

'Blind spot'-policing in Belgische multiculturele wijken en de implicaties voor de mensenrechten

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-3, nr. 32
p. 63-82
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0646-9



Marleen Easton¹

Dit artikel herbe kijkt de resultaten van een drie jaar durend kwalitatief onderzoek (op basis van gesprekken met politie en etnische minderheden, en observaties van politie-inspecteurs tijdens patrouilles en interventies in zes multiculturele wijken in België) over de dynamiek van policing en de implicaties ervan voor de mensenrechten. Uit het onderzoek blijkt dat de kennis van politiemensen op het terrein over bepaalde groepen in multiculturele wijken invloed heeft op hun denkbeelden over deze groepen. Deze opvattingen hebben een grote invloed op hun manier van optreden ten aanzien van deze groepen. Dit leidt tot over- en onderpolicing, fenomenen die twee kanten van dezelfde medaille blijken te zijn. De belangrijkste conclusie is dat 'vaste klanten' te maken krijgen met overpolicing, een verschijnsel dat geen rekening houdt met etniciteit. Deze processen hebben gevolgen voor de implementatie van de vijf pijlers van gemeenschapsgerichte politiezorg (community policing) in de dagelijkse politiepraktijk in België. Er is kennelijk sprake van 'blind spot'-policing, wat implicaties heeft voor de bescherming van het recht op veiligheid – een basisrecht van alle bewoners van deze wijken. Bovendien roepen deze conclusies de vraag op of de politie werkelijk hoeder van de mensenrechten kan zijn, en stellen ze intrinsieke ambiguïteiten inherent aan de Belgische interpretatie van de gemeenschapsgerichte politiezorg aan de kaak.

Inleiding

In dit artikel herbe kijken we een drie jaar durend kwalitatief onderzoek over policing en de implicaties ervan voor de mensenrechten. Het is een bijdrage aan de Belgische politiesociologie, hetgeen in beeld brengt hoe politiewerk concreet gestalte krijgt in het sociaal proces tussen agenten en burgers en tussen agenten onderling (Van der Torre, 1999). We zijn op zoek gegaan naar inzicht in de complexe dynamieken die inherent zijn aan de dagelijkse realiteit van politiewerk in Belgische multiculturele buurten. Het is de bedoeling het werk van politiemensen op het terrein beter te begrijpen en tegelijkertijd ook de bezorgdheden van de bewoners en de sociale sector in de bestudeerde wijken mee te nemen in onze studie. Precies deze combinatie laat ons toe om reflecties te

¹ Marleen Easton is professor verbonden aan de opleiding Bestuurskunde en directeur van de onderzoeksgroep 'Governing & Policing Security' (www.gaps-ugent.be) aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Gent.

maken over de relatie tussen politiewerk en mensenrechten met oog voor het recht op veiligheid voor iedereen.

Om deze reflectie te kunnen maken staan we in wat volgt eerst even stil bij wat de uitspraak ‘politie als hoeder van mensenrechten in een democratische samenleving’ precies inhoudt (1). Daaropvolgend bekijken we de betekenis van de mensenrechten en de uitdrukkelijke keuze voor de gemeenschapsgerichte politiezorg in België (2). Het vormt de context van onze studie en inleiding op de vraag wat de gemeenschapsgerichte politiezorg in Belgische multiculturele wijken betekent (3). We schetsen vervolgens in een notendop hoe het empirisch kwalitatieve onderzoek in vijf Belgisch steden is uitgevoerd (4). Het onderzoek toont aan dat er zich over- en underpolicing voordoet in multiële buurtgemeenschappen (5). De factoren die het verband beïnvloeden tussen beelden, gevoelens en feitelijk gedrag van politiemensen op het terrein krijgen daarbij extra aandacht (6). Het verhaal van de bewoners van multiculturele buurten vormt het sluitstuk van het empirisch onderzoek (7). De conclusie op basis van deze sociologische onderzoeksresultaten bevat een institutionele reflectie in onze zoektocht naar het beter begrijpen van wat zich op het terrein voordoet.

1. Politie als hoeder van mensenrechten in een democratische samenleving

De kracht van een democratie kan worden afgemeten aan de naleving van mensenrechten in het kader van beleidsmaatregelen en de beleidspraktijk. Verdragen voor de mensenrechten goedkeuren is zeer waardevol, maar op zich niet genoeg (Neumayer, 2005). Het is daarnaast onontbeerlijk om gedragslijnen en handelwijzen te onderzoeken in de praktijk, zeker met betrekking tot politiewerk. Gedragslijnen zijn belangrijk omdat de visie op de rol en positie van de politie cruciaal is in een democratische samenleving: deze visie heeft immers implicaties voor de balans tussen vrijheid en gelijkheid (Van Kerckhove & Easton, 2001). In democratische samenlevingen worden de rol en positie van de politie bepaald rond de sleutelprincipes ‘wet’ en ‘orde’. ‘Wet’ verwijst naar de fundamentele menselijke rechten en vrijheden van alle burgers, terwijl ‘orde’ betrekking heeft op de bescherming van de centrale maatschappelijke waarden die hun legitimiteit ontleen aan de goedkeuring van de meerderheid. Het evenwicht bewaren tussen de rechten en vrijheden van alle burgers enerzijds, en het openbare belang en de orde anderzijds, is een permanent aandachtspunt in elke democratie (Lustgarten 1986; Monet 1993; Keith, 1993). Politiemensen worden bij de uitoefening van hun werk rechtstreeks geconfronteerd met deze evenwichtsoefening.

Het traditionele paradigma dat aan de basis ligt van de publieke politie wordt het ‘law and order’-principe (‘wet en orde’) genoemd (Monet, 1993). In deze benadering wordt ‘orde’ bij de uitvoering van het politiewerk boven ‘wet’ geplaatst en krijgen beide termen een specifieke invulling (Van Ryckeghem *et al.*, 1998). Orde is de staatsautoriteit die de politie belichaamt – ze vormt het fundament – terwijl de wet datgene is wat deze autoriteit wettigt. De meeste moderne politieorganisaties in Europa werden in de 19e eeuw opgericht precies om orde te stichten in de staat (Keith, 1993; della Porta & Reiter, 1997). Het is belangrijk om op te merken dat de wetgeving inzake de openbare orde vaak ambigu is. De wetgeving bepaalt eerder de aard van inbreuken op de openbare orde dan de middelen die de politie dient in te zetten (Monet 1993). Dit zorgt voor een aanzienlijke autonomie in de besluitvorming (discretie) over welke middelen moeten worden gebruikt (Goldstein, 1963; Bittner, 1976; Muir 1977; Lustgarten, 1986).

Naast de conceptualisatie van de politie als de belichaming van de staatsautoriteit, impliceert het traditionele paradigma een instrumentele visie op politie. In een democratische samenleving is de politie een macht die bijdraagt aan de vrijwaring van de constitutionele rechten voor iedereen. In dit kader krijgt de politie het wettelijke alleenrecht om geweld te gebruiken. Politie mensen worden herleid tot strikte uitvoerders van wetten en bevelen. Er wordt niet van hen verwacht dat ze kritisch nadenken over hun handelingen. Bijgevolg beschouwen politie mensen de wet als een dwingend en restrictief kader (Monet, 1993; Monjardet, 1996; Van Ryckeghem *et al.*, 1998). De wet is dwingend omdat hij moet worden toegepast. In die zin is de wet een doel op zich: 'dura lex sed lex'. De wet is bovendien restrictief omdat de politie alleen kan ingrijpen na een overtreding van de wet (Easton, 2006).

In totalitaire regimes leidt dit tot een instrumentele politie die niet meer is dan een middel in de handen van de overheid. In democratische regimes staat de politie ten dienste van een orde, een autoriteit en de wet (Monjardet, 1996). Uit instrumenteel oogpunt kan de politie beschouwd worden als het zwaard in de handen van de regering (Cachet, 1978). In deze instrumentele visie heeft de politie een apolitiek karakter, een uiterst controversieel thema in de politieliteratuur (Reiner, 1992; della Porta & Reiter, 1997). De politie als belichaming van de staat en de instrumentele visie op de politie zijn kernelementen van de vaak impliciete, traditionele kijk op de politie. Deze traditionele visie en de impliciete veronderstellingen die eraan ten grondslag liggen, hebben de meeste Europese politieorganisaties uit de negentiende eeuw gevormd (Monet, 1993).

Deze traditionele visie op de politie is ook in hedendaagse politiemodellen nog aanwezig. Dat blijkt niet alleen uit de politiemodellen van westerse democratieën, maar ook uit de modellen die deze landen exporteren naar voormalige conflictzones en uit de modellen die hun kolonies erop nahouden (Easton *et al.*, 2010). Het is opvallend dat de Britten in hun thuisland indertijd consensuele bobby's hadden, terwijl ze militaire politiemodellen (met inbegrip van de voornoemde instrumentele visie) naar kolonies als India uitvoerden (Jauregui, 2010). Toch wordt de traditionele kijk op policing sinds de tweede helft van de 20e eeuw in vraag gesteld. Men wordt er zich steeds meer van bewust dat alleen een andere werkwijze door politie kan beantwoorden aan de veranderde noden en verwachtingen van westerse democratieën. Een mogelijke oplossing is gemeenschapsgerichte politiezorg, een filosofie die erop gericht is te evolueren naar een meer democratische politie. Een van de basisideeën van gemeenschapsgerichte politiezorg is dat de politie eerst de aard van maatschappelijke problemen moet begrijpen voordat zij beslist wat voor oplossing de politie kan of moet bieden. Dit impliceert een kritische reflectie over de rol van de politie bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Gemeenschapsgerichte politiezorg kan een uitdaging vormen als de onderliggende culturele veronderstellingen van de traditionele visie op policing in vraag worden gesteld (Van Ryckeghem *et al.*, 1998). Wat de rol en positie van de politie in de samenleving betreft, leidt deze vraagstelling tot een weloverwogen keuze van democratieën om de wet meer te benadrukken dan de orde. In de praktijk komt dit erop neer dat de rechten en vrijheden van minderheden worden beschermd, zonder de waarden van de meerderheid (m.a.w. de openbare orde) uit het oog te verliezen. Daartoe dient de politie te werken aan de relatie met de burgers, en net zoals scholen en kerken deel gaan uitmaken van de samenleving. In dit perspectief wordt de politie beschouwd als hoeder van de mensenrechten in democratische samenlevingen.

2. Mensenrechten en de uitdrukkelijke keuze voor gemeenschapsgerichte politiezorg in België

Het concept van de mensenrechten in België is ontleend aan diverse bronnen, die een belangrijke context vormen voor het onderzoek dat wordt voorgesteld in dit artikel. Globale, regionale en Europese verdragen en de nationale grondwet zijn de voornaamste referentiepunten. Het lijkt geen twijfel dat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties (10 december 1948) een essentiële stap en een cruciaal startpunt van andere conventies is geweest (De Raedt, 2013). In een bespreking van politiewerk in België is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van 4 november 1950 zeer belangrijk. Er zijn rechtstreekse verbindingen tussen deze wet en onze nationale wetgeving, de jurisdictie ervan wordt vaak in verband gebracht met de uitoefening van het politieambt, en het parlementaire werk met betrekking tot onze Wet op het Politieambt verwijst expliciet naar dit Europees verdrag (Goossens, 2006). Artikel 1 van de Belgische Wet op het Politieambt (5 augustus 1992) bepaalt dat de politiediensten bij het vervullen van hun bestuurlijke of gerechtelijke opdrachten moeten bijdragen tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden, evenals tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij. Dit wetsartikel wordt als een ankerpunt beschouwd in het werkveld om de mensenrechten te koppelen aan politiewerk in België (De Raedt, 2013).

Een andere belangrijke factor is de diepgaande (structurele en culturele) hervorming van het Belgische politiesysteem in 1998. De Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst (07/12/1998²) bracht een structurele hervorming met zich mee waarbij de voormalige gemeentepolitie, de rijkswacht en de gerechtelijke politie, voorheen afzonderlijke instellingen, werden geïntegreerd. Sindsdien bestaat de nieuwe geïntegreerde politiedienst uit de federale en de lokale politie, die wel functioneel, maar niet hiërarchisch met elkaar in verband staan. Deze structurele fusie is een van de grootste administratieve hervormingen in het Belgische politiebestedel van de afgelopen decennia.

Een belangrijk element binnen deze diepgaande verandering is de culturele component. Belgische beleidsmakers hadden de intentie om de cultuur binnen de publieke politie te veranderen door de filosofie van gemeenschapsgerichte politiezorg te introduceren. Samen met politiemensen en academici ontwikkelden ze beleidsdocumenten³ om de implementatie van gemeenschapsgerichte politiezorg in België aan te sturen (Vande Sompel *et al.*, 2003a; 2003b). Naast Angelsaksische knowhow ter zake werden inzichten uit Zuid-Afrika en Zweden gebruikt om vijf kernprincipes uit te werken (Van Ryckeghem & Hendrickx, 2001a; 2001b). Externe oriëntering, probleemoplossend werken, partnerschap, verantwoording en empowerment of bekwame betrokkenheid kan men nu beschouwen als de pijlers van de Belgische interpretatie van gemeenschapsgerichte politiezorg. Elk van deze vijf principes staat centraal in onze bijdrage omdat elk ervan bepalend is voor de aard van politiewerk en de rol van politiemensen als hoeders van de mensenrechten in een democratische samenleving. Men gaat er bovendien van uit dat deze principes elkaar versterken.

² Wet van 7 december 1998 (BS 05-01-1999) tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

³ Omzendbrief CP 1 van 27 mei 2003, betreffende Community Policing, definitie van de Belgische interpretatie van toepassing op de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

'Externe oriëntering', bijvoorbeeld, verwijst uitdrukkelijk naar het feit dat de politie deel moet uitmaken van onze samenleving en ten dienste van 'alle' burgers moet staan, zonder onderscheid en ongeacht afkomst of huidige status. De rechten en vrijheden van alle minderheden moeten worden beschermd en hebben voorrang op de wil van de meerderheid. Door dit principe vraagt gemeenschapsgerichte politiezorg aandacht van de politie voor de zwakkere of minder bevoorrechte gemeenschappen in onze maatschappij. Verder verwijst 'bekwame betrokkenheid' naar de emancipatie van bevolkingsgroepen en de stimulatie van hun sociale zelfredzaamheid. Bekwame betrokkenheid impliceert dat zowel politie als burgers over voldoende mogelijkheden beschikken om samen problemen van veiligheid en leefbaarheid aan te pakken. De overige pijlers, 'probleemoplossend werken', 'partnerschap' en 'afleggen van verantwoording' versterken de werking van 'bekwame betrokkenheid' en 'externe oriëntering'. Probleemoplossend werken vraagt een open geest en inzicht in de werkelijke maatschappelijke problemen die aan de basis liggen van criminaliteit en conflicten. De conflicten waarmee politiemensen worden geconfronteerd zijn met andere woorden slechts symptomen van dieperliggende problemen. Partnerschap is nodig om zowel de symptomen als de achterliggende problemen aan te pakken, aangezien de politie niet langer de enige actor is die instaat voor de veiligheid in onze samenleving. Een politie die aan burgers en overheden verantwoording aflegt over doelen en gebruikte middelen wordt gezien als de uitloper van dit democratische proces. De interactie tussen deze vijf principes wordt als essentieel beschouwd in de filosofie van gemeenschapsgerichte politiezorg in België, aangezien dit betrekking heeft op de attitudes en mentaliteit van elke politieman en -vrouw als hoeder van de mensenrechten. Het ligt niettemin voor de hand dat deze vijf pijlers eerder ideaaltypisch zijn, en dat de praktische implementatie ervan een eigen verhaal kent (Easton *et al.*, 2003).

Het feit dat Belgische politici expliciet gekozen hebben voor een politiedienst die hoort te handelen volgens de principes van gemeenschapsgerichte politiezorg (en niet volgens de eerdergenoemde instrumentele rol) en het feit dat dit verankerd is in de belangrijkste wet (en omzendbrieven) met betrekking tot het Belgische politiestelsel, maakt België tot een boeiend en apart geval. Deze bijdrage verkent een hoofdstuk in dit Belgische 'verhaal', meer bepaald hoe het er concreet aan toegaat in Belgische multiculturele wijken.

3. Gemeenschapsgerichte politiezorg in Belgische multiculturele wijken

Het feit dat gemeenschapsgerichte politiezorg gegroeid is uit etnische conflicten in Angelsaksische landen, leidde tot de vraag wat deze filosofie zou kunnen betekenen in de context van Belgische multiculturele wijken. Hoewel België een klein land is op wereldschaal, heeft het een interessant migratieverleden, en Belgische steden staan voor dezelfde uitdagingen als om het even welke andere West-Europese metropool (Liedenbaum *et al.*, 2013). Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft België drie migratiegolven gekend. De eerste golf betrof immigranten uit Italië, Spanje, Portugal, Marokko en Turkije die in België kwamen werken. Tijdens de tweede migratiegolf (medio jaren zeventig) werden gezinnen herenigd, en de huidige derde golf heeft betrekking op een meer diverse groep immigranten. Deze groep omvat vluchtelingen, asielzoekers, hoogopgeleiden, voortvluchtigen, mensen die migreren om met een Belgische staatsburger te trouwen, maar ook mensen zonder papieren (Martens & Caestecker, 2001; Meuleman & Billiet, 2003; Wets, 2001; Timmerman *et al.*, 2004).

Buitenlands en (in beperkte mate) Belgisch onderzoek naar de verhouding tussen de politie en etnische minderheden wijst op een gespannen relatie en gecompliceerde interactie (Bowling *et al.*, 2003; Casman *et al.*, 1992; Haen Marshall, 1997). Uit zulke studies blijkt vaak dat de oorzaak van deze moeilijke verhouding ligt in conflicterende culturele achtergronden en een negatief beeld van de andere partij, wat vaak tot ‘self-fulfilling prophecies’ leidt. Met betrekking tot etnische minderheden wordt dit vaak gekoppeld aan (vermeend) racisme (Casman *et al.*, 1992; Brunson & Miller, 2006; Goodey, 2006) en aan sociale kwetsbaarheid en uitsluiting (Sun Payne & Wu, 2008). Onderzoek wijst erop dat dit een ‘wraakzuchtige subcultuur’ in de hand kan werken, die zich ook kan richten tegen de politie. Politie mensen worden immers gezien als vertegenwoordigers van de Belgische Overheid (Hebberecht, 1995; Bakkour, 2001). Daartegenover is de negatieve voorstelling die de politie heeft van etnische minderheden vaak gestoeld op een geloof in de geldigheid van misdaadcijfers en de frequentie van negatieve confrontaties, hetgeen leidt tot stereotypering en een ontoereikende kennis van etnische minderheden (Casman *et al.*, 1992; Feys, 2002; Hebberecht, 1995; Van San & Leerkes, 2001; Walgrave, 2002). Het gros van het onderzoek is echter gefragmenteerd in die zin dat het zich concentreert op specifieke elementen van deze verhouding (bv. institutioneel racisme, zie Lea, 2004) of de relatie slechts als een secundair onderwerp beschouwt in plaats van de focus van het onderzoek (zie Van San & Leerkes, 2001; Vercaigne *et al.*, 2000).

Redenen genoeg om beide kanten van dit verhaal te belichten en na te gaan wat er in België werkelijk gebeurt op het terrein. Enerzijds willen we weten hoe politie mensen die dagelijks in multiculturele wijken werken de gemeenschapsgerichte politiezorg in die wijken gestalte geven. Hoe wordt gemeenschapsgerichte politiezorg gerealiseerd en hoe staat het met de idee van politie als hoeder van de mensenrechten in deze buurten, meer bepaald van het recht op veiligheid? Anderzijds zijn we geïnteresseerd in de standpunten van de inwoners van deze multiculturele wijken, hun verwachtingen ten aanzien van de politie en hun interpretatie van gemeenschapsgerichte politiezorg en de bescherming van de mensenrechten. De voornaamste onderzoeksvraag gaat na welke dynamiek er speelt in de straten van deze multiculturele wijken, en welke implicaties dit heeft voor de idee dat de politie de hoeder van mensenrechten dient te zijn. Hierna gaan we kort in op de methodologie die we gebruikt hebben om vat te krijgen op de werkelijkheid en de visies van de betrokkenen, waarna we de voornaamste onderzoeksresultaten voorstellen.

4. Empirisch kwalitatief onderzoek in vijf Belgische steden

Dit artikel is gebaseerd op de bevindingen van drie jaar durend onderzoek naar politiezorg in multiculturele buurten in België. Dit empirisch, kwalitatief onderzoek werd in 2009 afgesloten (Easton *et al.*, 2009a)⁴. In het kader van deze bijdrage concentreren we ons op twee aspecten van dit onderzoek. Ten eerste gaan we in op het beeld dat politie mensen ontwikkelen van groepen in de multiculturele wijken die onderzocht werden.

⁴ Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het Belgische Federaal Wetenschapsbeleid in het kader van het Onderzoeksprogramma ‘Samenleving en Toekomst’. Het werd gevoerd door twee onderzoekers (Chaim Demarée en Natascha Vandevoorde) aan de Hogeschool Gent in samenwerking met Lodewijk Gunther Moor (expert en voormalig directeur verbonden aan de Nederlandse Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie), prof. Els Enhus (Vrije Universiteit Brussel), prof. Frank Hutsebaut (Katholieke Universiteit Leuven), prof. Henk Elffers (Vrije Universiteit Amsterdam) en prof. Paul Ponsaers (Universiteit Gent).

We besteden aandacht aan het verband tussen denkbeelden en gedachten (stereotypen), gevoelens en appreciatie (vooroordelen) en werkelijk gedrag (discriminatie)⁵. Ten tweede bestuderen we de opvattingen die sommige van die groepen (bewoners van de wijken) hebben over de politie. Zo krijgen we inzicht in het verband tussen de wederzijdse denkbeelden en de dynamiek in deze wijken. Het inspireert ons tot reflecties over de aard van politiewerk in multiculturele wijken en de rol van politie-inspecteurs als hoeders van fundamentele mensenrechten. De combinatie van beide perspectieven (politiemensen en wijkbewoners) maakt dit onderzoek uniek in zijn soort. Eerder en ook recent onderzoek kijkt immers niet structureel naar de interacties tussen politie en etnische minderheden (zie onder meer Terpstra, 2008; Helsloot *et al.*, 2012).

Het onderzoek vond plaats in zes multiculturele wijken die elk zes maanden lang onder de loep werden genomen: twee wijken in Brussel en één in Charleroi, Seraing, Antwerpen en Genk. Het onderzoek concentreerde zich op buurten met een heterogene demografische samenstelling. De graad van verstedelijking (kleine tot grote Belgische steden met 50.000 tot 500.000 inwoners) en de diversiteit van de verblijfsgegevens van de etnische minderheden (in termen van de voornoemde migratiegolven) waren de belangrijkste selectiecriteria voor de wijken in deze steden. Een gelijke verdeling over de Vlaamse en Waalse provincies en de medewerking van de politiechefs van de politiezones actief in de multiculturele wijken waren eerder pragmatische criteria die leidden tot deze selectie. Hoewel de beschikbare cijfers nooit de werkelijke migrantenstroom kunnen weerspiegelen, kwam in de gekozen wijken een grote diversiteit van etnische minderheden aan bod. De grootste groepen bestonden uit Roma en mensen uit (Noord-)Afrika, Turkije, Armenië, Filipijnen, Pakistan, Italië, Irak (Iraaks Koerdistan), Nepal en Polen. Wat alle multiculturele wijken in het onderzoek gemeen hebben, is de accumulatie van economische en sociale problemen. Slechte huisvesting, gebrek aan openbare ruimte, werkloosheid, gezondheidsproblemen, overlast en sociale conflicten behoren voor veel inwoners van dit soort wijken tot het dagelijkse leven (Liedenbaum *et al.*, 2013).

Twee onderzoekers hebben ongeveer drie jaar fulltime aan dit project gewerkt. Nadat de onderzoekers de context van elk van de gekozen wijken hadden bestudeerd, volgde een intensieve observatieperiode waarin de onderzoekers contact opnamen met mensen die woonden en werkten in de buurt (sociale sector en politie). In totaal werd met 37⁶ leden (of vertegenwoordigers) van de immigrantengemeenschap gesproken (in het Nederlands, Frans of Engels) en werden 24 politiemensen geïnterviewd voordat de onderzoekers ter observatie de straat opgingen (182 dagen in totaal). Ook deze lange periodes van observaties in het werkveld met aandacht voor zowel wijkbewoners, sociale sector als politie maakt dit Belgisch onderzoek uniek. Het is belangrijk aan te stippen dat de onderzoekers het onderzoeksterrein betraden door eerst contacten te leggen met (vertegenwoordigers van) etnische minderheden teneinde te voorkomen dat ze beschouwd zouden worden als 'vriendjes van de politie' of 'de vijand'. Op die manier

⁵ In dit onderzoek definiëren we discriminatie als 'handelingen (gedrag) waarbij personen of groepen op grond van voor de context irrelevante kenmerken ongelijk (minder) worden behandeld' (Van der Werf, 2002, 315). Terwijl dus de term 'stereotype' betrekking heeft op denken en 'vooordeel' op voelen of waarderen, heeft 'discriminatie' betrekking op handelen.

⁶ Bij de gesprekken met deze 37 personen waren 62 mensen betrokken, aangezien de ondervraagden vaak liever met de onderzoekers praatten in aanwezigheid van een vriend, vertegenwoordiger, tolk of sociaal werker.

konden ze zich een beeld vormen van de opvattingen die leefden in de gemeenschap alvorens politiemensen in het veld te spreken en te observeren.

De focus van de observaties (of de onderzoekseenheid) waren de interacties tussen de politie en etnische minderheden. Politie-inspecteurs (van wijk- en interventiediensten) werden geobserveerd tijdens patrouilles en interventies omdat zij het meeste contact en interactie hebben met de burgers op het terrein. Observaties vonden overdag en 's nachts plaats, en de beschikbare tijd werd ingevuld met vragen over attitudes, gedrag, intenties, percepties en gevolgen van bepaalde interacties. In dit kader werden burgers en politiemensen van uiteenlopende leeftijd, geslacht, ervaring en etnische achtergrond gekozen⁷. We gaan nu in op de voornaamste onderzoeksresultaten.

5. Over- en onderpolicing in *multiple* buurtgemeenschappen

Het veldwerk toonde aan dat de politie slechts in contact komt met delen van de gemeenschap die ze hoort te dienen. De zogenaamde 'vaste klanten' zijn het voorwerp van 'overpolicing' (ook wel 'police property' genoemd: Reiner, 1994), terwijl groepen waarmee de politie zelden of nooit in contact komt 'underpoliced' zijn. Beide groepen maken deel uit van dezelfde heterogene buurt. De politie ervaart deze groepen als *multiple* buurtgemeenschappen omwille van een bijzonder gefragmenteerd sociaal lappendeken van origine, gedrag patronen, voorkeuren, statussen, 'culturen' en leeftijden. De opvallende conclusie is dat de scheidingslijn tussen de twee groepen niet expliciet samenvalt met die tussen allochtone groepen enerzijds en autochtone groepen anderzijds. De lijn tussen overpolicing en onderpolicing valt soms samen met etniciteit, maar even vaak met andere factoren zoals leeftijd, gebrek aan ouderlijk toezicht, geslacht en marginaliteit.

De 'vaste klanten' zijn een minderheid van groepen en personen in de buurt die steeds weer een beroep doen op politiediensten en -interventies. Politiemensen komen deze burgers regelmatig tegen, en dit niet alleen als 'slachtoffer' maar ook als 'pleger' van verschillende soorten misdaden. Deze groepen, die zowel autochtonen als etnische minderheden omvatten, leven in marginale woon-, werk- en gezondheidsomstandigheden. Ze hebben een zwak sociaal netwerk en zijn vaak niet zelfredzaam. Voor deze mensen is de politie de enige 'hulplijn' die 24 uur per dag en 7 dagen per week bereikbaar is. Door de aard en frequentie van hun contacten met deze 'vaste klanten' ervaart de politie een gevoel van 'nabijheid' ten aanzien van deze bewoners. Deze 'vaste klanten' genereren met andere woorden een enorme werkdruk voor de politiemensen op het terrein, die op elke oproep moeten ingaan.

Politiemensen ontwikkelen sterke percepties over deze kleine maar problematische groep waarmee ze voortdurend worden geconfronteerd. Ze vormen zich beelden van deze groep en kennen hen specifieke eigenschappen en bijnamen toe, zoals 'schelen', 'groseilles', 'kaks', 'carapilsiens' en 'eencelligen'. Deze bijnamen worden voornamelijk intern gebruikt om te communiceren met collega's over de complexe sociale verschijnselen die verbonden zijn aan deze groep 'klanten'. Politiemensen vinden dit taalgebruik

⁷ Voor meer over de methodologie van dit onderzoek verwijzen we naar: Easton, M., Demaree, C., Enhus, E. & Elffers, H. (2009). Kwalitatieve methoden bij het onderzoek naar politiewerk in multiculturele buurten: opzet en reflecties. In I. Bleijenbergh, H. Korzilius & J. Vennix (Eds.), *Voer voor methodologen. Een liber amicorum voor Piet Verschuren*. Den Haag: Lemma, 49-46.

op het terrein functioneel omdat het toelaat het (mogelijk) gedrag van deze groep te voorspellen en voorbereid te zijn om er gepast op te reageren. Uiteindelijk hebben deze politiemensen een uitgebreide kennis opgebouwd over (de context van) deze groep mensen. Aan de hand van deze knowhow kunnen ze hun interventiestrategie aanpassen: deze kan preventief zijn, maar ook repressief, afhankelijk van de aard van de problemen.

Over de groep die onderworpen is aan 'underpolicing' is zulke kennis bij politiemensen niet voorhanden. Het onderzoek wees uit dat de politie veel vagere percepties en beelden heeft van deze groepen, die kunnen worden opgedeeld in een problematische en een niet-problematische groep. De problematische groep bestaat uit een groot aantal mensen in een slachtofferrol die zelden een beroep doen op de politie. Zij kunnen ruwweg in drie groepen worden onderscheiden. De eerste groep mensen zijn reizigers, mobiele groepen zoals asielzoekers, illegalen, zigeuners en studenten. Zoals eerder aangehaald verblijven deze mensen voor korte tijd in de buurt, die gekenmerkt wordt door een groot inwonerverloop. Vaak zijn deze mensen gewoon bang om naar de politie te gaan, of denken ze dat de politie hen niet kan helpen omdat hun probleem geen prioriteit is, zoals in het geval van een verkrachting of een gestolen fiets. De tweede groep zijn mensen die al lang in de buurt wonen en die liever hun eigen problemen oplossen, zonder hulp van de politie. In de onderzochte buurten werden de Turkse en Pakistaanse gemeenschappen beschouwd als voorbeelden van deze groep. De derde groep zijn de nieuwe bewoners in de wijk: nieuwe groepen immigranten zoals Oost-Europeanen. Politiemensen op straat voelen zich niet op hun gemak in de omgang met deze groepen en voelen naar eigen zeggen een 'afstand' ten aanzien van de meeste van hen.

Op basis van onze gesprekken en observaties hebben we vastgesteld dat het gebrek aan informatie over deze mensen zorgt voor vage percepties en beelden, en aanleiding geeft tot stereotypering en het voor waar nemen van clichébeelden (zoals 'Oost-Europeanen zijn gewelddadig' of 'zigeuners zijn kidnappers') die de maatschappij over deze groepen heeft. Veel belangrijker zijn de gevolgen van deze beelden voor de beoordelingen en gevoelens van politiemensen, en uiteindelijk voor hun handelingen en gedrag op het terrein. Het gebrek aan contextuele informatie over deze problematische groepen in hun buurt verhindert dat politiemensen diversiteit in hun strategieën kunnen ontwikkelen. Het zorgt ervoor dat ze niet in staat zijn hun strategie af te stemmen op de aard van de problemen waarmee ze worden geconfronteerd. Uit observaties blijkt dat politiemensen bijgevolg eerder repressieve strategieën gebruiken in de omgang met deze problematische groepen. Zo wordt bij overtredingen meteen de 'wet volgens de letter' toegepast en is er minder ruimte om, indien mogelijk, de wet naar de 'geest' ervan toe te passen.

Wat underpolicing betreft, zou men kunnen stellen dat geen aandacht besteden aan niet-problematische groepen helemaal geen probleem is. Dat is helaas niet waar vanuit het oogpunt dat alle wijkbewoners recht hebben op veiligheid. Bovendien dragen veel van deze niet-problematische groepen bij tot een positieve dynamiek in de buurt (initiatieven om mensen samen te brengen, ondernemingen op te starten, informele macht te ontwikkelen, sociale samenhang te creëren door netwerken, ...) waar politiemensen op het terrein zich niet altijd bewust van zijn. Kennis van deze dynamiek zou dus ook een remedie kunnen zijn voor het cynisme, de frustratie en de professionele isolatie waar de meeste inspecteurs mee te maken krijgen doordat ze te zeer in beslag worden genomen door hun 'vaste klanten'.

De slotsom is dat de ervaringen van politie-inspecteurs in multiculturele buurten fragmentarisch zijn omdat de politie alleen in contact komt met bepaalde groepen en individuen die in de buurt wonen, ongeacht de etniciteit van deze mensen. Bovendien zijn de beelden die politiemensen op basis van deze fragmentarische ervaringen ontwikkelen selectief: we stelden namelijk vast dat niet alle ervaringen dezelfde impact hebben op het beeld dat politiemensen van deze groepen opbouwen. Daarnaast houdt dit een valkuil in: de met elkaar vervlochten percepties van bekende groepen (overpolicing) en onbekende groepen (underpolicing) overtuigen politiemensen dat hun beelden in gelijke mate gebaseerd zijn op realiteit en ervaring. De observaties tonen echter aan dat dit een misvatting van de realiteit is, aangezien op het terrein 'gefragmenteerde ervaringen' en 'selectieve beelden' ontstaan (zie supra). Dit is een wezenlijk risico in termen van democratische politiezorg.

Onze stelling is dat deze dynamiek van over- en underpolicing zorgt voor zogenaamde 'blind spot'-policing: politiezorg in deze buurten wordt vaak ontwikkeld zonder dat men zich bewust is van de blinde vlekken in de percepties en beelden die ontstaan tijdens het werk op het terrein. Bijgevolg is de politie 'blind' voor de behoeften van sommige groepen in deze buurten, wat het recht op veiligheid van deze groepen in het gedrang brengt. Het onderzoek toont aan dat deze dynamiek opgebouwd is uit een samenspel van factoren.

6. Factoren die het verband tussen beelden, gevoelens en feitelijk gedrag beïnvloeden

Door de kwalitatieve opzet van dit onderzoek konden we een aantal factoren identificeren die het verband tussen beelden, gevoelens en feitelijk gedrag van politie-inspecteurs in multiculturele buurten beïnvloeden. Wat mensenrechten betreft, is dit verband doorslaggevend, aangezien het licht werpt op het verband tussen stereotypering (op het niveau van beelden), vooroordelen (op het niveau van gevoelens en waardering) en discriminatie (op het niveau van gedrag). De hamvraag is of de eerder genoemde etiketten en categorieën ertoe leiden dat politie-inspecteurs discriminerend gedrag vertonen in Belgische multiculturele buurten.

We kunnen ruwweg vier hoofdfactoren onderscheiden. De eerste factor heeft betrekking op de neiging van politiemensen om zelfstandig prioriteiten te bepalen, min of meer los van de beleidsvoering. Deze politie-inspecteurs prioriteren veel meer op basis van de realiteit die ze op het werkterrein waarnemen en ervaren (inzake criminaliteit, overlast en buurtproblemen). Politie-inspecteurs op het terrein creëren hun eigen mentale 'misdadprofielen', die ze aan specifieke deelgemeenschappen koppelen, en waarop ze hun aanpak afstellen. Deze profielen rusten grotendeels op anekdotische praktijkervaring, niet op systematische analyse. Sommige afgelijnde minderheden, bijvoorbeeld zigeuners, hebben hier direct onder te lijden. Politiemensen ervaren mentale en fysieke afstand ten aanzien van deze groep en kennen haar zelfs systematisch een misdadprofiel toe. Het negatieve imago van deze groep blijkt uit elke interactie dat in dit onderzoek is waargenomen, ongeacht de betrokken politie-inspecteur en de specifieke situatie.

Ten tweede hebben situationele aspecten vaak invloed op de aard van de interactie en de aanpak die de politie kiest. In de concrete situationele context komen onderliggende

percepties en voorkeuren tot uiting. Dit is vaak het geval als de situatie, en het gedrag van de burger(s) in het bijzonder, overeenstemt met de vermeende eigenschappen die politiemensen aan de persoon of groep in kwestie hebben toegekend in hun categoriseringssysteem. Met andere woorden: als de 'vooroordelen' worden bevestigd in de ogen van de inspecteurs. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer politie-inspecteurs een zigeuner op heterdaad betrapten op diefstal.

De derde factor, die ook al eerder aan bod is gekomen, betreft de mate waarin politie-inspecteurs kennis hebben over (leden van) de groep waaraan ze politiezorg verstrekken. In de omgang met de zogenaamde 'property groups' kunnen politiemensen naargelang de situatie kiezen uit diverse strategieën. Ze kunnen bijvoorbeeld afwijken van het dominante maatschappelijke discours en dankzij hun uitgebreide ervaring opteren voor specifieke strategieën of een aanpak op maat. Deze kan hard en controlerend zijn, maar ook sussend of bemiddelend. Dergelijke keuzemogelijkheden lijken echter te ontbreken in interacties met groepen waarvoor slechts fragmentaire (ervarings) kennis voorhanden is. Op zulke momenten lijken politiemensen op het terrein greep te verliezen op de situatie, en terug te vallen op een 'consensusaanpak' die nauw aanleunt bij achterliggende doch clichématige beelden en opgeklopte criminaliteitsprofielen.

De vierde en laatste factor die een invloed heeft op het verband tussen beelden, gevoelens en gedrag is het 'cultureel en sociaal kapitaal' van politie-inspecteurs. Dit omvat alle achterliggende attitudes, politieke voorkeuren, kennis en sociale vaardigheden, maar ook ervaring, sociale netwerken en milieus waar ze zich in hun privéleven in bewegen. Deze factor verklaart bijvoorbeeld de precaire relatie tussen politiemensen en jonge Noord-Afrikanen in de buurten die werden onderzocht. Algemeen bleken deze jongeren een negatief imago en een problematische verhouding met de politie te hebben. De beeldvorming over Noord-Afrikaanse jongeren is gestoeld op expliciete mentale misdaad- en overlastprofielen. Anders dan het geval was bij de zigeunerfamilies konden we echter geen zogenaamde 'consensusaanpak' vaststellen. Integendeel, uit interacties tussen politiemensen en Marokkaanse jongeren bleek behoedzaamheid vanwege politie. Ondanks het negatieve imago zagen we in de praktijk een verscheidenheid van 'zachte' en 'harde' strategieën die in grote mate verschilden van inspecteur tot inspecteur. Sommige inspecteurs houden er echter een zwart-witvisie op na en verkiezen een harde aanpak, ongeacht de situatie. Dit soort van optreden werd vooral gezien bij politiemensen die zichzelf aan de rechterkant van het politieke spectrum plaatsen en sneller dan hun collega's de multiculturele samenleving op de korrel nemen. Ze lijken minder geneigd bemiddelend op te treden. Andere politie-inspecteurs vertoonden een genuanceerder beeld en traden gematigder op. Dit waren tevens de politiemensen die in gesprekken met de onderzoekers de negatieve uitlatingen van hun collega's over politiewerk in multiculturele buurten relativeerden. Zij corrigeerden zelfs uitspraken of handelingen van collega's, echter nooit in aanwezigheid van burgers.

Deze factoren wijzen erop dat bestaande beelden niet altijd automatisch omgezet worden in bepaalde waarderingen en bijhorend gedrag. Politie-inspecteurs die gebruikmaken van de eerdergenoemde etiketten en categorieën zullen niet noodzakelijk bevooroordeeld zijn in hun werk of zich discriminerend opstellen op straat. Sommigen maken in het bijzijn van hun collega's (stereotyperende) grapjes over bepaalde groepen, maar behandelen deze groepen wel correct op straat. We observeerden een grote diversiteit aan relaties (tussen beelden, waardering en gedrag) en meestal gaan de effecten van

interacties een wisselwerking aan met de bovengenoemde factoren. Toch is er sprake van situaties die ernstig moeten worden genomen en die om een gepaste oplossing vragen. Over- en onderpolicing in multiculturele buurten bestaat: het zorgt voor blinde vlekken die het recht op veiligheid in het gedrang kunnen brengen en die inwerken op de relatie tussen politiemensen en de bewoners van deze buurten. Hierna laten we de bewoners hun kant van het verhaal vertellen.

7. Het verhaal van de bewoners van multiculturele buurten

Ongeacht de percepties en/of ervaringen en behoeften van de bevroegde bewoners (N=37) aangaande het gewenste gedrag van de politie, kunnen we het volgende besluiten. Ten eerste willen ze gelijk behandeld worden en niet de indruk krijgen dat herkomst een rol speelt bij hun interacties met de politie. Ten tweede hebben ze wat toon en attitude van politiemensen betreft specifieke behoeften. Ze willen een respectvolle, professionele en objectieve benadering die rekening houdt met (culturele) nuances. Ten derde willen ze erkend worden als 'slachtoffer' van de buurtcontext, en verlangen ze dat de politie rekening houdt met deze deprivatie. Ten vierde willen ze een krachtdadige, doeltreffende en 'harde' politie die de problemen in de buurt (zoals overlast) aanpakt, maar die ook een luisterend oor kan zijn, die hen kent en die rekening houdt met hun verwachtingen en bekommernissen. Wat deze vaststellingen betreft over het gewenste gedrag van de politie, zijn er geen significante verschillen tussen problematische en niet-problematische groepen in de buurt, of tussen etnische minderheden en autochtonen. Kennelijk willen alle bewoners een aanwezige, bereikbare, aanspreekbare politie die vertrouwd is met hun problemen. Daarnaast zien ze steevast de 'anderen' als de oorzaak van de problemen in de buurt, en willen ze dat de politie 'hard' optreedt voor anderen en 'zacht' voor henzelf.

Variaties in de beelden, noden en verwachtingen van bewoners van multiculturele buurten kunnen gekoppeld worden aan factoren zoals de leeftijd en attitudes van de politie-inspecteurs, persoonlijke ervaringen en recente incidenten met politiemensen, indrukken of 'verhalen' van horen zeggen, het beeld van de politie in het land van herkomst, immigratiestatus, het gevoel oneerlijk te worden behandeld, perceptie van het maatschappelijke klimaat met betrekking tot immigratie, de leeftijd, rol en functie van de bewoner in de buurt en bekommernissen over de (status van de) buurt. Bewoners die afkomstig zijn uit een land in oorlog of illegalen hebben bijvoorbeeld veel meer angst voor de politie en bijgevolg lage verwachtingen. Een ander voorbeeld is de Turkse gemeenschap, die in veel gevallen verkiest om de eigen problemen op te lossen en vaak aarzelt om de politie om hulp te vragen.

Het is leerrijk om deze beelden en verwachtingen van de bewoners naast de kernprincipes van gemeenschapsgerichte politiezorg te leggen. De verwachtingen en klachten van bewoners hebben in hoofdzaak betrekking op 'externe oriëntering' en 'probleemoplossend werken'. Hun discours roept in de eerste plaats het beeld op van een repressieve en reactieve, en tegelijk 'afstandelijke' en passieve politie. Al te vaak ontmoeten bewoners de politie in een negatieve context en klagen ze over politiemensen die traag of zelfs helemaal niet reageren. Bovendien zien bewoners politiewagens als een schild dat interactie met de politie in de weg staat. Bewoners vinden dat politie-inspecteurs de nodige informatie over het reilen en zeilen in de buurt ontberen, wat hun toezicht en autoriteit op het terrein belemmert. Zelfs buurtinspecteurs worden gezien als eerder

repressief en 'gehaast'. Meer contact en communicatie in een neutrale context en structurele dialoog via hun organisaties in het middenveld zou welkom zijn. Het heeft er alle schijn van dat deze groepen een 'multiple' (lees: gediversifieerde) gemeenschapsgerichte politiezorg willen, wat een uitdaging lijkt voor de politiediensten die actief zijn in hun buurt omwille van de eerdergenoemde dynamiek van over- en onderpolicing.

8. Conclusie en reflectie over gemeenschapsgerichte politiezorg en mensenrechten in multiculturele buurten

*'Een samenleving krijgt de politie die ze verdient.
Alleen als de samenleving verandert, kan de politie veranderen.'*
(Alderson, 1984, 168-170)

In dit artikel herbekeken we een drie jaar durend kwalitatief onderzoek over policing en de implicaties ervan voor de mensenrechten. Het is een bijdrage geworden aan de Belgische politiesociologie hetgeen in beeld brengt hoe politiewerk concreet gestalte krijgt in het sociaal proces tussen agenten en burgers en tussen agenten onderling. We hebben meer inzicht verworven in de complexe dynamieken die inherent zijn aan de dagelijkse realiteit van politiewerk in Belgische multiculturele buurten. We begrijpen met andere woorden beter waar die politiemensen op het terrein mee geconfronteerd worden. Tegelijkertijd begrijpen we ook beter de bezorgdheden van de bewoners en de sociale sector in de bestudeerde wijken. De combinatie van beide laat ons toe reflecties te maken over de relatie tussen politiewerk en mensenrechten met oog voor het recht op veiligheid voor iedereen.

De resultaten van het empirische onderzoek die in dit artikel onder de loep worden genomen, tonen aan dat de dynamiek van politiezorg in Belgische multiculturele buurten leidt tot 'blinde vlekken'. Deze zorgen ervoor dat de politie bepaalde problemen niet aanpakt en dat het recht op veiligheid van sommige bewoners in het gedrang kan komen. We zagen een verhaal met twee gezichten: de politie geeft sommige problemen te veel aandacht terwijl andere juist worden onderschat. Er is sprake van over- en onderpolicing, wat een volledige dienstverlening aan alle bewoners van de buurt – die allen recht op veiligheid hebben – in de weg staat. Sommige van hun problemen blijven buiten het gezichtsveld van de politie, hoewel ook deze problemen deel uitmaken van het multiproblematische karakter van multiculturele buurten. Over- en onderpolicing lijken twee kanten van dezelfde medaille te zijn daar beide fenomenen zich in dezelfde multiculturele buurt voordoen. Het onderzoek toont aan dat de meest kwetsbare gemeenschappen in zulke buurten niet alleen etnische minderheden zijn, maar ook autochtone groepen die lijden onder deprivatie. De tegenstelling tussen de beelden en verwachtingen van de bewoners en de beelden en percepties van de politiemensen dragen bij tot het ontstaan van zogenaamde 'blind spot'-policing.

'Blind spot'-policing zet de idee van gemeenschapsgerichte politiezorg onder druk omdat het verhindert dat de politie fungeert als hoeder van de mensenrechten. 'Blinde' vlekken zorgen ervoor dat de politie niet met alle burgers in een bepaalde geografische ruimte (zoals een buurt) omgaat en er niet in slaagt hun recht op veiligheid te garanderen. De bevinding dat het onderscheid tussen over- en onderpolicing niet langs etnische scheidslijnen loopt, is niettemin cruciaal. De conclusies van dit onderzoek ondersteunen het argument van etnische profilering en overpolicing uit voorgaand onderzoek niet

(Open Society Justice Initiative, 2012). Een uitzondering op de regel zijn zigeuners. Net als in andere Europese landen loopt deze groep het gevaar dat stereotypen rechtstreeks worden vertaald in repressief gedrag van de politie, haast zonder oog voor de specifieke contextuele factoren van deze groep. Dit strookt met conclusies uit eerder onderzoek en recent doctoraatsonderzoek over Roma in Duitsland, Frankrijk en Hongarije⁸.

Verder werpen de onderzoeksresultaten een aantal vragen op over de afbakening van 'de' gemeenschap zoals men die ziet binnen het model van de gemeenschapsgerichte politiezorg. Het onderzoek wijst erop dat 'de' gemeenschap moeilijk te vatten is, vooral in multiculturele buurten die gekenmerkt worden door een grote anonimiteit en een constante in- en uitstroom van bewoners. Het feit dat de meeste wijkinspecteurs niet precies weten wie er in hun buurt woont, is in dit verband veelzeggend. Dit zorgt uiteraard voor een extra valkuil bij de verwezenlijking van gemeenschapsgerichte politiezorg in zulke buurten.

Bij het herbekijken van dit soort sociologisch onderzoek is een institutionele reflectie aan de orde. De oorsprong van het Belgische politiesysteem speelt immers ongetwijfeld een rol in de hierboven voorgestelde onderzoeksresultaten die betrekking hebben op de relatie tussen staat, politie en burgers (Easton & Van Ryckeghem, 2013). In wezen hebben de 'roots' van het Belgische politiesysteem inherente beperkingen. We moeten daarvoor even terug in de tijd. Het vindt zijn oorsprong in Frankrijk, waar het politiesysteem ingesteld werd ten tijde van de revolutie van 1789, die draaide rond de grote idealen gelijkheid, vrijheid en broederlijkheid. De nieuwe staat en zijn instellingen, die deze idealen probeerden te vertalen in de praktijk, werden permanent beveiligd. De republiek volgde in dit kader een dubbel beleid: het leger beschermde de staat tegen externe vijanden en de civiele bescherming (politie en gendarmerie) tegen de interne vijand. Beide stonden onder leiding van de centrale politieke macht. Deze benadering wordt de Napoleontische traditie genoemd.

In België leidde deze traditie tot een nationaal, gecentraliseerd politiesysteem onder toezicht van de staat. De Belgische gendarmerie werd net als het leger beschouwd als een 'instrument van de staat', zij het een instrument dat moest beschermen tegen interne vijanden (Van Ryckeghem *et al.*, 2001a; 2001b). De gedecentraliseerde lokale gemeentepolitie die onder toezicht van de burgemeesters stond, is altijd een belangrijke tegenhanger van het gecentraliseerde karakter van het Belgische politiesysteem geweest. Uitgaande van deze Napoleontische traditie kan de verhouding tussen de politie en de burger alleen vanuit een instrumenteel oogpunt worden gezien. Het betekent dat burgers niet meer dan 'informanten' voor de politie kunnen zijn. Een idee die de implementatie van principes als 'externe oriëntatie' en 'partnerschap' in de weg staat.

In tegenstelling tot Frankrijk en bij uitbreiding de Romaanse landen heeft Engeland zich lange tijd verzet tegen de invoering van een professionele politiemacht. Het volk en zijn politieke vertegenwoordigers hekelden het Franse politiemodel, dat ze beschouwden als een instrument van een despotische politieke macht. In lijn met de aloude traditie van onafhankelijkheid en vrijheid van de lokale gemeenschappen ontwikkelden Sir Robert Peel en de eerste commissarissen van Londen het concept van de consensuele Britse politie, die alleen zou handelen met de goedkeuring van de lokale bevolking en

⁸ Presentations at CEPOL Police Research and Science Conference, 2013, Münster, Germany.

die lokaal zou worden georganiseerd. Het volgende citaat drukt dit beleid en denkbeeld uit: 'Te allen tijde moet de betrekking van de politie tot het volk uiting geven aan de historische traditie dat de politie het volk is en het volk de politie; de politie bestaat slechts uit vertegenwoordigers van het volk die betaald worden om hun tijd te besteden aan plichten die iedere burger toekomen in het belang van het gezamenlijke welzijn en bestaan' (Sir Robert Peel, 1829⁹). Het citaat is van belang omdat het ervan uitgaat dat de verhouding tussen burgers en politie natuurlijk ontstaat dankzij de lokale organisatie (dicht bij de mensen en midden in de samenleving) en de politieke onafhankelijkheid van de politie (Easton & Van Ryckeghem, 2013).

Hoewel het Angelsaksische systeem enkele evoluties naar grotere centralisatie en coördinatie heeft gekend, blijft de nadruk liggen op het 'lokale en relatief onafhankelijke' karakter van de politiediensten. Het Napoleontische systeem zorgt daarentegen voor een nationale, gecentraliseerde en door de staat gecontroleerde politie. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat de concretisering van gemeenschapsgerichte politiezorg afhankelijk is van de impliciete verhouding tussen staat en burger die inherent is aan het systeem (Brogden & Nijhar, 2005). In zekere zin heeft België getracht het beste van twee werelden te combineren door stapsgewijs Angelsaksische elementen te integreren in zijn Franse traditie (Bruggeman *et al.*, 2010). De hervorming van 1998 werd bij uitstek gekenmerkt door deconcentratie en decentralisatie. De grootste structurele verandering is dat politiewerk aan de basis lokaal verankerd werd en dat de macht van de burgemeesters, die lokaal verkozen afgevaardigden zijn, op dat niveau werd versterkt. Tezelfdertijd werd de filosofie van gemeenschapsgerichte politiezorg ingevoerd in een poging de verhouding van de politie en de burgers te veranderen volgens democratische principes als partnerschap, verantwoording en empowerment. Hoewel juist deze elementen hebben gezorgd voor de mogelijkheid om de relatie tussen de burgers en de politie te verbeteren, hebben ze ten gevolge van conflicterende politietradities eveneens gezorgd voor contradicties in deze verhouding.

Onze stelling is dat deze conflicterende tradities in België aan de oorsprong liggen van de vastgestelde dynamieken waarin politiemensen en buurtbewoners in België terecht komen. Bovendien zetten deze tradities de bakens uit voor toekomstige evoluties in termen van gemeenschapsgerichte politiezorg in multiculturele buurten. Ze beïnvloeden de zoektocht naar een evenwicht tussen over- en onderpolicing en pogingen om 'blind spot'-policing te voorkomen. In het kader van deze uitdaging is het standpunt van Monjardet (1996) mogelijk inspirerend. Hij heeft het over de verschillende rollen van de politie. Zo is er de politie als instrument in de handen van de staat, de politie als dienstverlener aan burgers, en de politie als professionele groep met zijn eigen belangen. Politiezorg verstrekken in multiculturele buurten impliceert dat de tweede rol, die van 'dienstverlener aan burgers', verder ontwikkeld wordt tot 'dienstverlener aan multiple gemeenschappen', met oog voor de alomtegenwoordige juridische context van de mensenrechten. Dit is zonder twijfel een cruciale stap naar daadwerkelijke democratische politiezorg in België.

⁹ Het zevende grondbeginsel in 'A history of the nine principles of policing', http://www.magnacartaplus.org/briefings/nine_police_principles.htm

Bibliografie

- ALDERSON, J. (1984). *Law and Disorder*. Londen: Hamish Hamilton.
- BEKKOUR, M. (2001). *Interview with professor Lode Walgrave on crime and the multicultural society*. <http://www.kifkif.be>
- BITTNER, E. (1976). The Police on Skid-Row: a Study of Peace Keeping. *American Sociological Review*, 32, 699-715.
- BOWLING, B., PHILLIPS, C. & SHAH, A. (2003). Policing ethnic minority communities. In T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan Publishing, 528-555.
- BROGDEN, M. & NIJHAR, P. (2005). *Community policing: national and international models and approaches*. Cullompton: Willan Publishing.
- BRUGGEMAN, W., DEVROE, E. & EASTON, M. (Eds.) (2010). *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*, Panopticon Libri n°4. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- BRUNSON, R.K. & MILLER, Y. (2006). Young black men and urban policing in the United States. *British Journal of Criminology*, 46, 613-640.
- CACHET, A. (1978). Het Problematische Karakter van de Politietak. *Sociologische Gids*, 25(6), 449-464.
- CASMAN, M., GAILLY, P., GAVRAY, C., KELLENS, G. & LEMAITRE, A. (1992). *Police et immigrants*. Brugge: Vanden Broele.
- DELLA PORTA, D. & REITER, H. (1997). Police du Gouvernement ou des Citoyens? Les Stratégies de L'Ordre Public en Italie. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. Maintien de L'Ordre, Paris, IHESI, 36-57.
- DE RAEDT, E. (2013). De wet op het politieambt: mensenrechten verankerd in de politiefunctie. In J. NOPPE, V. PASHLEY, P. DE HERT & W. HUISMAN (Eds.). *Mensenrechten en Politie*. Cahiers Politiestudies, 2013/2, nr. 27. Antwerpen: Maklu, 11-29.
- EASTON, M. (2006). Reconsidering the process of demilitarization: the case of the Belgian gendarmerie. *Asian Policing*, 4(1), 19-30.
- EASTON, M., ENHUS, E., PONSAERS, P. & VAN DE SOMPEL, R. (Eds.) (2003). *De Politiehervorming – Een evaluatie vanuit de praktijk*. *Themanummer Orde van de Dag*, 23. Kluwer: Mechelen, 148.
- EASTON, M., PONSAERS, P., DEMAREE, C., VANDEVOORDE, N., ENHUS, E., ELFFERS, H., HUTSEBAUT, F. & GUNTHER MOOR, L. (2009a). *Multiple Community Policing: Hoezo?* Gent: Academia Press.
- EASTON, M., DEMAREE, C., ENHUS, E. & ELFFERS, H. (2009b). Kwalitatieve methoden bij het onderzoek naar politiewerk in multiculturele buurten: opzet en reflecties. In I. BLEIJENBERGH, H. KORZILIUS & J. VENNIX (Eds.), *Voer voor methodologen. Een liber amicorum voor Piet Verschuren*. Den Haag: Lemma, 49-46.
- EASTON, M., DEN BOER, M., JANSSENS, J., MOELKER, R. & VANDER BEKEN, T. (2010). Exploring Blurring Boundaries between the Military and the Police. In M. EASTON, M. DEN BOER, J. JANSSENS, R. MOELKER & T. VANDER BEKEN (Eds.), *Het groene gras. Blurring Military and Police Roles*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 1-7.

EASTON, M. & VAN RYCKEGHEM, D. (2012). Reflections on Community Policing and citizen participation. In M. COOLS, B. DE RUYVER, M. EASTON, L. PAUWELS, P. PONSAERS, G. VANDE WALLE, T. VANDERBEKEN, F. VANDER LAENEN, A. VERHAGE, G. VERMEULEN & G. VYNCKIER (eds.), *Social conflicts, citizens and policing*. Governance of Security Research Papers Series, Volume 6. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 15-30.

FEYS, J. (2002). Politie, een afspiegeling van de samenleving? De relatie tussen politie en etnische minderheden. In G. DUHAUT, P. PONSAERS, G. PYL & R. VAN DE SOMPEL (red.), *Voor verder onderzoek... Essays over de politie en haar rol in onze samenleving*. Brussel: Politeia, 771-793.

GOLDSTEIN, H. (1963). Police Discretion: The Ideal versus the Real. *Public Administration Review*, 23, 140-148.

GOODEY, J. (2006). Ethnic profiling, criminal (in) justice and minority populations (editorial). *Critical Criminology*, 14, 207-212.

GOOSSENS, F. (2006). *Politiebevoegdheden en mensenrechten*. Mechelen: Kluwer.

GOUNEV, P. & BEZLOV, T. (2006). The Roma in Bulgarias criminal justice system: from ethnic profiling to imprisonment. *Critical Criminology*, 14, 313-338.

HAEN MARSHALL, I. (1997). Minorities and crime in Europe and the United States: more similar than different! In I. HAEN MARSHALL (ed.), *Minorities, migrants and crime. Diversity and similarity across Europe and the United States*. Thousand Oaks: Sage Publications, 224-241.

HEBBERECHT, P. (1995). De politiediensten en etnische minderheden: de geschiedenis van een gestoorde verhouding. *Cultuur en Migratie, Themanummer: De politie, Ali's vriend... Over de verhouding tussen politiediensten en allochtonen in België, het binnenhalen en het binnenhouden...*, 13(1), 11-19.

HELSLOOT, I., GROENENDAAL, J. & WARNERS, E. (2012). *Politie in de netwerksamenleving: De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg*. Amsterdam: Commissie Politie en Wetenschap/Reed Business.

JAUREGUI, B. (2010). Civilised Coercion, Militarised Law and Order. Security in Colonial South Asia and the Blue in Green Global Order. In M. EASTON, M. DEN BOER, J. JANSSENS, R. MOELKER & T. VANDER BEKEN (Eds.), *Blurring Military and Police Roles*. Boom: Juridische Uitgevers, Reeks Het groene gras, Den Haag, 57-78.

KEITH, M. (1993). *Race, Riots and Policing. Law and Disorder in a Multi-Racist Society*. London: UCL Press.

LIEDENBAUM, C., DESCHEEMAEKER, L., EASTON, M., NOPPE, J., PONSAERS, P., TERPSTRA, J., VANDE WALLE, G. & VERHAGE, A. (2013). *De wijk achter de botsing. Een onderzoek naar wijken in Nederland en België met ernstige ordeverstoringen*. Cahiers Politie studies, 7. Antwerpen: Maklu.

LUSTGARTEN (1986). *The Governance of Police*. London: Sweet & Maxwell.

MARTENS, A. & CAESTECKER, F. (2001). De algemene beleidsontwikkelingen sinds 1984. In J. VRANKEN, C. TIMMERMAN & K. VAN DER HEYDEN (red.), *Komende generaties. Wat weten we (niet) over allochtonen*. Leuven: Acco.

- MEULEMAN, B. & BILLIET, J. (2003). De houding van Vlamingen tegenover 'oude' en 'nieuwe' migranten: diffuus of specifiek? In s.e., *Vlaanderen gepeild!* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap / Administratie Planning & Statistiek, 137-157.
- MONET, J.-C. (1993). *Polices et Sociétés en Europe*. Paris: La Documentation Française.
- MONJARDET, D. (1996). *Ce que Fait la Police: Sociologie de la Force Publique*. Paris : Editions la Découverte.
- MUIR, W.K. JR. (1977). *Police: Streetcorner Politicians*. Chicago: University of Chicago Press.
- NEUMAYER, E. (2005). Do international human rights treaties improve respect for human rights? *Journal of conflict resolution*, 49(6), 925-953.
- OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2012). *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*. New York: Open Justice Foundations. <http://www.opensocietyfoundations.org/>
- REINER, R. (1992). *The Politics of the Police*. London: Harvester-Wheatsheaf.
- REINER, R. (1994). Policing and the Police. In M. MAGUIRE, P. MORGAN & R. REINER (red.), *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press, 705-772.
- SUN, I.Y., PAYNE, B.K. & WU, Y. (2008). The impact of situational factors, officer characteristics, and neighbourhood context on police behavior: A multilevel analysis. *Journal of Criminal Justice*, 36, 22-32.
- TERPSTRA, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag: Reed Business.
- TIMMERMAN, C., CLYCO, N. & LODIEWYCKS, I. (2004). *Huwelijksdynamiek in allochtone gemeenschappen in relatie tot faciliterende factoren met betrekking tot intra-familiaal geweld*. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
- VAN KERCKHOVE, C. & EASTON, M. (2001). *Hoezo Democratie? De spanning tussen vrijheid en gelijkheid*. Antwerpen: EPO.
- VANDE SOMPEL, R., PONSAERS, P., VANDEVENNE, Y. & VAN BRANTEGHEM, J.-M. (2003a). *De pijlers van de gemeenschapsgerichte politiezorg in België*. Elektronische kopie d.d. 23 mei 2005: <http://www.info-zone.be> (Directie van de Relaties met de Lokale Politie (CGL) / Programma Community Policing).
- VANDE SOMPEL, R., PONSAERS, P., VANDEVENNE, Y. & VAN BRANTEGHEM, J.-M. (2003b). *Bronnen van community (oriented) policing en de toepassing ervan in België*. Elektronische kopie d.d. 23 mei 2005: <http://www.info-zone.be> (Directie van de Relaties met de Lokale Politie (CGL) / Programma Community Policing).
- VAN DER TORRE, E. (1999). *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- VAN RYCKEGHEM, D., HUENS C. & HENDRICKX, E. (1998). *Conflicten in de Maatschappij: de Politie een Partner? Een Onderzoek naar de Grenzen van de Traditionele Referentiekaders en die van 'Community Policing' in het Raam van het Politieel Begeleiden van Evenementen*. Brussel: Rijkswacht Generale Staf.

- VAN RYCKEGHEM, D. & HENDRICKX, E. (2001a). Community policing en haar politionele 'waarden'. *Handboek Politiediensten*, 59. Diegem: Kluwer, 65-97.
- VAN RYCKEGHEM, D., HENDRICKX, E. & EASTON, M. (2001b). 'De 'waarde' van Community Policing'. *Handboek Politiediensten*. Diegem: Kluwer.
- VAN SAN, M. & LEERKES, A. (2001). *Criminaliteit en criminalisering. Allochtone jongeren in België*. Amsterdam: University Press.
- VERCAIGNE, C., MISTIAEN, P., WALGRAEVE, L. & KESTELOOT, C. (2000). *Verstedelijking, sociale uitsluiting van jongeren en straatcriminaliteit*. Leuven: onderzoeksrapport in opdracht van de Dienst voor Wetenschap, Technologie en Cultuur.
- WALGRAVE, L. (2002). Taboe of vooroordeel. Verantwoord onderzoek van allochtone jongeren en criminaliteit. *Alert*, 28(1), 84-92.
- WETS, J. (2001). *Migratie en asiel: Vluchten kan niet meer*. Syntheserapport van een onderzoeksrapport inzake het migratie- en asielbeleid in België. Brussel: Koning Bouwdeijnstichting.