

Politiehandhaving van een pandemie: tijd om COP terug van stal te halen?

SOFIE DE KIMPE^a

Panopticon, 41 (5), 441-447

© 2020 Maklu | ISSN 0771-1409 | September 2020

- ^a Hoofddocent, Vakgroep Criminologie, Onderzoeksgroep Crime & Society (CRiS), Onderzoekslijn Police & Security, Vrije Universiteit Brussel (corresp.: sofie.de.kimpe@vub.be)

Hoewel er zich in het verleden meermaals pandemieën hebben voorgedaan in de wereld, heeft geen enkele een dermate drastische invloed gehad op de gehele wereldbevolking als de COVID-19. Dit artikel werd geschreven in de laatste week van juli 2020, op het ogenblik dat België zijn maatregelen in de strijd tegen COVID-19 verstrengt, en Antwerpen in een soort provinciale *lockdown* gaat. In de stad Antwerpen wordt de avondklok ingesteld. Het is zeer moeilijk om *up-to-date* te zijn, maar we doen toch een bescheiden poging tot reflectie over wat deze pandemie heeft betekend voor de politie als praktijk en als organisatie.

De politie is een belangrijke actor in de strijd tegen deze pandemie. Ze staat in voor de handhaving van de dringende maatregelen met het doel de verspreiding van het COVID-19 virus te beperken. We mogen de politie dus gerust bij de essentiële beroepen rekenen. Het was dan ook ontroerend om te zien hoe politiemensen het ziekenhuispersoneel bedankten met loeiende sirenes en zwaailichten, terwijl er achter de ramen van het ziekenhuis in de handen werd geklapt voor de blauwe helden.

Artikel 11 van het Ministerieel Besluit van 23 maart 2020¹ stelt dat de overheden van bestuurlijke politie belast zijn met de uitvoering van de dringende maatregelen. Deze zijn niet min: samscholingsverbod, sterke inperking van persoonlijke verplaatsingen, verplicht te lewerk, beperkte sociale contacten, etc. De bevolking krijgt de boodschap dat het maatregelen zijn 'om erger te voorkomen', preventieve maatregelen dus. Hieruit mogen we afleiden dat de politie bij het uitvoeren van haar taak vooral een preventieve ingesteldheid aan de dag moet leggen en dat ze bestuurlijke sancties (op basis van artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid) mag opleggen indien de situatie dit vereist. Het uitoefenen van dwang en geweld dient te gebeuren overeenkomstig artikel 37 van de Wet op het Politieambt.

Een pandemie bestrijden is nieuw voor de politie. Toezien op de hygiënische maatregelen en de *social distancing* (respecteren van de anderhalve meter) is hierbij slechts één van de uitdagingen waarmee ze te kampen krijgt. Niet iedereen lijkt dit 'onzichtbaar' virus als een vijand te beschouwen. Niet iedereen is overtuigd van het nut van de 'opgelegde' maatregelen.

¹ Ministerieel Besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken. BS 23 maart 2020.

len. Heel wat burgers zijn creatief in het omzeilen ervan. Uw mondmasker dragen onder je kin en het snel terug opzetten als de politie komt aangereden bijvoorbeeld. Sommige bestuurlijke overheden verdedigen openlijk de burgerzin, waarbij het gezond verstand moet zegevieren en bediscussiëren het nut van sommige regels, terwijl anderen een lik-op-stuk-beleid prediken. Dit maakt het extra verwarrend voor de politionele handhaving. Alhoewel, we moeten ons de vraag durven stellen of het lokaal handhavingsbeleid van de burgemeester niet vaak wordt ingefluisterd door de korpschef?

Tijdens dit corona tijdperk ondervindt de politie dat ze als organisatie zeer snel moet kunnen schakelen. Ze leert omgaan met de aanhoudend wijzigende regelgeving, die door verschillende overheden worden vastgelegd en snel moeten worden vertaald in politionele handhavingspraktijken. De Belgische staatsstructuur is hierin zeker geen vehikel, in tegendeel. Naast de externe zijn er ook de interne maatregelen. Net als alle andere organisaties moet ook politie de sociale afstand van anderhalve meter respecteren, mondmaskers (die er aanvankelijk nog niet waren) dragen, de werkvloer COVID-*proof* inrichten, omgaan met uitval door ziekte en invoeren van verplicht thuiswerk. Dit laatste is bovendien geen evidentie voor deze organisatie. Het lijkt erop dat de politie als organisatie zich snel heeft weten te veranderen, daar waar ze in het verleden weerbarstigheid verweten werd.

1. SOCIAL DISTANCING

De overheid beschouwt het handhaven van de *social distancing* als een taak van bestuurlijke politie. Op Blue Connect² valt te lezen dat bij deze politionele handhaving de nadruk moet liggen op preventie, dialoog en burgerzin. De politie krijgt in dit kader niet meer bevoegdheden toegewezen, wel een ruimer takenpakket.

De invoering van het begrip *sociale distancing* – wat evenveel betekent als anderhalve meter afstand houden – bezorgt de politieambtenaar op het terrein heel wat kopzorgen. Het was snel duidelijk dat het begrip ‘*social distancing*’ niet volstond om interpretatie te geven aan de discretionaire ruimte van de politieambtenaar. In plaats van beroep te doen op het gezond verstand van de politieambtenaar zocht het crisiscentrum halsstarrig naar maatstaven om ‘fout gedrag’³ objectief te kunnen uitdrukken en vaststellen. Hetzelfde deed zich voor met de interpretaties van de ‘essentiële verplaatsingen’. Nieuwsbericht na nieuwsbericht werd het begrip ‘essentiële verplaatsing’ door het crisiscentrum verfijnd naar wat wel en niet mag. Daarnaast ontspon zich ook een politieke discussie. Zo vond de burgemeester van Antwerpen dat er wel op een bank mocht worden gezeten daar waar de Minister van Binnenlandse Zaken vroeg om dit te verbaliseren met een overlastboete. Er stelt zich een soortgelijke discussie met de mondmakers. Wanneer wel een mondmasker dragen en wanneer niet? Wanneer moet de politie optreden en wanneer niet? De vraag rijst hoe dit gehakketak in de media en de steeds wijzigende interpretaties invulling geven aan de politiepraktijken op straat? Is de burger uiteindelijk niet afhankelijk van het interpretatievermogen en de *good-will* van de individuele politieambtenaar die voor hem of haar stond? Is het daarom niet belangrijk dat we beschikken over goed opgeleide politieagenten die met de nodige kennis en sociale vaardigheden kunnen oordelen over wanneer een burger zichzelf of anderen in gevaar brengt of niet? Politionele handhaving in een COVID-tijdperk toont des te meer aan dat politiewerk niet eenvoudig is, maatwerk vraagt en veeleer denkers dan doeners vereist.

2 <https://myportal.vandenbroeleconnect.be/nl-be/inhoudstypes/boeken/detail/80221467874175960/covid-19-essentielle-info-handhaving-politie#kgxCKOuoXlkgDrs5> (geconsulteerd op 30 juli 2020)

3 Noot: in UK spreekt men van anti-social behaviour

Laat het duidelijk zijn, niet overal in het land worden de regels op dezelfde manier geïnterpreteerd en afdgedwongen. We gebruikten daartoe het *'law-in-books-versus-law-in-practice'* citaat al veel te vaak. Als sociaal wetenschappers weten we bovendien dat de context een belangrijke rol speelt in de handhaving. Een stedelijke omgeving is anders dan een plattelandsomgeving, dan in de kuststreek of de Ardennen. De discretionaire bevoegdheid heeft voor- en nadelen, maar de politiepraktijken worden wel zeer rigide indien we het te sterk aan banden leggen.

2. DWANG OF BURGERZIN

Zowel de staat als de politie ondergaan vandaag een ware legitimiteitstest. De corona-crisis toont heel duidelijk aan dat regels uitvaardigen niet noodzakelijk leidt tot gedragsverandering. Gewenst sociaal gedrag laat zich moeilijk afdwingen. Als politie en als staat ben je dus voor een groot deel afhankelijk van de burgerzin indien je beleid een kans wil hebben op slagen. Aangezien het vandaag een beleid is dat letterlijk gericht is op redden van mensenslevens, is de inzet groot. In deze is het dan ook efficiënter om maximaal spontane medewerking te krijgen van burgers, dan te moeten handhaven en sanctioneren. Kortom, het beleid kan beter zoeken naar inschikkelijkheid, dan te dreigen met afschrikking (GRACE, 2020).

In de internationale literatuur vinden we heel wat kennis over het belang van vertrouwen en legitimiteit in de relatie tussen de politie en de bevolking. Een overtuigende hoeveelheid aan onderzoek (BOTTOMS & TANKEBE, 2012; BOTTOMS & TANKEBE, 2013; HOUGH et al., 2010; RICHARD & BRADFORD, 2019; VAN DAMME, 2015) toont aan dat er een verband is tussen de perceptie van procedurele en distributieve rechtvaardigheid, de perceptie van de legitimiteit van de politie en de gehoorzaamheid van de burger aan de politie en de wet. Of anders, de wijze waarop burgers de procedurele rechtvaardigheid en onpartijdigheid van de politie percipiëren bepalen heel sterk de legitimiteit van de politie, die voorspelt vervolgens de volgzzaamheid van de burger, zowel aan het gezag van de politie als aan de uitvoering van de wet. Noteer zeer expliciet dat het gaat om percipiëren en niet om feitelijk gedrag.

Het viel dan ook te voorspellen dat daar waar de verstandhouding tussen de politie en haar bevolking broos is, er ook het meest handhavingsproblemen optreden. De weerbarstigheid tegen de regels en het handhavingsbeleid is in sommige buurten of gemeenschappen groot. Het gevolg is dat er net op die plaatsen ook veel door de politie moet worden opgetreden, waardoor de perceptie van de onpartijdigheid van de politie wordt versterkt. Waarom wordt in deze buurt zoveel gecontroleerd en aan de andere kant van de stad veel minder? Dit leidt opnieuw tot een aantasting van de legitimiteit. Het lijkt een vicieuze cirkel waarbij de meest duurzame oplossing 'overtuiging' is zodat zelfregulering ontstaat en de politie geen dwang meer moet toepassen. *"If officers act with distributive fairness (follow the rules and apply them evenhandedly) and procedural fairness – listen to people (allow them to voice), treat them with respect, and demonstrate neutrality and trustworthiness by explaining their actions – this will promote a sense of procedural fairness and, in turn, police legitimacy, encouraging compliance at the scene"* (GRACE, 2020: 16). In België zouden we dit kortweg gemeenschapsgerichte politiezorg kunnen noemen.

Het is bang afwachten hoe sommige buurten van de stad Antwerpen zullen reageren op de avondklok. En vervolgens, hoe zal de politie daar dan weer op reageren? Op dit ogenblik kunnen cijfers gegenereerd worden op wijkniveau. Enerzijds is dit interessant omdat preventieve maatregelen genomen kunnen worden op niveau van de wijk. Anderzijds kan een wijkanalyse ook stigmatisering van bepaalde buurten in de hand werken. Tot op heden is

de overheid er steeds in geslaagd om een globale communicatie te voeren vanuit een ‘allensamen-tegen-corona’ visie. Het is af te wachten of ze dit kan volhouden.

REICHER en STOTT (2020) stellen dat de politie vandaag vooral in dialoog moet gaan met de gemeenschappen en gemeenschapsgerichte politiezorg meer dan ooit noodzakelijk is. In dezelfde lijn stellen STOTT et al. (HARRISON et al., 2020) dat een harde politionele handhaving waarbij de nadruk ligt op repressie en beveiliging, zoals in sommige landen (India, Rusland, Frankrijk en Zuid-Afrika) werd toegepast, aantonen dat dit kan leiden tot protesten en rellen. “*Such conflicts only foster longer term community resentment and resistance for an already over-stretched police service to deal with*” (HARRISON et al., 2020: 3). Literatuur en goede praktijken onderzoek tonen aan dat een goede kennis en begrip van de identiteit en de cultuur van een gemeenschap of buurt de ideale basis vormen om antisociaal gedrag in weerbarstige buurten te kunnen controleren. “*The best way to operationalize these principles is to build policing responses based on capacity for dialogue-led interventions and from the ‘bottom-up’*” (HARRISON et al., 2020: 3).

3. Woke!

In volle coronacrisis krijgt de politie bijkomend te kampen met een brandhaard van racisme. Het incident met George Floyd in Minneapolis leidt tot op de dag van vandaag (31 juli 2020) tot protesten tegen politiegeweld. Het is de *Black-Lives-Matter*-beweging die stem geeft aan dit verzet tegen structureel racisme. Hoewel de problematiek van politiegeweld anders en veel groter is in de USA dan in België, waaide de #BLM in *no time* over naar Brussel om zich vervolgens te vertalen in acties tegen politiegeweld over het hele land. De vaststelling dat een incident in de USA ook in België in *no time* voet aan de grond krijgt is op zijn minst opmerkelijk. We kunnen daaruit niet anders dan afleiden dat er ook bij ons een voedingsbodem aanwezig is voor politieprotest, waarbij de legitimiteit van de politie wordt aangekaart. De politie reageert defensief door ook zelf te protesteren tegen geweld ‘tegen’ de politie en de politieleiding ontkent dat er zoiets bestaat als structureel racisme.

In het kielzog ontstaan er in Anderlecht rellen na een uit de hand gelopen coronacontrole, waarbij een jonge man (Adil) van 19 jaar omkwam. Later blijkt dat het niet bij dit ene voorval blijft. Op zondag 7 juni 2020 wordt in verschillende steden betoogd tegen politiegeweld, de grootste opkomst vond plaats in Brussel. Opvallend zijn de vele protestborden met daarop de boodschap ‘WOKE!’ *Woke* is een actiewoord waarmee wordt verwezen naar een sociaal bewustzijn van maatschappelijke ongelijkheid. *Stay woke* betekent zoveel als blijf bewust, blij waakzaam. Het is de *Black-Lives-Matter*-beweging, die na de rellen die volgden op de dood van Michael Brown in 2014, voor het eerst de uitdrukking gebruikt als oproep om wakker en alert te blijven en de ogen niet te sluiten voor raciale ongelijkheid. Vandaag pikken ook jongeren het woord op om te wijzen op het belang van een klimaatbewustzijn, LGBT-bewegingen op het belang van genderongelijkheid, etc. Op dit ogenblik staat *woke* voor een positieve bevestiging, een teken dat je je bewust bent van je eigen privileges en oog hebt voor sociale structuren die ongelijkheid in de hand werken.

De vraag rijst wat dit kan betekenen voor de politie? Het is politiek niet correct om dit *wokeness* te herleiden tot links activisme en rebellie tegen de politie. Veeleer zou de politie deze boodschap kunnen integreren in haar instituut, haar organisatie. *Wokeness* draait volgens Van den Nieuwenhuizen (VAN DER SANDEN, 27 juni 2019) vooral om kritische vragen blijven stellen én elkaar daarbij de ruimte geven om te reflecteren. “Iedereen zit in een proces van bewustwording over sociale kwesties en ongelijkheid”, wellicht ook politiemensen.

De internationale literatuur levert al jaren heel wat bewijs dat er zich een probleem stelt aangaande racisme bij de politie. Dat dit probleem in België nog niet kon worden hard gemaakt, heeft alles te maken met het gebrek aan onderzoek, registratie en cijfermateriaal. Het lijkt ons weinig dienstig om politieracisme te ontkennen of onderkennen. Evenmin is elke politieambtenaar een racist. *Awareness* is ons ziens de eerste te nemen stap in de richting van een *woke* politie. Een politie die zich bewust is van een mogelijke ongelijkheid kan vervolgens efficiënte stappen nemen in de aanpak ervan.

4. BELGISCHE COMPLEXITEIT

De coronacrisis demonstreert dat onze Belgische staatsstructuur zich niet erg leent tot een efficiënte aanpak van een pandemie. De hoeveelheid regeringsvertegenwoordigers aanwezig tijdens de persconferentie van de veiligheidsraad illustreert dat we over veel bestuursorganen beschikken, die allemaal mee moeten beslissen. De virologen lieten zich meermaals ontvallen dat de besluitvorming in België complex en traag is.

Dat dit ook gevolgen heeft voor de sturing van de politie staat als een paal boven water. Politie moet omgaan met een *multi-level governance* waarin zich een hiërarchisch onderling verhoudende wetgeving volstrekt. Hierbij mogen maatregelen op lokaal niveau niet ingaan tegen de maatregelen of de geest van de maatregelen die op een hoger niveau worden genomen.

Sta ons toe dit te illustreren met de beslissing om de provincie Antwerpen in *lockdown* te plaatsen. Op federaal niveau wordt de Antwerpenaar verplicht om zijn/haar sociale bubbel te beperken tot 5 personen naast het gezin. Cafés en horecazaken moeten verplicht aanwezig registreren. Mondmaskers worden verplicht in de publieke openbare ruimte. De gouverneur van Antwerpen is strenger en sluit de horeca om 23u, nachtwinkels mogen na 22u geen alcohol meer verkopen. Bijkomend verbiedt de gouverneur de Antwerpenaar nog buiten te komen tussen 23u30 en 6u., een avondklok wordt ingesteld! Elke burger boven de 12 jaar moet te allen tijde en overal een mondmasker dragen, met uitzondering van het intensief sporten. Een politieambtenaar in de provincie Antwerpen moet dus heel wat meer maatregelen zien te handhaven dan elders in het land. De vraag rijst hoe dit verder zal evolueren in de andere steden en gemeenten de komende weken en hoe lokale situaties de federale zullen beïnvloeden en omgekeerd?

In het *multi-level governance* van de coronacrisis blijkt hoe belangrijk het provincieniveau is in de aanpak van noodplanning en crisissen. Vooral de gouverneurs van West-Vlaanderen en Antwerpen laten zich gelden op vlak van sterk leiderschap en duidelijke communicatie. De provincie heeft als bestuursniveau ook het voordeel dat er globale maatregelen kunnen worden genomen zonder dat er een buurt of stad gestigmatiseerd wordt. De aanpak in Brussel maakt dan weer duidelijk hoe groot de impact is van de lokale burgemeesters.

5. POLICING THE PANDEMIC

Het zijn interessante tijden voor sociale wetenschappers, en dat geldt nog meer voor de politieonderzoeker. We kunnen vandaag nog heel wat leren over handhaving van een crisis. Wat zijn goede maatregelen om tot gedragsverandering te komen? Wat zijn goede preventiepraktijken? Hoe kunnen we brandhaarden beter detecteren en vooral hoe moeten we er als politie mee omgaan? Welke technologie kan een cruciale rol spelen in het handhaven van een pandemie? Welke impact hebben de COVID-maatregelen op de burger? Beïnvloe-

den deze maatregelen de legitimiteit van de politie? Hoe zal de Antwerpse burger omgaan met de avondklok? *“Data on where, when, and against whom enforcement powers are used should be collected; it will be necessary to consider the both how the powers granted by the new Regulations and existing powers are used in policing social distance”* (GRACE, 2020: 16). Helaas ontbreekt ons vaak de data en de middelen om dit te onderzoeken. Het kan ons nochtans helpen in onze zoektocht naar efficiënte maatregelen in de politionele handhaving. Dit staat in schril contrast met landen zoals Engeland, Wales en Schotland. Zij kunnen in mum van tijd een uitdraai geven van het aantal controles en overlastboetes die in het kader van het COVID-beleid werden verricht⁴. In België kennen we deze vorm van *accountability* en *evidence-based* beleid niet. Wat deze crisis ons nochtans leert is hoe belangrijk wetenschappelijke kennis en cijfers kunnen zijn. In tegenstelling tot de criminele statistiek, zegeviert de Biostatistiek.

Het EUCOST-project POLICE STOPS⁵ startte een kleine bevraging over de politionele handhaving van COVID-19 in de 29 deelnemende landen. Opmerkelijk is volgende vaststelling: *“Within this varied picture, we note an increased use of police authority to stop persons, to check their identity and, where appropriate, to search their person, as this is probably the most used police measure to enforce the requested social distance”* (ASTON et al., 2020). Identiteitscontroles blijken alsnog de meest gebruikte politietechniek bij het handhaven van de COVID-maatregelen. Verder maken we ook een aantal kleinere interessante vaststellingen. Zo zien we dat in bijna alle 29 deelnemende landen de overheid bestuurlijke maatregelen neemt in de strijd tegen COVID-19 en geen gerechtelijke. Het valt daarbij op dat de politie in het algemeen geen uitbreiding krijgt van haar bevoegdheden, maar een beroep dient te doen op haar bestaande politionele regelgeving. Tot op heden is er ook weinig publiek protest, behalve in Hongarije. In sommige landen werd een verhoogde technologische *surveillance* van de politie vastgesteld, vooral door middel van drones en apps. Het gebruik van de apps wordt in heel wat EU-landen sterk bediscussieerd in de media.

6. TER BESLUIT

Het zijn moeilijke tijden voor de politie en er is geen blauwdruk voor de politionele handhaving van een pandemie. Desondanks hebben we wel heel wat kennis over de relatie tussen politie en bevolking. Deze bevolking is niet eensgezind over de legitimiteit van de politie. In de ene straat wordt de politie met handgeklap onthaald als coronahelden, daar waar ze in andere buurten onder vuur worden genomen met politieprotesten. Stilaan wordt duidelijk dat het virus ons nog enige tijd zal achtervolgen en dat we dus op lange termijn moeten denken wanneer we corona-maatregelen handhaven. Hierbij blijkt dat gehoorzaamheid (*compliance*) in tegenstelling tot afschrikking (*deterrence*), op langere termijn een veel efficiëntere strategie is om de verspreiding van deze onzichtbare vijand tegen te gaan. De literatuur suggereert dat procedurele en distributieve rechtvaardigheid sleutelementen zijn om de weerstand van bewoners tijdens politionele interventies te beperken en om de legitimiteit van de *social distance* handhaving te maximaliseren. Het is tijd om de gemeenschapsgerichte politiezorg terug van stal te halen!

4 Zie bijvoorbeeld: <https://news.npcc.police.uk/releases/statistical-update-on-number-of-lockdown-fines-given-by-police-2>

5 <https://polstops.eu>

REFERENTIES

- ASTON, L., BRANDARIZ, J. A., CERWINSKA, D., DE KIMPE, S., JACQUES, d. M., HOFFMAN, I., . . . SOLHJELL, R. (2020). *Policing the Pandemia. (Whitepaper)*.
- BOTTOMS, A., & TANKEBE, J. (2012). Beyond Procedural Justice. A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 102(1), 119-170.
- BOTTOMS, A., & TANKEBE, J. (2013). Voice within: Powerholders' perspectives on authority and legitimacy. *Legitimacy and criminal justice: An international exploration*, 60-82.
- GRACE, S. (2020). Policing Social Distancing: Gaining and Maintaining Compliance in the Age of Coronavirus. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. doi:10.1093/police/paaa029
- HARRISON, M., WEST, O., & STOTT, C. (2020). A Turning Point, Securitization, and Policing in the Context of Covid-19: Building a New Social Contract Between State and Nation? *Policing: A Journal of Policy and Practice*. doi:10.1093/police/paaa021
- HOUGH, M., JACKSON, J., & BRADFORD, B. (2010). Procedural justice, trust, and institutional legitimacy. *Policing*, 0-27.
- RICHARD, M., & BRADFORD, B. (2019). The anatomy of police legitimacy: Dialogue, power and procedural justice. *Theoretical Criminology, Online first*.
- STOTT, C., & REICHER, S. (2020). Policing the Coronavirus Outbreak: Processes and Prospects for Collective Disorder. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. doi:10.1093/police/paaa014
- VAN DAMME, A. (2015). The impact of police contact on trust and police legitimacy in Belgium. *Policing and Society*, 27(2), 205-228. doi:10.1080/10439463.2015.1045510
- VAN DER SANDEN, G. (27 juni 2019). Woke, woker, wokest – het is geen wedstrijd. *Vrij Nederland*. <https://www.vn.nl/woke-is-geen-wedstrijd/>