

Formalisering/ informalisering van sociale controleprocessen

SARA DE MEYER^a

20 jaar politie- en veiligheidsbeleid in perspectief

VAN DEN BROECK, T. (2012) *Formalisering/informalisering van sociale controleprocessen. 20 jaar politie- en veiligheidsbeleid in perspectief*. Den Haag: Boom Lemma, 2012, 214p.



Panopticon, 34 (4), 331-335

© 2013 MAKLU | ISSN 0771-1409 | JULI 2013

^a Coördinator drugsbeleid stad en OCMW Antwerpen (Corresp.: Sara.DeMeyer@stad.Antwerpen.be).

'Om alles te behouden zoals het is, moet alles veranderen'. Met dit citaat begint Tom VAN DEN BROECK zijn boek 'Formalisering/informalisering van sociale controleprocessen'. Op het eerste zicht een contradictorische uitspraak. Het citaat bleek een rode draad te zijn voor de rest van het boek. Als een processie van Echternach struikelde het Belgische politie- en veiligheidsbeleid de afgelopen 20 jaar telkens weer over dezelfde hindernissen. En op het einde kan nog steeds de vraag gesteld worden wat er nu veranderd is en welke resultaten deze veranderingen überhaupt hebben gehad.

De publicatie vloeit voort uit het doctoraatsproefschrift van VAN DEN BROECK. De methodologie was voornamelijk kwalitatief van aard. Voor verdere details hierover verwijst de auteur naar zijn proefschrift, wat maakt dat de lezer al snel na het openen van het boek kennis maakt met de onderzoeksvragen.

Het boek is in eerste instantie bestemd voor criminologen, beleidsmakers en politiechefs. Ook mensen die op het terrein werken, zouden geïnteresseerd kunnen zijn; VAN DEN BROECKS bevindingen zijn immers erg herkenbaar ook voor wie regelmatig geconfronteerd wordt met de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid in de praktijk. De meeste vaktermen en criminologische of sociologische modellen die in het boek gebruikt worden, worden kort uitgelegd. Af en toe worden er praktijkvoorbeelden gegeven die de conceptuele analyses meer kleur geven. Voorkennis is dus niet echt een noodzaak, hoewel een criminologisch referentiekader het boek vlotter doet lezen.

Revitalisering van informele sociale controle

Het centrale thema van het onderzoek is de gemeenschapsgerichte veranderingen in het politie- en veiligheidsbeleid en hoe deze invloed hebben op de interne en externe organisatie van de politie en op de bevolking. Het behelst alles wat onder 'integraal veiligheidsbeleid' valt, een term die ontstond vanuit de toenemende vervlechting en integratie van politionele, bestuurlijke en justitiële aanpak. De veranderingen hadden een revitalisering van het informele controle-vermogen van de bevolking tot doel. De

afgeleide en meer finale doelstelling was de verwachting dat een betere verbinding of *schakeling* tussen formele en informele sociale controle zou leiden tot meer effectiviteit van de uitgeoefende politionele formele sociale controle.

VAN DEN BROECK formuleert 5 hypothesen: a) De initiatieven tot een intenser en duurzamer contact tussen politie, bevolking én andere organisaties leid(d)en tot een betere (onderlinge) schakeling; b) Zo'n 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, dat wil zeggen meer efficiënte en effectieve 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.

Het einde van het misdaadbestrijdingsmodel

De aanslagen van CCC, de zogenoemde Bende van Nijvel en het Heizeldrama in de jaren tachtig van de vorige eeuw kondigden het einde van het professionele misdaadbestrijdingsmodel aan. Enkele onderzoekscommissies maakten de analyse van het falende politie- en justitiesysteem. Eind jaren tachtig werden experimenten opgezet die geïnspireerd waren op het concept *community policing*. Het Pinksterplan van 5 juni 1990 was het eerste beleidsantwoord, de latere hervormingen werden hierop gestoeld. De basispolitiezorg werd de spil van het veiligheidsbeleid. Vanaf midden jaren negentig kwamen er korpsbrede organisatieveranderingen gestoeld op de 3 D's (decentralisatie, deconcentratie en despecialisatie). Midden jaren negentig volgde een nieuwe golf van politionele en justitiële schandalen zoals de ontknoping van enkele ontvoerings- en pedofiliezaken naar aanleiding van de arrestatie van Marc DUTROUX in 1996. De commissie VERWILGHEN gaf in het jaar daarop een aanzet tot grondige hervorming. Na de ontsnapping van DUTROUX in 1998 werden er snel knopen doorgehakt en kwam de huidige structuur tot stand met de 'wet geïntegreerde politie' van 7 december 1998.

Het begin van gemeenschapsgerichte politiezorg

Community policing, in België vertaald als gemeenschapsgerichte politiezorg, werd één van de belangrijkste leitmotieven voor de politionele reorganisatie. Door de formele sociale controle anders te organiseren, wilde men de informele sociale controle revitaliseren. Men hoopte – conform de sociale-desorganisatiebenadering – dat de criminaliteit hierdoor zou dalen. Door een betere schakeling van informele en formele controle wilde men de effectiviteit van de formele controle vergroten. Politie zou niet enkel meer de maatschappelijke orde handhaven, maar ook de condities scheppen voor verandering en vernieuwing van de bestaande orde, en streeft daarbij naar een optimale integratie en aanvaarding in de gemeenschap. De inbreng van de burger kan worden bekeken op verschillende niveaus: louter informatie doorgeven ('ogen en oren' van politie), inspraak, samenwerking met politie of zelfbeheer (bv. private beveiliging).

VAN DEN BROECK haalt enkele vragen aan die men zich bij deze praktijk kan stellen. Zo wordt sociale controle bijvoorbeeld met sociale orde verbonden en gaat men er impliciet van uit dat er in de samenleving een gemeenschappelijk en consensueel waardepatroon bestaat over deze sociale orde. Sociale controle kan maar effectief zijn indien er voorafgaandelijk voldoende socialisatie plaatsvond. Indien dit niet het geval

is, zal het beleid genoopt zijn tot snellere én vroegere interventie in functie van meer socialisatie. Dergelijke acties kunnen intrusieve maatschappelijke effecten hebben.

De opgang van de risicomaatschappij

De veranderingen in het politie- en veiligheidsbeleid vonden niet plaats in een maatschappelijk vacuüm. VAN DEN BROECK betoogt dat de sociale gevolgen van de industrialisering, zoals een verhoogde mobiliteit, individualisering, nieuwe technologieën en massacommunicatie invloed hebben op de organisatie en de vorm van zowel formele als informele sociale controle. Om dit te illustreren haalt VAN DEN BROECK de socioloog David GARLAND aan. GARLAND spreekt van de evolutie naar meer gelegenheden tot plegen van criminaliteit en minder situationele controle. We leven in een risicomaatschappij, waarbij maatschappelijke en persoonlijke angst, bedreiging en vervreemding de toon zetten. Onder invloed hiervan gaat het veiligheidsbeleid zich meer richten op de proactieve identificatie van risico's. De bestuurlijke aanpak van onveiligheid wordt uitgebreid met o.a. een sterke proliferatie van allerlei toezichtsfuncties en het nieuwe juridische instrument G.A.S. (gemeentelijke administratieve sancties). Burgers worden bovendien aangemoedigd om zelf hun verantwoordelijkheid te nemen; er worden buurtinformatienetwerken, meldpunten en 'politiecafés' (gesprekken tussen politie en bewoners over aanpak van lokale problematieken) opgericht.

Binnen de veiligheidscontracten van de jaren tachtig vinden er verbeteringen plaats op vlak van onthaal en slachtofferbejegening. De experimenten met community policing struikelden echter vaak over enkele essentiële randvoorwaarden, die ook in de latere hervormingen opnieuw struikelblokken zullen vormen. Zo waren de projecten te sterk afhankelijk van enkele sterk gemotiveerde individuen, was er geen opleiding voorzien, was er niet genoeg informatie-uitwisseling tussen alle medewerkers, was er weerstand binnen het korps en was er niet genoeg beleidsmatige en organisatorische input vanuit de leiding.

Mattheuseffect

Na 1998 hernam men 'community policing' als inspiratiebron. Men koos voor het opdelen van de politietaken in specialiteiten of functionaliteiten met het oog op professionalisering: onthaal, wijkwerking, slachtofferbejegening, interventie, ... Deze verticalisering had echter het nadeel dat er te weinig informatie gedeeld werd tussen de verschillende functionaliteiten, elke dienst was vooral op zichzelf gericht. De gemeenschapsgerichte politiezorg kwam vooral op de schouders van de wijkwerking te liggen. Deze had ook nog bijkomende pijnpunten: onvoldoende interesse, oneigenlijke administratieve taken, te gecentraliseerde infrastructuur, ...

De afwezigheid van voldoende acute sociale noodhulpverlening is een hiaat. De politie, en vooral de interventieteams, klagen aan te vaak gebruikt te worden als 'secret social service'. Veiligheid krijgt meer en meer maatschappelijke aandacht en dus stromen er ook meer middelen naar politie en handhaving. De sociale en welzijnssector krijgt hierdoor net minder financiële steun, waardoor zij nog minder kunnen tegemoet komen aan de behoefte aan sociale noodhulpverlening. Een vicieuze cirkel.

In probleemwijken waar de sociale desorganisatie hoog is, zijn de tekortkomingen van de wijkpolitie nog beter zichtbaar. De informele controlemechanismen breken nog verder af, wat de vraag naar formele controle doet stijgen. Vaak neemt het politieoptreden daar vormen aan van *acting out of nultolerantie*. Op z'n minst kan je spreken van verharding van de politiezorg. Community policing wordt daardoor

juist in deze wijken met de grootste nood eraan veeleer een schaars en moeilijk te realiseren goed.

Proliferatie van veiligheidsberoepen leidt tot net-widening

Onder de paraplu van het integraal veiligheidsbeleid werden nieuwe veiligheidsberoepen gecreëerd. Via meer functioneel toezicht en meer ruimtelijke nabijheid op het terrein werd een grotere participatie beoogd. De politie wenste zich met de vrijgekomen capaciteit meer te richten op hun zogeheten kerntaken. Maar door meer toezichtsfuncties op het terrein, steeg ook het aantal politionele interventies op vraag van deze toezichtsfuncties. Er was te weinig afstemming tussen de verschillende instanties, zodat de sociale controle gefractioneerd werd en het voor de burger verwarrend werd. Ondanks de bestaande bedenkingen werden de toezichtsfuncties zowel in aantal als qua opdrachten in functie van de handhaving van de openbare orde verder uitgebreid. Wanneer er ook het instrument van de gemeentelijke administratieve sancties bijkwam, gericht op zowel fysieke als sociale overlast, was er duidelijk sprake van *net-widening*. De benadering van beheersen, disciplineren en, indien dat niet lukt, verwijderen en uitsluiten, sluit goed aan bij de 'broken windows'-these (het geloof dat het aanpakken van kleine problemen grotere criminaliteit zal voorkomen). Het oorspronkelijke doel om verbeterd contact en schakeling tussen politie en bevolking te bewerkstelligen werd ondermijnd. De overheidsmacht nam niet af, zoals ooit gehoopt, maar wijzigde enkel sterk.

Een wankel partnerschap

Er werd gesteld dat een nauwere samenwerking en afstemming tussen politie en sociale actoren nodig was om de noden van de burger te behartigen. Dit zou ook een beter evenwicht bevorderen tussen politionele en sociale benaderingen van veiligheidsproblemen. Daarnaast zou het de efficiëntie en effectiviteit van de politie als formele sociale controle-instantie verbeteren.

Bij de sociale en welzijnspartners bestond echter de vrees dat de toegenomen ruimtelijke nabijheid van politie en veiligheidsfuncties op het terrein zou leiden tot meer interventie, problematisering en responsabilisering van kwetsbare doelgroepen en dat de hulp- en welzijnswerking daartoe mede zou worden ingeschakeld. Hierdoor zouden de sociale en emancipatorische doelstellingen mogelijk naar de achtergrond verdwijnen. Ook is er weerstand bij de partners tegen het geven van informatie over hun doelgroep, wegens beroepsgeheim en om de langzaam opgebouwde band met hun doelgroep niet in gevaar te brengen. De kritiek van de welzijnspartners op het integrale veiligheidsbeleid is ook dat de individuele persoonsgerichte aanpak voorrang krijgt op de wegwerking van meer structurele achterstelling. De kritiek van de politie op de welzijnssector is dan weer dat zij versnipperd is en geen blijvende engagementen aangaat.

De sociale sector plooidde zich als tegenreactie terug op haar kerntaken. Vermits de politie dit ook aan het doen was, ontstond er een beleidsmatig 'gat'. Dit gat werd opgevuld door het bestuurlijke veiligheidsbeleid met o.a. doelgroepenregie, screeningsbeleid en gericht casemanagement.

Waar de burger van wakker ligt

Burgers zijn doorgaans meer bezorgd om problemen betreffende sociale desorganisatie in hun buurt dan om ernstige criminaliteit. De politie kan hierop niet alleen afdoende antwoord geven. De aanpak moet er een zijn van ruime sociale stedelijke

politiek. Burgers vragen een fair politieoptreden met gezag maar bovenal met respect voor de gangbare procedures en wensen niet zozeer een repressief dan wel een meer consequent optreden.

Burgers geven aan het gevoel te hebben dat mogelijkheden tot inspraak zich vaak beperken tot briefing en communicatie van reeds genomen beslissingen. Bovendien is inspraak selectief; vooral zij die het hardst roepen, worden gehoord.

Een heleboel onbedoelde effecten

VAN DEN BROECK sluit het boek af met enkele rake beschouwingen over de verdere evolutie van community policing. Het handhaven van de orde werd een vorm van criminaliteitspreventie, en dus vervaagt het onderscheid tussen preventie en repressie. Het belang van perceptie nam sterk toe, waarbij beelden en werkelijkheid met elkaar vervlochten geraken en er een soort 'hyperrealiteit' ontstaat. Het probleem van *net-widening* en het mattheuseffect werden al eerder aangeraakt. Het oorspronkelijke doel om de macht van de overheid te 'downsizen' verwerd uiteindelijk tot een 'plural policing'-model dat de machtsuitoefening verspreidt en verbreedt.

Op de laatste pagina's haalt VAN DEN BROECK kort nog een interessant concept aan: reassurance policing. Dit model erkent de nood om wanorde en verval in een buurt aan te pakken, maar doet dit niet, in tegenstelling tot de broken-windows theorie, omdat het dit verval als oorzaak ziet van criminaliteit. Criminaliteit is, net als verval, een effect van de sociale desorganisatie op buurniveau. Iets om verder uit te werken.

De conclusie van het boek is dat de hypotheses niet positief kunnen beantwoord worden. Er zat – en zit? – heel veel potentieel in het model van community policing, het beleid volstond echter niet om aan de noodzakelijke randvoorwaarden te voldoen. VAN DEN BROECK geeft aan dat één van de belangrijkste lessen die we uit dit verhaal kunnen leren, is dat eenvoudige oplossingen, in dit geval eenvoudige politiemodellen, niet volstaan om de werkelijkheid te begrijpen en er adequaat op in te spelen.

Dit diepgravende studiewerk zou een goede aanzet kunnen zijn om te leren uit de fouten die gemaakt zijn en te werken naar een eerlijk en efficiënt veiligheidsbeleid. Een aanrader voor ieder die mee wil nadenken over de toekomst zonder zijn ogen voor de misstappen van het verleden te sluiten.