseerd en onder één bevoegdheid gebracht. Daarbij werd afscheid genomen van de ambitie om een integraal veiligheidsbeleid uit te bouwen i.f.v. het tegengaan van sociale uitsluiting. Het bestuurlijke beleid zou zich voortaan op aanpak van overlast concentreren en i.h.b. daarbij op de gedesorganiseerde territoria enerzijds en problematische groepen en individuen anderzijds.

De individualiserende en responsabiliserende aanpak kan daarbij als voorbeeld worden gezien van een screeningsbeleid i.f.v. risicobeheersing en precaution in de laatmoderne samenleving. Het 'casemanagement', enigszins vergelijkbaar met de beschreven rol van de politie als informatiebroker' in de risicosamenleving (Ericson & Haggerty, 1997) grijpt daarmee niet zozeer steeds zelf in maar verbindt en coördineert een aantal zowel preventieve, repressieve en therapeutische initiatieven. Het betreft een verhoogde en gefocuste sociale controle, ook in de sociale en familiale, privésfeer, niet enkel gericht op problematische individuen en groepen, maar ook op hun ouders en familiale achterban. De zgn. 'huisarresten' kunnen in dezelfde zin worden begrepen. Sociale controle betreedt daarmee 'privé terrein', grijpt in op de ouderlijke banden en probeert daarbij onrechtstreeks te compenseren wat in het socialisatieproces binnen het gezin en bij de internalisering van normen en waarden verkeerd liep. De openbare orde krijgt in die zin meer impact op de private orde. De verhoogde (formele) sociale controle impliceerde vervolgens ook een meer dwingende toeleiding naar hulpinitiatieven. Zulke aanpak is dan niet enkel meer gebaseerd op juridische kwalificaties dan wel mede op de idee van risicoanalyse, risicopreventie en verdere monitoring van problematische opvoedingssituaties, gedragsstoornissen e.a. Wat in het Frans al beeldrijk als '*oediposcopie*' werd omschreven (Franssen, 2003: 165). In dit verband deed zich m.a.w. de opgang opmerken van de vroeghulp interventie. Deze zou als complementair kunnen worden begrepen aan de repressieve aanpak van de 'harde kern'-jongeren. Het medico-psychologiseren kan in die zin dezelfde functies van individualisering, responsabilisering en controle krijgen als het (bekritiseerde) juridiseren van de subjecten, maar dan op een eerder 'zachte' en versluisende wijze. Het geheel van deze maatregelen kan zodoende worden begrepen in het geheel van de individualiserende en responsabiliserende wending van de bestraffingspraktijk van de laatmoderniteit zoals in deel I werd beschreven. Als netto-effect op het geheel van sociale controle kan ten slotte van een 'netwidening' worden gesproken. Verdere vervlechting tussen politionele en therapeutische disciplineren is daarbij waarschijnlijk en kadert in de diffuserende en panoptiserende tendensen van de sociale controle zoals die door van der Vijver in deel I als toekomstbeelden werden omschreven (supra).

Zoals in onderzoeksvraag 2 kan in deze evolutie tevens een steeds grotere rol van de gemeentelijke overheid (en burgemeester) worden opgetekend. Met het toenemende bestuurlijke instrumentarium kan daarbij gewag worden gemaakt van een vernieuwde uitbouw van een gemeentelijke politionele functie vooral gericht op de handhaving van de openbare orde. Vergelijkbaar met onderzoeksvraag 2 kan daarbij ook worden geopperd dat via het discours van community policing en integraal veiligheidsbeleid de verbestuurlijking van het veiligheidsbeleid tot een verbestuurlijking van de politiefunctie heeft geleid. Nieuwe organisaties gingen in die zin, en deels als onderaanneming voor de politie, de oude gemeentelijke politiefuncties terug gaan opnemen. Andermaal kon worden vastgesteld dat een dynamiek tot schakeling ook in een paradoxale evolutie van politionele afstoting en transfer van taken kan leiden en in die zin ook van een transformatie van de oorspronkelijk community policing principes. Qua organisatie van politie lijkt het discours van decentralisatie en partnerschap, via deze tussenschakel van nieuwe bevoegdheden en functies, eveneens tot een centralisatie en terugtrekking van de reguliere politie te leiden op zijn zgn. kerntaken.

3.4. Onderzoeksvraag 4: Betrokkenheid en vertrouwen van de burger in het beleid

Deze onderzoeksvraag heeft a.h.w. betrekking op het alfa en omega van het gepropageerde veiligheidsbeleid dat zich steeds heeft laten voorstaan op zijn bevolkingsgerichtheid en wil tot betere service aan de burger (cf. hypothese e). De gebruikte empirische gegevens in publicatie 5 handelden over de vraag wanneer burgers op wijkniveau werden bevraagd ze zich al dan niet in het gevoerde beleid in de buurt herkenden. In welke gevallen leidde dit tot meer tevredenheid over hoe de veiligheid in de leefomgeving wordt bevorderd.

Aansluiten bij behoeften en noden van de wijk

Wanneer burgers in de onderzochte cases van publicatie 5 (Van den Broeck, 2002) werden gevraagd een kwalitatieve analyse te geven van de veiligheid en leefkwaliteit in hun buurt, dan richtte deze zich niet zozeer op de (ernstige) criminaliteit als dusdanig. Alhoewel zulke criminaliteit zeker niet mocht worden genegeerd, richtte men zich Durkheimiaans geïnspireerd veeleer op problemen betreffende sociale desorganisatie in de buurt. Men doelde vooral op de materiële, ruimtelijke en relationele deprivatie en de gevolgen ervan voor het samenleven in de wijk. Een vorm van 'broken windows' analyse maar waarbij verval criminaliteit niet vooraf ging en louter genereerde, maar waarbij beide zaken samenhangen en veroorzaakt werden door achterliggende factoren (cf. ook Sampson & Raudenbusch, 1999). Politie alleen kon daar volgens de buurtactoren bijgevolg alvast geen afdoende antwoord op geven. Later gelijkaardig onderzoek naar buurtproblemen in een sociale woonwijk in Aalst bevestigde deze gegevens (Vandevenne, 2007). Zulke aanpak diende volgens de buurtbewoners ingebed in een ruimere sociale stedelijke politiek. Maar dat nam niet weg dat politie zich volgens de bewoners wel meer kon richten naar de ervaren dagelijkse problemen van overlast die dat met zich meebracht. Maar daarbij werd evenzeer opgemerkt dat de aanpak ervan kon gepaard gaan met het nodige respect voor de mensen in de buurt (cf. procedurele rechtvaardigheid) opdat de problemen en tegenstellingen in de wijk niet verder zouden worden versterkt. In die zin werd vooropgesteld dat de uitoefening van formele sociale controle het vermogen tot informele controle in de wijk niet verder zou mogen aantasten. Niet zozeer een repressief dan wel meer consequent (politie)optreden werd daarbij verwacht. Aan het bestuur werd gevraagd dat zulk beleid werd geschraagd met een meer coherent en minder versnipperd beleid m.b.t. het tegengaan van sociale desorganisatie.

Inspraak en consultatie van de burger

Getuige de vele en diverse opsommingen van allerhande veiligheids- en buurtprojecten in de onderzochte settings van publicatie 5, viel, ook voor de bewoners, het vaak versnipperde en disparate geheel aan projecten en middelen op waardoor het geheel

als zeer ontransparant werd ervaren. Dit hield volgens de respondenten verband met onvoldoende continuïteit en onderlinge afstemming van de projecten. Ook de ondoorzichtigheid van hoe beslissingen werden genomen werd aangekaart. Specifiek voor de stadsherwaarderingsprojecten werd het gebruik van semipublieke of private intermediaire organen op de korrel genomen, waarbij niet meer duidelijk was wie nu wat aanstuurde en besliste (cf. ook Terpstra, 2009: 207). Gevraagd naar de mate van consultatie en inspraak in het beleid viel de evaluatie meestal vrij negatief uit. Vooral werd aangeklaagd dat dit te veel en te vaak werd verengd tot briefing en communicatie van reeds genomen beslissingen. Waardoor de participatiebereidheid vanuit de buurt afnam (cf. ook Terpstra, 2009: 209). In die zin wordt gesteld dat de politie nog teveel naar de bevolking kijkt doorheen haar 'politiebril' (Enhus, 2003: 39). Het contact, ook bij de inspraak, werd ook als selectief ervaren, wie betere contacten had met bestuur of efficiënter lobbywerk deed, kreeg volgens de respondenten meer gehoor (cf. ook Crawford, 1997). Daarbij werd de druk van extreemrechts, ook in bewonersgroepen, als een probleem aangehaald en dan i.h.b. omdat dit tegenstellingen in de wijk verder versterkte. Burgers van allochtone origine participeerden daarentegen nauwelijks (cf. ook Bennett, 1998: 120). Ook dit versterkte het ervaren gevoel van ondoorzichtigheid en deed bijgevolg het wantrouwen over het beleid toenemen.

Onderlinge tegenstellingen manifesteerden zich in het gegeven dat actieve, positief ingestelde bewoners weliswaar het grootste vermogen hadden tot informele sociale controle in de wijk, maar daarin naar eigen zeggen belemmerd werden door een aanzienlijke grote groep van passieve, negatief ingestelde bewoners die zich uit het publieke leven terugtrokken en over alles en nog wat klaagden. Actieve bewoners voelden zich daarbij gevangen tussen de passieve bewoners enerzijds en het gebrek aan steun en openheid van de overheid anderzijds die het negativisme en gelatenheid van de passieve bewoners nog versterkte (cf. ook Skogan, 1988). Hierbij wordt opnieuw verwezen naar het belang van de 'just world theory' van Lerner (1980) waarbij positieve ondersteuning van burgers (en hun vermogen tot informele controle) een evenzeer, zometer belangrijke factor voor de steun en legitimiteit van overheidsbeleid vormt. Carr (2005) wees er in die zin op dat informele controle ook in buurten zonder hechte sociale cohesie, zoals hier het geval was, kan werken en wel indien de formele controle van overheid en politie hierbij versterking en ondersteuning bieden en zich dus in alliantie opstellen. Onderzoek in Nederland bevestigt dit gegeven en wijst op het belang van het creëren van buurtcoalities tussen burgers, politie en welzijnswerk (cf. ook onderzoeksvraag 3) (Terpstra, 2009: 203). Het is daarbij van belang te onderstrepen dat volgens de bevraagde bewoners en buurtactoren lokale initiatieven die het veiligheidsaspect overstegen, zoals wijkfeesten e.a., en die ook vanuit het buurt- en opbouwwerk kunnen worden ondersteund, minstens zoveel impact hadden op het lokale sociale netwerk en het welbevinden in de wijk dan bv. de overheidsinitiatieven betreffende de opknop van de straatinfrastructuur. Het ging hier om een andere mobilisatiekracht die ook zijn weerslag had op de perceptie van de wijk en de sociale cohesie en zo onrechtstreeks op het vermogen tot aanzwengelen van informele sociale controle. Hier kwam geen of-of verhaal naar boven, dan wel de nood aan een ruimer

beleid (o.m. via sociale cohesie) ter ondersteuning van de wijk, ook ten behoeve van de informele sociale controle. Gelijkaardige gegevens werden opgetekend bij Nederlandse projecten naar zelfredzaamheid en burgerparticipatie en waardoor de praktijk hiervan vele beperkingen en fricties kent (Terpstra, 2009: 213). Anderzijds roept dit alles de vraag op hoe sociale cohesie en informele sociale controle zich dan (best) tot elkaar verhouden (Terpstra, 2008: 246).

Anderzijds dient ook opgemerkt dat, mede onder impuls van een ruimer beleid van stadsherwaardering, in combinatie met het neerstrijken van culturele en artistieke actoren aangetrokken door goedkopere huisvesting, een instroom van jonge, ('witte') veeleer tweeverdieners op gang werd gebracht in de meer sociaal gedesorganiseerde wijken. Dit resulteerde in een dynamiek van 'gentrificatie' en zo onrechtstreeks in een (prille) versterking van de informele controle. Maar met enige vertraging stonden daar stijgende huisvestingsprijzen tegenover wat de druk op de maatschappelijk zwakkeren (waaronder ook passieve bewoners) versterkte en sociale verdringing op gang bracht en zodoende bestaande netwerken (en sociale cohesie?) afbrak en voor deze groepen de sociale desorganisatie verhoogde. De vraag blijft of de nieuwe bewoners blijven ook als de sociaaleconomische toestand van de wijk in zijn geheel verder zou verslechteren.

Perceptie en waardering van het gevoerde politie- en veiligheidsbeleid

Vanuit de wijk en de buurtrespondenten bekeken bleef community policing onderontwikkeld. Teveel werd het gewicht daartoe op de individuele politiemedewerker gelegd die daarvoor onvoldoende kennis en knowhow had en weinig ondersteuning en sturing kreeg vanuit de politieleiding. Contact en schakeling tussen politie en burger werden zodoende te zeer een individuele en dus erg wisselende zaak (zie ook onderzoeksvraag 1). Het droeg in die zin weinig structureel bij tot versterking van de informele controle. Men stelde de organisatorische gereedheid van de politie sterk in vraag om bevolkingsgericht te werken. De wijkwerking vond men daarbij te geïsoleerd van de rest van de politie en i.h.b. van de interventiewerking (zie ook onderzoeksvraag 1). Samenwerking of informatie-uitwisseling vanwege bewoners met de wijkpolitie hadden te weinig impact op de werking en het optreden van de interventiepatrouilles in de wijk. Dit optreden vond men dan ook te weinig gericht op de lokale noden en de informatie die de bewoners hierover aanbrachten.

Veeleer werd het veiligheidsbeleid gevoerd op basis van politionele gegevens, waarbij het in de eerste plaats de politie was die de prioriteiten bepaalde. Die bleken dan toch eerder op criminaliteitsbestrijding gericht te zijn dan op de lokale leefbaarheids- en samenlevingsproblemen. Niet dat politie deze alleen voor hun rekening dienden te nemen, maar net het gebrek aan afstelling tussen politie en andere, nieuw gecreëerde organismen (o.m. via de veiligheidscontracten) werd door de buurt aangekaart (zie ook onderzoeksvragen 2 & 3). Niet het gefocuste en probleemgerichte karakter van de aanpak werd verworpen, integendeel, dan wel het gebrek aan inspraak in de bepaling

van de prioriteiten. Wat uiteindelijk de steun aan en bijgevolg effectiviteit van de formele controle niet bevorderde.

Samenvatting en besluit

Community policing ontstond als reactie op het professionele misdaadmodel en wenste daarbij het publieke vertrouwen en waardering in de politie te herstellen. Dit werd nagestreefd door o.m. de bevolking op buurtniveau een grotere zeg te geven in politieprioriteiten en in de wijze van aanpak. In de uitvoering zou daartoe ook meer en systematisch contact met de bevolking worden onderhouden. De versterking van het gemeenschapsgevoel en mobilisatie van informele controle agents waarmee deze politiek gepaard zou gaan, zou op zijn beurt bijdragen tot het verminderen van de sociale desorganisatie en in die zin criminaliteit en onveiligheid in de buurt tegengaan.

De pogingen tot contact met de burger en de schakeling tussen sociale controle agents werden weliswaar waargenomen, maar zoals al aangegeven in onderzoeksvraag 1, vonden de bevroegde (vooral actieve) buurtbewoners en buurtactoren deze alsnog teveel afhankelijk van individuele inzet waardoor de duurzaamheid van de contacten en de investeringen daartoe in vraag werden gesteld (cf. hypothese a). Meer georganiseerde contacten i.f.v. van consultatie werden eveneens kritisch bekeken en dit vooral vanwege het gebrek aan reële inspraak, waardoor ook hier volgens de bevroegde actoren de tevredenheid over en legitimiteit van het overheidsoptreden werden gehypothekeerd. Anders gezegd, maatregelen m.b.t. wijkgerichte werking, bewonersvergaderingen en andere samenwerkings- en inspraakvormen droegen te weinig bij tot mobilisatie en ondersteuning van informele sociale controle agents (cf. hypothesen b & c) wat negatieve impact had op de effectiviteit en efficiëntie en ten slotte legitimiteit van de formele sociale controle (cf. hypothesen d & e) (Renauer, 2007: 76).

Zulk proces bleek volgens de respondenten bovendien niet enkel via formele sociale controle maatregelen te moeten verlopen maar diende gekaderd en ondersteund door andere stedelijke maatregelen tot renovatie en sociaal herstel in de buurt, i.h.b. in die buurten waar de sociale desorganisatie het grootste was (cf. ook Renauer, 2007: 76). Community policing werd daarom in een ruimere context van (de nood aan) *community governance* gesteld met een directe relatie tussen de kwaliteit en democratisch gehalte van resp. het lokale bestuur en de politiezorg (cf. ook Renauer, 2007: 76). Het bleek niet de politie te zijn die hierin een leidende en alles oplossende rol kon opnemen. Maar ook op dit vlak bestond, zoals het geval was met het politiebeleid, weinig historisch gegroeide praktijk van gedeelde besluitvorming en meer directe politieke inspraak. Decentralisatie van beleid en de belofte van meer schakeling in veiligheidsissues bracht in die zin een ruimere dynamiek van verwachtingen op gang maar die vooralsnog niet altijd tot tevredenheid leidden.

Het is bijgevolg nog maar de vraag of het via deze weg trachten te herlegitimeren van overheidsbeleid, hoe goedbedoeld ook, niet tot nog meer eisen en verwachtingen zou leiden en desgevallend, bij niet inlossing ervan, tot meer maatschappelijk ongenoegen. In die zin blijft het de vraag of de geobserveerde pogingen tot meer vertrouwen en tevredenheid niet integendeel tot meer wantrouwen en ontevredenheid zouden leiden. De tegenstellingen tussen actieve en passieve bewoners onderstrepen nogmaals het problematische karakter van de toch vrij consensuele benadering die aan de samenwerking met de burger ten grondslag ligt en waarbij de burger bovendien als een homogene groep wordt voorgesteld die dezelfde door allen gedeelde belangen zou verdedigen. Het inherent problematische karakter van de relatie politie-bevolking en de vrij ambivalente houding vanwege de burger t.o.v. de politie wordt daarmee miskend (Enhus, 2003b).

Bovendien wordt in deze ganse beweging van wijkgerichte werking de buurt zowel als plaats aangewezen waar problemen inzake desorganisatie zich manifesteren en waar de sociale cohesie daardoor afbrokkelt, alsook als de plaats waar de regeneratie ervan mogelijk is en een thuishaven kan bieden voor achtergestelde groepen. Volgens Duyvendak (2004: 28) zouden beide benaderingen tegengesteld aan elkaar zijn en vraagt de eerste benadering om een 'harde aanpak' van de buurt zelf en verwacht deze tevens alle heil in de vorm van instroom van buitenstaanders uit de middenklasse van buiten de buurt. De tweede benadering heeft vertrouwen in de capaciteit van de buurt om zichzelf te herstellen mits daar ondersteuning bij wordt gegeven. Uit onze gegevens blijkt dat deze tegenstelling misschien niet steeds zo scherp dient gesteld, en dat influx van buitenaf niet steeds dient samen te sporen met een harde aanpak van binnenuit. Gentrificatie door middenklasse groepen leidt anderzijds wel zeker tot verdere sociale verdringing. Niettegenstaande de inherente spanningen tussen deze twee benaderingen is het de vraag of de regeneratie, en dan vooral deze op eigen kracht, nog als een realistische doelstelling kan worden begrepen. Temeer daar in de beschreven ontwikkelingen van de laatmoderniteit de kaarten daartoe toch wel anders geschud werden.

Beleid t.a.v. politieel contact met de bevolking werd onder impuls van de 'pluralisering' van de politiefunctie (cf. onderzoeksvraag 2) daarbij deels getransfereerd naar de nieuwe veiligheidsfuncties die evenwel vooralsnog op weinig legitimiteit van de burger zouden kunnen rekenen. Verdere, ook ruimtelijke, dualisering van de samenleving en daaraan gekoppelde politiebeleid bemoeilijken het herstellen en instandhouden van vertrouwen en waardering, en dan vooral in de gebieden waar kwetsbare groepen werden 'gerelocerd' (Skogan & Hartnett, 1997: 111). Door de 'glokalisering' werden de sociale (en culturele) problemen die zich op buurtniveau manifesteren veel meer verbonden met problemen of zaken die de buurt overstijgen en kunnen deze bijgevolg nog moeilijk enkel en alleen met buurtgerichte instrumenten opgelost worden binnen de grenzen van de buurt. Het bestaande sociale weefsel en de informele controle kunnen daarbij in toenemende mate contraire vormen van orde en controle aanmoedigen (cf. onderzoeksvraag 1) wat meer conflict met politie en overheid

zal genereren (Terpstra, 2008: 246). Hoe kan men zich m.a.w. nog richten op samenwerking met de gemeenschap als deze (in gewenste zin) niet meer bestaat (Van den Broeck, 2001). Toegenomen (gewelds)criminaliteit ondermijnt daarbij in globo het maatschappelijk vertrouwen en versterkt het gevoel van risico en onzekerheid. De politionele fenomeengerichte aanpak hiervan is per definitie steeds beperkt. Indien deze gepaard gaat met toenemende acting-out optredens in de moeilijke gebieden kan het tijdelijk de waardering voor het optreden verhogen. Vooral buiten de buurt dan nog wellicht. Maar of daarbij op langere termijn de problemen opgelost geraken en dus het vertrouwen in politie en overheid ook zal stijgen is zeer twijfelachtig, ook gezien de procedurele rechtvaardigheid bij zulk optreden vaak wordt genegeerd (Murphy et al, 2008: 150). De vraag is ook of de in publicatie 5 beschreven 'actieve burgers' uit de, zo niet direct de financiële dan wel culturele, middenklasse, daarbij blijvend de druk aankunnen van voortrekker of 'voorganger' in de regeneratie(liturgie). Daar zal ook voor hen toch een inspanning naar meer en betere wijkvoorzieningen en verhoogde kwaliteit van de leefomgeving moeten tegenover staan, bv. in de vorm van voldoende faciliteiten inzake scholen, kinderopvang en groen in de buurt. Als dit alles er ondanks alle plannen niet of onvoldoende komt is de kans groot dat er opnieuw zal worden weggetrokken. Toenemende relocatie of opsluiting van kwetsbare groepen in de buurt, en desgevallend toenemende illegale economie, kunnen ook hier verder negatieve impact hebben op de interpersoonlijke relaties. Buurten met minder criminaliteit en onveiligheid worden daarbij niet automatisch plaatsen met hoge sociale cohesie en informele controle, en met een democratische besluitvorming omtrent veiligheidsbehoeften. (Hedendaagse) buurten worden gekenmerkt door machtsrelaties en dominantie en zijn per definitie ook uitsluitend (Crawford, 2004: 65-83) i.h.b. tegen indringers van buitenaf. Deze tendens zal zich door de dualisering en het gevoerde beleid toegespitst op openbare orde en broken windows aanpak, waarschijnlijk enkel maar doorzetten. Individualisering en responsabilisering lijken daarbij weinig ondersteuning te bieden aan ambities tot mobilisering van de informele controle. Besluitend kan worden gesteld dat dient gewaarschuwd voor al te hoge verwachtingen betreffende het herstel of verhoging van sociale cohesie in de buurt en van de informele controle daarbij. Ook dient daarbij gewezen voor overdreven verwachtingen van burgerinitiatieven op het vermogen tot meer informele controle en betere schakeling.

3.5. Onderzoeksvraag 5: Drie decennia van denken over politie en politiemodellen

Als algemeen besluit aan dit verhaal wordt ingegaan op de vraag hoe community policing als theoretisch model van politiezorg, door confrontatie met de beschreven praktijk en onder invloed van de (veranderende) maatschappelijke omgeving, verder evolueerde. Welke opties namen de verdere uitwerkingen van en variaties in het model daarbij voor de organisatie van de sociale controle en de verhouding en schakeling tussen formele en informele controlevormen in het bijzonder? Daarbij wordt vooral gesteund op de historische en conceptuele analyses zoals uitgevoerd in de publicaties 6 & 7 (Van den Broeck, 2007, 2008) en de impact van de laatmoderniteit hierop zoals o.m. verder uitgewerkt in publicatie 5 (Van den Broeck, 2002).

De ontwikkeling van de moderne politie

In publicatie 6 (Van den Broeck, 2007) werd een kritische analyse gemaakt van het beeld dat, geheel in de lijn van Hobsbawm's *invention of tradition*, vaak wordt geschetst van community policing met zijn wortels in de zgn. Angelsaksische burgerpolitie traditie. Vastgesteld werd dat vrij 'nostalgische' en zelfs romantische visies op samenleving en sociale orde hieraan ten grondslag lagen. Geschiedenis verwerd hierdoor tot 'pastiche' waarbij het verleden veeleer een slechte imitatie vormde voor een gewenst heden. Anderzijds biedt zulke historische terugblik wel de mogelijkheid om inzicht te verwerven in de historische politiepraktijken waarnaar wordt verwezen en de functie die deze hadden als vorm van sociale controle.

Waar de eerste sociale controle functies in beginsel nog sterk informeel en lokaal waren, werden ze desondanks al snel opgenomen in een ruimer geheel van meer formele controle instanties. Dit gebeurde binnen een feodale samenlevingsvorm waarvan in- en uitsluiting een van de meest essentiële karakteristieken vormde. Uit publicatie 6 blijkt overigens dat de zgn. burger(gerichte) politie steeds werd aangevuld met militieachtige handhavingsinstrumenten zoals bv. de *posse* of de *Yeomanry*. Deze traden in actie traden wanneer de zgn. burgerpolitie onvoldoende de sociale orde kon handhaven. Verschillende politievormen hebben steeds naast elkaar bestaan. Informele controle zonder sterke link met formele controle zou hierbij veeleer uitzondering op de regel vormen. Effectieve informele controle gedijde hierbij het best in een zeer begrensde samenleving waar mensen hecht aan hun gemeenschap verbonden waren en daarbij ook duidelijk kon worden aangegeven wie, door al dan niet tolerabel gedrag, zich in of buiten deze gemeenschap bevond of plaatste. Hoe sterker de informele sociale controle hoe meer dit in- en uitsluitingsmechanisme zou spelen.

De industriële en technologische revolutie deed deze lokale verbanden en samenlevingsvormen afbrokkelen en luidde een zeer lang proces in van mondialisering (globalisering) van economie en samenleving die gepaard ging met een toenemende mobiliteit tot en met de recente ontwikkelingen van de laatmoderniteit.

Bevolkingsaan groei, geografische mobiliteit, de opmars van privébezit en de marktprincipes deden het oorspronkelijke informele handhavingssysteem daarbij in zijn oude vroegen kraken. Gezien het karakter van de bedreiging van de sociale orde veranderde, wijzigde de wijze van handhaving van deze orde mee. Het leidde tot een verschuiving van politietaken met formalisering van de sociale controle op zowel, anachronistisch omschreven, bestuurlijk (preventie, openbare ordehandhaving) als gerechtelijk (opsporing en beteugeling van misdrijven) vlak. Het gaf aanleiding tot verdere differentiëring en specialisering van de politiefunctie. De politiefunctie en de modellen die eruit groeiden, vormden daarmee een aanpassing aan en weerspiegeling van de samenleving waarin deze functie werd uitgeoefend. In de woelige overgangperiode van rurale landbouwsamenleving naar industriële en verstedelijkte maatschappij zagen bovendien vele private en commerciële politievormen het licht. Ook hier bestonden verschillende politievormen naast en door elkaar. Daarom ook werd door de leidende politieke klasse sterk gedebatteerd over de noodzaak van een publieke, geformaliseerde maar ook gecontroleerde sociale controlevorm om de sociale orde te kunnen handhaven. Deze evolutie vond in 1829 haar beslag in de geboorte van de moderne Engelse politie. Tegelijk gaf de oprichter Peel daarbij al aan dat de geformaliseerde sociale controle niet zonder steun en input van de informele controle (traditie) in de samenleving kon. Louter politionele formele controle bleek, vooral vanuit maatschappelijke legitimiteit en politiek oogpunt, weinig effectief. Meer in de samenleving verspreide controle door disciplineren en surveillance van problematische groepen diende aanvulling hieraan te geven. Sinds Foucault (1975) weten we dat naast politie ook scholen, (psychiatrische) hospitalen, moderne gevangenissen e.a. daarbij uitgelezen technologie werden om (de aanvaarding van) disciplineren bij deze doelgroepen te bewerkstelligen. Het discours over het belang van het informele karakter en over de inwisselbaarheid tussen formele en informele controle (cf. *'the police is the public and public is the police'*) diende daarbij om de nieuwe functie en organisatie van politie maatschappelijk beter te doen aanvaarden. De lange termijn onderstroom was er echter een van formalisering en professionalisering. Begin 20^e eeuw werd met het professionele misdadbestedingsmodel, de politiewerking de rationale bureaucratische organisatie- en productiewijze van de moderniteit ingeleid. Het kan worden begrepen als een nieuw antwoord op de vraag hoe politie de sociale orde kan handhaven onder verander(en)de maatschappelijke omstandigheden. In dit geval was dat een sterk groeiende industriële en later 'Fordistische' samenleving waarbij de politie los diende te komen van sterke lokale patronagesystemen (cf. ook de film 'Gangs of New York') waardoor de formalisering en de afstand tussen politie en burger zich nog verder doorzette (Barlow & Barlow, 1999: 661).

Community policing

Hoewel het meer wijkgerichte contact en de 'watchmanstyle' zeker in West-Europa bij de politie nooit volledig verdween, kwam vanaf de jaren 1970 reactie op de formaliserende en centraliserende tendensen. In deel I werd beknopt de relatie omschreven tussen sociale controle en de beschreven veranderingen in de naoorlogse (consumptie)samenleving. Vooral de economische groei en voorspoed met zijn toenemende vrije tijds- en consumptiecultuur, de daaraan gelinkte ontzuiling en culturele revolutie leidden tot een ingrijpende democratisering en (wens tot) informalisering van de samenleving en zijn menselijke verhoudingen. Het was ook de tijd van de doorbraak van de beeldcultuur en het daarmee samenhangende belang van representatie en perceptie. Met enige vertraging sijpelden deze veranderingen door in het denken over en organiseren van politie. Wetenschappelijk onderzoek onderstreepte daarbij de limieten van de gangbare organisatie van de formele sociale controle op het vlak van effectiviteit, efficiëntie en ook legitimiteit, waarbij i.h.b. zeer kritische vragen werden gesteld bij o.m. de afschrikkingsthese, de reactieve en incidentgerichte werking, de afstandelijkheid t.o.v. de burger, de sterke arbeidsdeling intern en het gebrek aan democratische controle. Het doorschieten naar teveel formalisering werd daarbij op de korrel genomen. De ontluistering en zelfs 'ontmaskering' van de politie en vooral de politiepraktijken pasten in een progressieve tijdsgeest en daarbij samenhangende ruimere beweging tegen autoriteit en verdrukking en voor een meer egalitaire en rechtvaardige samenleving. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de start van de breuk toch veelal lag bij de wijze waarop politie de orde handhaafde bij grootschalige straat- en campusprotesten (cf. publicatie 1). Met andere woorden, de wijze waarop bedreigingen van de sociale orde werden aangepakt speelde een belangrijke rol in de afbrokkeling van de politionele legitimiteit. Als antwoord hierop werd aanvankelijk geopteerd voor verdere professionalisering en centralisering. In de loop der jaren zou de politie bovendien nog aanzienlijk ge(para)militariseerd worden (Kraska & Kappeler, 1997). Maar daarnaast ontstond, deels buiten de politie, een tegenbeweging die net decentralisering en informalisering propageerde. Zoals in de geschiedenis meermaals het geval was (supra), bleven deze twee benaderingen als 'iron fist *and* velvet glove' (Platt et al, 1982) verder naast en soms door elkaar bestaan.

Community policing stond daarbij voor een meer gedemocratiseerde, transparante (en controleerbare), 'geïnformaliseerde' sociale controle op mensenschaal (de buurt) en dit gekoppeld aan een meer democratische en minder hiërarchische interne organisatiewijze. De uitoefening van formele sociale controle diende gecombineerd en (meer) ondersteund door de revitalisering van de buurt en zijn informele sociale controle vermogens. Dit voluntaristisch perspectief veronderstelde dan ook een grotere politionele penetratie van het sociale. Daarbij werd onderliggend deels teruggeslagen naar een Durkheimiaanse zienswijze waarbij (angst voor) criminaliteit en verloedering werden beschouwd als symptomen van sociale desorganisatie en deprivatie. De (incidentgerichte) aanpak van deze symptomen diende, in partnerschap met anderen, gecombineerd met meer probleemoplossende interventies naar de factoren van sociale

en ook culturele desorganisatie die erachter schuilgingen. Het bevolkingsgerichte en probleemoplossende perspectief dienden daarbij onderling op evenwichtige wijze met elkaar verbonden (cf. publicatie 5). Zulke ziens- en werkwijze zou de politie ook opnieuw (democratisch) kunnen legitimeren, vergelijkbaar met hoe Peel in de 19^e eeuw zijn moderne politie maatschappelijk wou doen inbedden en aanvaarden. Daarmee kon een slingerbeweging worden vastgesteld in het denken over politie, van toenemende formalisering naar de wens tot herstel van informele controle mechanismen. In de naoorlogse samenlevingen met meer (vraag naar) politieke democratie zou dit legitimeringsaspect vooral via aanvaarding van het gezag dienen te verlopen.

COP, POP, Broken windows en andere modellen in het licht van de laatmoderniteit

Op het moment dat de ideeën omtrent community policing einde jaren 1980 en verder in de loop van de jaren 1990 effectief ingang begonnen te vinden in de politieorganisatie verstreken er omzeggens al twee decennia. Daarbij werd community policing een verhaal van creatieve spanning tussen een extern aan de politie ontwikkeld concept en de moeizame doorstroming en herdefiniëring ervan in de politieorganisatie (cf. onderzoeksvraag 1) en dit tegen het licht van een veranderende maatschappelijke omgeving die sindsdien vooral begrepen wordt als de verdere ontwikkeling van de laat- of postmoderniteit in termen van verdere mondialisering en deregulering van de economie. In publicatie 7 (Van den Broeck, 2008) werd deze evolutie verbonden met de ontwikkeling van opeenvolgende politie- en veiligheidsmodellen die zodoende symbool kunnen staan voor aanpassingen en transformaties van de community policing filosofie en al zijn verschillende aspecten, aan deze veranderende maatschappelijke omstandigheden. Daarmee werd en wordt geen determinisme gepropageerd want de modellen volg(d)en elkaar in realiteit niet noodzakelijkerwijze chronologisch op en kunnen bovendien tegelijk (in delen van de organisatie) en in onderlinge concurrentie voorkomen (Ponsaers, 2001a).

Mondialisering en deregulering, ook gekend onder de noemer van globalisering, brachten een sterke (letterlijke en sociale) mobiliteit op gang van goederen, geld, mensen en informatie. In combinatie met de technologische revolutie o.m. in de communicatietechnologie (satelliet tv, gsm, mail, internet...) kwam daardoor het lokale in een veel sterker verband met het nationale en vooral transnationale te staan. De ganse wereld stroomde binnen. Hier (wij) en ginder (zij) kwamen veel dichterbij elkaar. Alles werd globaler, ook de vraagstukken betreffende criminaliteit en onveiligheid, en het inter- en transnationale kreeg tegelijk een grotere lokale relevantie en impact (Robert, 2000). Het lokale verdween dus zeker niet maar werd ingeschakeld in een veel ruimer geheel. Dit resulteerde in wat tegenwoordig als *glocalism* of glocalisering wordt omschreven. Maar tegelijk verslaptten de mogelijkheden om op nationaal en internationaal vlak door overheidsbeleid regulering te brengen.

De oorspronkelijke ideeën uit het community policing model m.b.t. horizontalisering, nabijheid en schaalverkleining kwamen daarbij in contrast te staan met toenemende maatschappelijke schaalvergroting en verticalisering en kregen daardoor een andere functie. De idee van op lokale schaal te besturen via en door de gemeenschap en haar informele sociale controle potentieel ging daarbij een functioneel element vormen ter compensatie van de afnemende mogelijkheid om te besturen doorheen de (ganse) samenleving als gevolg van de deregulering en vrijmaking van de markt. Of daarmee de problemen in de buurt ook nog effectief konden worden aangepakt lag minder voor de hand maar minstens diende de boodschap verkondigd dat dit de bedoeling was. Het ganse discours over het belang van de angst- en onveiligheidsgevoelens en de inzet van voetpatrouilles, zoals bv. niet toevallig werd gepropageerd bij de eerste community policing experimenten in verpauperde buurten van het Amerikaanse Detroit (cf. Flint), passen in deze optiek. In dit verband werd in publicatie 7 dan ook gewag gemaakt van het toenemende belang van imago management (zie ook infra reassurance policing).

Of daarbij het ook nog echt de bedoeling was effectief inspraak te geven in politieprioriteiten kan worden betwijfeld. Feit is alvast dat, zoals ook aangetoond in onderzoeksvraag 4, zulk in de praktijk niet vaak werd opgetekend en indien wel dan nog veeleer in middenklasse buurten en voor een beperkte strata van burgers (Skogan & Hartnett, 1997). Problem – oriented policing of POP dat in de loop van de jaren 1980 deels naast community policing werd ontwikkeld, bracht daarbij al de eerste kritische geluiden en correcties aan m.b.t. de mogelijkheden tot en nut van duurzaam contact met de bevolking. Ook werden via de POP filosofie de limieten duidelijk gemaakt van hoever democratische inbreng en controle op politiewerk, prioriteiten en wijze van aanpak konden gaan. Waar in de penologie de ‘nothing works’ these werd gevolgd door pragmatische aanpassingen van het ‘justice model’, zo kan de POP benadering worden begrepen als een pleidooi voor een meer pragmatische, systematische en ook technische (cf. methodieken zoals SARA, RORON e.a.) politionele aanpak. Daarbij mag, onder druk van de gestegen misdaadcijfers in de laatmoderniteit, en de impact van het New Public Management, de toenemende vraag naar meer professionalisme en efficiëntie niet worden onderschat. In België werd dit veruitwendigd door o.m. meer beleidsmatige sturing (via o.m. de ZVP), de verticalisering van de politiezorg in functionaliteiten, de opgang van de kwaliteitszorg en het zgn. excellente politiezorg model. Het lokale bleef hierin belangrijk, maar niet meer zozeer vanuit oogpunt van lokale democratie en het werken aan (ongelijke) maatschappelijke verhoudingen op buurtniveau. In de kering nam de aandacht voor de maatschappelijke achtergronden en deprivatie verder af. De inbreng van de bevolking en informele sociale controle mechanismen werd daarbij pragmatischer en deels geïnstrumentaliseerd tot o.m. een vorm van goede informatievoorziening ook en vooral ten dienste van de formele sociale controle. In die zin sloot deze eerder POP dan COP benadering nauwer aan bij politiecentrische visies en integreerde bijgevolg beter in de bestaande politiecultuur, zoals ook blijkt uit de cases van publicatie 1 en de uitwerking ervan in onderzoeksvraag 1.

Zoals Durkheim en ook de Chicago school al benadrukten, leiden meer sociale en economische mobiliteit en vooral meer deregulering doorgaans ook tot meer sociale desorganisatie op lokaal vlak. Goed opgeleide werknemers konden deels meeprofiteren van de vermarkting van de samenleving, maar onderaan de maatschappelijke ladder werd het leven er enkel harder door. Grote groepen slecht(er) opgeleide arbeidskrachten kregen af te rekenen met verscherpte concurrentie door de vrijmaking van de arbeidsmarkt alsook door de instroom van (illegaal) immigrerende arbeiders. Normale socialisatiemechanismen in de privésfeer, ook en vooral bij immigrantenfamilies, werden daarbij verstoord. De harde confrontatie tussen zeer verschillende normen en waarden en culturele gewoontes tussen de landen van herkomst en van aankomst droegen hiertoe bij. De bestaansonzekerheid nam vanaf de jaren 1980 en 1990 voor iedereen sterk toe. Het risicodenken won daarbij enorm aan belang en de risico's en hun oorzaken werden daarbij eveneens geglobaliseerd. Het verhaal en evolutie van deregulering en vermarkting kenden winnaars en verliezers. Het mondialiserings- en dereguleringsproces bevatten daarbij zowel een *delocalisering* van sociale systemen, als in de kring een proces van *relocalisering*. De afstand tussen de winnaars en verliezers groeide daarbij niet enkel maatschappelijk en materieel maar ook ruimtelijk en cultureel (Robert, 2000: 224). Het individu verkreeg volgens Bauman (1998) daarbij nog een volwaardige identiteit in de mate dat deze (nog) kon deelnemen aan het normale consumptiepatroon. In de Westerse postindustriële wereld betrof dit niet enkel goederen maar ook diensten. Sociaaleconomische ongelijkheden werden daardoor versterkt met toenemende culturele verschillen en ongelijkheden. Waar de samenleving aan de 'bovenkant' werd gemondialiseerd en eengemaakt, verbrokkelde ze deels aan de onderkant in bepaalde wijken en buurten en ging de sociaaleconomische dualisering gepaard met een culturele verwijdering en vervreemding.

De niet-participatie aan het economische (deels nomadische) verkeer van nogal wat inwoners, en vooral jongeren, deed voor hen de gere-localiseerde woon en verblijfbuurt aan belang winnen gezien het een van de weinige mogelijkheden en plaatsen werd om sociale relaties op te bouwen en identiteit en status te verwerven. Het belang van de groep, met eigen eer- en gedragscodes en de verdediging van het groepsterritorium resulteerde niet zelden in een geheel verschillend socialisatieproces. Dit versterkte de (contraire) informele lokale sociale controle in oppositie tegen de externe (formele) sociale controle instanties zoals politie, toezichtsfuncties maar ook veiligheidsberoepen, hulpdiensten, scholen e.a. (Terpstra, 2004: 246). De sociale orde in de buurt privatiseerde daarmee ook deels. Beter schakelen tussen formele en informele controlemechanismen en onderling mobiliseren werden daarbij erg moeilijk. Als gevolg hiervan dienden formele sociale controle instanties zoals politie in toenemende mate ingezet in het beheren en beheersen van (de openbare orde in) specifieke lokale territoria en de ruimtelijke en territoriale interacties van groepen hierin (Robert, 2000).

Grenzen werden daarbij belangrijker om te bepalen wie in bepaalde territoria in/uit kon. Politionele acties na openbare ordeverstoringen of tegen illegalen bv. worden door

Garland (2001) omschreven als acting-out strategieën en kregen de functie van het trekken van letterlijke maar ook en vooral figuurlijke, culturele grenzen van de gemeenschap en wie er al dan niet toe behoorde. Dit deed de 'criminologie van de ander' aan belang winnen. Het zoeken naar en terugplooiën op een vroegere identiteit vormde een belangrijk neveneffect van de culturele vervreemding en dualisering. De heropleving van religie als identiteitsvorming waarbij i.h.b. het aanspreken op (en nawijzen van) de moslimidentiteit van veel immigranten na 9/11 toenam, deed de maatschappelijke afstand tussen groepen in en buiten de 'moeilijke wijken' verder toenemen. Dit versterkte het wij/zij denken. Als een vorm van *selffulfilling prophecy* kregen bepaalde wijken en hun inwoners, ook via verdere reële (moslim)radicalisering, daarbij het etiket van 'vijfde colonne' van het (moslim)terrorisme. Bescherming van het publiek in termen van risicobeheersing en het nemen van voorzorgen, ook en vooral tegen terrorismedreiging werd een dominant thema.

De impact van deze ruimtelijk en maatschappelijk dualiserende tendensen werd vervolgens zichtbaar in het politiebeleid en waarbij verschillende groepen en plaatsen verschillende versies van, op de 'community' gerichte, politiezorg zouden krijgen. Het is in deze context dat de opgang van de broken windows benadering kan worden begrepen. De Durkheimiaanse desorganisatiethese werd daarbij omgedraaid in de mate dat symptomen van criminaliteit en verval, desorganisatie of 'sociale wanorde' vooraf gaan. Bijgevolg moest, in tegenstelling tot het oorspronkelijke community policing discours, niet langer de sociale en culturele desorganisatie cq. deprivatie worden aangepakt om criminaliteit en wanorde (of verval) tegen te gaan, maar diende integendeel gefocust op de aanpak van criminaliteit en verloedering. Daarbij won de openbare orde functie van politie sterk aan belang. De toenemende politionele en bestuurlijke aandacht voor ordeverstoringen, ook in de vorm van aanpak van overlast en 'incivilities', hoe reëel en storend deze ook zijn, kreeg binnen deze context een andere functie en werd daarbij a.h.w. een symbool voor de angst en onzekerheid die een structureel onderdeel van de risicosamenleving ging uitmaken. Handhaven van de orde werd daarbij een vorm van criminaliteitspreventie. Community policing erkende en dit in tegenstelling tot de officieel gangbare en gepropageerde criminaliteitsbestrijding, mede op basis van de uitkomsten van de Kansas city experimenten in de jaren 1970, de veel grotere aandacht dat ordehandhaving op microniveau in de politiepraktijk kreeg en diende te krijgen. In die zin werd aansluiting gezocht bij hoe in de praktijk discretionaire onderhandelings technieken, en vormen van straatsepot van bv. de watchman style agent, werden aangewend bij het oplossen van incidenten. Welk niveau van orde er dan diende gehandhaafd, en wat daarbij als ordeverstoring moest worden geïnterpreteerd en hoe dit diende afgehandeld, kon daarbij wel variëren. Als element van democratisering stelde het community policing model dat de burger, en de maatschappelijke omgeving in het algemeen, daarom op een of andere wijze meer inbreng zou moeten hebben in deze vragen en aldus in welke orde op microniveau diende gehandhaafd. Broken windows plaatste deze discretionaire afhandelingen evenwel in een ideologisch verschillend perspectief. Het ontnam de burger daarbij verder zeg over welke orde er diende gehandhaafd of gaf hierover in selectieve zin

inspraak voor enkel welbepaalde zgn. *law abiding citizens*. In die zin werd de aandacht voor de ordehandhavende ‘peace keeping’ activiteiten binnen het community policing model als alternatief voor de pure crime fighting, ideologisch gerecupereerd en terug binnen de contouren van de bestaande maatschappelijke status quo gebracht. (Informeel) sociale controle werd daarbij opnieuw vooral functioneel ten behoeve van in- en uitsluitingsmechanismen (cf. supra, publicatie 6). Gecombineerd met een toenemend punitief klimaat en een heropbloei van de rationele keuze theorie in het strafrechtsbeleid (Garland, 2001) deed dit de community policing benadering in een individualistisch en mogelijk uitsluitend perspectief belanden. Waardoor de broken windows benadering bijgevolg als een ‘neo realistische’ versie ervan kon worden omschreven (cf. publicatie 7). Zero tolerance policing kan ten slotte daarbij verder als een ‘getuned’ of ‘iron fist’ versie worden begrepen waarbij de broken windows analyse en de ordehandhavende strategieën nog verder geïncorporeerd werden in de door Garland (2001) beschreven coping en vooral acting out strategieën van de criminele politiek van de laatmoderniteit. Ook in die zin werden in verschillende settings en i.h.b. plaatsen, wijken of buurten, uiteenlopende (community) policing strategieën ontwikkeld en aangepast aan de verschillende bedreigingen van de sociale orde. Wat resulteerde in zowel ‘iron fist’ als ‘velvet glove’ versies van (op de community gerichte) politiezorg. Dat de betere wijken daarbij wellicht meer en zachtere vormen van community policing ontvangen en de moeilijkere buurten integendeel minder en hardere werd in publicatie 5 al als de toepassing van het Mattheüseffect in de criminele politiek omschreven.

Met de broken windows benadering werd tevens het al vermelde imago management verder versterkt. Naar analogie van de (uit zijn context gerukte) sociaalpsychologische experimenten omtrent het bevorderen van verval, werd in het befaamde artikel over ‘broken windows’ van Wilson en Kelling (1982) benadrukt dat indien in een gemeenschap het beeld leeft dat de maatschappij of de buurt tekenen van verval vertoont, dit zich als een zichzelf realiserende voorspelling ook zo zal voordoen, o.m. door aangepast en anticiperend gedrag. Daarom dienen de signalen van verval aangepakt. Mocht dit de criminaliteit uiteindelijk toch niet doen dalen, zal dit toch de kwaliteit van het leven verhogen omdat minstens de positieve indruk van een meer veilige buurt wordt bestendigd. Daarmee werd in publicatie 7 geargumenteed dat dit de ‘politie-als-drama’ metafoor verder versterkte. In die zin nam het belang van perceptie sterk toe, wat mede de opkomst verklaart van o.m. bevolkingsbevragingen m.b.t. angst en onveiligheidsgevoelens, het meten van voorkomen van buurtproblemen alsook van tevredenheidspeilingen over politieoptreden en de toegenomen toepassing van zulke instrumenten in politie- en veiligheidsbeleid (cf. kwaliteitszorg, EFQM e.a.). Wanneer beeld en realiteit onderling sterk vervlochten geraken, beelden deels echt worden en de werkelijkheid een beeld wordt, kan worden gesproken van ‘hyperrealiteit’ (Schwartz & Friedrichs, 1994).

Door de globalisering werden het private domein en de privé relaties uitgebreid en meer permeabel, waardoor publiek en privaat door elkaar gingen vloeien en het private meer impact kreeg op het publieke (Shearing & Stenning, 1987). Dit betekende ook een

uitbreiding van de nood aan, en bijgevolg verhoogde druk tot, sociale controle in zowel het private als publieke domein. Voor de lokale overheid alleen werd dit een nog moeilijk uitvoerbare opdracht. Wat tot vormen van allianties en contracting leidde o.m. via een toename aan neo-professionele semipublieke of private toezichtsfuncties. De opgang van dit laatste kan vanuit historisch perspectief (publicatie 6) daarbij worden gezien als een indicatie dat de gangbare politiefunctie en handhavingswijzen van de sociale orde in een transitiefase verkeren (Zedner, 2006). Deze nieuwe (of hernieuwde) functies verspreidden zich zowel in publieke, private en vooral semipublieke ruimtes (cf. shoppingcentra, parkings, sportinfrastructuur e.a.). Hun aanwezigheidspolitiek had vooral een territoriale functie en i.h.b. het bezetten van de ruimte opdat niemand anders ze zou kunnen monopoliseren. In de publieke ruimte werden ze als onderdeel van het contractuele bestuurlijke veiligheidsbeleid vooral ingezet in de meer sociaal zwakkere wijken (supra onderzoeksvraag 2). Hoe meer de problemen in deze wijken het intra-buurt karakter overstegen, hoe minder effectief dit toezicht en de daaraan gekoppelde mobilisatie van informele controlemechanismen nog kon zijn. Ook de tendens tot contraire informele controle (supra) versterkte dit gegeven verder. Waardoor ook hier de vraag naar meer (geformaliseerde) ordehandhaving toenam. Het gebruik van onderbetaalde, ongekwalificeerde en onvoldoende opgeleide arbeidskrachten (in soms precaire statuten) voor toezicht en controle versterkte dit en kon daarbij bovendien symbool staan voor wat men nogal cynisch kan omschrijven als een toenemende inzet van het subproletariaat om elkaar te controleren. De legitimiteit van politionele 'ersatzfuncties' bij de bevolking bleef daarom ook behoorlijk laag. Ter compensatie werden allerlei bijkomende sociale projecten opgestart maar daarbij speelde de bestuurlijke versnippering sterk parten. Sociale preventie is steeds een moeilijke en onuitgeklearde zaak gebleven (Crawford, 2004: 71) die haar plaats in het geheel van de veiligheidsketen nooit goed heeft kunnen innemen. Waardoor de schakeling en koppeling met de andere veiligheidsactoren en i.h.b. politie moeilijk lukte. Uiteindelijk (cf. onderzoeksvraag 3) kon een toenemende bestuurlijke leemte worden vastgesteld in het gepropageerde integrale veiligheidsbeleid en dito in de zgn. veiligheidsketen. Het is verder sterk de vraag of voor de geviseerde doelgroep het gevoerde beleid nog veel soelaas bracht en niet eerder een, zoals in vorenstaande beschreven, insluiting in de territoriale begrenzing bevestigde en tegelijk een uitsluiting van andere maatschappelijke en ruimtelijke gebieden. In die zin bevoordeelde zulk beleid zij die meer politie willen (voor de controle van anderen) ten koste van hen die eigenlijk ook en vooral meer controle *over* politie wilden (Brogden & Nyhar, 2005: 61-62).

Waar het bij elkaar brengen van formele en informele sociale controle agents al bij al een schakelende en middelpuntzoekende werking had moeten hebben ontstonden mede daarom ook centrifugale effecten. De politie schoof bijgevolg taken door naar de toezichtsfuncties om druk van de eigen ketel te halen. Dit kan ook als een vorm van uitfiltering in de zin van Garland's '*defining deviance down*' worden begrepen (supra deel I). Daartoe werden, ook omwille van de in vorenstaande beschreven problemen, de bevoegdheden uitgebreid en de G.A.S. wetgeving verder uitgebouwd. Burgers worden

ondertussen in dezelfde zin verder geresponsabiliseerd, o.m. in de vorm van het aanzetten tot het nemen van techno-preventieve maatregelen alsook tot het opstarten van B.I.N.'s en W.I.N.'s. Ook dit werd door Garland als een bijkomende aanpassingsstrategie aan de realiteit van de laatmoderniteit omschreven. Dit alles kan bovendien als een manier worden aanzien voor het strategisch 'bufferen' van de politieorganisatie waardoor de traditionele rol criminaliteitsbestrijding kan worden gevrijwaard (Zhao, 1996). Uit de beschreven evoluties in onderzoeksvraag 1 blijkt dat deze criminaliteitsbestrijding, i.h.b. wat het proactieve aspect ervan betreft, dan in toenemende mate via fenomeengerichte projectwerking wordt ontwikkeld (cf. prioriteiten in de zonale veiligheidsplannen), en in die zin (in het beste geval) eerder aansluit bij het POP dan het COP aspect van community policing.

De daarbij gepaard gaande (druk tot) terugtrekking van politie op zgn. 'kerntaken' deed bovendien de vraag naar nieuwe politiefuncties op lokaal vlak of micro-niveau terug toenemen. Wat door de lokale besturen werd gehonoreerd in de vorm van nieuwe en uitgebreide toezichts- en beteugelingsfuncties. Gezien de gestegen maatschappelijke vraag om meer veiligheid kon dit de overheid bovendien ook een vernieuwde politieke en maatschappelijke legitimering geven en dit ter compensatie van een afnemende effectiviteit van beleidsinstrumenten op andere domeinen. De centrale overheid financierde deze contracting om via netwerking sterker gekoppeld te geraken aan het lokale niveau. Vanuit centralistische traditie entte de administratieve en gepolitiseerde opvolging en controle van deze contracten vrij slecht op de lokale realiteit. De ambigue relatie tussen centraal en lokaal bestuur bemoeilijkte de coherentie van zowel de initiatieven als de opvolging ervan. Uit de reflecties van de onderzoeksvragen 2 en 3 over deze nieuwe sociale controlefuncties blijkt dat hiermee de 'broken windows' en ordehandhavende wending niet meer tot de politie beperkt bleef. Als antwoord op de groeiende criminaliteits- en overlastproblemen en de maatschappelijke vraag om bescherming hiertegen blijkt de (ordehandhavende) politiefunctie, ook als vorm van een 'netwidening', door de ganse evolutie deels getransfereerd te worden naar andere en soms nieuwe controle- en toezichtsfuncties en organisaties incl. technische vormen van sociale controle zoals camerabewaking. Deze worden a.h.w. in een junior partner strategie of onderaanneming ingeschakeld in het ruimere (bestuurlijke) veiligheidsbeleid. Bij de aanpak van de jeugdcriminaliteit, waarbij rondhangende jongeren en jeugdbendes (voor velen terecht) als een grote bedreiging van de sociale orde in de laatmoderniteit worden aanzien, werden daarbij bovendien aspecten van de politionele individualiserende en responsabiliserende aanpak getransfereerd naar de sociale sector. De 'vroeghulp' en monitoring van problematische opvoedingssituaties of oediposcopie kunnen daarbij, ondanks de zeer zeker goede resultaten inzake recidivecijfers die hierbij werden geboekt, ook worden begrepen als vormen van risicoscreening. Waarbij de medico-psychologisering en therapeutisering van de sociale problemen tegelijk ook een verhoogde controle in de privé sfeer van jongeren en gezinnen met zich meebrachten. De vraag dringt zich op of daarbij ook niet de private orde meer in de finaliteit van de openbare orde werd ingeschakeld alsook of de grotere penetratie van het sociale wel nog in revitalisering van de informele controle

resulteerde dan wel in versterking van de formele controle. Waar werd gestreefd naar een vermaatschappelijking van de politiefunctie met meer ‘burgerinbreng’ in de politieorganisatie en ‘informalisering’ en tempering van de formele sociale controle functie, kan als gevolg van deze evoluties worden gewag gemaakt van een tendens tot voortschrijdende proliferatie en diffusering van politiebevoegdheden, met een *‘fetishization of space* (Cohen, supradeel I), wat tot verdere (quasi) formalisering en, met een neologisme omschreven, ‘verpolitiealisering’ van de sociale controle functies leidde. ‘Police’ evolueerde daarmee verder tot ‘policing’ waardoor dit laatste (opnieuw) een ruimer geheel van maatschappelijke ordening ging bestrijken zoals dat ook het geval was in de periode voor de eerste moderne professionele politieorganisaties het licht zagen (Zedner, 2006). Uit het historische overzicht (publicatie 6) blijkt dat (i.h.b. informele) sociale controle daarbij vooral de functie krijgt van het bevestigen van in- en uitsluitingsmechanismen en het daarbij aangeven van waar de grenzen van de (ook morele) gemeenschap zich bevinden, en wie zich daar door zijn gedrag al dan niet buiten plaatst.

Alle deregulering ten spijt en ondanks het daarbij passende discours van *‘downsizing the State’* werd de machtsuitoefening van politie en overheid in zulk perspectief uiteindelijk niet afgebouwd en geïnformaliseerd, doch getransformeerd en in de vorm van het ‘plural policing’ model verspreid over meerdere organisaties en functies in de civiele samenleving. Informele sociale controlevormen en i.h.b. hybride en semiprofessionele controlevormen werden daarbij, deels onder de banier van revitalisering en mobilisatie, verder verweven en ingeschakeld in een veel breder en ook bestuurlijker (complex van) veiligheidsbeleid. Deze transformatie naar wat we kunnen omschrijven als quasi formele controle past dan in de evolutie naar een quasi politie(functie) die meer en meer wordt ingezet ten behoeve van de handhaving van een quasi strafrecht. In deze zin kan worden geobserveerd hoe de overheid ondanks het discours van de terugtrekkende staat haar ‘hegemonie’ in ‘Gramsciaanse’ zin verder ging vrijwaren en ev. versterken. De idee van politiezorg door en in toenemende verwevenheid met netwerken past in dezelfde benadering van governmentality en hoe sociale controle volgens Foucault daarbij meer capillair werd. In de steeds snellere en globaal geschakelde informatiesamenleving wonnen informatiebeheer en uitwisseling (cf. ILP) daarbij sterk aan belang. Dit is zeker het geval sinds 9/11 en de strijd tegen ‘extremistische’ cq. terroristische groepen alsook tegen georganiseerde misdaadorganisaties die zich daarbij eveneens in toenemende mate in zulke netwerken zijn gaan organiseren. Het politiewerk op het lokale niveau verloor daarbij deels zijn ‘nabij’ belang en werd in meer verticale zin ingeschakeld i.f.v. deze informatie-inzameling. De idee van nodale politiezorg past in hetzelfde toenemende belang van mobiliteit van personen en informatie. Waarbij de nodale knooppunten ook concentraties van onveiligheidsfenomenen met zich meebrengen en dat in omstandigheden en plaatsen waarbij nog weinig informele sociale controle mechanismen kunnen bestaan. Deze ganse evolutie zet de schakeling van informele en formele controle verder onder druk en lijkt vooralsnog tot formalisering te leiden maar dan wel op een meer hybride, technische, diffuse en daarom deels ook ‘zachtere wijze’.

In publicatie 7 werd deze ganse evolutie verder geïnterpreteerd vanuit het perspectief van de laatste loot aan de community policing boom, nl. reassurance policing. Daarbij werd de vraag gesteld of hiermee een tegenreactie en een compenserende slingerbeweging op de beschreven evolutie kon worden vastgesteld. Reassurance policing werd in het licht van de voorgaande ontwikkelingen in politiemodellen in de eerste plaats geïnterpreteerd als een poging tot synthese van de met community policing gerelateerde politiemodellen. Daarbij trachtte reassurance policing de belangrijkste resultaten te integreren van drie decennia onderzoeken en denken over politie. Vertrokken werd van de beschreven toegenomen impact van de broken windows these. Daarbij werd de relevantie erkend van de nood van de aanpak van wanorde en verval in de buurt. Maar reassurance policing plaatst, in tegenstelling tot broken windows, wanorde en criminaliteit niet meer als causale factoren tot elkaar maar ziet ze eerder als twee effecten afkomstig van de sociale desorganisatie op buurniveau. Reassurance policing zoekt in deze zin deels terug aansluiting bij de oorspronkelijke uitgangspunten van community policing maar dit zonder het toegenomen belang van wanorde en overlast te miskennen. Wanorde en verval vormen, in Durkheimiaanse zin, 'signalen' voor vooral ook de toegenomen angst en sociale en culturele vervreemding in de risicosamenleving. Het ontdeed de broken windows benadering van zijn scherpste ideologische kantjes. Het integreerde daarbij pragmatisch de relevantie van plurale politie-initiatieven om deze uiteindelijk te proberen onder te brengen in één conceptuele 'paraplu'. Interessant daarbij is de hernieuwde ambitie tot geoptimaliseerde schakeling tussen formele en informele agents, o.m. via de verbeterde '*bedside manners*' attitude bij de politie (en andere organisaties?) en de koppeling aan principes van 'procedurele rechtvaardigheid'. De nood aan betere relaties met de burger werd daarbij aangevoeld als gevolg van de zgn. '*reassurance gap*' waarbij dalende criminaliteitscijfers toch niet resulteerden in minder angst- en onveiligheidsgevoelens en meer tevredenheid over politie. Deze evolutie illustreerde hoe in een risicosamenleving besturen door politie en veiligheid geen volledige oplossingen kunnen bieden voor de maatschappelijke gevoelens van vervreemding en angst. Bijgevolg kan in zulke context nooit voldoende worden tegemoetgekomen aan de vraag voor controle en politie.

In kritische zin werd in publicatie 7 hieraan nog toegevoegd dat deze attitude uiteindelijk meer zou moeten betekenen dan een hernieuwde aandacht voor de police-community relations, als onderdeel van het bewuste imago management, waarin ook veel community policing initiatieven bleven steken. Maar dat ook daadwerkelijke impact zou moeten kunnen worden bekomen op de wijze van aanpak van de politie en de inbreng hierbij vanuit de burger. Uit de gegevens behandeld in onderzoeksvraag 4 blijkt dat betrokken en geëngageerde burgers in de (moeilijke) wijk(en) blijvend ernstige vragen stellen bij zowel de organisatorische gereedheid van de politie om effectief bevolkingsgericht te werken als bij de bereidheid burgers hierin een zeg te geven. Uiteindelijk bleken vrij discutabele en al te consensuele verwachtingen betreffende bevolkingsinspraak en de relatie politie-bevolking in het algemeen aan de basis te liggen van vele community policing initiatieven. Waarbij er al te gemakkelijk van uitgegaan

werd dat de burger het politieoptreden wel zou waarderen en de politie bovendien het beste wist wat de gemeenschap wou. Er dienen in die zin blijvend fundamentele vragen gesteld te worden bij de verbinding community en policing, wat *a contrario* dan als een zgn. oxymoron kan worden begrepen. Of hoe men twee aan elkaar tegengestelde begrippen toch trachtte te kunnen schakelen. In de twee à drie decennia van projecten, hervormingen en beleidsinitiatieven werd deze fundamentele problematiek eigenlijk nooit verder ter harte genomen laat staan uitgeklaard (Enhus, 2003a). Maar daarmee zijn we terug aanbeland bij vele vragen, discussies en stellingnames zoals ze bij de uitgangspunten van het community policing model drie decennia geleden al werden geformuleerd. Wat daarbij ondertussen wel duidelijk werd, is dat deze vragen en bedenkingen niet meer beperkt kunnen blijven voor enkel de reguliere politie maar ook voor vele andere nieuwe vormen van handhavingsfuncties moeten gelden. Bovendien dient in aanmerking genomen dat (ook) reassurance policing zeer moeilijk zal te realiseren zijn in gebieden waar de relatie politie-bevolking al zeer slecht is en men liefst zo weinig mogelijk nog met politie en overheid in contact komt (zie ook Terpstra, 2008). De vraag blijft op welke 'signal crimes' en 'signal risks' de politie en andere functies zich uiteindelijk zullen richten. Bovendien blijft het reassurance policing model vrij onduidelijk over de vraag naar mobilisatie en revitalisering van informele controle agents en lijkt zulke ambitie niet meer tot de kern van de 'signal crime' en 'signal risk' benadering te behoren. In het geval van verdere terugplooiing van de politie op haar kerntaken zou deze reassurance strategie bovendien dan nog meer de andere toezichts- en handhavingsfuncties te beurt vallen. Los van de wenselijkheid hiervan, kunnen op basis van de onderzoeksbevindingen in onderzoeksvragen 2 & 3 daarbij ernstige vragen worden gesteld bij de competenties hiertoe. Het versterkt bovendien de 'klantgerichte' wending in de veiligheidszorg die op zich zonder twijfel positieve effecten kan hebben voor de klantvriendelijkheid in de bejegening, maar anderzijds al even onvermijdelijk ook in de kaart zal spelen van commercialisering en daarbij mogelijk ook privatisering. Want het is een wet van Meden en Perzen dat private organisaties tegen betaling daarbij doorgaans een betere 'klantenservice' kunnen verschaffen dan publieke organisaties die ook met andere doelstellingen en interne organisatieregels moeten rekening houden. Ook reassurance policing ontsnapt m.a.w. niet aan het herverdelingsvraagstuk van veiligheid in de samenleving.

3.6. Round up en aanbevelingen

Wie terugblijkt op de voorbije twee decennia kan niet anders dan vaststellen dat veiligheid in onze samenleving enorm aan maatschappelijk belang won. Dit ging gepaard met een grote differentiëring van het veiligheidsbeleid evenals een sterkere penetratie ervan in het maatschappelijke en sociale leven. Naast de aanpak van de criminaliteit kreeg daarbij de handhaving van de openbare orde in publieke (toegankelijke) ruimtes meer beleidsaandacht. Het betrof niet meer de grootschalige ordehandhaving van georganiseerde (politieke) manifestaties maar veeleer de aanpak van ordeverstoringen op microniveau. Ook zaken als bv. brandveiligheid, rampenbestrijding, voedselveiligheid en, sinds het begin van het huidige decennium, terrorisme wonnen veel aan belang. Steeds meer en snellere informatie-uitwisseling van en naar de verste uithoeken van de wereld, gecombineerd met doorgedreven mediatisering van misdaad in het algemeen, deed de alomtegenwoordigheid van het thema (on)veiligheid alleen maar toenemen. Naast de feitelijke criminaliteit ging het sindsdien ook om de angst voor criminaliteit, het gevoel van onveiligheid en een toenemende algemene onzekerheid op grotere, mondiale schaal. Het risicodenken deed zijn intrede en deze risico's leken van alle kanten te komen. Veiligheid kreeg m.a.w. niet enkel de betekenis van 'security' maar ook van 'safety'. Met deze evolutie nam ook de bekommernis toe over hoe op maatschappelijk vlak tot orde en regulering kan worden gekomen. Een stijgende ongerustheid die zich volop liet voelen in een epoque waarin sociaaleconomische deregulering en onzekerheid de toon zetten.

In het zog van deze gestegen aandacht voor veiligheid kreeg de politie, als instantie waarop van oudsher beroep wordt gedaan om onveiligheid te bestrijden, navenant meer aandacht en middelen. Maar de druk tot verbeterde prestaties daarbij maakte dat het beleid en organisatie van politie ook veel meer in de belangstelling kwamen te staan. Daarbij klonken kritische geluiden over de slagkracht van de politie, over de gangbare en eerder repressieve recepten om deze te herstellen en ten slotte over de negatieve impact van deze recepten op de relatie politie-bevolking.

Waar vooral beleidsantwoorden werden verwacht die inzetten op (nog) meer repressie en de versterking van de bestaande organisatie van politie, werden in omzeggens de ganse Westerse wereld zulke beleidsantwoorden de voorbije drie à twee decennia daarom ook geflankeerd en aangevuld door een alternatief discours en maatregelen die integendeel een minder repressieve oriëntatie van politie bepleitten en de organisatie ervan grondig wilden herzien. Deze andere oriëntatie verwierf internationaal bekendheid onder de noemer van community policing. In dezelfde lijn werd naast meer politie-inzet ook een niet-politionele aanpak van veiligheidsproblemen gepropageerd en waarbij de inbreng van de bevolking meer zou worden gevaloriseerd. Waar verder kon worden verondersteld dat zulke politieprofilering gepaard zou gaan met een gewilde overvleugeling van andere organisaties, klonk in dit community policing discours ook de bezorgdheid door om zich als politie beter in te bedden in de maatschappelijke omgeving en zo tot meer samenwerking met andere organisaties te komen. Tegelijk werd de nadruk gelegd op de nood aan aanvaarding en waardering door de burger van

het gevoerde veiligheidsbeleid. In die zin volgde met de toegenomen aandacht voor onveiligheid ook een verandering in discours en in beleidsdoelstellingen m.b.t. de aanpak ervan.

Betroffen deze alternatieve voorstellen en maatregelen slechts sluwe marketingzetten om kritische stemmen over het gangbare politie en veiligheidsbeleid te recupereren of ging het hier om meer? Was hier misschien sprake van divergerende en conflicterende beleidstendensen waarvan op het terrein dra de gevolgen zouden duidelijk worden? Slaagde het alternatieve concept er daarbij in de gearticuleerde ambities ook waar te maken of bleek het hier om een tijdelijk fenomeen te gaan?

Het gestegen maatschappelijke belang van onveiligheid in de voorbije decennia werd beantwoord met een toename aan beleidsmatige en organisatorische antwoorden op de veiligheidsproblemen. Maar wat daarbij onder de vlag van community policing werd gepropageerd ging in tegen de verwachte en gangbare beleidsopties. Bijgevolg rees de vraag waarom zulke beleidswending zich voordeed en welke effecten hieruit konden ressorteren.

Het sociale controleperspectief

Voorliggende studie verklaart en interpreteert deze evolutie in politie- en veiligheidsbeleid vooral vanuit sociale controleperspectief. Zulk perspectief verduidelijkt hierbij de functie van politie als formele sociale controle agent en die in combinatie met andere sociale formele en informele controle agents een bijdrage levert om tot sociale ordening in de samenleving te komen. Daarbij staat ook diens verhouding tot informele sociale controle centraal, niet het minst vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie.

Volgens de theorie van de sociale desorganisatie deed de voortschrijdende modernisering op mondiaal vlak van de voorbije decennia, in de vorm van (verdere) industrialisering, individualisering en verstedelijking, de uitdaging om tot adequate sociale controle en cohesie in de samenleving te komen verder toenemen. In deze zienswijze namen sociale cohesie en het vermogen tot informele sociale controle af naarmate de industrialisering en modernisering van de samenleving verder vorderden. Dit diende vervolgens gecompenseerd door meer formele sociale controle. Zowel informele als formele controle instanties bleven daarbij bestaan, maar de balans ertussen wijzigde. Dit werd begrepen als formalisering. Daarin schuilt een fundamenteel dilemma. Vormen van formele controle zijn voor hun functioneren en de resultaten die ze kunnen boeken, mede afhankelijk van informele controle agents. Ze halen er ook een groot deel van hun legitimiteit uit. Wat de nood aan formalisering deed toenemen, nl. de afname van informele controlevormen taste tegelijk de condities voor een effectieve formele controle aan. Dit leidde op zijn beurt tot een vicieuze cirkel van toenemende formalisering. Daarmee werd het probleem van de onderlinge verhouding en schakeling tussen formele en informele sociale controle meer en meer aan de orde gesteld.

Community policing werd in vele varianten gepropageerd en uitgeprobeerd. In België geraakte het na verloop van tijd bekend onder de noemer van gemeenschapsgerichte politiezorg (GGPZ). Vanuit sociale controleperspectief plaatste community policing

vraagtekens bij de vastgestelde toenemende formalisering en verdere afbraak van informele controlevormen. Tempering van formalisering en betere schakeling tussen formele en informele agents vormde, hoewel vaak eerder impliciet, een alternatief. Deze opvattingen werden gevoed door de vaststelling dat het gangbare politiewerk, vooral gesteund op de eigen inspanningen als formele sociale controle agent, aan effectiviteit en efficiëntie inboette en bovendien aan legitimiteit bij de bevolking verloor. Om de tendens tot verdere formalisering te kunnen temperen diende een betere schakeling tussen formele en informele agents dan ook in het perspectief te staan van ondersteuning, versterking en revitalisering van vormen van informele sociale controle. Vandaar het discours over maatschappelijke inbedding en democratisering van het politiewerk. Veiligheid werd geen zaak meer van de politie alleen maar ook van de burger en andere maatschappelijke actoren en organisaties. Deze werden uitgenodigd samen te werken en een bijdrage aan het veiligheidsbeleid te leveren. In deze benadering stond (de versterking van) informele sociale controle niet op zichzelf en kreeg deze ook als functie bij te dragen tot verhoging van de effectiviteit van de formele sociale controle.

Vanuit het gehanteerde sociale controleperspectief kon aldus zowel de toenemende nood worden verklaard aan veiligheid als antwoord op de, ook op mondiaal vlak, verder zettende modernisering en daaraan gekoppelde formalisering, als van een aantal beleidsantwoorden hierop die net deze formalisering wilden temperen en zodoende een andere vorm van politie en veiligheidsbeleid propageerden.

Geïnspireerd door dit sociale controleperspectief onderzocht dit proefschrift, middels een terugblik en round up van de beleidsantwoorden die op deze ontwikkelingen de voorbij twee decennia in België werden ontwikkeld, als centrale probleemstelling of de initiatieven tot een intenser en duurzamer contact tussen politie, bevolking en andere organisaties leidden tot een betere onderlinge schakeling tussen formele en informele controlevormen (hypothese a) en i.h.b. tot een betere afstelling, verbinding en evenwichtige verhouding (hypothese b). Ondersteunt en mobiliseert formele controle daarbij in grotere mate informele controleprocessen (hypothese c)? Droegen deze initiatieven bij tot een kwaliteitsvollere formele sociale controle (hypothese d) en (zodoende), tot meer tevredenheid van de burger over de geleverde service en aldus tot meer legitieme politiezorg (hypothese e). Vijf onderzoeksvragen operationaliseerden deze probleemstelling (infra) en toetsten daarbij de geformuleerde onderzoekshypotheses. Daarbij werden de hypothesen niet louter bevestigd of verworpen maar ook en vooral de condities aangegeven waaronder realisering van de hypothesen in positieve zin mogelijk werd.

Het historische overzicht in deel I schetst in vogelvlucht de ontwikkelingen in het Belgische politie en veiligheidsbeleid. Daarbij worden de 'stated goals' besproken en geanalyseerd die door het beleid werden geformuleerd met betrekking tot de probleemstelling en onderzoekshypotheses. Onderzoek naar hoe deze stated goals in de praktijk werden gebracht vond zijn beslag in de als deel II bijgevoegde selectie van publicaties. Tabel 5 uit deel I van dit proefschrift licht toe hoe de zeven publicaties elk op een aantal geformuleerde onderzoeksvragen ingaan. De antwoorden op de vijf onderzoeksvragen steunen aldus op het empirische en theoretische onderzoek dat zijn

neerslag vond in deze selectie van gepubliceerde artikels. Deel III herneemt en herinterpreteert vervolgens de gegevens uit deze publicaties binnen de ordening van de vijf onderzoeksvragen. Vanuit het perspectief van terugblik worden de gegevens daarbij in relatie gebracht met de verdere ontwikkelingen van de voorbije twee decennia op het vlak van beleid en organisatie van politie en veiligheid evenals met de veranderende maatschappelijke context die deze ontwikkelingen mee stuurden.

In het hiernavolgende worden de belangrijkste bevindingen hieromtrent nogmaals overlopen. Niet zozeer ter samenvatting en het formuleren van conclusies, want deze oefening gebeurde al gedetailleerd per onderzoeksvraag in deel III. De lezer kon in het voorgaande daarvan al kennis nemen. Het hiernavolgende focust beknopt en bescheiden op wat vanuit dit sociale controleperspectief en de geformuleerde hypothesen per onderzoeksvraag al dan niet opleverde aan kennis over politie- en veiligheidsbeleid. Deze kennis genereert ten slotte ook een aantal beleidsaanbevelingen. In de eerste plaats wordt daarbij aangegeven welke punten nog verder onderzoek vereisen. Als epiloog wordt op basis van de analyse uit onderzoeksvraag 5 teruggekomen op het denken over politie(veranderingen), vooral in de vorm van verschillende politiemodellen, en de plaats en evolutie van community policing daarin. Als afsluiter wordt daarbij verwezen naar het sterk recupererende vermogen van instituties zoals dat ook werd verwoord in de uitspraak van de Lampedusa waarmee dit verhaal startte.

Duurzaam politieel contact met de bevolking

Onderzoeksvraag 1 onderzocht m.b.v. case studies ingrijpende reorganisatieprocessen die bij de politie werden ondernomen en die zowel op organisatorisch als cultureel vlak condities wensten te scheppen waarin verbeterde schakeling met, en revitalisering van, informele controle mogelijk werd. Met behulp van de opgetekende onderzoeksgegevens uit de publicaties 1, 2 en 5 werden hypothesen a, b, c en d getoetst en verder geïnterpreteerd. In de terugblik werd vooral onderzocht welke impact de politiehervorming had op deze condities. Deze bevindingen werden gerelateerd aan de maatschappelijke veranderingen die zich ondertussen manifesteerden in de periode dat dit onderzoek overbrugt.

De aanzet en verantwoordelijkheid voor een beter contact en duurzame schakeling tussen politie en informele sociale controle agents zoals de bevolking, ligt in de eerste plaats bij de politie zelf. Uit het historische overzicht uit deel I en de verdere uitwerking hiervan in de geselecteerde publicaties blijkt dat het concept van community policing, en de hieruit volgende ambities tot beter contact en schakeling, de voorbije twee decennia in België wel degelijk in politieel kringen opgevangen en deels geïncorporeerd werd in het politieel beleid en organisatie. Voor de politiehervorming gebeurde dat in gespreide slagorde en deels vanuit concurrentiële motieven tussen de algemene politiediensten. Dat de aan de onderzoeksvraag gekoppelde hypothesen uiteindelijk moeilijk in positieve zin kunnen worden beantwoord, houdt wat de politie betreft sterk verband met (problemen omtrent) visieontwikkeling en de organisatorische doorstroming en doorvertaling ervan tot de daadwerkelijke realisering

in de politiepraktijk. Daarbij stellen zich blijvend problemen met de tegenstelling tussen de bevolkings- en probleemgerichte pijlers van het community policing concept, evenals met de tegenstelling wijk en interventiewerking en de verhouding tussen reactief en proactief werk. Deze drie tegenstellingen enten zich bovendien op elkaar.

Visie

Het is niet omdat men de basispolitiezorg, community policing of later de gemeenschapsgerichte politiezorg genegen was dat politieverantwoordelijken daarmee hun beleid en organisatie gelijk benaderden vanuit het perspectief van het organiseren van een evenwichtige sociale controle en daarbij expliciet de verhouding beoogden te wijzigen tussen formele en informele agents. Vaak werd gemikt op de verbetering van de onderlinge contacten en van de relatie politie-bevolking maar dat bleven doorgaans vrij diffuse doelstellingen, niet zelden vooral gezien vanuit een perspectief van betere infodoorstroming van burger naar politie. Daarbij bestond er wel degelijk discussie en strijd over hoe ver het bevolkingsgerichte en probleemgerichte aspect van het politiewerk diende te gaan. Dit resulteerde in conceptuele en inhoudelijke tegenstellingen tussen een zgn. COP en een POP benadering en die verschillende opties namen wat betreft het operationaliseren en realiseren van de hypothesen a (contact), b (evenwichtige verhouding) en c (mobilisatie en revitalisering). Deze tegenstellingen liepen ook doorheen de organisatie, niet het minst betreffende de blijvende kloof tussen wijk en interventiewerking.

In de onderzochte experimenten en beleidsinitiatieven werd dan wel ingezet op een realisering van hypothese a (beter en duurzaam contact) in functie van hypothesen d (beter politiewerk), maar veelal zonder bewuste verdere incorporering en operationalisering van hypothesen b & c (evenwichtige verhouding, mobilisatie en revitalisering). Uit onderzoeksvraag 4 blijkt nochtans dat het realiseren van hypothese e omtrent de tevredenheid van de burger net deels afhankelijk is van de mate dat contact wordt gelegd dat meer evenwichtige verhoudingen kan bewerkstelligen (infra). Het gaat dan om contacten met meer actieve wederkerigheid tussen politie en burger en waarbij deze laatste meer ondersteuning vraagt, niet enkel in praktische zin maar ook in de symbolische bevestiging dat in de samenleving naar rechtvaardigheid wordt gestreefd. Daar dient evenwel ook aan toegevoegd dat in de gevallen waarin wel meer evenwichtige verhouding en ondersteuning werd nagestreefd, het vaak het gebrek was aan opvolging vanuit de bestuurlijke overheid die de duurzame inbedding hiervan belemmerde.

Kortom, contact en schakeling geraakten soms dan wel meer ingeschreven in beleid en strategie (hypothese a), vanuit sociale controle perspectief dient vastgesteld dat veel minder geweten is hoe de betrachting kan worden bewerkstelligd om daarbij ook te streven naar meer evenwichtige verhoudingen met en mobilisatie van informele controle agents in de *'civil society'* (hypothesen b & c). Het is dan ook aanbevolen dat hiernaar meer onderzoek wordt verricht. Actieonderzoek lijkt hier geschikt en waarbij bv. het concept van actieve wederkerigheid wordt uitgetest als element tot meer evenwichtige schakeling. Onderzoekresultaten uit onderzoeksvraag 3 (infra) geven aan

dat een interface via het opbouwwerk bv. hierbij als katalysator kan dienen. In Nederland wordt daarbij al meerdere jaren geëxperimenteerd met het op pad sturen van gemengde koppels waarbij agenten en opbouwwerkers in sommige aangelegenheden samen ronde doen. Deze methodieken en het onderzoek daaromtrent verdienen ook in eigen land verdere ontwikkeling. In onderzoeksvragen 2 en 3 wordt teruggekomen op de nood aan uitklaring van de posities tussen politie en andere organisaties zoals het opbouwwerk bv en de verhouding daarbij tussen sociale controle en sociale cohesie.

De politiehervorming had de verdienste het concept van gemeenschapsgerichte politiezorg of GGPZ tot *Leitmotiv* van de reorganisatie te maken. Om aan de rand- en succesvoorwaarden tegemoet te komen werd, zoals in de ons omringende landen, de politiewerking sterk geprofessionaliseerd en geresponsabiliseerd. De managementmatige wending die daarmee gepaard ging, verankerde externe inbreng in de fase van de beleidsvoorbereiding bv. bij het opstellen van het zonale veiligheidsplan. Maar zulke input vanuit de civiele samenleving kon bij de uiteindelijke beleidsbepaling evenwel niet meer zichtbaar worden gemaakt. Ook het gebrek aan versterking van toezicht en controle op deze beleidsvorming vanuit de civiele samenleving en in het bijzonder via de gemeenteraad kan worden betreurd. Of dit alles ook in een meer democratisch gelegitimeerde politiezorg resulteerde kan bijgevolg worden betwijfeld, maar het verbreedde en decentraliseerde wel enigszins het geheel aan actoren verantwoordelijk voor de beleidsbeslissingen.

Alvast wordt ook aanbevolen dat het politieleiderschap het sociale controleperspectief integreert in de politionele beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling (infra). Bij initiatieven tot verdere scholing en training van dit leiderschap zou systematisch aandacht kunnen worden gegeven aan (de relevantie van) dit sociale controleperspectief en de (gewenste) consequenties van contact en schakelen. Ook nadenken en plannen hoe daarbij bevolkingsgerichte en/of probleemgerichte initiatieven met elkaar kunnen worden gecombineerd als onontbeerlijke vereiste om evenwichtige schakeling mogelijk te maken zou onderdeel moeten kunnen uitmaken van zulke initiatieven. Indien we denken aan (de noodzakelijke) professionalisering van het politieleiderschap dan verdienen deze vragen nadere uitwerking op strategisch niveau. Vooral in het licht van de ingrijpende maatschappelijke veranderingen die er zich de voorbije twintig en dertig jaar voordeden en die in dit proefschrift als belangrijke contextvariabele aan bod kwamen (cf. infra, politiebeleid in de laatmoderniteit). Daarbij kan worden herinnerd aan het feit dat in de momenten dat politie op strategisch vlak zulk leiderschap tentoonspreidde, zoals bv. de Nederlandse projectgroep organisatiestructuren dat deed in 1977, dit niet middels een besloten debatclub werd bereikt maar net door doorgedreven alertheid voor en opname van wat aan de maatschappelijke buitenzijde van de organisatie gebeurde. Het Belgische politieleiderschap zou hieromtrent, bv. via CEPOL, ook nadrukkelijker op het internationale forum actief kunnen zijn om de zo bekomen reflecties en informatie in eigen land terug te valoriseren.

Onderzoek en opvolging is verder aanbevolen naar hoe bekommernissen vanuit de civiele samenleving en in het bijzonder de input uit de vele wijkvergaderingen,

politiecafés e.a. op de tafel belanden van de beleidsbeslissers in de zonale veiligheidsraad en al dan niet in de plannen en aangenomen prioriteiten worden vertaald. Het is aanbevolen dat een dienst als CGL bv. hierover meer gegevens vergaart. Een versterking en vervroeging van de inbreng van de gemeente- of politieraad als de volksvertegenwoordiging op lokaal vlak past in hetzelfde perspectief. Ook de rol van middenveld organisaties kan hierbij worden opgewaardeerd. De daarbij vaak gebruikte veiligheidsmonitor heeft de grote verdienste een landelijke peiling naar politiefunctie op gang te hebben gebracht. Het meten van buurtproblemen daarbij is ook zonder meer zinvol. Voorbehoud dient wel gemaakt voor het feit dat deze meting in de beleidsvoorbereiding eenvoudigweg wordt gepromoveerd tot een rangschikking van veiligheidsproblemen die volgens de burger (welke burger dan?) politieel dienen aangepakt. Zulke gevolgtrekkingen vereisen andere (ook kwalitatieve) metingen en deze metingen verdienen ook een plaats in de beleidsvoorbereiding. Bij zulke metingen en verhoogde inbreng vanwege de burger in het algemeen is het zaak daarbij ook maatschappelijk zwakkeren een inbreng in het debat te gunnen.

Organisatieontwikkeling

De organisatorische *throughput* bleek vervolgens te worden belemmerd door een aantal steeds weerkerende problemen, weerstanden en knelpunten. In onderzoeksvraag 1 werd uitgebreid ingegaan op structurele en culturele weerstanden en de rand- en succesvoorwaarden die hieruit volgden. Daarbij was vooral sprake van organisatorische en personele moeilijkheden om geografische decentralisatie en taakintegratie te realiseren. Culturele weerstanden van hun kant duiden o.m. op de vrees voor verlies aan controle en het afkalven van de status van de gespecialiseerde afdelingen, de problemen en weerstanden bij het middenkader, de syndicale weerstanden en het omgaan met nieuwe maar ook vaak onduidelijke en onuitgewerkte taakstellingen op het terrein. Al deze zaken zijn gekend in hoofdlijnen, maar elk op zich vormen ze onderzoekstopics die verdere uitklaring verdienen. Ook is onvoldoende geweten wat de impact is van opleiding en training op deze weerstandsfactoren. Wel is vastgesteld dat voor een omwenteling als community policing er, ook internationaal, verbazend weinig werd geïnvesteerd in training en opleiding. Het is een open deur intrappen als hierbij de link naar de rekrutering, selectie en (basis)opleiding van politiemedewerkers wordt gemaakt. In een andere hoedanigheid maakten we al gewag van de nood aan meer selectie van politieprofielen die minder culturele weerstand hiertegen vertonen en/of beter met deze weerstand kunnen omgaan. Ook in de opleiding is hieraan meer aandacht vereist. Het feit dat medewerkers in België tijdens de opleiding (prematuur) het politiestatuut verwerven en mede daardoor voorwerp uitmaken van een sterke anticiperende socialisatie in de politie (sub)cultuur, bevordert het tegengaan van deze weerstanden niet. De ontwikkeling van een ander intredingstraject is hier vanuit dit perspectief zeker aanbevolen

Een goede externe schakeling vereiste ook een verbeterde interne schakeling. Feit is alleszins dat de schakeling tussen wijk en interventiewerking nog steeds problemen vormt. Het betreft hier deels ook tegenstellingen tussen COP en POP opvattingen en

tussen reactieve en proactieve werkwijzen. Vooral in de interventiewerking bleek het externe en gemeenschapsgerichte contact en vooral de verankering en duurzaamheid ervan moeilijk te realiseren. Gebrek aan taakintegratie belemmerde vervolgens ondersteuning en mobilisatie van informele controlemechanismen via andere functionaliteiten of diensten zoals de wijkwerking of de recherche. Te weinig is tot nu toe geweten in welke omstandigheden zulke taakintegratie wel wordt gerealiseerd. Initiatieven met betrekking tot de zgn. *reassurance policing* verdienen in deze context meer uitwerking in de functionaliteiten en in het bijzonder bij de interventiewerking en recherche. Ook herstelgerichte projecten, in het bijzonder als ze worden toegepast bij intrabuurt fenomenen, kunnen bijdragen tot ondersteuning van informele vormen van sociale controle op wijkniveau en vormen tevens een symbolische bevestiging van de functie van politie. Ronde de eeuwwende bestond er nog een zgn. Politeiprijs voor innovatieve politieprojecten die de verdienste had informatie en knowhow ter zake te brengen en uit te wisselen. Het verdient aanbeveling dat dit in een of andere vorm terug wordt opgenomen. Daarbij kan bij die prijs zelfs referentie worden gemaakt naar politiepioniers betreffende bevolkingsgericht politiewerk zoals bv. ere commissaris Charles Nuyts.

Zoals in de beleidsontwikkeling deed er zich na de politiehervorming een gelijkaardige professionalisering en responsabilisering voor in de organisatie van de belangrijkste taakvelden of functionaliteiten. De daarmee gepaard gaande verticalisering en centralisering van de functionaliteiten compartimenteerde een verbeterd contact en schakeling met de bevolking. De verschillende politieke geografie van de basisfunctionaliteiten versterkte dit gegeven verder. Het is daarentegen ook en vooral door horizontalisering en taakintegratie dat de ontwikkeling van *community policing* vooruit zou moeten worden geholpen en dat via probleemgericht en pro-actief werken mobilisatie en ondersteuning van informele sociale controle beter mogelijk wordt. De huidige tendens op het terrein tot loskoppeling tussen COP-POP, en als gevolg hiervan de worsteling met de taakintegratie lijkt door de huidige functionaliteitenwerking echter veeleer te worden bestendigd. Evaluaties van de hervorming stelden telkens vast dat de functionaliteit *wijkwerking* het zwakke broertje bleef waarvoor ook na de hervorming onvoldoende interesse bleef bestaan. De vraag blijft ook of het beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg de beschreven verticalisering van de functionaliteiten, alsook de nogal interne oriëntatie van de politiehervorming op structuren, niet verder bestendigt en instrumentaliseert. De vastgestelde dominante focus bij het gebruik van kwaliteitszorgmodellen, bv. in de zgn. INK, EFQM of CAF organisatieanalyses en positiebepalingen, op processen en minder op prestaties, laat staan op maatschappelijke resultaten of effecten lijkt toch in die richting te wijzen. Aanbevolen wordt dat zulke kwaliteitszorg en daaraan gekoppelde doorlichtingen, positiebepalingen, SWOT-analyses e.a. niet losgekoppeld worden van de na te streven objectieven die de politieorganisatie zich dient te stellen. Daarbij is natuurlijk debat aanbevolen wat deze gewenste maatschappelijke objectieven dan wel kunnen inhouden en hoe hiertoe ook geschikte meetindicatoren kunnen ontwikkeld. Teruggebracht onder het centrale thema van deze studie stelt zich bijgevolg de vraag of er wel voldoende zicht is op de terugverdieneffecten qua effectiviteit en verhoogde legitimiteit van de

uitoefening van formele sociale controle van de politie. Op het niveau van de overheid of politieorganisatie werden nauwelijks indicatoren daartoe ontwikkeld of metingen afgenomen. Ook hieromtrent is meer (actie)onderzoek aanbevolen. Het mag dan ook niet verbazen dat zulke benaderingen nauwelijks leven in de organisatie en bij de individuele medewerkers. Een opdracht voor het politieleiderschap doorheen de ganse organisatie.

Politiebeleid en de laatmoderniteit

Op het moment dat de nieuwe geïntegreerde politie organisatorisch en operationeel in de plooi begon te vallen, gingen er al twee decennia voorbij nadat het concept van community policing opgang maakte. De maatschappelijke condities tot realisering ervan wijzigden sterk. In deel III worden de processen beschreven van zowel *delocalisering* van sociale systemen als *relocalisering* van groepen in bepaalde wijken en buurten. Daarbij werd verwezen naar hoe de (politie) sociale controle in toenemende mate wordt ingezet in het beheren en beheersen van deze specifieke lokale territoria en de ruimtelijke en territoriale interacties van groepen hierin. In deze gebieden of wijken waar de sociale desorganisatie toenam en kwetsbare groepen werden gere-localiseerd wordt men dan geconfronteerd met een wijkwerking die volgens de evaluaties van o.m. de politiehervorming vaak te weinig tijd, personeel, middelen en knowhow heeft om duurzaam contact te leggen en de informatie en kennis over de wijk intern te kan doen doorstromen en valoriseren. Of stond zulke doorstroming vooral in het perspectief van een snellere maar ook reactieve interventiepolitiewerking, maar blijft het de vraag of dit de wijkwerking zelf duurzaam vooruit kan helpen. Bepaalde gebieden of wijken krijgen daarom niet enkel met *overpolicing* maar ook met *underpolicing* te maken. De politie gerechtelijk-administratieve workload nam in deze gedesorganiseerde wijken sowieso ook toe, wat de mogelijkheden tot proactief werk verder verkleinde, en ook de omstandigheden tot verbeterd contact en relatie verder bemoeilijkte. Grotere desorganisatie resulteerde ook vaak in afbreken van informele controle mechanismen die criminaliteit, samenlevingsconflicten en onleefbaarheid zowel in de publieke ruimte als de privésfeer afremden, waardoor onvermijdelijk de vraag naar formele controle toenam en dit vooral vaak n.a.v. crisis- en conflictsituaties. Men ziet daarbij een verschuiving optreden naar geweldsdelicten, ook in de privésfeer, met vooral een toegenomen gebruik van zwaar (wapen)geweld en verjonging en internationalisering van de daders. Wat de druk op de reactieve interventiewerking verder verhoogde, maar tegelijk de condities tot verbeterd contact en schakeling daarbij verslechterde. De belofte van 'meer blauw op straat' wordt zodoende vanuit vele hoeken onder druk gezet maar doet tegelijk de vraag ernaar toenemen. Temeer daar door deze criminaliteitsdruk snel nieuwe rekruten in de grote steden dienen ingezet, met minder ervaring en knowhow inzake het valoriseren van informele controle en alsook nog minder tijd en mogelijkheden tot het investeren in een verbeterde relatie politie-bevolking. De druk op het terrein voor de basised medewerkers en de daarbij onvoldoende en problematische begeleiding door het middenkader deed de kwaliteit van hun interactie met burgers geen goed. In de moeilijke wijken verwerd zulk contact te vaak

tot een grimmige en persoonlijke confrontatie. Community policing wordt zodoende net in deze wijken met de grootste nood eraan veeleer een schaars en moeilijk te realiseren goed.

Hier kan enkel met kracht nogmaals de opendeur worden ingetrapt dat politie alleen, met welke strategie ook, deze evolutie niet kan stoppen laat staan omkeren. Slaagkansen voor een meer effectieve formele controle en revitalisering van informele controle lijken in zulke wijken gering zolang de condities voor internalisering van normen en waarden via socialisatie in het gezin, de school en andere relevante instituties verder verslechteren. De politionele aanpak van relationeel en intrafamiliaal geweld vormt een dringende prioriteit in deze wijken, maar dit behoeft ook een doorgedreven aanpak van de achtergronden ervan. Sociaaleconomische achterstelling en de culturele gevolgen ervan, gecombineerd met sterke (vaak illegale) immigratie ontwrichten de lokale socialisatieprocessen en moedigen contraire informele sociale controle aan. First things first dus. Politie kan daarbij fungeren als toeleider en katalysator voor instanties en projecten die sociale achterstelling en uitsluiting tegengaan, maar deze niet vervangen. Al bij al is het zaak de wijkwerking veel concreter te laten aansluiten bij wat leeft in de wijk en (collectieve) burgerinitiatieven en –voorzieningen daarbij meer te ondersteunen en aan te moedigen (cf. verkeersveiligheid i.f.v. lokale leefbaarheid, oorzaken achter overlastfenomenen aanpakken e.a.). In moeilijke wijken is er grote nood aan een sociale noodhulpfunctie die een heleboel taken van de interventiepolitie zou moeten kunnen overnemen. Ander punt van discussie is hoe politie zich adequaat dient te gedragen in en tijdens de (haar soms opgedragen) ‘acting out’ (cf. Garland) interventies en die momenteel, ook door de grimmige persoonlijke confrontaties aan beide zijden wrok en haat bestendigen en versterken. Alleszins is er nood aan meer toezicht tijdens de acties en aan consequent optreden tegen racistisch politiegedrag. Screening van de politieprofielen, zeker bij optreden in zulke wijken, is onontbeerlijk.

Zoals in publicaties in deel II al beargumenteerd is naast community policing verder ook nood aan *community governance* (cf. onderzoeksvraag 4) en waarbij maatschappelijk minder sterke groepen ook een stem in het (veiligheids)debat krijgen. Een van de problemen voor het politiebeleid is daarbij de verhouding, om niet te zeggen structureel conflict, tussen lokale en federale belangen en dito beleidsniveaus en die het scherpst hun vertaling vinden op het lokale vlak. Politie verhoudt zich en is dienstbaar zowel tot de Staat als tot de burger maar deze verhoudingen spelen op verschillende overheidsniveaus en zeker op zowel nationaal als lokaal vlak. Vooral in verband met de hybridisering van de politiefunctie (cf. onderzoeksvraag 2) is hierover nood aan reflectie. Wat betreft structuren en schalen stelt zich de nog belangrijkere vraag hoe het politiebeleid zich dient te positioneren wat betreft de aanpak van de criminaliteitsfenomenen in de geglobaliseerde en ook gedualiseerde maatschappelijke omgeving. Vooral de schaalvergroting van vele fenomenen en de verdere verstrengeling van lokale, bovenlokale en internationale fenomenen (cf. globalisering) en de impact hiervan op de (risico)samenleving vormt daarbij een fundamentele uitdaging. Is er met betrekking tot de (infogaring in de) wijkwerking en de recherche geen nood aan betere afstemming tussen lokale en internationale fenomenen? Is de geïntegreerde

politiewerking en haar organisatie op twee niveaus dan nog de juiste organisatiewijze om op deze uitdagingen afdoende te kunnen antwoorden? Dient daarbij niet nagedacht aan enerzijds schaalverkleining en schaalvergroting om het proces van globalisering in de structuren te kunnen incorporeren? Dat zou betekenen dat recherche bv. zowel op een kleinere als grotere schaal zou moeten kunnen opereren. De hervorming van de parketten en de noodzakelijke afstelling met de bestuurlijke beleidsniveaus vormt hierbij een opportuniteit. Aanbevolen is dan ook dat democratisch toezicht en controle met deze schaalveranderingen evolueren en structureel ingebed worden.

Synergie of fragmentering van nieuwe en oude vormen van sociale controle?

Onderzoeksvraag 2 onderzocht de bijdrage tot schakeling en mobilisering van informele sociale controle agents door niet-politionele organisaties (hypotheses a en c) en hoe deze zich verhouden tot de reguliere politiewerking. Ook de vraag of deze niet-politionele organisaties een bijdrage leveren tot een meer evenwichtige verhouding tussen formele en informele agents werd onder de loep genomen (hypothese b) evenals of gewag kan worden gemaakt van een positieve impact op de kwaliteit van het geleverde werk (hypothese d). Met behulp van de opgetekende onderzoeksgegevens uit de publicaties nrs. 2, 3 en 5 werden hypothesen a, b, c en d getoetst en verder geïnterpreteerd.

Uit de opgetekende gegevens leerden we dat het erg moeilijk bleek om als toezichtinstanties de katalyserende rol van go between tussen formele en informele controle agents waar te maken en zodoende een betere schakeling te realiseren. Veeleer was er sprake van fragmentering van sociale controle dan van synergie (hypothesen a, b en c). Ruimtelijke en relationele nabijheid bleken daarbij zeker geen synoniemen te zijn. Of met de medewerkers het juiste profiel werd aangetrokken om meer relationele nabijheid waar te maken is maar de vraag. Ook de kwestie van de nodige scholing hiertoe kon niet bevredigend worden opgelost. Dit vormt een uitdaging voor het beleid. De statuten waarin het toezichtspersoneel werkt laat veronderstellen dat dit misschien wel blijvend een te hoge ambitie zal vormen. Dit baart zorgen want deze relationele wijkgerichte functie werd vanuit politie kennelijk soms wel verwacht, gezien de terugtrekkende tendensen die van daar uit werden opgemerkt, ook met de bedoeling een politionele transfer te realiseren van wijkgerichte werkingen. Aanbevolen wordt dat politie en overheid zich bezinnen over de mogelijke deprofessionalisering en decentrerende van de community policing filosofie die dit met zich meebrengt. Ook een uitdaging voor het politieleiderschap! Dezelfde evolutie, en nog versterkt door de koppeling van toezichtsfuncties aan de overlastwetgeving, brengt diffusie en proliferatie van politiebevoegdheden met zich mee. Het laat zich aanzien dat het einde daarvan nog lang niet in zicht is. Opvallend daarbij is dat het vooral ook een verbestuurlijking van de politiebevoegdheden betekent. Was het voorzien dat de uitbouw van functies met 'quasi' politiebevoegdheden zodoende leidt tot de ontwikkeling van een 'quasi' strafrecht? Deze fragmentering en decentrerende van de politiefunctie kan als een

illustratie worden aanzien van de afkalving van de monopoliepositie van de publieke politie en doet beseffen dat deze meer dan ooit slechts een van de vele organisaties werd die zich met sociale controle en in het bijzonder met toezicht, handhaving en opsporing bezighoudt. Weten we daarbij voldoende over wat de actuele onderlinge verhoudingen zijn tussen publieke, hybride en privé politie op het terrein en wat de meerwaarde (nog) betekent van de publieke politie hierin? Dit probleem raakt aan het zgn. kerntakendebat. Het feit dat vele toezichtsfuncties worden uitgebouwd op plaatsen waar weinig 'natuurlijke' informele sociale controle bestaat, zoals stations, openbaar vervoer e.a. wijst erop dat wat bekend werd als de nodale oriëntatie van de samenleving alleen maar aan belang won. Daarbij bestaat ongetwijfeld nood aan uitklaring van de respectieve rollen van de verschillende politie- en toezichtsvormen, zeker in het licht van hoe vanuit deze verschillende formele of semiformele sociale controle instanties toch ook kan worden ingezet op valorisering en eventueel versterking van informele controlevormen. In de politiewetenschap wordt via (vooral Angelsaksische) auteurs als Marx, Shearing, Stenning, Loader, Reiner, Crawford en vele anderen deze fragmentatie en proliferatie van bevoegdheden kritisch opgevolgd. Daarvan valt in België op het vlak van beleidsmatig en maatschappelijk debat vooralsnog weinig te merken.

Ander aspect daarbij vormt de toename van de technologische controle en dat o.m. onder impuls van (lokale) politiechefs en/of overheden, die hierin een welkome aanvulling en uitbreiding zien van de surveillance en opsporingsfunctie. Het betreft hier niet enkel het ver doorgedreven cameragebruik, hoewel het hieromtrent erg snel gaat in Vlaanderen, tot en met mini camera's op politiepetten, maar ook en vooral controle en screening in functie van terrorismebestrijding. De geruisloze erosie van burgerrechten daarbij o.m. op het vlak van privacy en dit zonder enige discussie verbaast al evenzeer. Is ook dit geen debat waard in de schoot van politieorganen zoals bv. de Vaste Commissie van de lokale politie of de federale politieraad?

Dialectiek van de schakeling

Onderzoeksvraag 3 onderzocht de wijze waarop multi-agency benaderingen vorm kregen (cf. regiefunctie) en of daarmee in het perspectief van hypothesen a & b een betere onderlinge afstemming of samenwerking met politie kon worden gerealiseerd. Ook de verwachting dat daarmee terugverdieneffecten konden worden verwacht in de vorm van betere informatiestroom, grotere zelfredzaamheid, verlaging caseload politie e.a. (cf. hypothesen c & d) kwam daarbij aan bod. Het ging hier om twee vormen van interactie en schakeling, resp. van politie en van bestuurlijke projecten met sociale actoren. In navolging van onderzoeksvraag 2 kwam ook aan bod of het betreden van het terrein door de ene speler, de andere spelers van positie deed veranderen. Met behulp van de opgetekende onderzoeksgegevens uit de publicaties 2, 3 en 4 werden hypothesen a, b, c en d getoetst en verder geïnterpreteerd.

Partnerschap en schakeling in functie van evenwichtige verhoudingen tussen politie en het sociale veld bleken in een aantal gevallen mogelijk op voorwaarde dat vanwege

politie met een duidelijke visie en attitude van gelijkwaardige inbreng werd vertrokken en dat door de andere partners blijvende en duurzame engagementen werden gemaakt. De schakeling zowel met partners als bevolking verliep beter indien relaisfuncties vanuit het buurt- en opbouwwerk konden worden gevaloriseerd. In die gevallen kon worden vastgesteld dat meer gestructureerde contacten tussen politie en sociale actoren bijdroegen tot een betere schakeling van formele en informele controle mechanismen en tot (onrechtstreekse) mobilisering van deze laatste. Dit toont ook aan dat dient opgepast met de transponering van (Angelsaksische) concepten omtrent samenwerking politie-bevolking die vanuit andere tradities en rechtssystemen komen en dat het aangewezen is na te denken over een adequate vertaling en aanpassing ervan aan onze lokale realiteit waarbij meer rekening gehouden wordt met het bestaan van andere sociale en middenveldorganisaties.

De ondersteuning van de (bestuurlijke) overheid was daarbij van groot belang, o.m. via het verder opnemen van de regie en het verzekeren van een coördinerende en sturende rol hierbij. Maar dit bleek doorgaans moeilijk duurzaam te realiseren. De te zwakke en versnipperde positie van de sociale organisaties verhinderde een sterkere inbreng van hunnentwege. In de meeste gevallen was zulke samenwerking dan ook geen lang leven beschoren. Zoals al aangegeven verdienen deze experimenten meer navolging op voorwaarde dat ook de ondersteuning vanuit de bestuurlijke overheid daarin verankerd wordt.

Doorgaans bleef vanuit de sociale sector veel wantrouwen bestaan tegen de politionele initiatieven tot partnerschap en voelde men zich al snel gedomineerd, en opgeslokt in een te strak beleidskader, en dit in functie van loutere veiligheidsdoelstellingen. Het concept integraal beleid werkte daarbij vaak eerder versluisend dan verhelderend en het rechtstreeks verbinden van politie tot andere sociale actoren leidde niet zelden tot het gevoel van verdringing en dominantie bij deze laatsten. Het schakelen van politie in een multi-agency perspectief, als een van de vijf pijles van de GGPZ, bleek erg lastig te realiseren en de maatschappelijke kaarten ertoe kwamen steeds moeilijker te liggen. Het zijn deze evoluties en inzichten die in een van de onderzochte settings tot een verdere en nieuwe beleidsomslag met betrekking tot de idee van schakeling en contact leidde. Vervolgens kon een tendens tot terugplooiing op politionele kerntaken worden vastgesteld. Ook de sociale sector plooidde zich terug. Er ontstond een 'bestuurlijk gat' tussen politie en de andere sociale actoren. De lokale overheid werd daarbij in toenemende mate voor haar verantwoordelijkheid gesteld betreffende het lokale bestuurlijke veiligheidsbeleid.

De problemen qua afstemming situeerden zich niet enkel tussen politie en sociale actoren, ook met en tussen de verschillende veiligheids- en preventieprojecten bestonden gelijkaardige problemen. De uiteenlopende bestuurlijke niveaus (en daarmee verbonden financiering) waarop de projecten werden gefinancierd waren daar ook debet aan. Het valt buiten dit bestek om deze kluwen te ontwarren maar vanuit sociale controleperspectief stelde zich hier vooral de vraag welke inhoudelijke opties men bij deze projecten nam. Het gaat daarbij o.i. vooral over de keuze tussen de aanzwengeling van sociale controle, en de verhouding tussen formele en informele daarbij, en de ambities tot verhoging van sociale cohesie. Er is een verband tussen beide, maar ze zijn

niet synoniem met elkaar en de onduidelijke situering van de projecten hieromtrent draagt bij tot verwarring over de doelstellingen, een gebrek aan afstelling en schakeling tussen de projecten en uiteindelijk ontevredenheid over de bereikte resultaten (cf. infra, onderzoeksvraag 4). Hoe deze sociale controle en cohesie zich tot elkaar (dienen te) verhouden (cf. ook de literatuur omtrent sociaal kapitaal en *social efficacy*) en in welke maatschappelijke omgevingen, buurten, wijken e.a. welke opties het meest effectief blijken te zijn vormt daarbij een relevante onderzoekslijn. Daarnaast is er de vraag naar meer coherente financiering van deze opties vanwege het federale, gewestelijke en lokale niveau.

Interessante wending daarbij vormde vervolgens de case study van Antwerpen waarbij de gemeentelijke overheid het voortouw nam om het beschreven 'gat' op te vullen met bestuurlijke maatregelen die strakker zouden worden geregisseerd en onder één verticale bevoegdheid binnen het stedelijk beleid gebracht. Daarbij werd afscheid genomen van de ambitie om een integraal veiligheidsbeleid uit te bouwen in functie van het tegengaan van sociale uitsluiting. Het bestuurlijke beleid zou zich voortaan op aanpak van overlast concentreren en in het bijzonder op de gedesorganiseerde territoria en op problematische groepen en individuen. De individualiserende en responsabiliserende aanpak die hieruit groeide kan daarbij als voorbeeld worden gezien van de ontwikkeling van een screeningsbeleid in functie van risicobeheersing en *precaution* in de laatmoderne samenleving. Het 'casemanagement', enigszins vergelijkbaar met de beschreven rol van de politie als informatiebroker' in de risicosamenleving, grijpt daarbij daarmee niet zozeer steeds zelf in maar verbindt en coördineert een aantal zowel preventieve, repressieve als therapeutische initiatieven. Vastgesteld werd dat het hier betrof om een verhoogde en gefocuste sociale controle, ook in de sociale en familiale (privé)sfeer, niet enkel gericht op problematische individuen en groepen, maar ook op hun ouders of familiale achterban. Sociale controle betreedt daarmee niet enkel privé terrein maar grijpt tevens in op de ouderlijke banden en probeert daarbij onrechtstreeks te compenseren wat in het socialisatieproces binnen het gezin en de internalisering van normen en waarden verkeerd liep. De openbare orde krijgt in die zin meer impact op de private orde. De verhoogde (formele) sociale controle impliceerde vervolgens ook een meer dwingende toeleiding naar hulpinitiatieven. Zulke aanpak is dan niet enkel meer gebaseerd op juridische kwalificaties dan wel mede op risicoanalyse, risicopreventie en verdere monitoring van problematische opvoedingssituaties, gedragsstoornissen e.a. wat ook al als 'oediposcopie' werd omschreven. Het medico-psychologiseren kan in die zin dezelfde functies krijgen van individualisering, responsabilisering en controle als het (vaak bekritiseerde) juridiseren van de subjecten, maar dan op een misschien wel meer 'zachte' en versluisende wijze. Het is ook in deze vormen van controle dat de idee tot uiting komt van de toenemende 'capillariteit' van de controle. Daarbij blijft er nood aan reflectie en onderzoek naar de vraag of dit nu in een vorm van netwidening resulteert en naar wat de effecten zijn op langere termijn van zulke verdere vervlechting tussen politionele en therapeutische disciplineren.

Betrokkenheid en vertrouwen van de burger

Onderzoeksvraag 4 ging nader in op de link tussen de beleidsambities betreffende schakeling en contact en de return ervan op het vlak van tevredenheid en vertrouwen van de burger en de legitimiteit van het politie- en overheidsoptreden. Ter beantwoording van hypothesen d & c werd aan de hand van vooral publicatie 5 nader ingegaan op kwalitatief onderzoek en analyses ter zake.

We weten dat tevredenheid, vertrouwen en legitimiteit sterk met elkaar verbonden en deels ook verweven concepten zijn. Vertrouwen tussen burger en politie wordt daarbij vooral beïnvloed door het politionele engagement in de gemeenschap en het ernstig nemen van de noden en behoeften daarbij. Het optreden daartoe dient gepaard te gaan met een tussen politie en burger gedeeld streven naar rechtvaardigheid (*'fairness'*) evenals het delen van morele overtuigingen.

Uit het onderzoek bleek dat de aansluiting op behoeften en noden van de wijk nog veel te weinig kon worden gemaakt en dat vanuit de buurt bekeken het politionele beleid hieromtrent nog te veel afhing van de individuele en dus wisselende inzet van politiemedewerkers (cf. ook onderzoeksvraag 1). Men wenste vanuit de buurt meer aanpak van dagdagelijkse problemen zoals overlast maar dan wel met het nodige respect voor de actoren in de buurt, incl. daders. Ook de versnippering en dispaartheid van projecten en middelen in de buurt werd op de korrel genomen. We weten ook dat georganiseerde maar 'technocratische' inspraakvormen en netwerken daartoe op buurniveau evenmin op de beoogde waardering konden rekenen. Inspraakprocedures werden soms als erg ondoorzichtig en selectief ervaren. Vooral het gevoel dat eigenlijk alles al vooraf was beslist leidde ertoe dat zulke inspraak soms als pseudodemocratie werd ervaren. Ook het gebrek aan (objectieve en onpartijdige) informatie was hier debet aan. Al deze elementen hadden negatieve impact op de betrokkenheid, mobilisering en waardering van de burger bij het geleverde beleid (cf. hypothesen b & c) en bijgevolg ook op het vertrouwen en de legitimiteit van de formele sociale controle (cf. hypothesen d & e).

De ontevredenheid werd ook gevoed door het feit dat niet steeds duidelijk was in welke hoedanigheid de burger werd benaderd doorheen het beleid, evenals doorheen de uitgevoerde bevestigingen achteraf. Ook hier deed het klantgerichte denken zijn intrede, en dan gaat het in de regel mis. De teleurstelling zit in deze benadering ingebakken want burgers zijn in de veiligheidszorg niet enkel klanten. Ofschoon dienstverlening een fundamentele opdracht inhoudt, kan de burger die deze dienstverlening ontvangt niet louter als klant worden benaderd. Bovendien bleek dat de klanten, hier de positieve en negatief ingestelde bewoners, dan ook nog eens tegengestelde wensen en verwachtingen hadden, waardoor de onenigheid en ontevredenheid nog toenam.

We weten daarbij ook dat volgens buurtrespondenten de realisering van de geformuleerde ambities niet enkel via inzet van formele sociale controle maatregelen dienen te verlopen maar kadering en ondersteuning behoeven van andere stedelijke maatregelen tot renovatie en sociaal herstel in de buurt, i.h.b. in die buurten waar de sociale desorganisatie het grootste was. Ook wenste men hierbij een betere aansluiting en afstemming tussen sociale cohesie en sociale controle waarbij het laatste het eerste,

en de daarbij geleverde inspanningen van geëngageerde buurtbewoners, beter zou ondersteunen. Maar ook in dit verband dient opgemerkt dat meer onderzoek hierover dient ontwikkeld. Community policing werd daarom in een ruimere context van (de nood aan) *'community governance'* gesteld en dit met een directe relatie tussen de kwaliteit en het democratisch gehalte van resp. het lokale bestuur en de politiezorg. Betrokken actoren beklemtoonden dat inspraak en consultatie in beleid en ontwikkeling van lokale projecten dan wel, zoals bij de ontwikkeling van een zonaal veiligheidsbeleid, in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidsbepaling dienen te gebeuren. Recente voorstellen betreffende (zeer) grote infrastructuurwerken in deze stad bevestigen de stelling dat geen of te laat inspraak zeer negatief wordt onthaald en tot grote weerstand tegen het beleid leidt. Bestaande globale bevestigingen zoals de veiligheidsmonitor zijn in deze context dan wel nuttig doch ontoereikend om een voldoende gedetailleerd beeld te geven van de buurtbehoeften zoals hierboven beschreven, zeker als het om de inbreng van minderheden gaat. Aanvullend kwalitatief face to face onderzoek is daarbij aanbevolen.

Daarbij dient andermaal opgemerkt dat door de 'glokalisering' de sociale (en culturele) problemen die zich op buurniveau manifesteren veel meer verbonden geraakten met problemen of fenomenen die de buurt overstijgen en bijgevolg nog moeilijk enkel en alleen binnen de grenzen van de buurt met buurtgerichte instrumenten kunnen opgelost worden. Het bestaande sociale weefsel en de informele controle kunnen daarbij in toenemende mate contraire vormen van orde en controle aanmoedigen (cf. onderzoeksvraag 1) wat meer conflict met politie en overheid zal genereren. Hoe kan men zich m.a.w. nog richten op samenwerking met de gemeenschap als deze (in gewenste zin) niet meer bestaat?

Epiloog

Het verhaal van de ontwikkeling van het community policing model en zijn varianten in de voorbije decennia, en de daaraan verbonden lokroep van besturen en sociale controle uitoefenen via en door de gemeenschap, was er een van creatieve spanning tussen een extern aan de politie ontwikkeld concept en de doorstroming ervan in de politieorganisatie. Waarbij dit laatste proces werd ingehaald door de geschiedenis die de maatschappelijke omstandigheden en condities tot goede implementatie ervan sterk, en in veeleer negatieve zin, beïnvloedden. Het werd uiteindelijk een relaas van hoe intra-organisatorische politionele problemen en effecten interfereerden met inter-organisatorische problemen en effecten tussen politie, overheid, burgers en andere (nieuwe) spelers en actoren. Daarbij kwam dan nog de confrontatie bij met de maatschappelijke veranderingen van de voorbije drie decennia. Community policing dat bij aanvang kon worden begrepen als een oproep tot een meer democratisch gelegitimeerd politie- en veiligheidsbeleid in functie van meer gelijkheid, rechtvaardigheid en sociale cohesie op het lokale niveau, werd in zijn ontwikkeling gaandeweg geconfronteerd met een (lokale) omgeving die er voor een deel van de samenleving ongelijker, onrechtvaardiger en sociaal meer gedesorganiseerd ging uitzien en die tegelijk ook meer opgenomen werd in een groter geheel waardoor aanzienlijke schaalvergroting optrad. De impact en effectiviteit van lokaal georiënteerde strategieën op buurten en gemeenschappen, zoals community policing propageerde, nam daarbij af. Waar daarbij initieel werd gestreefd naar een vermaatschappelijking van de politiefunctie met meer burgerinbreng en 'informalisering', en dus ook tempering van de formele sociale controle functie, zien we een tendens tot voortschrijdende proliferatie van politiebevoegdheden wat tot verdere en quasi formalisering en, met een neologisme omschreven, 'verpolitonalisering' van de sociale controle functies leidde. Deze 'quasi' formele controle wordt dan in toenemende mate uitgeoefend door een 'quasi politie' en dat in functie van de handhaving van een 'quasi strafrecht'.

In die zin kunnen de bevindingen uit al de onderzoeksvragen en vooral deze uit 2 en 3 worden teruggekoppeld naar de profetische inzichten van Stan Cohen omtrent de *fetishization of space* en van Michel Foucault over de toenemende 'capillariteit' van de controle zoals aangehaald in deel I. Vooral het feit dat onder impuls van een model dat meer burgerinspraak en informalisering van sociale controle propageerde, evenals bevrijding van bureaucratie en prangende keurslijven daarbij, waarschijnlijk meer controle en meer afhankelijkheid werd gecreëerd, stemt daarbij tot nadenken. De overheid trad zogenaamd terug, en dit misschien wel met de beste bedoelingen, maar palmde tegelijk verder in maar wel op een andere wijze. In die zin werd de community policing filosofie met nadruk op lokale orde en gemeenschap in de loop der jaren niet louter afgewezen of verworpen, maar zien we eerder een transformatie ervan, zoals een rups in een vlinder verandert. Daarom maken we gewag van een 'verpopping' van community policing. Zulke verpopping gaat, niet toevallig (?), gepaard met een toenemend belang van het POP aspect in de politiezorg in de zin dat het 'gemonialiseerde' gefocuste, fenomeen- en projectgericht werken de overhand haalde op het 'parochiale' bevolkingsgericht werken of COP pijler. Deze laatste werd door de

globalisering deels als achterhaald beschouwd. De enige mogelijkheid tot levensvatbaarheid voor deze laatste pijler kwam, i.h.b. sinds 9/11, bijgevolg vaak te liggen via de benadrukking van het belang van de informatieverzameling op lokaal vlak en de inschakeling daarvan voor veelal bovenlokale en zelfs internationale fenomenen zoals radicalisering e.a. Zodoende wordt COP eerder ingeschakeld ten dienste van POP dan dat een evenwichtige verhouding wordt nagestreefd.

Ander element van transformatie, ook in ideologische zin, en dit niet enkel voor politie maar ook voor andere vormen van sociale controle, vormde de toegenomen impact van de ordehandhavingfunctie en de achterliggende '*broken windows*' benadering. Daarbij werden de oorspronkelijke community policing principes betreffende een meer proactieve werking naar het aanpakken van oorzaken van criminaliteit als het ware binnenste buiten gekeerd. Met het loslaten van de oorspronkelijke maatschappelijke aspiraties werd community policing tegelijk nog meer onderdeel van een imago management voor politie en overheid die het steeds moeilijker kregen onveiligheid en criminaliteit effectief te bestrijden. Door aanpassingstrategieën en soms ook '*acting out*' wordt getracht (delen van) de gemeenschap gerust te stellen o.m. met de boodschap dat men poogt er toch iets aan te doen. Dat daarmee een tendens werd ingezet waarbij community policing vernieuwingen en veranderingen via zulke (*broken windows*) aanpak het tegenovergestelde voortbrengen dan oorspronkelijk bedoeld, kan volgens Gowri (2003) worden begrepen als 'morele ironie'. De vele T-shirts met de beeltenis van Che Gueverra in het straatbeeld deden al vermoeden dat in de laatmoderne en ironische samenleving haast alles kan worden gerecupereerd. Zoals het al in de Tijgerkat van de Lampedusa werd gesteld: 'om alles te behouden zoals het was... diende alles te veranderen'. Alvast kan worden gesteld dat deze veranderingen in politie- en veiligheidsbeleid zich volop doorzetten als gevolg van en in interactie met de snel veranderende maatschappelijke omgeving. De maatschappelijke complexiteit nam daarbij sterk toe wat laat uitschijnen dat eenvoudige oplossingen, via eenvormige politiemodellen, niet langer zullen volstaan om de werkelijkheid (ook qua veiligheid) te begrijpen en adequaat erop in te spelen. Het is pas met een verdere uitkristallisering van een zich momenteel verder ontwikkelend maatschappijmodel dat ook klaarheid in de politie- en veiligheidsaanpak zal kunnen komen.

Het community policing model en zijn opeenvolgende varianten veranderden dan misschien niet de politie zoals oorspronkelijk gepropageerd, en in die zin bleef veel behouden, dit alles neemt niet weg dat het model symbool kan staan voor de vele aanpassingen en veranderingen die zowel samenleving als politie(functie) zelf ondergingen.

Bibliografie

- Alderson, J. (1979), *'Policing Freedom'*, Plymouth, McDonald & Evans.
- Allaerts, D. (2005), 'Mensenhandel en Intelligence Led Policing', in, *Van den Broeck, T.; Enhus, E.; Goegebuer, F.; Valkenburg, L.; Vanlandschoot, A.* (eds), *Intelligence Led Policing*, Brussel, CPS-Politeia, pp. 95-104.
- Alpert & Dunham (1992), *'Policing urban America'*, Prospect Heights, ILL., Waveland Press.
- Angell, J. (1971), 'Towards an Alternative to the Classic Police Organizational Arrangement: a Democratic Model', *Criminology*, no. 3 Aug.-Nov. 1971, pp. 185-206.
- Asworth, S; Schrooten, N.; Nijssen, E.; Cales, A., Vanhees, J.; Reynders, H. (2005), 'Bruggen bouwen tussen wijkwerkers en (wijk-)agenten', *Politiejournaal*, Nr. 1., pp. 8-15.
- Baeten, R. (2006), 'Verkaveling, overlapping of gelaagdheid? Grootstedenbeleid en integrale veiligheid', *Orde v/d Dag*, Afl. 35, sept., pp. 17-20.
- Bayens, K. (2007), 'Gecoördineerde aanpak van openbare overlast en onleefbaarheid op maat van de buurt', *Cahiers Integrale Veiligheid*, Nr. 1, pp. 117-132.
- Banton, M. (1964), *'The Policeman and the Community'*, New York, Basis Books.
- Banton, M. (1971), 'The sociology of the Police', *The Police Journal*, Vol. 71, Nr 3, pp.227-243.
- Barlow, D. & Barlow, M. (1999), 'A political economy of community policing', *Policing*, Vol. 22, Nr. 4, pp. 646-674.
- Bauman, Z. (1998), *'Globalization, The Human Consequences'*, Cambridge, Polity Press.
- Bauman, Z. (1998), *'Leven met veranderlijkheid en onzekerheid' (Red. Munters)*, Amsterdam, Boom.
- Bauman, Z. (2007), 'Morele uitdagingen van het vloeibare leven', in, *Daems, T. & Robert, L.*, Zygmunt Bauman, de schaduwzijde van de vloeibare moderniteit, Den Haag, Boom, pp. 9-22.
- Bayley, D. (1994), *'Police for the Future'*, New York, Oxford University Press.
- Bayley, D. (2008), 'Police reform: Who done it?', *Policing & Society*, Vol. 18, Nr. 1, March, pp. 7-17.
- Beck, U. & Ritter, M. (1992), *'Risk Society, Towards a New Modernity'*, London, Sage.
- Belgische Senaat, 1-700, zitting 1996-97, 3/7/1997, Evaluatie van de politiediensten, verslag namens de commissie binnenlandse aangelegenheden uitgebracht door de heren Caluwé en Happart
- Bennet, T. (1990), *'Evaluating Neighbourhood Watch'*, Aldershot, Gower.
- Bennet, T. (1990), in, 'Neighbourhood watch in England and Wales', in, *Eliaerts, C.; Enhus, E, Senden, R.* (eds), 'Politie in beweging', Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, pp. 119-134.
- Benett, T. (1999), 'Police and public and community policing', in, *Brodeur, J-P (Ed)*, 'How to recognize good policing, Problems and issues', Thousand Oaks, Sage, pp. 107-123.
- Berki, R. (1986), *'Security and Society, Reflections on Law, Order and Politics'*, New York, St. Martin's Press.
- Bittner, E. (1978), *The Function of Police in Modern Society*, in, *Manning, P & Van Maanen*, *Policing: a View From the Street*, New York, Random House, pp. 32-50.
- Black, D. (1980), *'The Manners and Customs of the Police'*, New York, Academic Press.
- Black, D. (ed) (1984), *'Toward a General Theory of Social Control*, Vol. 1, Orlando, Academic Press.
- Bouttelier, H. & Van Stokkom, B. (1995), 'Consumptie van veiligheid, van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat', *Justitiële Verkenningen*, jg. 21, nr. 5, pp. 96-111.
- Brogden, M. & Nijhar, P. (2005), *'Community Policing. National and international models and approaches'*, London, Willan Publishing.
- Bruggeman, W.(1992), 'De rijkswacht en de reorganisatie van het politiebestedel in België', in, *Fijnaut, C.* (red) (1992), 'De reguliere politiediensten in België en Nederland', Arnhem/Antwerpen, Gouda Quint/Kluwer Rechtswetenschappen, pp. 45-52.
- Bruggeman, W. (2008a), 'Het nationaal veiligheidsplan (NVP) en de werking van politie', in, *Van Cauwenberghe, K. (Red)*, *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde*, Mechelen, Kluwer (Orde v/d Dag jubileumeditie), pp. 137-146.
- Bruggeman, W. (2008b), 'Cameratoezicht in openbare ruimtes vanuit een technisch perspectief: naar een versterkte technologische led-policing', *Cahiers Integrale Veiligheid*, Nr. 4, pp. 153-166.
- Bruggeman, W.; Van Brantegem, J-M; Van Nuffel, D. (2007), *'Naar een excellente politiezorg'*, Brussel, Politeia.

- Bruggeman, W et al. (2009), *'Evaluatie 10 jaar politiehervorming'*, Brussel, FOD Binnenlandse Zaken.
- Bruinsma, G. (1990), 'De schaduwzijden van de sociale controle theorie', in *Zwanenburg, M. & Smit, A. (Red)*, Kleine criminaliteit en overheidsbeleid, Arnhem, Gouda Quint, pp. 17-22.
- Buelens, F. (1985), 'Wijkteampolitie te Mechelen', *De Politieofficier*, pp. 77-81.
- Cachet, L. (1980), 'Inleiding', in *Watkins, C.*, 'Sociale controle', Alphen a/d Rijn, Samson.
- Cachet, L. (1990), *'Politie en sociale controle'*, Arnhem, Gouda Quint.
- Cachet, L. (1998), 'Maatschappelijke integratie van de politie', in *Cachet, L.; Van der Torre, E.; Van Natijne, W.*, 'De blijvende betekenis van Politie in verandering', Den Haag, Elsevier, pp. 43-55.
- Cachet, L.; Van der Torre, E.; Van Natijne, W. (1998), *'De blijvende betekenis van Politie in verandering'*, Den Haag, Elsevier, pp. 7-19.
- Cachet, L. (2008), 'Public security in the Netherlands: the evolution of problems and policy', in *Cachet, L.; De Kimpe, S.; Ponsaers, P.; Ringeling, A.*, Governance of Security in the Netherlands and Belgium, The Hague, Boom Legal Publishers, pp. 39-58.
- Carlier, F. (1990), 'De buurtobservatieactie: een politioneel preventieve reactie op de elitaire technopreventie te Gent', in *Eliaerts, C.; Enhus, E.; Senden, R. (eds)*, Politie in beweging, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, pp. 89-109.
- Cannoot, V. (2009), 'Betrokken bij een veilige buurt', *Ter Zake Magazine*, september, pp. 34-35.
- Carr, P. (2005), *'Clean streets. Controlling crime, maintaining order, and building community activism'*, N.Y., New York University Press.
- Cazeaux, G. & Hebberecht, P. (1997), *'Integrale veiligheid, Eindrapport'*, UGent, Onderzoeksgroep Criminologie.
- Christiaensen, S. (2004), 'Gemeentelijke administratieve sancties: een verhaal van gerechtelijke werklast en gemeentelijke overlast', *Panopticon*, Nr. 4, pp. 1-5.
- Christiaensen, S.; Geeraerts, K.; Keepers, C.; Van de Ven, K. (2009), 'Het NERO-project: effectief en constructief reageren op normoverschrijdend gedrag', *Cahiers Integrale veiligheid*, Nr. 6, pp. 103-130.
- Cohen, S. (1985), *'Visions of Social Control'*, Cambridge, Polity Press.
- Cohen, L. & Felson, M. (1979), 'Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activities Approach', *American Sociological Review*, Vol. 44, pp. 588-608.
- Coleman, R. (2004), *'Reclaiming the Streets'*, Devon, Willan Publishing.
- Cools, M. (2008), 'Een kritische kijk op de GAS-Wetgeving', *Het Politiejournaal*, juni, pp. 29-31.
- Cools, M. (2008), 'De gemeenschapswacht: een sociaal-etatistische valstrik?', *Private Veiligheid*, maart, pp. 13-17.
- Coser, L. & Rosenberg, B. (Eds) (1984), *'Sociological Theory'*, New York, McMillan.
- Crawford, A. (1997), *'The Local Governance of Crime; Appeals to Community and Partnerships'*, Clarendon, Oxford.
- Crawford, A. (2008), 'Dispersal Powers and the Symbolic Role of Anti-social Behaviour Legislation', *Modern Law Review*, Vol. 71, Nr. 5, pp. 753-784.
- Crawford, A. (2009), 'Criminalizing Sociability through Anti-social Behaviour Legislation: Dispersal Powers, Young People and the Police', *Youth Justice*, Vol. 9, Nr. 1, pp. 5-26.
- Crawford, A.; Blackburn, S.; Lister, S. (2005) *'Plural Policing: The Mixed Economy of Visible Patrols in England and Wales'*, Oxford, Oxford University Press.
- Crawford, A. & Lister, S. (2006), 'Additional Security Patrols in Residential Areas: Notes from the Marketplace', *Policing & Society*, Vol. 16, Nr. 2, pp. 164-188.
- CP 1 Omzendbrief van 27 mei 2003 betreffende de community policing, definitie van de Belgische interpretatie van toepassing op de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 9 juli 2003.
- CP 2 Omzendbrief van 3 november 2004 betreffende het bevorderen van de organisatieontwikkeling van de lokale politie met als finaliteit een gemeenschapgerichte politiezorg, B.S. 29 december 2004.
- Critchley, T. (1978), *'A History of Police in England and Wales'*, London, Constable.
- Crowther, C. (2004), 'Over-policing and under-policing social exclusion', in *Hopkins Burke, R. (ed)*, Hard Cop, Soft Cop, London, Willan Publishing, pp. 54-68.
- De Caluwé, E. (2008), Youth At Risk: een nieuw antwoord op een gekend probleem?, in *Gilleir, F. (ed)*, Veelplegers, *Cahiers Politiestudies*, Nr. 8, pp. 123-134.

- De Decker, P.; Hubeau, B.; Nieuwinckel, S. (1999), *'In de ban van stad en wijk'*, Berchem, EPO.
- Defoor, R. (2005), 'Intelligence led Policing. De aanpak in de politiezone VLAS', in, *Van den Broeck, T.; Enhus, E.; Goegebuer, F.; Valkenburg, L.; Vanlandschoot, A.* (eds), *Intelligence Led Policing*, Brussel, CPS-Politeia, pp. 73-94.
- Degrauwe, T. (2002), 'Faalt de politie? Burgermobilisatie en initiatieven inzake veiligheid', in, *Duhaut, G.; Ponsaers, P.; Pyl, G., Van de Sompel, R.*, Voor verder onderzoek. Essays over de politie en haar rol in onze samenleving, Brussel, Politeia, pp. 813-828.
- Degrauwe, T. (2008), *'Burgerinitiatieven inzake onveiligheid en criminaliteit'*, Gent, UGent-Vakgroep Strafrecht en criminologie.
- De Haan, W. (1995), 'Integrale veiligheid, Beleidsvernieuwing of beleidsvervaging?', *Justitiële Verkenningen*, jg. 21, nr. 5, pp. 25-46. .
- De Hert, P. & Vis, T. (2005), 'Intelligence led Policing in de Nederlanden. Terminologische, grondrechtelijke en organisatorische bedenkingen', in, *Van den Broeck, T.; Enhus, E.; Goegebuer, F.; Valkenburg, L.; Vanlandschoot, A.* (eds), *Intelligence Led Policing*, Brussel, CPS-Politeia, pp. 57-72.
- De Jong, J. & De Haan, W. (2000), 'Sociale controle, solidariteit en burgerlijke verantwoordelijkheid in de Marokkaanse gemeenschap', *Tijdschrift voor Criminologie*, Vol. 42, Nr. 4., pp. 383-393.
- De Kimpe, S. (2005), 'Zonder cyclus loopt het vierkant', in, *Ponsaers, P.* (ed), *Integraal veiligheidsbeleid*, Mechelen, Kluwer, pp. 169-193.
- De Kimpe, S. (2008), 'Geef me een schandaal en ik bezorg je een hervorming!' – Schandalen als een impuls voor de politiehervorming', in, *Van Cauwenberghe, K.* (red.), *De hervormingen van politie en justitie: in gespreide slagorde*, (jubileumboek Orde v/d Dag), Mechelen, Kluwer, pp. 161-175.
- De Lint, W. (2002), 'What Do Police Do? Towards a New Understanding of the Police Role', in, *Van den Broeck, T & Eliaerts, C.* (Eds), *Evaluating Community Policing*, Brussels, Politeia, pp. 17-43.
- Denkers, F. (1976), *'Criminologie en beleid'*, Nijmegen, Dekker & van de Vegt.
- Denkers, F. (1993), *'Op eigen kracht onveiligheid de baas'*, Lelystad, Koninklijke Vermande.
- De Pauw, K. & Heene, A. (2006), *'Op weg naar lokale integrale veiligheid'*, Brussel, Politeia.
- De Ruyver, B. et al (2007), *'Commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal niveau' Derde evaluatieverslag*, Brussel, Politeia.
- De Ruyver, B., 'De basisfunctionaliteiten van de politie doorgelicht', *Cahiers Politiestudies*, 4, Nr. 13, pp. 67-86.
- De Rynck, F. & Dezeure, K. (2009), *'Burgerparticipatie in Vlaamse Steden, Naar een innoverend participatiebeleid'*, Brugge, Vanden Broele. <http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/> (geraadpleegd op 20/11/2009)
- De Schepper, T. & Van Heddeghem, K. (2009), 'De bestuurlijke aanpak van overlast: het GAS-pedaal wordt ingedrukt', *Het Politiejournaal*, Feb., pp. 16-19.
- De Valkeneer, C. (1988), *'Police et Public, un rendez-vous manqué?'*, Bruxelles, La Chartre.
- De Veirman, L. (2006), 'Buurtvaders tegen overlast!', *Politiejournaal*, Nr.9, pp. 18-22.
- Devroe, E. (2003a), 'Politie, parket en plannen: een harmonieuze relatie?', *Orde v/d Dag*, Afl. 23, sept., pp. 75-91.
- Devroe, E. (2003b), 'Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?', *Orde v/d Dag*, Afl. 24, dec., pp. 7-32.
- Devroe, E. & Dormaels, A. (2006), 'Van geïntegreerde preventie naar integrale veiligheid', *Orde v/de Dag*, Afl. 35, sept., pp. 3-7.
- Devroe, E. & Reynders, D. (2005), 'Het veiligheidsprobleem als maatschappelijk proces: naar een geïntegreerd veiligheidsbeleid', in, *Ponsaers, P.* (Ed), *Integraal veiligheidsbeleid*, Mechelen, Kluwer.
- Durkheim, E. (1969), *'Journal sociologique'*, Paris, Bibliothèque de Philosophie contemporaine, PUF.
- Durkheim, E. (1998), *'De la division du travail social'*, Paris, Quadrige, PUF.
- Duyvendak, J. (2004), 'Neighbourhoods, cohesion and social safety', in, *Van der Vijver, K. & Terpstra, J.*, *Urban Safety: problems, governance and strategies*, pp. 27-33.
- Easton, M. (2001), *'De demilitarisering van de Rijkswacht'*, Brussel, VUB Press.
- Easton, M. (2003), 'Cultuur, community policing en de tuchtprocedures: een schreeuw om aandacht!', *Orde v/d Dag*, Afl. 23, september, pp. 93-108.

- Easton, M. & Dormaels, A. (2008), 'Burgemeesters en korpschefs aan het woord over de politiehervorming', in, *Van Cauwenberghe, K.*, De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde, Mechelen, Kluwer, pp. 49-62.
- Eliaerts, C. (1985), 'Over de onrustgevoelens van criminologen', *Panopticon*, Jrg. 6., Nr. 6, pp. 505-512.
- Eliaerts, C. (1997), 'De ondraaglijke lichtheid van het strafbeleid', *Panopticon*, Nr. 4, pp. 353-369.
- Eliaerts, C. (1997b), 'Naar een (gewapende?) vrede, de hervorming van het Belgische politiewezen voor en na de zaak Dutroux', *Justitiële Verkenningen*, Jrg. 23, Nr. 8, pp. 120-132.
- Eliaerts, C. (1999), 'Van assensusmodel naar justitie in de buurt', *Tijdschrift voor Criminologie*, Nr. 2, pp. 153-158.
- Eliaerts, C. & Enhus, E. (1992), '*Politie en bevolking*', Brugge, Vanden Broele.
- Eliaerts, C, Enhus, E; Hendrieckx, C. (1987), '*De relatie bevolking-politie. eindrapport deel I*', Brussel, VUB-School voor Criminologische Wetenschappen.
- Eliaerts, C, Enhus, E; Hendrieckx, C. (1988), '*De relatie bevolking-politie. eindrapport deel II*', Brussel, VUB-School voor Criminologische Wetenschappen.
- Emsley, C. (1996), '*The English Police. A Political and Social History*', London, Longman.
- Enhus, E. (1998), '*Tussen hamer en aanbeeld*', Brussel, Doctoraatscriptie VUB.
- Enhus, E. (2003a), 'De hervorming: een moeizame evenwichtsoefening tussen beslissingsruimte en uniformiteit', *Orde v/d Dag*, Afl. 23, Sept., pp. 109-133.
- Enhus, E. (2003), 'De relatie politie-bevolking: het paard van Troje?', in, *Van Erck, J.*, Externe oriëntering van de politie, Brussel, Politeia, pp. 37-52.
- Enhus, E. (2006), 'Politie en nieuwe functies in veiligheid: communicerende vaten?', *Orde v/d Dag*, Afl. 33, maart, pp. 33-37.
- Ericson, R & Haggerty, K. (1997), '*Policing the Risk Society*', Toronto, University of Toronto Press.
- Fay, B. (1984), '*Critical Social Science: Liberation and its Limits*', Ithaca, Cornell University Press.
- Felson, M. (1987), 'Routine Activities and Crime Prevention in the Developing Metropolis', *Criminology*, Vol. 25, pp. 911-931.
- Fijnaut, C. (1995), '*Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*', Arnhem/Antwerpen, Gouda Quint/Kluwer Rechtswetenschappen.
- Fijnaut, C., Nuijten-Edelbroek, E.; Spickenheuer, J. (1985), '*Politie en misdaadbestrijding. De ontwikkeling van het Amerikaanse, Engels en Nederlandse onderzoek aangaande politie en misdaadbestrijding sedert de jaren '60*', 's Gravenhage, Staatsuitgeverij.
- Foucault, M. (1975), '*Surveiller et punir*', Paris, Gallimard.
- Foucault, M. (1978), 'Qu'est-ce que la critique?', *Bulletin de la Société Française de Philosophie*, Paris, 27 mai.
- Foucault, M. (1989), '*Résumé des cours au Collège de France: 1970-1982*', Paris, Julliard.
- Foucault, M. (1991), 'Governmentality', in, *Burchell, G.; Gordon, C.; Miller, P. (Eds)*, The Foucault Effect, Hemel Hempstead, Harvester and Wheatsheaf.
- Franssen, A (2003), 'Dispositifs sécuritaires et émancipateurs: fausses ruptures et vraies continuités', in, *Mary, P. (Réd)*, Dix ans de contrats de sécurité, Bruxelles, Bruylant, pp. 159-171.
- Garland, D. (2001), '*The Culture of Control*', Oxford, Oxford University Press.
- Garofalo, J. & McLeod, M. (1989), 'The Structure and Operations of Neighborhood Watch Programs in the United States', *Crime & Delinquency*, Vol. 35, Nr. 3, pp. 326-344.
- Gastmans, F. & Van Aerschot, D. (2003), 'Het World Café', in, *Van Aerschot, D.*, 'Praktijkboek voor de organisatieontwikkeling van de politie', [http://users.telenet.be/dirk.van.aerschot/vlaamsbrabant/files/geraadpleegd op 20/11/09](http://users.telenet.be/dirk.van.aerschot/vlaamsbrabant/files/geraadpleegd%20201109)).
- Geldof, D. (1999), '*Niet anders maar beter*', Leuven, Acco.
- Germann, A (1969), 'Community Policing: an Assessment', '*The Journal of Criminal law, Criminology and Police Science*', Vol 60, Nr.1, pp. 89-96.
- Gerth, H. & Mills, C., (Eds) (1991), '*From Max Weber: Essays in Sociology*', Abingdon, Routledge.
- Gilleir, F.; Ponsaers, P.; Easton, M.; Christiaens, J. (2008), 'U-Turn: monitoren van effectiviteit van alternatieve sancties', in, *Gilleir, F. (Ed)*, Veelplegers, *Cahiers Politiestudies*, Nr. 8, pp. 9-88.
- Goris, P. (2000), 'Veiligheidsbeleid 2000-2004, Preventie is...Justicialisering voorkomen', *Alert*, Jgng. 26, Nr. 2/3, pp. 31-44.

- Goris, P (2002), 'Zoeken naar een evenwichtige en sociaal rechtvaardige preventie', in *Casselmann, J.; Goethals, J.; Goossens, F.; Hutsebaut, F.; Vervaecke, G.; Walgrave, L. (Red)*, Veiligheid, een illusie? Theorie, onderzoek en praktijk, Brussel, Politeia, pp. 149-162.
- Gottfredson, M. & Hirschi, T. (1990), *'A General Theory of Crime'*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- Gowri, A. (2003), 'Community policing is an epicycle', *Policing*, Vol. 26, nr. 4., pp. 591-611.
- Gunther Moor, L. & Peeters, J. (1996), *'Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en opheffing van politiebureaus'*, Dordrecht, SMP.
- Hamaekers, B. & Groenen, A. (2004), 'Een goede externe scanning: een absolute noodzaak, maar hoe realiseren?', *Handboek Politiediensten*, Afl. 71, pp. 1-16.
- Hamaekers, B.; Hasevoets, G.; Raymakers, E. (2006), 'Wijkbabbels: een positief contact met de burger', *Handboek Politiediensten*, Afl. 79, 171, 1-
- Hebberecht, P.; Hofman, H.; Philipetth, K.; Colle, P. (1992), *'Buurt en criminaliteit. Een buurtgericht onderzoek naar criminaliteit, onveiligheid en preventie'*, Brugge, Vanden Broele.
- Hebberecht, P. (2000), 'Het federale veiligheidsplan versterkt de ongelijkheid inzake veiligheid', *Panopticon*, Nr. 5, 1-8.
- Hebberecht, P. (2002), 'Onveiligheid en onveiligheidsgevoelens als politiek probleem. Een sociologische analyse, in *Rimanque, K. (Red)*, Het recht op veiligheid, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, pp. 77-88.
- Heuskin, J-M; Cuvelier, C.; Brûls, A.; Bourdoux, G.L. (2008), *'Douze ans d'observations des amigos'*, Brussel, Cahiers du Comité Permanent P, 213 p.
- Hirschi, T. (1969), *'Causes of Delinquency'*, Berkeley, University of California Press.
- Home Office (2001), *'Policing a New Century: A Blueprint for Reform'*, Home Office, London
- Home Office (2003), *'Policing: Building Safer Communities Together'*, Home Office, London.
- Hoste, J.; Dehaes, J.; Dupont, K.; Michels, C. Enhus, E. (2004), *'De (nieuwe) functies inzake veiligheid en de buurtinformatienetwerken'*, Brussel, VUB.
- Hutsebaut, F. (2001), 'De politiehervorming: een overzicht', in *Casselmann, J.; Goethals, J.; Goossens, F.; Hutsebaut, F.; Vervaecke, G.; Walgrave, L. (Eds)*, Veiligheid, een illusie?, Theorie, onderzoek en praktijk.. Brussel, Politeia, pp. 67-102.
- Innes, M. (2004), 'Reinventing Tradition? Reassurance, Neighbourhood. Security and Policing', *Criminal Justice*, Vol. 4, No.2, pp. 151-171.
- Innes, M. & Fielding, N. (2002) 'From Community To Communicative Policing: 'Signal Crimes' And the Problem of Public Reassurance', *Sociological Research Online*, vol. 7, no. 2, URL: <http://www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html>
- Jacobs, P. (2004), 'Interculturele communicatie: buurtvaders', *Handboek Politiediensten*, Afl. 70, Nr. 253, 5 maart, pp. 1-17.
- Janowitz, M. (1975), 'Sociological Theory and Social Control', *American Journal of Sociology*, Vol. 81, Nr. 1, pp. 82-108.
- Jansen, H. (2005), 'Informatiegestuurde politie. Van actief afwachten, naar actief aansturen', in *Van den Broeck, T.; Enhus, E.; Goegebuer, F.; Valkenburg, L.; Vanlandschoot, A. (eds)*, Intelligence Led Policing, Brussel, CPS-Politeia, pp. 43-56.
- Johnston, L. (1992), *'The Rebirth of Private Policing'*, N.Y., Routledge.
- Jongman, R. (1988), 'Over macht en onmacht van de sociale controle, *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 1., 1988, pp. 4-31.
- Junger-Tas, J. (1985), 'De theorie van sociale controle of sociale binding', *Tijdschrift voor Criminologie*, 1985, vol.5, pp. 244-265.
- Kadernota Integrale Veiligheid, 30-31 maart 2004.
- Kelling, G.; Pate, T.; Dieckman, D.; Brown, C. (1998), 'The Kansas City Preventive patrol Experiment: A Summary report', in *Bayley, D. (Ed)*, *'What Works in Policing'*, New York, Oxford University Press, pp. 30-50. (zie ook http://en.wikipedia.org/wiki/Kansas_City_preventive_patrol_experiment)
- Klinckhamers, P. (2003), 'Aanpak van overlast: van boven naar onder, van links naar rechts...', *Orde v/d Dag*, Afl. 24, dec., pp. 47-54.
- Klockars, C. (1985), *'The idea of Police'*, Vol. 3, Law and Criminal Justice Studies, Beverly Hills, Sage.
- Kohnstamm, J. (1995), 'Veiligheid als bestuurlijk product', *Justitiële Verkenningen*, jg. 21, nr. 5, pp. 8-16.

- Kraska, P. & Kappeler, V. (1997), 'Militarizing American police: the rise and normalization of paramilitary police units', *Social Problems*, Vol. 44, Nr. 1, pp. 1-18.
- Lamine, L. (2001) '*Samen veilig*', Antwerpen, Houtekiet.
- Lerner, M. (1975). 'The Justice Motive in Social Behavior', *Journal of Social Issues*, Vol. 31, 1-19.
- Lerner, M. (1980) 'The Belief in a Just World: A Fundamental Delusion', *Journal of Social Issues*, Vol. 31, No. 3, pp. 65-89.
- Levere, A. & Rosseel, P., 'Met de deur in huis. Grensoverschrijdende criminaliteit in Zuid-West Vlaanderen', *Politeia*, nr. 3, p. 17-18.
- Leys, R. (2007), 'Politioneel toezicht. Politionele aanpak van problemen in de publieke ruimte', *Cahiers Integrale Veiligheid*, Nr. 4, pp. 199-218.
- Liga voor Mensenrechten (1998), 'Horen, zien en...klikken?', *Nieuwsbrief*, Juni 1998, pp. 9-10.
- Lippens, R. (2006), 'Aan de grens van het Sociale: ASBO's in het Verenigd Koninkrijk', *Panopticon*, Nr. 2, pp. 68-74.
- Lipsky, M. (1980), '*Street-level bureaucracy, the Dilemmas of the Individual in Public Services*', New York, Russel Sage Foundation.
- Loader, I. (2002), 'Policing, Securitization and Democratization in Europe', *Criminal Justice*, Vol. 2, No.2, pp. 125-153.
- Lyons, (1999), '*The Politics of Community policing: Rearranging the Power to Punish*', Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Manning, P. (1988), 'Community Policing as a Drama of Control', in *Greene, J. & Mastrofski, S.*(Eds), 'Community policing: Rhetoric or Reality?', New York, Praeger, pp. 27-45.
- Manning, P. (1997), '*Police Work: The Social Organization of Policing*', Prospect Heights, Illinois, Waveland Pr Inc.
- Manning, P. (2003), '*Policing Contingencies*', Chicago, University of Chicago Press.
- Martens, A. (1996), 'Hier leven wij!. Bewonersparticipatie in de Brusselse Noordwijk (1968-1995)', in *De Decker, P.; Hubeau, B.; Nieuwinckel, S.* (eds), *In de ban van stad en wijk*, Berchem, EPO, pp. 193-206.
- Massei, A.; Forceville, J.; Scoyer, C. (2006), 'Onderzoek naar ernstige jeugddelinquentie in Antwerpen', in *Eliaerts, C. (ed)*, *Ernstige jeugddelinquentie: mythe of realiteit?*, Brussel, VUB-Press, pp. 113-128.
- Meeuws, T. (2007), 'Harmonie de Verbroedering. Veiligheid op toon gezet in A groot', *Cahiers Integrale Veiligheid*, Nr. 1., pp. 81-96.
- Meijlaers, S. (2006), '*Bouwstenen voor veilige en leefbare gemeenten*', Brussel, VVSG-Politeia.
- Menanteau, J. (1994), '*Les banlieus*', s.l., Marabout/ Le Monde éditions.
- Ministeriële omzendbrief PLP 10 inzake de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een minimale gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking, *B.S.*, 9/10/2001.
- Muir, W. (1977), '*Police: Streetcorner Politicians*', Chicago, University of Chicago Press.
- Muir, W. (2008), 'Police and social democracy', *Policing & Society*, Vol. 18, Nr. 1, pp. 18-22.
- Mulleners, F. (1995), 'Basispolitiezorg', *De Politieofficier*, pp. 13-22.
- Murphy, K.; Hinds, L.; Fleming, J. (2008), Encouraging Public Cooperation and Support for Police, *Policing & Society*, Vol. 18, Nr. 2, March, pp. 136-155.
- Nieuwinckel, S. (1996), 'De wonderjaren voorbij? Wijkontwikkeling in Antwerpen', in *De Decker, P.; Hubeau, B.; Nieuwinckel, S.* (eds), *In de ban van stad en wijk*, Berchem, EPO, pp. 229-248.
- Nijboer, J. (1990), 'Sociale controle en de preventie van jeugdcriminaliteit', in *Zwanenburg, M. & Smit, A. (Red)*, *Kleine criminaliteit en overheidsbeleid*, Arnhem, Gouda Quint, pp. 42-50.
- Norris, C. (1995), 'Video Charts, Algorithmic Surveillance', *Criminal Justice Matters*, nr. 20, 7-8.
- Nuyts, C. (1985), 'De gemeentepolitie naar een nieuw profiel', *De Politieofficier*, pp. 15-23.
- Nuyts, C. (1990), 'De sociale trend binnen de Antwerpse politie', in *Eliaerts, C.; Enhus, E.; Senden, R. (eds)*, *Politie in beweging*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, pp. 57-62.
- O'Malley, P & Palmer, D. (1996), 'Post-Keynesian Policing', *Economy & Society*, Vol. 25, Nr. 2, pp. 137-155.
- Painter, J. & Goodwin, M. (1995), 'Local Governance and Concrete Research: Investigating the Uneven Development of Regulation', *Economy & Society*, Vol 23, Nr. 3., pp. 334-356.
- Park, R. & Burgess, E. (1921), '*Introduction to the science of Sociology*', Chicago, University of Chicago Press.

- Park, R. & Burgess, E. (1925), *'The City'*, Chicago, University of Chicago Press.
- Parsons, R. (1951), *'The Social System'*, New York, The Free Press.
- Pate, A.; Bowers, R., Parks, R. (1976), *'Three Approaches to Criminal Apprehension in Kansas City: An Evaluation Report'*, Washington, Police Foundation.
- Peeters, C.; Verbeeck, B.; Goethals, J., Vervaeke, G. (2001), Conceptualisering van 'veiligheid' in het kader van de veiligheids- en samenlevingscontracten, in *Casselman, J. et al, Veiligheid een illusie?*, Brussel, Politeia, pp. 35-50.
- Percy, S. (1980), 'Response Time and Citizen Evaluation of Police', *Journal of Police Science and Administration*, Vol. 8, Nr.1, pp. 75-86.
- Platt, T.; Frappier, J.; Gerda, R.; Schauffler, R., Trujillo, L., Cooper, L.; Currie, E.; Harring, S. (1982), *'The Iron Fist and the Velvet Glove: An Analysis of the US police'*, San Francisco, CA, Synthesis Publications.
- Ponsaers, P. (1999), Gezocht: onderkomen voor verweesd Belgisch beleidsondersteunend onderzoek – een pleidooi voor een rationeel informatiebeleid', *Tijdschrift voor Criminologie*, Vol. 41, Nr. 4, pp. 409-418.
- Ponsaers, P. (2001a), 'De ontwikkeling van community (oriented) policing en de verhouding tot andere politiemodellen' in *Handboek Politiediensten*, Diegem, Kluwer, Afl. 57, pp. 1-42.
- Ponsaers, P. (2001b), 'De plaats van lokale veiligheidsplannen in een Community Policing-model', in *Casselman, J.; Goethals, J.; Goossens, F.; Hutsebaut, F.; Vervaecke, G.; Walgrave, L. (Eds), Veiligheid, een illusie?*, Theorie, onderzoek en praktijk.. Brussel, Politeia, pp. 103-118.
- Ponsaers, P. (2003), 'De parabel van de 'broken windows theorie', community (oriented) policing en buurtgerichtheid', in *Van Erck, J. (Ed), 'Externe oriëntering van de politie*, Brussel, Politieia-CPS, pp. 7-28.
- Ponsaers, P. (2005), 'Het militair-bureaucratisch politiemodel: demilitarisering als gangmaker van politiehervorming', in *Verbruggen, F, Verstraeten, R., Van Daele, D., Spriet, B. (Eds), Strafrecht als roeping – Liber Amicorum Lieven Dupont*, Leuven, Universitaire Pers leuven, pp. 933-948.
- Ponsaers, P. (2007), 'De politieke geografie van de publieke ruimte en de rol van de politie', *Cahiers Integrale Veiligheid*, Nr. 4, pp. 53-70.
- Ponsaers, P., (2010), 'De politieke asymmetrie', *Cahiers Politiestudies*, nr. 15, pp. 15-48.
- Ponsaers, P. & Enhus, E. (2000), 'Vademecum Veiligheidsplannen ten behoeve van het opstellen van het nationaal veiligheidsplan en de zonale veiligheidsplannen', in *Vademecum Politiezones*, Brussel, Politeia.
- Ponsaers, P. & De Kimpe, S. (2001), *'Consensusmania'*, Leuven, Acco.
- Ponsaers, P. & Berkmoes, H. (2003), 'Moet er nog politie zijn?', *Vigiles*, Nr. 3., pp. 77-85.
- Poulet, I.; Brion, F.; Dupont, A. (1990), *'Prévention en concertation au niveau local*, Bruxelles, Synergie.
- Poussele, P. (2002), 'Buurtinformatienetwerken: samen zorgen voor veiligheid', *Handboek Politiediensten*, Diegem, Kluwer, Afl. 63, pp. 1-34.
- Projectgroep organisatiestructuren (P.O.S.) (1977), *'Politie in verandering, Een voorlopig theoretisch model'*, Den Haag, SDU.
- Punch, M & Van der Vijver, K. (2008), 'Community Policing in the Netherlands: Four Generations of Redefinition', in *Williamson, T., The Handbook of Knowledge-Based Policing*, West Sussex, England, John Wiley & Sons.
- Putteman, P. (2006), 'De implementatie van de gemeenschapsgerichte politiezorg in de politiezone Dendermonde. Realistische uitdaging of nobele doelstelling?', *Handboek Politiediensten*, Afl. 79, 167, april, pp. 1-20.
- Raes, K. (1997), *'Het moeilijke ontmoeten'*, Brussel, VUB Press.
- Rawlings, P. (2002), *'Policing, A Short History'*, Cullompton, Devon, Willan Publishing.
- Reiner, R. (1984), 'Crime, law and deviance: the Durkheim legacy', in *Fenton, S., Durkheim and Modern Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Reiner, R. (1994), in 'Policing an the Police', in *Maguire, M.; Morgan, R., Reiner, R. (Eds), Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press, pp. 705-772.
- Renauer, B. (2007), 'Is Neighborhood Policing Related to Informal Social Control?', *Policing*, Vol. 30, Nr. 1., pp. 61-81.
- Robert, P. (2000), 'Les Territoires du contrôle social, quels changements?', *Déviance & Société*, Vol. 24, Nr. 3, pp. 215-235.
- Roethof, H. (1984), *'Interimrapport Commissie kleine criminaliteit, s'* Gravenhage, Staatsuitgeverij.

- Roethof, H. (1986), *'Eindrapport Commissie kleine criminaliteit, s'* Gravenhage, Staatsuitgeverij.
- Roché, S. (1998), *'Sociologie Politique de l'Insécurité – Violences Urbaine Inégalités et Globalisation'*, Paris, P.U.F.
- Ross, E.A. (1936), *'70 years of It'*, N.Y., Appleton
- Salmon, P. (2002), 'Geïntegreerde preventie: de zoektocht naar een heilige graal', *Orde v/d Dag*, Afl. 19, okt., pp. 37-43.
- Sampson, R. & Raudenbusch, S. (1999), 'Systematic social observation of public places: a new look at disorder in urban neighborhoods', *American Journal of Sociology*, Vol. 105, Nr. 3., pp. 603-651.
- Schuermans, G. (2009), 'Bonding en bridging', *Ter Zake*, Cahier: Jeugdwelzijnswerk, juli, 46-48.
- Schwartz, M. & Friedrichs, D. (1994), 'Postmodern thought and criminological discontent: new metaphors for understanding violence', *Criminology*, Vol. 32, Nr. 2, pp. 221-246.
- Sennett, R. (2001), *'De flexibele mens, psychogram van de moderne samenleving'*, Amsterdam, Maarten Muntinga.
- Shaw & McKay (1942), 'Juvenile delinquency and Urban Areas, in, Beirne, P., 'The Chicago School of Criminology' Vol VI., Chicago, University of Chicago Press.
- Silver, E. & Miller, L. (2004), 'Sources of Informal Social Control in Chicago Neighborhoods', *Criminology*, Vol. 42, Nr. 3, pp. 551-583.
- Shearing, C. & Stenning, P. (1987), 'Say Cheese! The Disney order that is not so Mickey Mouse', in, *Shearing & Stenning (Eds)*, Private policing, California, Sage, pp. 317-323.
- Simons, D. (2007), 'Doelgroepregie Stad Antwerpen. Overlast als het zichtbaar worden van achterliggende problemen', *Cahiers Integrale veiligheid*, Nr. 1, pp. 97-116.
- Simons, D. (2009), 'Doelgroepregie in Antwerpen: het 'speelveld' van het lokaal bestuur is groter dan we denken', *Cahiers Integrale veiligheid*, Nr. 6, pp. 83-102.
- Skogan, W. (1988), 'Community organizations and crime', in, *Tonry, M. & Morris, N. (Eds)*, 'Crime and Justice. A review of research, Chicago, Chicago University Press, pp. 37-78.
- Skogan, W. (1990), *'Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Cities'*, New York: The Free Press.
- Skogan, W. (2006), 'Asymmetry in the Impact of Encounters with the Police', *Policing & Society*, Vol. 16, Nr. 2, pp. 99-127.
- Skogan, W. (2008), 'Why Reforms Fail', *Policing & Society*, Vol. 18, Nr. 1, March, pp. 23 – 34.
- Skogan, W. & Hartnett, S. (1997), *'Community Policing, Chicago Style'*, New York, Oxford University Press.
- Snels, M. (2001), *'Van Stabroek naar Nieuw-Gent. Een onderzoek naar de praktische haalbaarheid van een geïntegreerde aanpak van lokale veiligheids- en leefbaarheidsproblemen'*, Licentiaatscriptie, Brussel, V.U.B.
- Sower, C. (1957), *'Community Involvement'*, Glencoe, The Free Press.
- Stabel, H. (1990), 'Politiebeleid in België? Gemeentepolitiebeleid in België?', in, *Eliaerts, C., Enhus, E.; Senden, R.*, 'Politie in Beweging', pp. 391-403.
- Stenson, K. (1993), 'Community Policing as a Governmental Technology', *Economy & Society*, Vol. 22, Nr. 3. pp. 373-387.
- Stewart, M. (2009), *'De managementmythe'*, Amsterdam, Meulenhoff.
- Sumner, C. (1997), 'Social Control: the History of a Central Concept in Anglo-American Sociology', in, *Bergalli, R. & Sumner, C.*, Social Control and Political Order, London/Thousand Oaks, Sage, pp. 1-33.
- Szabo, L. (1996), 'De interpolitiezones, idee, concept, ontwikkeling', *Politeia*, pp. 3-8.
- Tack, E. (2005), 'Politiecafé: één stap in een nooit eindigend veranderingstraject', *Handboek Politiediensten*, Afl. 75, Nr. 249, 8 juni, pp. 1-28.
- Tack, K. (2002), 'Afscheid van de buurtagent? Van polyvalente buurtagenten naar wijkzorgteams', *Handboek Politiediensten*, Afl. 61, 21, maart, 1-34.
- Tack, K. (2005), 'Strategische samenwerkingsverbanden met de samenleving. Praktijkvoorbeelden in de lokale politie Gent', *Handboek Politiediensten*, Afl. 77, 145, 12 december 2005, 38
- Terpstra, J. (2008), 'Lokale netwerken en buurtcoalities', in, *Boutellier, H. & Van Steden, R.*, Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving, Den Haag, Boom, pp. 243-266.
- Terpstra, J. (2009), 'De betekenis van burgerinitiatieven als instrument van een geïntegreerde veiligheidszorg', *Cahiers Integrale veiligheid*, Nr. 6, pp. 199-217.

- Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004), *'Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg'*, Zeist, Kerckebosch.
- Tobback, L. (1989), *'Op nieuwe sporen', 4 toespraken over politiebeleid'*, Brussel, Inbel.
- Tobback, L. (1990), 'Politie: visies en beleid', in, *Eliaerts, C.; Enhus, E, Senden, R. (eds) (1990), 'Politie in beweging'*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, pp. 429-441.
- Toenders, N.; Meijer, R.; Moor, L.G.; Van de Leur, W.; Van der Vijver, C. (1999), *'Sociale zelfredzaamheid in de praktijk'*, Dordrecht, SMVP.
- Tollenaar, N. (2008), 'De monitor veelplegers: jeugdige en zeer actieve volwassen veelplegers gevolgd in Nederland', *Cahiers Politiestudies*, nr. 8, pp. 103-122.
- Trojanowics, S. (1992), *'Theory of Community Policing'*, Michigan State University, East Lansing, Michigan.
- Trojanowics, R.; Kapperler V.; Gaines, L. (2002), *'Community Policing, A Contemporary Perspective'* (3th Edition), Cincinnati, Anderson Publishing.
- Van Altert, K.; Enhus, E.; Stol, W. (2009), 'De twee gezichten van de politie: interventie versus wijkwerking', *Cahiers Politiestudies*, 4, Nr. 13, pp. 15-36.
- Van de Bunt, H.; Spierenburg, P., Van Swaaningen, R. (2007), *'Drie perspectieven op sociale controle'*, Den Haag, Boom.
- Van den Bogaerde, E.; Van den Steen, I.; Klinckhamers, P.; Vandendriesche, M. (2009), *'Veiligheidsmonitor 2008-2009'*, Brussel, Federale politie.
- Van den Broeck, T. (1995), 'De veiligheidscontracten : evalueerbaarheid en een stand van zaken', *Panopticon*, Jrg. 16, Nr. 1, 58-68.
- Van den Broeck, T. (1997), *'Van complexe organisaties met simpele jobs naar simpele organisaties met complexe jobs', enkele bedenkingen bij de reorganisatie van de politie Antwerpen*, paper gepresenteerd op de plechtige opening van het academiejaar van het Politie Opleidingscentrum Antwerpen, 14 november 1997.
- Van den Broeck, T. (2001a), 'Huizen van Potemkin. Community policing als façade?', in, *Enhus, E. et al (Ed) 'De politiehervorming'*, Brussel, CPS-Politeia, pp. 21-36.
- Van den Broeck, T. (2001b), 'Politie en veiligheidsbeleid', in, *'Eliaerts, C. et al, 'Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek'*, Brussel, D.W.T.C., pp. 15-71.
- Van den Broeck, T. (2002), 'Keeping Up Appearances?- A Community's Perspective on Community Policing and the Local Governance of Crime', *Policing, An International Journal of Police Strategies & Management'*, Vol.25, No.1, pp. 169-188.
- Van den Broeck, T. (2007), 'Van tything tot crime fighting en terug. Community policing en crime fighting in historisch perspectief', in, *Christiaens, J. et al, 'Criminologie: tussen kritiek en realisme'*(Liber amicorum Chris Eliaerts), Brussel, VUB Press, pp.333-356.
- Van den Broeck, T. & Eliaerts, C. (1994), *'Community Policing, Organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie'*, Brussel, Politeia, 200p.
- Van den Broeck, T. & Eliaerts, C. (1995), 'Community Policing : een basis voor de politiezorg in ons land?', *Politeia*, jg. 5, nr.9, pp. 5-13.
- Van den Broeck, T. & Eliaerts, C. (1997a), 'A tale of two cities. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (deel 1)', *Panopticon*, nr.4, 353-369.
- Van den Broeck, T. & Eliaerts, C. (1997b), 'A tale of two cities. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (deel 2)', *Panopticon*, nr.5, 480-506.
- Van den Broeck, T. & Easton, M. (1997)., 'Return to sender?', De initiatieven tot community policing bij de rijkswacht (deel 1)', *Politeia*, Jg.7, Nr.2, pp. 16-19; (deel 2)', *Politeia*, Jg.7, Nr.3, pp. 16-19.
- Van den Broeck, T. & Raes, A. (2000), 'Het leven zoals het is. Veiligheid en leefbaarheid vanuit de buurt bekeken', *Custodes*, Jg.2, Nr.2, pp. 33-58.
- Van den Broeck, T. & Verduyn, T. (2007), 'Het leven zoals het was: stadhuis', Integraal veiligheidsbeleid in Antwerpen voor het stadsplan veilig, *Cahiers Integrale Veiligheid*, pp. 49-80, Politeia.
- Vandenhove, L. (2003), 'Aanpak van overlast: prioriteit voor de bevolking!', *Orde v/d Dag*, Afl. 24, dec. pp. 55-64.
- Vander Beken, T. (2003), 'Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht light', *Orde v/d Dag*, afl. 24, dec. Pp. 65- 73.

- Vander Heyden, M. (2002), 'Het verbeterplan van politie Antwerpen (1995-2000): weerstand als rode draad', *Handboek Politiediensten*, Afl. 64, 87, dec., pp. 1-26.
- Van der Torre (1998), 'Politie in Verandering: een kind van zijn tijd', in, *Cachet, A.; van der Torre, E.; Van Natijne, W. (Eds)*, 'De blijvende betekenis van Politie in verandering', Den Haag, Elsevier, pp. 56-75.
- Van der Wouden, R. (1995), 'Integraal veiligheidsbeleid tussen symboliek en bestuurlijke drukte', *Justitiële Verkenningen*, Jrg. 21, nr. 5; pp. 49-61.
- Vandevenne, Y. (2005), 'Kloof tussen theorie en praktijk. CGL evalueert community policing', *Politiejournaal*, Nr. 9, pp. 27-31.
- Vandevenne, Y. (2007), 'Integrale en geïntegreerde veiligheidszorg op microniveau. Het project 'Ten Rozen' te Aalst', *Integrale Veiligheid*, Nr. 4., pp. 167-186.
- Van Heddeghem, K. (2006), 'Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties', *Panopticon*, Nr. 2, pp. 30-41.
- Vandevoorde, N. (2005), 'Community policing in identiteitscrisis', *Tijdschrift voor Criminologie*, 47, 4, 355-264.
- Van Nuffel, D. (2009), 'De ondraaglijke lichtheid van basisfunctionaliteiten? Over begripsverwarring en meetproblemen in Belgisch politieland', *Cahiers Politiestudies*, 4, Nr. 13, pp. 105-130.
- Van Outrive, L.; Ponsaers, P.; Cartuyvels, Y., (1992), *'Sire, ik ben ongerust'*, Leuven, Kritak.
- Van Swaaningen, R., 'Sociale controle met een structureel tekort', *Justitiële Verkenningen*, Jg. 21, Nr. 3, pp. 63-87.
- Vast Comité P (2007), *'Jaarverslag'*, Brussel, VCP.
- Veny, L.; De Sutter, T.; Castelein, S., (2004), 'De gemeentelijke administratieve sancties...bis', in, *Gandaius Actueel X*, Mechelen, Story-Scientia, pp. 65-106.
- Verwee, I. (2009), 'Wat doet de politie? Onderzoek naar de dagelijkse politiepraktijk', *Cahiers Politiestudies*, 4, Nr. 13, pp. 37-66.
- Virta, S. (2002), 'Policing Through Networks', *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 25, Nr. 1., pp. 190-200.
- Vlek, F. (2005), 'Met vallen en opstaan. Integraal veiligheidsbeleid in Nederland: een tussenbalans', in, *Ponsaers, P. (ed)*, 'Integraal veiligheidsbeleid', Mechelen, pp. 15-80.
- Vlietinck, E.; Massei, A.; Paelinck, N. (2009), 'The silent witness: cameratoezicht in de Antwerpse binnenstad', *Integrale Veiligheid*, Nr. 6, pp. 131-156.
- Vranken, J. & Henderickx, E. (1998), *'Het speelveld en de spelregels'*, Leuven Acco.
- Wacquant, L. (2004), *'Punir les pauvres, le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale'*, Marseille, Agone.
- Willekens, P. (2006), 'Beter één vogel in de hand dan tien in de lucht: integrale veiligheid', *Orde v/d Dag*, Afl. 35, sept., pp. 9-16.
- Wilson, J. & Kelling G. (1982), 'Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety', *The Atlantic Monthly*, March 1982.
- Wolf, H. (1999), 'Het spanningsveld bij de aanpak van criminaliteit in de steden: over vertrouwensagenten en straathoekwerkers met een wapenstok', *Panopticon*, Jgng 20, Nr. 5, pp. 458-470.
- Zedner, L. (2006), 'Policing before and after the Police: the Historical Antecedents of Contemporary Crime Control', *British Journal of Criminology*, Vol. 46, Nr.1, pp. 78-96.
- Zhao, J. (1996), *'Why police organizations change: A study of community-oriented policing'*, Washington, Police Executive Research Forum.
- Zoomer, O. (1993), *'Zelf doen en overlaten'*, Lelystad, Koninklijke Vermande.