

De Deinzer Scheepsalmanak

verslag van de conferentie 'Tides and currents in police theories'
op 12 en 13 december 2012 in Deinze

Redactie: Paul Ponsaers en Lodewijk Gunther Moor

Den Haag / Gent, 2013

Inhoudsopgave

INLEIDING	3
<i>Paul Ponsaers en Lodewijk Gunther Moor</i>	3
KEY NOTES	9
Democratic Policing	10
<i>Peter K. Manning</i>	10
Transnational Crime and Policing; a strange isomorphism	15
<i>James Sheptycki</i>	15
Policing beyond the police: Crisis in police leadership.....	21
<i>Willy Bruggeman</i>	21
SEMINARS	33
Trends en mode in politieoptreden.....	34
<i>Greet Verstrynge</i>	34
Transformation of policing	36
<i>Arne Dormaels</i>	36
WORKSHOPS	40
The role of law in policing	41
Violence and police	41
<i>Annelies De Schrijver</i>	41
Evaluation research methodology	50
Police science in Germany.....	50
<i>Henk Huisjes</i>	50
Politie en burgerparticipatie.....	55
Opdracht van de politie	55
<i>Isabel Verwee</i>	55
Governance van dirty crime.....	61
<i>Berber Lettinga</i>	61
PANELDISCUSSIE.....	63
Glocalisation.....	64
<i>Jannie Noppe en Elke Devroe</i>	64
DISCUSSIEFORUM	69
Comparative perspectives on the policing-science nexus	70
<i>Marleen Easton & Lieselot Bisschop</i>	70
CONCLUSIE	88
Concluding remarks.....	89
<i>Jack Greene</i>	89

Inleiding

Paul Ponsaers¹ en Lodewijk Gunther Moor²

Deze bundel brengt verslag uit van de tweedaagse conferentie die de Stichting Maatschappij en Veiligheid uit Nederland (SMV) en het Centrum voor Politiestudies uit België (CPS) organiseerden op 12 en 13 december 2013 in Deinze. De conferentie had als thema "Tides and currents in police theories", waarbij het de bedoeling was te reflecteren over hoe er tegenwoordig wordt gedacht over politie, met andere woorden over de onderliggende stromen en evoluties in politietheorieën. Rond ditzelfde thema werd tevens een Cahier Politiestudies samengesteld dat op de tweedaagse conferentie aan de deelnemers en sprekers werd aangeboden³. Het thema van de conferentie en het Cahier was gebaseerd op een paper van Jack Greene "The Tides and Currents, Eddies and Whirlpools and Riptides of Modern Policing: Connecting Thoughts". Deze paper werd geschreven naar aanleiding van een seminarie dat plaatsvond bij de Universiteit Gent in het kader van de werkgroep "politie" van de *European Society of Criminology* (ESC) in september 2010. Met deze conferentie wilden we de analyse verder doortrekken en kwamen naast de theoretische inzichten ook de beleidsmatige implicaties ervan aan bod.

Met deze publicatie willen we de rijke discussies die zich ontwikkelden ter gelegenheid van deze conferentie onder de aandacht van de geïnteresseerden brengen en continuëren. De publicatie is deels in het Nederlands, deels in het Engels, waarbij we de auteurs vrij lieten de taal van hun voorkeur te hanteren.

Drie keynotes

De bundel wordt geopend met een bijdrage van de hand van **Peter K. Manning** (Northeastern University, Boston Massachusetts, USA) en behandelt één van de centrale discussies op de conferentie, met name 'Democratic Policing'. In deze bijdrage stelt de auteur dat de centrale vraag is: Wat wordt van de politie verwacht in een democratische staat? Het antwoord op deze vraag kan zich volgens hem onmogelijk beperken tot het beheersen van de criminaliteit. De belangrijkste opdracht van de politie is immers het waarborgen en verdedigen van de fundamentele mensenrechten. De auteur houdt voor dat het werk van John Rawls toelaat de kenmerken van democratische politie beter te vatten. Een eerste principe hierbij is dat politiezorg toegankelijk dient te zijn voor iedereen; het tweede gaat ervan uit dat (in geval van ongelijkheid) de minst bevoorrechte groepen voorrang dienen te krijgen. Kortom: geen enkele politie-interventie mag bijdragen tot het vergroten van ongelijkheden. De auteur werkt deze grondgedachte uit in zes vuistregels voor democratische politie: (1) politie moet fair handelen, hetgeen bepaalde praktijken uitsluit; (2) politie dient op de eerste plaats te handelen in functie van de klachten van burgers; (3) als de politie dwang dient te hanteren, moet dat gebeuren op een gelijke wijze in tijd en ruimte; (4) het interne HRM-beleid intern van de politie dient op een faire basis georganiseerd te zijn; (5) formele en informele samenwerking met private politie is mogelijk, doch voortdurende en uniforme acties moeten worden afgewezen; (6) de politie moet rekenschap afleggen over haar acties. Met het formuleren van deze vuistregels gaat de auteur in tegen een vrijemarktideologie. Efficiëntie en effectiviteit zijn voor hem dan ook geen maatstaf voor democratische politie.

In de tweede bijdrage gaat **James Sheptycki** in op de problematiek van 'Transnational Crime and Policing; a strange isomorphism'. In zijn essay schetst de auteur een wat impressionistisch beeld van hetgeen transnationale politie voor hem betekent. Hij gaat hierbij uit van een kritiek op de functionalistische zienswijze op politie: er zijn slechte mensen die slechte dingen doen en daarvoor hebben we politie nodig om er achteraan te gaan. Het probleem is evenwel dat er vele vormen van schadelijk gedrag zijn (bijvoorbeeld het illegaal transport en dumpen van toxisch afval) die moeilijk nog kunnen begrepen worden in een dergelijke functionalistische logica. Het is volgens Sheptycki dan ook nodig om deze logica te doorbreken, willen we transnationale criminaliteit kunnen begrijpen én

¹ Voorzitter Raad van Bestuur Centrum voor Politiestudies, Gent.

² Projectsecretaris Stichting Maatschappij en Veiligheid, Den Haag.

³ Devroe, E., Ponsaers, P., Gunther Moor, L., Greene, J., Skins, L., Biscchop, L., Verhage, A., Bacon, M. (eds.). *Tides and currents in police theories*, *Journal of Police Studies* Antwerpen/Apeldoorn, Jg. 2012-4, nr. 25 (ISSN 1784-5300).

bestrijden. De oplossing bestaat er volgens de auteur niet in om de opduikende transnationale fenomenen in hun samenstellende componenten te analyseren. Dat werkt te reducerend. Transnationale fenomenen moeten daarentegen bestudeerd worden in hun complexe interactie. Hij gaat in op de vaststelling dat op het schouwtoneel van 'global crime' niet enkel meer nationale staten optreden. Zij moeten de scène delen met een groot aantal andere actoren. Globalisering brengt met zich mee dat 'government' meer en meer vervangen raakt door 'governance': (1) de groeiende transnationalisering van het politieke, economische, sociale en culturele veld; (2) het toenemend belang van multi-level beleidsvoering; (3) de stijgende erkenning van informele sociale netwerken en experts; en (4) de uitbreiding van private regelingen, los van de statelijke. Een nieuwe technocratische elite van politie-experten staat op, die steeds maar weer nieuwe paradigma's verspreiden in het politieke denken.

De derde bijdrage, deze van **Willy Bruggeman**, gaat in op '*Policing beyond the police: Crisis in police leadership*'. In essentie houdt hij een pleidooi ten voordele van netwerkachtige samenwerking tussen publieke en private actoren. In plaats van te praten over 'politie' moeten we het eerder hebben over 'policing', over co-productie van orde en collectieve veiligheid, verzekerd door publieke, private en civiele actoren. Hij onderscheidt vier diverse modellen: (1) een integratiemodel, (2) een gestuurd model, (3) een netwerkmodel, en (4) een marktgedreven model. Dit heeft volgens hem ook consequenties voor Community Oriented Policing. Bruggeman ziet wel dat er belangrijke hindernissen zijn om de samenwerking tussen publieke en private politie te bewerkstelligen, zoals rolconflicten en -confusie. Ook de gelijkwaardigheid van de politiezorg kan onder druk komen te staan, zeker daar waar bepaalde buurten in toenemende mate een duaal karakter krijgen. De opdracht van politieleiders wordt hierdoor steeds moeilijker, aangezien prioritering een alsmaar moeilijker opdracht is en afhankelijker raakt van de vaardigheid om zich aan te passen aan de voortdurend veranderende maatschappelijke context. Hij ziet de voordelen van 'evidence-based' policing, maar onderkent er ook de nadelen van, aangezien veel politiewerk weliswaar door 'data' gedreven wordt, maar niet noodzakelijk door 'evidence'. Ook stelt Bruggeman een groeiende discrepantie vast tussen de beeldvorming over politie en de realiteit van politie, waarbij hij verwijst naar de zienswijze ter zake van Bob Hoogenboom. Hij houdt een slotpleidooi voor een holistisch, coherent en geïntegreerd 'governance'-regime voor de hele politie-markt, waarin voldoende ruimte is voor het afleggen van accountability.

Twee seminars

De navolgende bijdragen doen verslag van de seminars die gehouden werden op de eerste dag van de conferentie. **Greet Verstrynge** heeft het over '*Trends en mode in politieoptreden*'. Hier wordt ingegaan op de vaststelling dat er veel modes en tijdelijke trends bestaan in de politiewereld. Zij zijn deels het gevolg van de infiltratie van de bestuurskunde en het (bedrijfs)management in de politieorganisatie. Het onderwerp wordt ingeleid aan de hand van een reflectie op de tekst '*Lost in the flood*' van Bob Hoogenboom, waarin de huidige onderzoekspraktijk wordt gehekeld⁴. Te dikwijls wordt de politiepraktijk versluierd in plaats van deze inzichtelijk te maken. Hoogenboom houdt een pleidooi ten voordele van meer aandacht voor de empirische werkelijkheid. Het verslag geeft verder een beeld van het debat dat werd gevoerd naar aanleiding van deze provocatieve stelling.

Arne Dormaels verslaat het seminar over '*Transformation of Policing*'. Hierbij wordt uitgegaan van de vaststelling dat politiehervormingen op verschillende plaatsen tot stand komen onder druk van diverse oorzaken. Niet zelden is het politieke klimaat hierbij richtinggevend, zoals de Schotse reorganisatie ons leert, maar ook de impact van de economische crisis mag hier niet onderschat worden. Adam Crawford becommentarieert Jack Greens' metafoor uit zijn introductieve tekst in Cahier Politiestudies 25 '*Tides and currents in police theories*'.⁵ De sterkte van de metafoor is ongetwijfeld dat deze aandacht heeft voor de verschillende lagen van de politieorganisatie van waaruit veranderingsprocessen worden bestudeerd. Het nadeel ervan is dat deze metafoor de politieorganisatie vergelijkt

⁴ Hoogenboom, B., Lost in the flood, in: Devroe, E., Ponsaers, P., Gunther Moor, L., Greene, J., Skins, L., Bisschop, L., Verhage, A., Bacon, M. (eds.), *Tides and currents in police theories*. Journal of Police Studies, 2012-4, Antwerpen / Apeldoorn: Maklu, pp.79-90.

⁵ Greene, J., The Tides and currents, Eddies and Whirlpools and Riptides of Modern Policing: Connecting Thoughts, in: DE VROE, E., Ponsaers, P., Gunther Moor, L., Greene, J., Skins, L., Bisschop, L., Verhage, A., Bacon, M. (eds.), *Tides and currents in police theories*. Journal of Police Studies, 2012-4, Antwerpen / Apeldoorn: Maklu, pp. 29-54.

met een op zichzelf staand organisme dat slechts beperkt onderhevig is aan invloeden van buitenaf. Dit staat volgens Crawford op gespannen voet met de vaststelling dat de hervorming van de politie niet losstaat van hedendaagse politieke verhoudingen. Crawford waarschuwt voor een te sterke nadruk in comparatief onderzoek naar verschillen in nationale systemen, waarbij al te vaak abstractie wordt gemaakt van regionale en stedelijke contexten. Opnieuw brengt hij ook de breuklijn ter sprake tussen de publieke politiediensten en de particuliere bewakingsbedrijven. John Hawkins waarschuwt voor overdreven aandacht voor lokale bezorgdheden, zoals overlast en openbare ordeverstoringen, ten koste van minder zichtbare criminaliteit zoals cybercrime, terrorisme of financieel-economische criminaliteit. Het aansluitend debat gaat in op het gevaar van verzuild denken, 'silo thinking'. De deelnemers aan het debat stellen vast dat, met uitzondering van Deense hervorming, geen enkele politiehervorming vergezeld werd van een grootschalig onderzoek naar de effecten ervan.

Vier workshops

Tijdens de tweede conferentiedag werden vier workshops georganiseerd. In deze bundel wordt navolgend verslag gedaan van deze erg rijk gestoffeerde workshops. **Annelies De Schrijver** heeft het over de eerste workshop, welke handelde over '*The role of law in policing*'. Matthew Bacon had het over '*the role of law in policing*', in het licht van pluralisering, internationalisering en transnationalisering. Deze evoluties brengen met zich mee dat het discretionair handelen van politiemensen belangrijke vragen oproept inzake het individuele oordeel van ambtenaren. Zijn presentatie werd becommentarieerd door Tom Van Den Broeck. Hij stelt zich vragen inzake procedurele rechtvaardigheid en de rol van de wet in deze tijden van pluralisering. In het aansluitende debat wordt door Simon Bronitt van Griffith University (Australië) ingegaan op de groeiende onzekerheid in de schoot van de politie bij het handelen in concrete situaties. De onzekerheid blijkt dermate groot dat heel veel politiekorpsen over een risicomangement unit beschikken. Philip Stenning gaat nader in op de totaal andere rol van de wet binnen de private politiezorg. James Shepticky van de universiteit van York (Canada) benadrukt tijdens het debat dat de wet eigenlijk als een middel moet gezien worden, niet als een doel.

Tijdens het tweede gedeelte van deze workshop behandelt Christian Mouhanna (Parijs) het thema '*Violence and police in democratic countries*'. Op de eerste plaats gaat hij in op de grens tussen normaal en abnormaal geweld. Verder verwijst hij eveneens naar de discretionaire ruimte die politieambtenaren hebben met betrekking tot geweldgebruik en naar het legitimiteitsvraagstuk bij confrontaties met jeugdbendes. Mouhanna gaat ook in op de vraag of burgers geweld van de politie vragen, zoals aangegeven wordt door Bittner. Hij rondt af met de vraag of er nu meer politioneel geweld is of een verminderde tolerantie ten aanzien dat geweld. Janine Janssen repliceert op de lezing van Mouhanna vanuit haar antropologische achtergrond en haar werk rond eergereleerd geweld. Zij verwijst naar de multiculturele samenleving met betrekking tot de legitimiteit van politioneel geweld. Zij vraagt zich af of er eervolle manieren bestaan om gewelddadig te zijn? Zij pleit ervoor eerder te praten over de proportionaliteit van geweld dan te dromen over een geweldloze maatschappij. Tijdens het debat wordt dan ingegaan op de vraag waar de grens van proportioneel geweld dan wel gelegd moet worden. Simon Holdaway van de universiteit van Sheffield (VK) vraagt zich af hoe het gebruik van politiegeweld het best kan worden geanalyseerd. Hij beklemtoont dat de context dient gekend te zijn om er de betekenis van te kunnen begrijpen. Hij argumenteert dat geweld moet gezien worden binnen het continuüm van interventie. Sophie Body-Gendrot, van de Sorbonne universiteit (Frankrijk) vraagt aandacht voor het 'geweld tegen de politie'. Ook het vraagstuk van de politieopleiding inzake geweldsbeheersing komt ter sprake.

Over de tweede workshop wordt verslag gedaan door **Henk Huisjes**. Het eerste deel gaat over '*Evaluation of research methodology*' en wordt geïntroduceerd door Tim Hope van de University of Salford (UK). De presentatie van Hope is gebaseerd op zijn bijdrage in Cahier Politiestudies 25⁶. Hope wijst erop dat regeringsinitiatieven steeds politiek van aard zijn en er slechts een beperkte bereidheid is om te leren uit mislukkingen. Dit staat op gespannen

⁶ Hope, T. What's what? Evaluating the mechanisms of crime reducing projects, in: Devroe, E., Ponsaers, P., Gunther Moor, L., Greene, J., Skinnis, L., Bisschops, L., Verhage, A., Bacon, M. (eds.), *Tides and currents in police theories. Journal of Police Studies*, 2012-4, Antwerpen / Apeldoorn: Maklu, pp. 153-170.

voet met de ethiek van onderzoekers, die projecten trachten te evalueren op een wetenschappelijke wijze. Als discussant treedt Piet van Reenen op. Hij treedt in grote mate de zienswijze van Hope bij. Evaluatieonderzoek is niet zelden te karakteriseren als 'drama democratie' volgens hem. Veel is te wijten aan het feit dat er te weinig continuïteit bestaat in het evaluatieonderzoek en er teveel micro-theorieën gehanteerd worden die een meta-evaluatie in de weg staan.

Het tweede deel van de workshop gaat in op 'Police Science' in Duitsland. Als inleider fungeert Joachim Kersten van de *Deutsche Hochschule der Polizei*. Hij herinnert eraan dat in de meeste Europese landen een 'civil law' traditie bestaat, die ten gronde verschilt van de Anglo-Saksische 'common law'. Hij is dan ook geen voorstander van één Europese politiewetenschap. Hij schetst de specifieke historische context waarbinnen de sociale wetenschappen in Duitsland om dienen te gaan met politiestudies. De sociale wetenschappen worden er gewantwoord en worden veel te weinig pragmatisch bevonden. Volgens Kersten zijn er twee alternatieve paden om te komen tot een politiewetenschap. Ofwel gaat het om een wetenschap die vertrekt van een transnationale veiligheidsgedachte, ofwel gaat het om een bottom-up benadering die op zoek gaat naar gelijkenissen en verschillen. Hij betoont zich voorstander van de tweede optie. Hidde de Blouw van de Nederlandse Politieacademie repliceert op het standpunt van Kersten. Hij betwist de metafoer van de 'dialog van de doven' tussen politiemensen en wetenschappers. Voor hem impliceert politiewetenschap een samenspel tussen onderzoekers, praktijkmensen, beleidsmakers en media. De Blouw beklemtoont dat ze allen streven naar een betere politie, effectiviteit, accountability, verbetering en legitimiteit.

Over de derde workshop doet **Isabel Verwee** (VUB) verslag. Het eerste deel handelt over 'Politie en burgerparticipatie'. Marleen Easton en Dominique van Ryckeghem lichten hun bijdrage⁷ toe in Cahier 25 aangaande "*Reflections on community policing and citizen participation*". Diverse vormen van burgerparticipatie komen aan bod tijdens de discussie, waarbij op het gevaar gewezen wordt van politieke druk. De keuze voor een bepaald burgerparticipatiemodel is een keuze waarbij de bestuursstijl zeer belangrijk is. Ook wordt gewezen op de eenzijdige aandacht die zou kunnen groeien ten aanzien van 'participerende burgers', terwijl in het licht van democratische politie, iedereen recht heeft op politiezorg. In het verlengde van de intellectuele nalatenschap van Frans Denkers wordt de vraag gesteld of burgerparticipatie enkel betrekking heeft op meepraten van burgers, dan wel ook het meedoen.

Het tweede deel van deze workshop gaat over de 'Opdracht van de politie'. Jan Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, leidt het thema in, op basis van zijn bijdrage aan Cahier Politiestudies 25.⁸ Discussant Frans de Ruiter gaat tot op grote hoogte mee met het standpunt van Terpstra. Er wordt gewezen op de grote fragmentering van het werkveld, waarbij de vraag wordt gesteld in hoeverre dit nog allemaal duidelijk is voor de burger. De samenleving wordt geconfronteerd met problemen van allerlei aard, waardoor een politie organiseren op basis van enkel en alleen lieftallige wijkagenten een illusie wordt. In sommige gevallen geeft de politie 'de zaak' uit handen, verdwijnt van het toneel als het ware. Het moet mogelijk zijn om de politie bepaalde aangelegenheden meer of minder ter harte te laten nemen, echter moet de balans behouden blijven en is probleemoplossing een essentiële politieke opdracht. Het is niet omdat er bepaalde taken naar een andere actor gaan dat de politie niet meer probleemoplossend zou moeten werken.

De vierde workshop houdt verband met 'Governance of dirty crime'. **Berber Lettinga** doet hierover verslag in deze bundel. In deze workshop wordt vastgesteld dat de politie niet langer alleen staat in de aanpak van 'dirty crime', zoals transnationale milieucriminaliteit en witwassen. Het gaat tot op groeiende hoogte om een gedeelde

⁷ Zie hiervoor: Easton, M. & Van Ryckeghem, D. (2012), Reflections on community policing and citizen participation, in: Cools, M., De Ruyver, B., Easton, M., Pauwels, L., Ponsaers, P., Vandewalle, G., Vanderbeken, T., Vanderlaenen, F., Verhage, A., Vermeulen, G. & Vynckier, G. (eds.), *Social conflicts, citizens and policing*, Governance of Security Research Papers Series, Volume 9, Antwerpen / Apeldoorn: Maklu, pp. 15-30.

⁸ Terpstra, J. The Social Mandate of the Police. On police identity and core elements in police work, in: Devroe, E., Ponsaers, P., Gunther Moor, L., Greene, J., Skinnis, L., Bisschop, L., Verhage, A., Bacon, M. (eds.), *Tides and currents in police theories*. *Journal of Police Studies*, 2012-4, Antwerpen / Apeldoorn: Maklu, pp. 247-262.

verantwoordelijkheid, om hybride vormen van regulering. Hoe effectief is dat evenwel? Lieselot Bisschop heeft het in deze context over criminaliteit in afval-recycling en e-waste. Zij stelt vast dat de perceptie inzake milieucriminaliteit naargelang actor zodanig verschilt, dat sprake is van een fragmentarische aanpak. Antoinette Verhage heeft het over 'compliance officers' bij banken, in het kader van de strijd tegen witwas. De 'compliance officer' dient het (publiek-maatschappelijke) belang in de bestrijding van witwassen door verdachte transacties in de bankensector te melden aan de overheid, terwijl hij zelf deel uitmaakt van het (commerciële) belang van de achterliggende 'compliance'-industrie. Verhage komt de vaststelling dat dergelijk hybride vormen van toezicht tal van tekortkomingen inhoudt. Beide onderzoeken naar de uitwerking van hybride toezicht waarschuwen tegen overschatting. Als de politie gezamenlijk met andere (private) actoren criminaliteitsproblemen wil aanpakken, dan moet zij eerst weten hoe 'governance' werkt en wat er precies wel of niet werkt, voordat zij kan rekenen op 'gedeelde verantwoordelijkheid'.

Paneldiscussie

Naar het einde van de conferentie toe werd een paneldiscussie georganiseerd onder de titel '*Glocalisation*'. Hierover wordt verslag gedaan door **Elke Devroe en Jannie Noppe**. Het eerste thema tijdens deze discussie is 'Opleiding en training'. Dominique van Ryckeghem houdt een pleidooi voor de instroom van universitaire masterdiplomahouders in de politie, terwijl Piet van Reenen voorstander is van de-academisering van het politieonderwijs zelf. Het tweede discussiepunt is 'De opkomst van evidence-based policing'. Piet van Reenen argumenteert dat in Nederland resultaten van onderzoek binnen de recherche worden verwerkt. Volgens Paul Ponsaers moeten politiemensen vooral leren kritisch na te denken op basis van onderbouwd empirisch materiaal. Het derde discussiepunt is dat van 'Statelijke sturing van de politie via opleiding'. Van Ryckeghem ziet een belangrijk aandeel voor de opleiding in het voorbereiden op morele dilemma's in de dagelijkse realiteit. Het tweede grote thema tijdens de paneldiscussie is dat van 'COP in Europa'. Dirk van Nuffel houdt in dit verband een pleidooi voor een sterk gedecentraliseerde politieorganisatie, waarin de eindbevoegdheid blijft bij de lokale besturen. Politie is volgens hem even goed een maatschappelijke dienstverlener als een handhaver en '*crimefighter*'. Hij stelt zich de vraag hoe dit zal evolueren in de nieuwe Nederlandse nationale politie. Cyrille Fijnaut is de mening toegedaan dat je de nationale politie niet in abstracte regio's moet indelen, maar moet verbinden met grootste steden van het land. Hij staat nogal kritisch tegenover een radicale invulling van COP. Een volgend discussiepunt is de vraag of preventie al dan niet in de verdrukking komt. Dirk van Nuffel waarschuwt tegen het verGASsen van elke vorm van afwijkend gedrag⁹. Fijnaut merkt op dat de druk toeneemt om repressief in te grijpen. Maar heel geïntegreerde wijken beschikken volgens hem over informele mechanismen om zich te beredderen als er overlastproblemen zijn. De vraag wordt gesteld: 'Staat de politie voor een dilemma: Meer tijd voor opsporing van georganiseerde misdaad, of meer tijd voor onveiligheid aan de basis van de samenleving'? Van Nuffel merkt dat de druk toeneemt om grotere criminaliteitsvormen aan te pakken. Politie trekt zich onder politieke druk terug uit de wijken.

Het derde grote thema tijdens de paneldiscussie is dat van 'Global Crime'. Volgens Fijnaut is het opvallend dat er in vele landen politiekorpsen worden samengevoegd. Het gaat om een soort eenmaking doordat onze samenleving meer geïntegreerd raakt, waarbij de contextuele achtergrond essentieel is. Alain Duchatelet stelt vast dat de Belgische hervorming het gevolg was van een gebrek aan goede communicatie tussen verschillende politiediensten, met alle negatieve gevolgen voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Volgens Fijnaut zullen we sterke nationale politiestructuren krijgen. Zal dat in België gaan om een nationale of een Vlaamse politie? Volgens hem zal, hoe meer de globalisering toeneemt, de nood groeien naar een sterke staat.

Discussieforum

Marleen Easton en Lieselot Bisschop doen verslag van een discussieforum aangaande politieonderzoek. Dit forum vond plaats voor de start van de conferentie en bracht een aantal internationale institutionele spelers samen. Volgende vragen staan centraal in dit gesprek : (1) Hoe kunnen we de banden tussen werelden van de praktijk en

⁹ De wet in België die de overlast beteugelt heet 'Wet op de gemeentelijke administratieve sancties', kortweg GAS genoemd.

wetenschap versterken; (2) Hoe kunnen we onderzoek in de praktijk operationaliseren; (3) Hoe kunnen we meer doen met minder middelen in een tijd van schaarste; en (4) Wat zijn de structurele randvoorwaarden om de samenwerking tussen politie en wetenschap te continueren? De bijdrage wordt afgesloten met een gestructureerd institutioneel overzicht van de partners in dit forum.

Conclusie

De conferentie werd afgesloten door **Jack Greene** met een aantal bedenkingen die teruggaan op de metafoor die aan de basis lag van deze conferentie. Greene staat stil bij drie vragen, met betrekking tot (1) de boot, (2) de bemanning, en breder, (3) de zeelui in het algemeen.

Wat de *boot* betreft valt het op dat sommigen er de nadruk op leggen dat de 'boot van de staat' alsmat kleiner wordt en commerciële tankers bezetten in toenemende mate het zeeruim. Dit doet vragen rijzen omtrent het democratisch karakter van het governance project.

Wat de *bemanning* betreft beklemtoont Greene dat de koers van de boot wordt uitgezet door één of verschillende kapiteins, met of zonder input van de bemanning. Hoe groter de boot, hoe belangrijker de bemanning wordt. Goede technologie is essentieel om de bestemming te vinden, om te zien wat er onder ons ligt, om te voorspellen wat komende is, om te kunnen communiceren. Greene wijst erop dat de bemanning beschikt over diverse culturele identiteiten. Varen vergt een goede opleiding, gezien de gevaren van de zee complex zijn.

Wat de *zeelui* in meer algemene zin betreft beklemtoont Greene dat zij de wet dikwijls erg instrumenteel gebruiken, waarbij zij abstractie maken van haar symbolisch belang. Zoals zeelui gebruiken politiemensen een eigen jargon om zich te onderscheiden van burgers. De conferentie en deze bundel maken duidelijk dat de bemanning van zowel de 'boot van de staat' als zijn commerciële varianten over een diepgaander kennis moeten beschikken van de zee en haar gevaren, aangezien een bredere politiepraktijk noodzakelijkerwijs dient geworteld te zijn in macro-krachten die sociale controle en politie vormen in de hele wereld.

KEY NOTES

Democratic Policing¹⁰

Peter K. Manning¹¹

Overview

While democratic policing as a type of formal, full-time policing within the policing web (Brodeur, 2010), merits study and has been the focus of social scientific attention for more than sixty years, there is no theory of policing. Perhaps the question that might advance this quest has not been asked. It is the questions we ask that merit praise, rather than the answers we assemble. The study of democratic policing might well be seen as answers to the question "What are the police good for?" That is, what good are they expected to produce in a democratic state? How shall this be accomplished? What are the virtues of various forms of policing- publicly funded police? Private police? Private employees who are carrying tasks under contract from the public coffers? Hybrid policing that combines warranted and non-warranted employees? Some combination of these? What is the collective good that is produced? Should policing be efficient? Effective? The question surely cannot be dismissed by arguing that this required good is solely or even primarily "crime control."

Police are a fundamental force in a democratic society. In the course of their practices they are obligated ideally, as the *Report of the Commission on Policing for Northern Ireland* (1998) states, to "perceive their job as the protection of human rights." Let us reflect on other obligations. Their obligation is collective and shared and cannot be judged in that sense by *ad hoc* criteria that reflect narrow interests and political positions. They reflect, at best, what is valued, or that which regulates social obligations. The role of the police in democracy is variable over time and culture, not a constant. Police may enhance democracy by sustaining employment, security and democratic procedures such as voting and demonstrations; they may decrease its viability by corrupt practices and collusion to destroy democratic competition; and, ideally, they may be models of decorum, propriety and restraint. As a conservative force in general, of course, it is most likely that their role at best may be neutrality on behalf of the state. Why and how they contribute to these necessary functions has not been systematically addressed. Because such questions have not been raised in regard to stable democratic states, and the role of the police in nurturing democracy has rarely been explored. This requires a consideration of a definition of police, identification of the features of Anglo-American policing, the application of criteria for democratic policing derived from the work of John Rawls.

Broadening the Scope of the Field

While the study of policing has been well discussed elsewhere (Greene, 2012, Manning, 2010), the study of "democratic policing," or concern with policing in the context of democracy and development, began to escalate in the 1990's with mini-wars in the Balkans, the Middle East and Somalia. Armed United Nations Forces were deployed. The nature of war has changed from a declared context of a totalistic battle to the end by named, legitimate national states, to an undeclared military operation against some undefined immediate or imminent source of threat. Such low intensity conflicts required policing of a new sort- policing (Bayley 2006, Bayley and Perito, 2010): policing as peace-keeping, actions bridging crime-based prevention and regulating low intensity conflicts; policing as an export commodity provided by cooperating nation states, private security companies such as Halliburton, Blackwater, and others; policing as a kind of nation-building instrumentality; policing as a basis for civic governance. The closest analogy for this sort of policing was not "peace-keeping," but suppression of rebellions against colonial powers in Malaya, Palestine, Kenya, the Philippines and Ireland. The police actions employed were in fact combinations of the tactics employed against guerilla warfare, terrorism and counter-terrorism, rebellion and insurgency. How this "policing" was to be carried out was left undefined and tactical. These police-like operations were carried out experimentally, in an *ad hoc* fashion. There was a sense in which the policing mission as it unfolded was open-ended. New innovations had to be developed to cope with unexpected contingencies. Each venture was undertaken by different nation states as suppliers of force; each economy and culture encountered was in

¹⁰ Revision of paper originally presented to Conference on Theories of Policing, Belgium, December, 2012. This also draws on my book (Manning, 2010).

¹¹ Peter K. Manning is Elmer V.H. and Eileen M. Brooks Professor of Criminology and Criminal Justice at Northeastern University, Boston Massachusetts, USA.

uneven state of development; and there were no models for such operations. Not only were these operations taking place in nascent, ill-formed nation-states, but also in territories that were on the way to becoming states e.g. Kosovo, Macedonia, Slovenia and had no infrastructure for governance.

Broader socio-political changes, cheap travel, vast networked communication systems, globalization, and corporate expansion world-wide, captured the imagination of some scholars and refocused interest in policing and new emergent forms of policing. Other changes included the growth of the European Union, its emergent police force, and developing cooperative policing arrangements; the globalization of crime, especially drug-related crime and regional policing responses to this in Latin America and the Caribbean; growing police cooperation around globally significant meetings and occasions such as international economic summits, Olympics, World Cup soccer matches and large scale rioting.

Democratic Policing as a Problem

These forces for change and the involvement of the U.S. State department, precipitated new concern with mapping the territory of democratic policing (Jerome Skolnick and David Bayley were employed by the State Department). Scholars began to reflect, to consider and re-consider the nature of "democratic policing." This imaginative experiment preceded the concern for rationalizing and defining the concept. Since the 'sixties, scholars such as David Bayley, David Sklansky, Tim Newburn and Trevor Jones, Clifford Shearing, Hsi Liang, and George Berkeley had been writing about democratic policing. They were focused on programmatic and prescriptive features, rather than measurable empirical features of such practices. There was a growing awareness that past scholarship on policing had been restricted to anthropological, sociological or historical studies of policing that had assumed that democratic societies had democratic policing.

The lasting and perhaps dubious influence of Peel should be noted. While Peel's innovation was and is central to the idea of restrained policing, Peel also invented the most powerful, vicious and violent gendarmerie in Anglo-American society, the Peace Presentation Force, an Irish Constabulary that morphed into the RIC and RUC. This innovation gave rise to the varieties of policing, including the Garda, the police of Ireland, the various state policing systems in Australia as well as the Australian Federal Police and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). These are varieties of the gendarmerie. These forces had little concern with "prevention," and they wrought destructive effects of colonial, post-colonial societies and emerging nations. These gendarmerie-like forces had enormous and insidious effects on the differential means of police accountability that arose in the Anglo-American world. These were ignored in conventional treatments of "policing." (The work of Clive Emsley is an exception to this generalization). In summary, the assumption that "democratic policing" is unequivocally the case in North America obscured the varieties of policing that developed from the Peel model, the negative and powerful effects of this form of policing, and saw "preventive policing" as the only one his innovations.

The Mandate

The mandate is the source of police legitimacy and it is a kind of negotiated contract between the several publics they serve, not a reified single 'public,' and their own definition of the nature of the work and its obligations. It therefore expands and contracts over time and changes in response to public demands and legal constraints. The mandate in a democracy is fraught with contradictions because of the various expectations of police -- service, crime control, order management, control of traffic and demonstrations -- and the shifting scope of their practices. That is, the police in a democracy are subject to changes in public opinion, law, political decisions and media, and their elasticity is essential. In many respects, this is an impossible mandate because of the limits of official modes of crime control. To address the police mandate, the tacit bargain between the police and their publics (Manning, 2010), it is necessary to review events in industrialized nations in the last twenty years.

They suggest the following:

- Officially recorded crime (ORC) is declining, and there is no consensus on the explanation for this.
- Policing and an occupation and organization is rising in status, in part because of the drop in crime and in part because its top command are articulate and well-educated. Their claims to professionalism have been validated. With this, has arrived ample pay, retirement and pensions as well as health care, abundant perks of office and overtime (Brogden and Ellison, 2013).
- Terrorism, globalization and international police cooperation are increasing formally and informally.
- High levels of immigration and migration within the industrialized Western world make clear for cooperative solutions that will engage the police in a myriad of ways.
- There are concentrated levels of violence within ghettoized sections of large European cities and in North American cities. Inequality and poverty in the United States are rising to the highest levels in fifty years.
- The drop in crime combined with increased inequality is inconsistent with conventional criminological theories.

This sets the stage for the introduction of the chief player, the police themselves.

Police and Policing

The previous discussion of the putative functions of democratic policing assumes the need for a fairly precise definition. It is important that a definition contain their violence potential, the organized character of their practices, their local character and their focus on order and ordering. Both public and private police exist and operate under the canopy of the law. Police require compliance and consistent loyalty from officers, and compliance from citizens, and in a democracy this compliance is limited by the notion that civil rights are universal and procedural guarantees present. New frontiers of "policing" are arising as the effects of social media, surveillance capacities, and electronic technology for data miming, storage and analysis increase. The police in Anglo-American societies are given an enormous range of freedom to deal with the unexpected, matters arising and others matters they judge may escalate and cause even greater damage to the social fabric. This means in effect that they proceed by exception. Consider (Manning 2010:68) this definition of policing:

Police organizations in Anglo-American societies, constituted of many diverse agencies, are authoritatively coordinated and legitimate. They stand ready to apply force up to and including fatal force in politically defined territories. They seek to sustain politically defined order and ordering via tracking, surveillance and arrest. As such, they require compliance to command from lower personnel and citizens, and the ability to proceed by exception.

From this general definition, it is necessary to confine subsequent discussions to the public police. Private police are anomalous insofar as they are not paid to be fair. It is not a small matter that public police are permitted to proceed by exception because their mandate is elastic, negotiated and local in large part. In fact, public trust in the police and maintenance of the public trust is probably the most significant "product" of democratic police. They assess trustworthiness in others; they monitor sources of distrust, both in groups and individuals; they are a repository of trust by citizens in their symbolic expressive role. It is for this reason that corruption, crime and self-serving actions of police are judged more harshly than the actions of other citizens. Finally, policing in Anglo-American societies is now less violent and more restrained in spite of periodic eruptions and killings.

These ideas are descriptive; they do not say what is actually done in the name of policing, why it is done, or for what reason. Let us now consider democratic policing more specifically.

Policing in Accord with the Difference Principle

Police practices, not public attitudes, "transparency" or "accountability" should command attention. The most important statement of political philosophy in the twentieth century is found in the work of John Rawls in the *Theory of Justice* (1999 TJ) and a condensed version of the argument entitled *Justice as Fairness* (2001 JF). These works presented two fundamental principles of justice that by extension can be applied to assess policing practices. The first claims that all positions in general, and in this case the police, should be open to all on the basis of free and open competition and the second is the difference principle. The difference principle can be summarized as stating that any implicit or explicit policy affecting extant inequalities should be to the benefit of the least-advantaged (JF: 42-43). Since it is unlikely that the police can actually reduce inequality, and in fact have no obligation to do so, such a philosophic statement requires some modification. One might add another implicit principle consistent with the Hippocratic Oath: the police should strive to minimize harm. The working version of this in regard to policing means that any action, planned, stated or enacted, should not increase inequalities. These might be called "policies" as they are set in motion by top command and undertaken with their explicit approval. Everyday policing, on the best or in investigative units, is largely an ad hoc, sensible and entrepreneurial activity, not much subject to or shaped by policy. Expectations of policing are questions of practices: if the following "rules of thumb" are observed, one might expect of (domestic) democratic policing that it function:

- Constrained in dealing with citizens and fair in procedure. These dealings should entail a degree of civility in interactions and in police practices. This excludes under virtually all conditions, torture, mass detentions, "round ups" based on political beliefs, not behaviors, and lengthy suspensions of habeas corpus for citizens.
- Largely reactive to citizens' complaints- reticent rather than sporadic- and not given to frequent secret proactive interventions, crackdowns, sweeps, and militaristic "operations."
- Equal in its application of coercion to populations defined spatially and temporally. The level of coercion is based on minimalistic criteria, much as counter insurgency tactics, rather than a mechanistic "use of force continuum."
- Fair in hiring, internal evaluation, promotion and demotion, transfers, and disciplinary treatment of employees, officers and civilians.
- Competitive in an environment which includes private police, vigilante groups, posses, ad hoc policing under the guise of "self-help" and revenge. It may include the reserves such as the National Guard and the armed services (army, navy, coast guard and the air force). This implies formal and informal modes of cooperation rather than unified and unrelenting actions.
- Accountable and responsible for their actions individually and organizationally.

Finally, such broadly based ideas are **inconsistent** with the echoes of free market ideology that the police should be efficient, and effective. If efficient means the best usage of resources within the organization, it is clear that police use modest budgeting tools, are locked into invariant strategies (answering 911, random patrol and investigating crime) and tactics (ways of delivering such services), and in fact have an open-ended remit with regard to overtime pay and resources whenever a crisis occurs. Add to this the facts that sick leave, disability and days off are contractual, budgets are determined by non-market-based criteria, and not in the hands of police supervisory ranks. It is virtually impossible to fire a police officer short of criminal conviction. They cannot be efficient in the nature of the mandate. Effectiveness assumes a criterion against which functions and costs can be judged. If this is defined, for example, as the percentage of known crime for which police make arrests or charges, and rewards were made for more arrests, the consequences would be unacceptable in a democracy as being unfair in regard to risks to the less advantaged classes given current laws and regulations. Such changes in policing are now being considered in England as a result of the Winsor Report (2012).

Conclusion

Democratic policing is a concept in need of specification. The onset of peace-keeping in low intensity conflicts created some reflection on the nature of policing and its mandate and raised questions about the conventional concern for crime management as a paramount function. In this paper, police organizations are defined and their features enumerated. These led to an examination of the governing ideas of democratic policing. These are predicated on the Rawlsian theory of justice with emphasis upon the difference principle. Finally, a list of six expectations was outlined by which policing practices could be judged. Efficiency and effectiveness are not among them.

References

- Bayley, David (2005), *Changing the Guard*, New York: Oxford University Press.
- Bayley, D. and R. Perito (2010), *The Police in War*, Boulder and London: Lynne Reiner Publishers.
- Berkeley, George (1969), *The Democratic Policeman*. Boston, MA: Beacon Press.
- Bittner, Egon (1970), *The Functions of Police in Modern Society*. Washington, D.C.: USGPO.
- Brodeur, Jean-Paul (2010), *The Policing Web*: New York: Oxford University Press.
- Brogden, M and G. Ellison (2013), *Policing in an Age of Austerity*. London: Routledge.
- Greene, J. (2012), The Tides and Currents, Eddies and Whirlpools and Riptides of Modern Policing: Connecting Thoughts: Elke Devroe, Paul Ponsaers, Lodewijk Gunther Moor, Jack Greene, Layla Skinns, Lieselot Bisschop, Antoinette Verhage and Matthew Bacon (eds.), *Tides and currents in police theories, Journal of Police Studies*, 4, 29 – 54.
- Liang, H. (1992). *The Rise of the Police and the European State System from Metternich to the Second World War*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Manning, Peter K. (2010), *Democratic Policing in a Changing World*. Boulder, Colorado: Paradigm Publishers.
- Rawls, J. *The Theory of Justice* (1970) Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, J and E. Kelly 2001. *Justice as Fairness*. Cambridge: Harvard University Press.
- Report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland*. (1998) "The Patten Report" London: HMSO.
- Winsor, T. 2012 *Independent Review of Police officer and staff remuneration and Conditions. Final Report two volumes*. London: HMSO.

Transnational Crime and Policing; a strange isomorphism

James Sheptycki¹²

Introduction

The commonplace understanding for the emergence of transnational policing is a functionalist one: there are bad people who do bad things in the global system, and therefore we need the global cops to go after them. This functionalist logic is based on a language soaked in the imagery of suitable enemies. Drug smugglers, human traffickers, cyber-terrorists and global gangsters are the most prevalent members of a pantheon of global folk devils. These stereo-typifications are not altogether mythological. Under contemporary conditions of globalization there are many who seek to gain profit and power out of other people's misery. The problem is that many other types of harmful activity, for example the illegal dumping of toxic waste or secretive manipulations in the financial system for private gain, are very seldom a present feature of the functionalist explanation for the emergence of the global cops.

The isomorphism global-crime/global-policing is a simplistic Manichean depiction of the global system that perhaps is satisfying because it taps into an ancient view of the universe as an eternal battle of good against evil. This is grist for the mill of critical theory because such a simplified view of the complex social reality of the global system is so obviously ideological. Not ideological in a crude sense; that is, a smokescreen deliberately manufactured so as to cover up some nefarious conspiracy hatched by some global elite wanting to pursue power from the shadows. That view of ideology too is a kind of Manichean simplicity. Rather, this functionalist view of the global crime and policing isomorphism is ideological because lazy recourse to simplistic projections of the global system as a game of good guys and bad guys, white hats and black hats, the deserving and the undeserving, the included and the excluded, the righteous and the damned simply fails to consider the intricacies of global policing and the knotty political problems involved in defining its object: transnational crime.

Empirical research on policing, and the theories built up on the back of that effort, has been on-going (at least in the United States and the United Kingdom) for half a century. By the end of the 20th century there was an active scholarly community in many countries around the world. For the most part, police studies was concerned with the activities of 'Big City' police departments, and to a lesser extent to other forms of state-based policing within particular national jurisdictions. At the end of the Cold War, there was hardly any research on the activities of the agencies of 'High Policing', but there was some awareness within the police research community concerned of the importance of political policing. There was also an interesting vein of research on the activities of private security agencies, but again this work mostly focused on such activities within parochial boundaries. The archetypal study in private policing concerned the shopping mall security guard policing mass private property and, even if that territory had recognition as a global brand – say, for example, Disneyland – it was still focused on policing activity with a limited territorial jurisdiction. Undertaking research on global policing presents challenges to the empirical researcher, not least because of the scope of the activity to be researched. A more practically immediate problem is that there is no Global Policing Headquarters where such an inquiry might begin. Global policing is part of a vast polycentric system of global governance and conceptualizing it is no easy task.

An integrated interdisciplinary theory is required in order to make global policing theoretically visible. Such a theory will draw on the disciplines of international relations and the sociology of globalization, as well as criminology and police studies. It will also need to draw on the disciplines of socio-legal studies, critical geography, post-colonial studies, surveillance studies, the sociology of organizations and political theory if it is to make full sense of the complex social phenomenon of global crime and policing. Formulating such an integrated interdisciplinary theory is no small task. However, it is a necessary one if the goal is to transcend the prevalent functionalist and ideological explanation for the emergence of global policing which simply insists that, since there are bad people who do bad

¹² Professor in Criminology, York University, Toronto, Canada.

things and sometimes they attempt to dodge the long arm of the law by fleeing across national boundaries, there needs to be a transnational policing capacity so that the good guys can go after them and bring them to justice. This short presentation cannot fully elaborate such a theory. This task has, in any case, been attempted elsewhere. Instead, what will be presented is a condensed summary of the salient points in the hope that the reader's interest will be piqued enough to read more about global policing and, at the same time, provide enough critical understanding sufficient to transcend easy functional assumptions.¹³

Global System, Global Governance and Global Policing

People are accustomed to thinking about global politics in terms of the international state system – that is, in the terms that the discipline of International Relations has traditionally described it. This misrepresents the politics of the global system which now rests upon the efforts of myriad sub-state and non-state actors as much, or even more, than it does not the efforts of the princes, presidents, prime ministers and other 'statesmen' that formerly engaged in the 'great game' of foreign affairs. As the American scholar of international relations (and sometime foreign policy-planner in the US State Department) Anne-Marie Slaughter has well observed, states are not monolithic, homogeneous entities. Rather they are disaggregated concatenations of relatively bureaucratically autonomous institutions, any of which are capable of acting transnationally. How else to comprehend what close watchers of the various US federal law-enforcement agencies (the FBI, the DEA, the ATF, etc.) know so well?: the (sometimes furious) inter-agency rivalry between them (often) played out in the transnational realm.

Not only are states disaggregated and the institutional building blocks that make them up each capable players in the global system, many non-state actors are also very influential global system actors. The United States National Rifle Association (NRA) is an example. The NRA, a voluntary civil society association, gained NGO status at the United Nations in 1996 and is widely credited with scuppering attempts at the UN to negotiate an international treaty governing the trade, transportation and transit of small arms and light weapons. Corporate actors – non-state actors par excellence – are even more influential in the global system. Consider the corporate use of off-shore banking jurisdictions in elaborate tax-avoidance schemes. If states were the dominant players in the global system, would they not easily be able to close such legal loopholes? The blunt observation that they cannot is testimony to the fact that, although the representatives of seigneurial states remain powerful actors on the global stage, they share it with a crowd of other actors.

Very briefly then, the global system needs to be understood as a complex interplay of transnational practices engaged in by a variety of transnational actors, including police agents and the subjects of their control efforts, as well as many others. It is certainly not limitable to the interplay between the representatives of powerful sovereign states, such as the members of the G8, the G20, the OECD. This raises complex questions about global governance. How is that to be understood?

The transition from theories of government to theories of governance is a notable feature of globalization theory. Thinking about governance turns on four inter-related themes. First is the growing transnationalisation of the political, economic, social and cultural spheres and concomitant struggles to define the sources of sovereign power. Second is the observation concerning the growing importance of multi-actor and multi-level policy-making in transnational and domestic governmental service delivery and the complexity of the multiple and overlapping legal and bureaucratic frameworks that make this possible. Third, there is a notable shift in the study of governance away from looking purely at formal political institutions towards recognizing the importance of the many informal social networks of experts, interest groups, professionals and civil society actors. Fourth, the rise of neo-liberalism signals a shift in recognition that state provision of public goods and services has been overshadowed by a growing emphasis on the private provision of a heretofore state-monopoly of governmental programming. Under global conditions

¹³ See further: Bowling, B. and Sheptycki, J. (2012) *Global Policing*, (London: Sage, 2012). This essay draws exclusively on the material presented in that book. Readers interested in the scholarly literature underpinning this presentation are recommended to look there for bibliographical guidance.

governmental power is constituted in many spheres and at multiple levels of the global system involving an array of different kinds of actor in both recognizably 'public' (ie. state-based) and 'private' institutions.

The fantastically complicated architecture of global governance, and the seemingly chaotic social, cultural, and economic system that is the object of its governmentality, seems overridden by demographic, technological and socio-political change. Small wonder that there is a pervasive sense of existential threat. From fear of global climate change and political terror to anxiety about overpopulation, or an ageing population, or financial crises, energy shortages, water shortages, pollution and environmental degradation, the list of ontological insecurities is extensive. Conspiracy theories abound and at the same time there is a widespread doubt about the governability of the global system. The politics of fear are everywhere. How does global policing fit into this apparent crisis of ungovernability?

Under transnational conditions, governance has replaced government and sovereignty has been de-centered from the state, nevertheless policing continues to lie at the core of the issue. As David Bayley sharply put it in an early time: "the police are to government as the edge is to the knife". So too is it with governance, whether global or domestic, for no matter what the auspices of governmentality, be it public, private, transnational, national, plural or multiplex, it is nothing without the power to enforce it. Global policing is a synecdoche of the global system. It shapes globalization in systemic ways while it is also a microcosm of it. It is an institutional part of the general world system and is, at the same time, that system's most general characteristic. In global policing can be found the practical politics and policy of global governance.

Global cops in the global system

Broadly speaking, there is no such thing as society without some form of policing, since no social order is complete, or even possible, without some institutional capacity for crisis management and conflict resolution. It follows that global policing and the global system go together, hand in glove. Adapting some of the phraseology of the policing scholar Egon Bittner, policing is about the duty to intervene in situations that ought not to be happening and about which something had better be done now!. At its best, it involves the ability to call upon the use of minimal force in the maintenance of social order sufficient to provide the basis for civility and it is legitimate insofar as members of society generally both understand and endorse it. Policing is a tainted occupation. It is involved with the management of social and moral 'dirt'. It is a social service that sometimes involves law enforcement but ought, more often one feels, to involve problem solving. Since the nature of problematic situational exigencies may be both implacable and contestable, problems arise for policing practitioners who can never guarantee that their actions will not be defined by onlookers as being in bad faith.

Classic theories concerning the occupational subculture of policing can be usefully adapted to an analysis of the global predicament. It is obvious that policing in Mumbai is different that it is in Montreal. Policing Sao Paulo differs from that of San Francisco, just as it differs in London, Lisbon or Brisbane. Having said that, there is a family resemblance that members of Big City police agencies around the world recognize in each other. We can speak in general terms of a transnational subculture of policing. Its precise characteristics and contours are not clearly defined, but there is something about the assumption of responsibilities for the maintenance of social ordering that underpin this family resemblance. One striking feature common to policing everywhere seems to involve the maintenance of social boundaries – between inside and outside social order. A person with problematic mental health issues acting out on a street corner may be both a danger to him or herself and a danger to others and is out of order. In this situation policing agents can reasonably be expected to do something. Examples of the sorts of things that require policing solutions are too numerous to list here but they frequently involve conflicts over property rights, intra or intercultural conflict, class and gender ordering. Suffice it to say, that the policing subcultural aphorism about maintaining the 'thin blue line' arises precisely out of these practices.

The scholarly literature on police and policing is replete with case study material illustrative of this general observation. Policing may involve matters of private interest and public interest, it may involve matters of 'high policing' (political policing) or 'low policing' (general policing), it may serve particular interests or the general interest. The conceptual field of policing is implicated in the securitization of territory and the surveillance of populations, but in every instance it involves some kind of bifurcation and at its most basic that is the distinction between 'us' and 'them'. Thus the focal concerns of the subculture of policing are well established: social isolation, clannishness, secrecy and loyalty to the group. These characteristics arise out of the task of maintaining the thin blue line and they are all the more intense because of the contestability of claims regarding the legitimate use of force as situational exigencies warrant. As a matter of the historical record policing has concerned the control of classes of people defined as dangerous to social order. All order is somebody's order and questions arise about inclusivity and exclusivity, never more so than under conditions of globalization.

Criminology and the sociology of policing have a rich vocabulary for describing this basic truism. Certain people in the population are categorizable as police property, suitable enemies, folk devils, the usual suspects. The vocabulary to be found within the occupational subculture of policing is richer still, and very often the terms are not considered repeatable in polite company! For most of the history of modern policing the subcultural language and practice of policing was parochial (if, that is, we ignore the significance of colonial policing in the projection of European power) – and local policing subcultures exhibited their own unique aspects. Around the time of the end of the Cold War, when economic and social globalization trends were unleashed, there was a concomitant acceleration of transnational policing. The reasons for this acceleration are many, but chief among them was the revolution in communications and information technology giving rise to what the Spanish sociologist Manuel Castells called the global information network society. These processes profoundly affected the transnational subculture of policing, as it did culture, economy and society generally. One of the global social networks to emerge was embodied in the occupation of the international liaison officer and others who exemplified the global police intelligentsia. Robert Reiner summed this up when he referred to a new technocratic elite of policing experts responsible for the diffusion of new paradigms in police thinking around the globe. This is the subculture of transnational policing. As a result of the effects of the subculture of transnational policing, the transnational subculture of policing in local agencies around the world converged further around fundamentally similar organizational and cultural lines.

The vocabulary of this convergence included such terms as intelligence-led policing, zero-tolerance policing and community policing – the latter term often seeming to provide only the proverbial velvet glove for the iron fist signaled by the two former ones. Looking at the commonality of practices for large-scale public order policing or police use of surveillance and information technology, the proliferation of 'less-than-lethal' weaponry in police hands and a variety of other examples of police material culture is one way to picture this convergence. The global architecture of policing, from its apex in transnational platforms of governance to its base in local police territories, divisions, precincts and patrol zones, provides the connections between the subculture of transnational policing and the transnational subcultures of police. The meanings common to this subcultural world are projected and ramified globally into society thereby becoming a normalized and standardized system of cultural signifiers common to globalization crisis talk. Hence the easy acceptance of functional explanations pertaining to global policing.

Global Policing Effects

What are the effects of global policing? The answer to this question stands the normal functional explanation for the needed emergence of global policing on its head. To view the problem of drug trafficking as an effect of the attempted imposition of global drug prohibition, for example, is to understand that the crime of drug trafficking is the creation of law enforcement. The global 'war on drugs' is the paradigm example of transnational policing.

International agreements underwriting drug prohibition have existed for one hundred years. Beginning with the 1912 Hague Convention (the first international agreement to establish a moral duty to give penal attention to drugs) up to and including the 1988 UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances and on to

the present day, global drug prohibition has been central to international police co-operation. Ethan Nadelmann has argued persuasively that the global drug prohibition regime has created a worldwide illicit market in psychotropic drugs and thereby made the consequences of drug use worse. The effects of drug law enforcement have been iatrogenic – that is the presumed cure for the problem of drug abuse has compounded the harms. Stan Cohen is the most prominent scholar to argue that the exportation of police crime control thinking (not just with regard to drugs, but rather with regard to the entire gamut of crime fighting rhetoric) has iatrogenic effects. This is not necessarily because of malign intent, although there are examples where the export of crime control is intentionally exploitative. Ideally, policing (transnational or otherwise) is a set of practices underpinning the social contract and which help to establish the conditions where civil society is possible. The real irony is that it often actually makes things worse, even when the expressed intentions are benevolent.

It is a paradox of security-control that policing arrangements that purport to have the best intentions for human security can have harmful effects. This is a useful theoretical idea because it helps to refute functional assumptions about global policing. It also distances theories about global policing from a mirror opposite view this pictures the emergence of a global dystopian policing control system along Orwellian lines. It is a Durkheimian sociological truth that there is no such thing as a crime-free society and a corollary of this is that there is no society without some form of policing. The security-control paradox arises when the policing response to the normal social facts of societal conflict are inept or inapt. Present transnational policing is both. It is inapt because it is largely the imposition of more powerful players in the global system onto the relatively less powerful, sometimes in the interests of the former, sometimes with motivations of beneficence. It is often inept because this imposition of policing power suffers from many organizational pathologies. This is inescapable because there is no such thing as a perfect organization and, given the scale of global governance and the policing system that enforces it, the organizational pathologies are amplified many times over. The result is iatrogenic. There are three levels to this. At the individual level, transnational police actors are themselves 'sickening agents' – police brutality, intrusive surveillance and the symbolic violence of crime fighting, war on crime, war on drugs, and war on terror inflicts pain on the individuals that make up society. At the societal level, the crime busting solutions of contemporary policing require institutional resources. The creation of a highly expensive and counter-productive crime-control industry robs other institutions of their capacity to contribute to social ordering and thus weakens the social body. At the cultural level the promulgation of a professional knowledge-base predicated on crime-fighting rhetoric (for example through the projections of mass news and entertainment media) draws strength away from other cultural processes that aim at conflict resolution and problem solving. Iatrogenic effects at these three levels reproduce and amplify conflict but, since the medicine is supposed to be good for the patient, every step up in intensity can only be answered with one solution: more policing and more crime fighting.

Policing, even global policing, need not result in this cycle of conflict amplification. Stepping away from the functional explanation which simply states that there are bad people therefore we need the good guys to go after them, there are other ways to frame the policing job: public health, re-integrative shaming, conflict resolution, restorative justice, community capacity building, to name but a few. That the zero tolerance solution and the practice of permanent police crack-down tends to dominate is a result of the Manichean thinking that pervades the culture of crime control. This is key to understanding the strange isomorphism of global crime and policing. When the life world is reduced to an eternal drama about the struggle between good and evil, then you are either on the side of the good guys, or you are with baddies. The key to changing policing globally, to the elimination of this isomorphism and its iatrogenic effects, is to challenge the functionalist logic of crime control at its core.

Conclusion

Scholarship on policing can play a progressive role in the ongoing story of globalization. Indeed, since global policing is a synecdoche of the world system, police studies may hold an important key to global progress. The watchwords of the Max Weber loom large:

... he who lets himself in for politics, that is, for power and force as means, contracts with diabolical powers and for his action it is not true that good can follow only from good and evil only from evil, but that often the opposite is true. Anyone who fails to see this is, indeed, a political infant (1946, p. 124).

Power and force are surely part of the means of policing, but they are not its sum total. At its best, policing aims to secure the social contract and institutions of social trust, which cannot be powerfully imposed. Fostering civil society means promoting mutuality and interdependence and is quite opposite to cultivating a Manichean disposition which enforces a separation of the life world into 'us' and 'them', 'goodies' and 'baddies', 'deserving' and 'undeserving', the 'included' and the 'excluded'.

Some police scholars liken themselves to healers. For example the science of mapping crime 'hot spots' has been equated with the efforts of John Snow, the 19th century physician who famously contributed an understanding of cholera epidemics by mapping clusters of disease outbreak around the Broad Street pump in London. However, cholera is not crime. The attempt to define the 'gold standard' for criminological research in terms of the controlled experiment and other purportedly 'rigorous' scientific approaches is akin to fundamentalism. Police science and the belief that relevant understanding is best pursued by breaking down phenomena into their component parts and subparts is reductive. It leads to systemic myopia and a tendency to overlook the ways in which phenomena arise in complex interaction.

Police science of this type has a tendency to unconsciously reproduce Manichean distinctions when the point is to transcend them. In the final analysis good policing should be part of the civilizing process, where there can be no 'enemies of civilization' except ourselves. Civilization is the process in which one gradually increases the number of people included in the terms 'we' or 'us' and at the same time decreases those labeled 'you' or 'them' until that category has no one left in it.

References

Bowling, B. and Sheptycki, J. (2012) *Global Policing*, London: Sage

Weber, M. (1946) 'Politics as a Vocation' in H.H. Gerth and C. Wright Mills (eds.) *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York: Oxford University Press, pp. 77-128

Policing beyond the police: Crisis in police leadership

Willy Bruggeman¹⁴

Introduction

The traditional professional police model can be considered as the social control agency *par excellence*. Modern policing in a changing world faces many challenges, few more pressing than responding adequately to public demands for more and more visible security personnel. Meeting public perceptions of insecurity has become a central component in contemporary planning service provisions and urban regeneration. Within a context of rising crime and fear of crime, police and security organisations received over the past 20 or 30 years considerably more resources and policy attention to improve their effectiveness. At the one hand this was contributing to a more repressive crime control apparatus. But at the other hand this has led to an alternative policy discourse, stressing the importance of investing in more crime prevention and in the establishment of better police-community relations as important ways to achieve a more effective police functioning and to a myriad of experiments and reforms fostering more citizen input driven policing.

Public policing has been known to have a monopoly on policing until the increased trend of private policing. Today businesses, organisations and the public have increasingly lost confidence in the capacity of the police to deliver community-based and locally tied patrol officers as part of routine police provisions and have begun to experiment with diver's forms of additional security¹⁵. The increase of private policing has been in response to many changes in society such as the increase of "mass private property"¹⁶ in the form of large shopping complexes, cinemas, large retail stores and large compound style housing estates or gated communities.

Nowadays the police co-produce the definition of order and security along with communities and governments as these things shift over time. Policing as a whole is more and more the co-production of order and collective security by many public, private and civil actors.

The police have no global joint positioning in the public versus private policing debate. A complicating factor is that many individual police leaders are in difficulties nowadays (Pearls in policing). The basic question is what are the roles and activities of a multitude of players and whether the public police are (still) in a leading/monitoring position?

Who is policing? The hybrid police

For this purpose policing is defined as intentional action involving the conscious exercise for power or authority (by an individual or organisation) that is directed toward rule enforcement, the promotion of order or assurance of safety¹⁷. Together with A. Crawford, we make reference to the concept 'plural policing' in preference to other terms currently in vogue, such as public-private policing and 'the extend police family'¹⁸.

Modern police forces must respond simultaneously to international threats to order in the form of terrorism and organised crime as well as serious crime and the large volume of low-level crime that blights local communities. Public demands on police time have grown significantly, leaving little time for non-incident based interaction between police and local communities. Despite the original Peelian vision of crime prevention as a central element of police work, the history of the professional police has been one in which, until recently, crime prevention has been defined in increasingly narrow and specialist terms and has been pushed to the margins of the police organisation. By contrast the 'rebirth of private policing' has had crime and risk prevention at his very heart¹⁹.

¹⁴ Chair, Federal Police Council, Belgium and professor Benelux University.

¹⁵ Crawford, A., Lister, S., Blackburn, S. and Burnett, J., *Plural policing*, *Researching criminal justice*, University of Bristol, 2005, 107.

¹⁶ Shearing, L. and Stenning, P., Private security: implications of social control, *Social problems*, 1983, 30 (5), 493-506, 1983.

¹⁷ Crawford, A., Lister, S., Blackburn, S. and Burnett, J., *Plural policing*, *Researching criminal justice*, University of Bristol, 2005, 107.

¹⁸ Crawford, A., Lister, S., Blackburn, S. and Burnett, J., *Plural policing*, *Researching criminal justice*, University of Bristol, 2005, 107.

¹⁹ Johnston, L; *The rebirth of private policing*, London, Royledge, 1993.

Since the advent of plural policing many new and diverse agencies (non- or semi police agencies) and conditions were created to exercise supplementary social control to support and to mobilise the public as informal social control agents. As formal control erodes in general social control mechanisms, the citizen oriented discourse encouraged co-operation between police, non-police organisations and citizens as a more effective way of addressing security problems. New surveillance functions, diffusion of quasi police powers, other actors is changing this general picture. As a result, fragmentation of policing, plural policing and expansion of policing powers to others or over public places are more and more subject of discussion. The idea that public police no longer (if they ever did) have a monopoly over policing provision has become a truism²⁰.

Countless scholars, as well as many senior police executives themselves, have recognised that the responsibility for policing provision in liberal democratic societies is now in practice shared between a growing plethora of governmental and non-governmental providers²¹.

Private police are seen to be concerned with the protection of personal and corporate interest while public police represent the interests of the public and seek to reinforce the regulations of the judicial system. The police are 'persons with a special legal status employed by governments to preserve the peace'²². Private policing, in comparison to public policing, has been described as passive policing as to active policing, or as proactive and preventive rather than reactive: where public police generally react to crime, private police through surveillance and presentations are seen to prevent crime. The major components of private security are alarm systems, security guards and investigative services. But technological advances, such as high-tech video surveillance cameras, computers, mobile phones and satellites have increased the need and increase of security personnel for monitoring, investigating and analysing. Security guards are more and more on the front line of public interaction and contact in private security (front-line policing). Security guards are used in shopping malls, factories, airports and many other venues that need to be monitored. Crowd control has been part of the private policing roles at functions such as concerts, sporting events, school and religious events. Private investigators are also among the private policing sector is one with the least amount of public contact.

Public policing is in most of the countries also subject of a multitude of agencies. Additionally and on top of the 'classic' public policing agencies (including intelligence services and the military) and services, new extended other functions 'beyond the police' such as public auxiliaries, community wardens, anti-social behaviour teams (AOBs) became part of the policing society. Many governments launched neighbourhoods' wardens' schemes which place uniform council-employed officers on the streets of estates and have promoted actively the support of warranted volunteers. The move from judicial to enforced administrative policing (to tackle incivilities, nuisances and anti-social behaviour) is giving rise to further empowerment of non-police actors.

Policing has expended "up, down and sideways"²³. The growing diversity of those institutions and people who 'do policing' now includes government and internationally sponsored 'public' and 'private' supra-national policing providers (up), a growing diversity of highly localised 'community-based' governmental and non-governmental providers (down), and a dizzying array of national and regional domestically governmental policing and security organisations (sideways). The police as commonly thought of, are now one member – albeit a very significant and influential one- of an ever extended 'policing family'²⁴.

20 Baley, D. and Shearing, C., The future of policing, *Law and society review*, 1996, 30(3), 585-606.

21 Jones, T. and Newburn, T. (eds.), *Plural policing: a comparative perspective*, London, Routledge, 2006.

22 Shearing, C., Farnell, M. & Stenning, F., *Contract security in Ontario*, Toronto, Centre of criminology, University of Toronto, 1980.

23 Baley, D., *Policing a new era*, Unpublished plenary address to the 18th annual conference of the Australian and New Zealand society of criminology, Victoria University of Wellington, New Zealand, 10th of February 2005.

24 Crawford, A. and Lister, S., *The extended policing family: visible patrols in residential areas*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2004.

Currently plural policing cooperation takes many forms and occurs at many levels, ranging from national level, mainly information sharing programs, to local level, operational partnerships. New is also the fact that authorities and/or public policing agencies are contracting private companies. The most illustrative case was the use of private policing companies in international anti-piracy actions.

The police still make an important contribution to the process of policing, together with and distinct from what other authorities and agencies contribute: but the question is to what extent the police is uniquely responsible for promoting safety and security in the entire public interest?

The general context

For the first time since Robert Peel's police model became widespread, the future of policing as a whole is more and more undefined and more particularly the future of public policing organisation is not self-evident.

The most impacting social developments are:

- growing individualism;
- changing societal context;
- technical developments: CCTV, RFID, ...;
- changing legal conditioning (police tasks, privacy, international cooperation, ...);
- the impact of social media;
- changing economics of policing: economic changes (growth contraction and reorganisation) creates pressures and set the context for policing change: individual pressures (changing demands), structural economics (changing security and order issues, fluctuation in available resources), conceptual (new ways of thinking about order, government, economics and policing).

Also for the first time communication networks are no longer regional but global; public expectations of the police have increased exponentially and the policing mission now encompasses increasingly numerous and complex threats, from e-crime to terrorism to domestic violence.

Shifts in economy change what the police can and should do. With very tight resources and the likelihood that this is going to get worse, not better, (public and private) police and politicians alike across the developed world need to find better ways of delivering effective policing.

When times have been hard before, the traditional route to savings has been to cut the back office, slash training budgets and 'retreat to the core' of responding to emergencies and investigating reactively. However, history has shown that this is a route to failure. It didn't produce better in the 1970s and it certainly won't do it today when the demands on the police are so much more complex.

Strategic developments

The private security sector is in full expansion. In the European Union more than 500.000 people work in close to 10.000 companies specialised in the surveillance of industrial sites, offices, public buildings and in the transport of money, the protection of people and homes, CCTV, airport security, theft prevention, etc.

Already research as long as the 1971's demonstrated clearly both that governments (local, regional, national) have been major clients of private contract security providers²⁵ and that in many countries public police services frequently sell policing services to corporate and other private clients (e.g. weddings, private parties) either through

²⁵ Shearing, C., Farnell, M. and Stenning, P., Toronto, University of Toronto/Centre of criminology, 1980
Jones, T. Newburn, T., Private security and public policing, Oxford, Clarendon Press, 1998

'moonlighting' or on a more or less regulated 'paid-duty' basis²⁶. This means not only that private security personnel frequently police public places under contract, but also that public police officers commonly bring their public policing powers and responsibilities with them when policing private property and private places. Rather than a clear distinction between the roles and remits of public and private police, therefore, there is increasingly in reality a relatively open market for policing services in which both sectors compete for business²⁷. These realities make it clear that the traditional rationales for separate and discreet governance and accountability regimes for public and private police, as well as for the differentiations between governance and accountability within the private sector, no longer reflect the current realities of policing provision.

The concept of community oriented policing (COP) and its subsequent ambitions to establish sustainable contacts and connection between police and the public, had a favourable influence and was often incorporated in policing and the criminal policy. Many initiatives fostered in effect a problem oriented policing (POP) approach.

COP challenged the formalisation process of policing by advocating a policy being the revitalisation and support for informal social control mechanisms. Where the professional police model increased formalisation of social control and weakened informal control, COP sought to reverse this process²⁸. COP wanted to socialise the police, but policing societies becomes more politicised.

Gradually, new surveillance functions were incorporated into the new policy addressing nuisances and anti-social behaviour and received supplementary authority to record offences or misdemeanours. This formalises further social control and will according to Garland's culture of control, lead to widening of repressive policies²⁹, in particular those oriented toward order maintenance policing and 'the broken windows' approach which go together.

In recent years, a number of important policy and legislative developments have shaped the current mixed economy of policing. Exclusion has increasingly become a dominant means of managing collective security problems in private, quasi-public and public places. Exclusion is one to the principal tolls inherent in the ownership of private property and policing in public places.

Another trend seems to be that we are moving towards a crime fighting public police model, bringing police prevention in danger and leading to revitalisation of informal social control and self-regulation. The current knowledge of how to deliver effective policing has been transformed and it has been illustrated that police strategies based around high-crime places or 'hotspots', high-crime-propensity individuals, vulnerable victims and focus on building legitimacy will deliver reductions in crime and build confidence in policing. The traditional police model (the formal control agency par excellence) is under pressure. Also reducing public policing to core police tasks (withdrawing to core tasks) is a considerable push factor for private policing, leading to policing gaps and centripetal forces between practices and organisations.

Public-private policing cooperation may consist of the following:

- no collaboration;
- informal ad hoc collaboration;
- formal partnerships to maintain good relations, share information, or solve specific problems;
- contractual arrangements.

²⁶Freedman, D.. and Stenning, P., *Private security, police and the law in Canada*, Toronto, University of Toronto/Centre of criminology, 1977.

Reiss, A., *Private employment of public police*, Washington D.C., US Government printing office, 1988

²⁷ Crawford, A. and Lister, S., Additional security patrols in residential areas: notes from the market place, *Policing and society*, 2006, 16(2), 164-188.

²⁸ Greene, J., The tides and currents, eddies and whirlpools and riptides of modern policing: connecting thoughts, in: Devroe, E. et al. (eds.), *Tides and currents in police theories*, Maklu, Cahiers Politiestudies 25, Antwerpen, 2012, 299 (29-54).

²⁹ Garland, D., *The culture of control*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Law enforcement-private security partnerships may be:

- encouraged or mandated;
- led by private security, law enforcement or both;
- strategic or tactical;
- local, regional, state-wide, or organised in some other geographical fashion;
- well or poorly supplied with resources.

What works, what doesn't?

In recent years, policing has been made much more difficult by the shifting landscape of criminal opportunities, with new threats and risks caused by global forces and social and economic changes including unprecedented technological developments, the collapse of free-market economies, the uncontrolled expansion of migration and the fragmentation of families and communities. In addition there hasn't been always a clear distinction between 'the public' and 'the private' in social or economic life.

But policing is far too important to allow the vested interests of either the police or the government to overshadow the highly challenging socio-economic and demographic issues that countries currently face. Therefore research and academic participation into the debate are of paramount importance.

The erosion of the nation-state from below through the rise of neo-liberalism and re-distribution of the tasks of government, as well as the erosion of the nation-state from above through globalisation and the internationalisation of commerce are particularly important for the partners in policing. The diffusion of (quasi) police powers induced the development of 'hybrid policing'.

Despite their similar interests in protecting the people, public and private police have rarely collaborated. In fact, through the practice of community policing, law enforcement agencies have collaborated extensively with practically every group but private security³⁰.

In terms of police powers, the idea that the police have a monopoly over legally permitted forms of coercion in the way Bittner³¹ suggests can be more and more questioned. But in reality, in some cases, private police staff act in ways which make them nearly an equal to police³².

Informal private security-law enforcement cooperation may have begun with the advent of modern policing. Certainly, formal cooperation has long taken place between governments and security practitioners in the defence industry. Only later police began to follow this example. Because federal funding is reducing, municipalities and state authorities are hiring private sector officers to do jobs that public security officers would normally do, such as parking enforcement and prisoner transportation. This is leading to blurring roles (public/public, public/private, military and police roles). But the booming for-profit private security meets before all the needs of those who can afford it. And advocates for public sector security think that fear-mongering and right-wing privatisation enthusiasts contribute to the boom in private sector security.

The 'policing family' is not always a very harmonious one, and is frequently driven with jealousies, enmity, competition, conflicts and lack of mutual respect and common goals. There are major obstacles keeping law enforcement from working with private security. And the biggest problem is that all actors work in general in silos – everyone (businesses, police, crime reduction partnerships) has their own little database and nothing is shared

30 *Private security and public policing*, IACP (Vital issues and policy recommendations), 2004.

31 Bittner, A., *The functions of the police in modern society*, Maryland, National institute of mental health, 1970.

32 Skins, L., The role of the law in policing: the well-trodden path, the road less travelled and the road ahead, in : Devroe, E. et al. (eds.), *Tides and currents in police theories*, Maklu, Cahiers Politiestudies 25, Antwerpen, 2012, 299 (225-245).

effectively. Information sharing is and will remain difficult, mainly due to privacy regulations in place. Corporations do not feel they receive timely information from police, and they also fear that information they give to the police may end up in the media. Police fear that the corporate sector may not treat law enforcement information discreetly. Public trust and confidence are key enablers of professional (public and private) policing. Other issues include respect, trust, training differentials, and competition. A further obstacle is that the two sides may not realise the extent of their common goals.

In some areas there is plenty of communication and interaction between private security firms, community safety wardens and the police. In other areas there is an air of indifference, competition or even hostility. COP calls on law enforcement to develop relationships with various sectors of the community. Police departments meet regularly with local clergy, business groups, neighbourhood associations and other groups. But they do not seem to meet regularly with groups or corporate security directors and managers of security businesses. But relations are mixed. The true measure of success is whether a partnership accomplishes something and is lasting.

There is also much role confusion between the public and private sectors. The privatisation of public space has been occurring for many years, but appears to be accelerating in the wake of business concerns for safety and security, and the emergent international focus and above all terrorism³³. In fact many police agencies must rediscover their historic - proactive mission to prevent crime and disorder. Less resource doesn't have to mean more crime. Recent figures show in several countries falling criminality in spite of depleted budgets, reduced manpower and diminishing support from other, similarly constrained agencies, (with one exception: private security agents). Yet efficiency gains cannot be made indefinitely, and current efforts risk defaulting to a reactive model of policing that responds to but fails to reduce demand. Subsequently, a tendency to withdraw to core tasks can be observed among participants in plural policing, whereby each party continues to work within its own policy framework. As a result, a so to speak 'policy gap' occurs, which further reinforces centripetal forces between the partners concerned.

This means directing resources further upstream towards early intervention strategies, from offender diversion programmes to home security investment, which might actually prevent more costly interventions later on. In the case of privatisation of public space the shift is external with the police often abrogating their responsibilities for controlling such areas, shifting such responsibilities to the private sector, where commercial interests prevail.

The riptides of policing including police cultural distance and isolation, militarization and the privatisations of public space have, among other things, called the legitimacy of the police into question³⁴. Of course, there is more to the police service than just cutting crime. The police now undertake a whole range of tasks that were previously carried out by other agencies. The expansion of their mission cannot simply be reversed. The police are the agency of first resort. They have to provide a safer space in which a growing number of public and private interests groups contribute to this too, leading to a rather confused situation.

Equal policing versus privileged policing poses a growing dilemma (iron first policing in deprived neighbourhoods, gated communities). One of the consequences of these developments is the special and relational dualisation of neighbourhoods. This means that a minority of more affluent neighbourhoods may continue to receive a more or less COP service whereas those areas most in need of appropriate protection and support of remaining (potential for) social control will receive, so to speak, the 'iron first' policing. This leads to the questions: is there a correct level of policing, what is good policing, what about over and under policing³⁵?

33 Greene, J., The tides and currents, eddies and whirlpools and riptides of modern policing: connecting thoughts, in: Devroe, E. et al. (eds.), *Tides and currents in police theories*, Maklu, Cahiers Politiestudies 25, Antwerpen, 2012, 299 (29-54).

34 Greene, J., The tides and currents, eddies and whirlpools and riptides of modern policing: connecting thoughts, in: Devroe, E., et al. (eds.), *Tides and currents in police theories*, Maklu, Cahiers Politiestudies 25, Antwerpen, 2012, 299 (29-54).

35 Greene, J., The tides and currents, eddies and whirlpools and riptides of modern policing: connecting thoughts, in: Devroe, E. et al. (eds.), *Tides and currents in police theories*, Maklu, Cahiers Politiestudies 25, Antwerpen, 2012, 299 (29-54).

Another concern is the fact that private sector is less regulated. However, most private security officers do carry firearms, which worries citizens because there is a chance that the private security guard has been less or even poorly trained, inadequately screened or is underpaid. Other people say it is unethical to only ensure personal protection for richer parts of the population and due to the limited capabilities of private security guards, other crimes go unreported.

In general partnering seems to be the most prominent need. The first critical success factor in getting a positive reputation and results from partnering is to have the capability to partner. It introduces the need to think clearly about the strategy, core competences and strategic choice, and how to collaborate internally as well as externally. The increase of the private sector into the delivery mix is challenging and grows exponentially. Many in public service (including police) provision are not well-equipped for partner working and commercial contracting. This may be exacerbated by the lack of commissioning experience held by incoming police commissioners and future dispute risks around 'payment by results', attribution and governance.

Example is the silo-based, mostly outdated IT systems that symbolise outdated practice and inhibit progress internally, let alone externally. The way organisations are structured, how they make decisions, their appetite for risk, their processes and their own policies (e.g. information sharing) all affect the old way of working and drive in cost, waste and risk. There are also organisations that are desperate to introduce 21st century practice but are hampered by the mindset of their leaders who often still rely on paper-based personal systems.

Every day brings also conflicts in priorities. Given the threat of job reductions, it is not surprising that some individuals keep their information and experience close to them rather than sharing it. And organisations can't fund everything, so one agency's priorities, may differ from another's and conflict arises over which community initiatives get funded. With the amount of change going on in the public sector at the moment, it is difficult for leaders to prioritise.

Chief constables generally stay in position for a fixed five-year term. This means that year one is spent evaluating the current practices, years two and three policy-making and re-organising the service into their vision, year four implementing, year five measuring the successes and failures. What happen then is a new Chief Officer comes in, decides they don't like the way the old chief did things, and the five-year cycle of policy-making, implementation and measuring starts again. This on itself creates a lot of resistance, internally and externally, and with each change comes greater resistance.

It is striking how the phrase 'evidence-based policing' (EBP) is becoming increasingly visible in police talk. This is both positive and potentially problematic. The positive aspect is that, in an age of austerity when the police asset base is shrinking, a reasonable response to the challenges that prevail is to get smarter. EBP involves rigorously testing the effectiveness of police responses in terms of delivery of outcomes. Knowing what works well when responding to crime and disorder is something that developing a research knowledge base affords. The concomitant problem is that the language of EBP may be co-opted, and used to badge and brand reforms without the hard work being done to unpack the complex relationships that routinely exist between policing inputs and public outcomes.

To understand why this is potentially problematic, one need to recognise that much current police practice is 'data-driven' rather than evidence based. The latter requires having a clear line of sight between a problem, a policing response and achievement of certain outcomes. In effect, it establishes a tested causal relationship between these three points. Being data-driven, the perceived relationship between problem, response and outcome can be asserted but not proved.

The legal and institutional arrangements for the governance and accountability of public and private policing in most jurisdictions have typically been based on an underlying premise according to which the two policing sectors are institutionally distinct, occupy quite separate positions in society, have quite different responsibilities. While

arrangements for the governance and accountability of the public police are designed to ensure that they do indeed serve the public interest, do not abuse their special powers and are publicly accountable for what they do, arrangements for the 'regulation' of the private police are designed primarily to protect the public³⁶. This is why, in most jurisdictions, only the contract security sector and not the in-house sector are the subject of government regulation. Despite the growing understanding to the diversity of policing provision, most of the literature on governance and accountability of policing has remained stubbornly polarised between research and writing on the governance of 'the police' on the one hand³⁷, and a largely separate (and much smaller) literature mainly bemoaning an alleged lack of adequate and effective governance and public accountability of 'private security' on the other³⁸. The challenge of developing a holistic conception of governance and accountability which might be appropriate for the plural policing environment of the 21st century has been largely ignored by policing scholars and policy-makers alike, Loader being a notable exception³⁹.

Evidence-based working is fundamentally driven by trying to identify 'what works'. Contrastingly, the key question for innovation is asking 'what's possible'? As such, it is focused on creative and original problem-solving. Viewed in this way, developing a culture of innovation in policing is as important as developing evidence-based practice in responding to the age of austerity. The issue is how to secure more innovative as well as more evidence-based working. For example, new research by NPIA on behalf of HMIC has recommended that police focus resources on crime and anti-social behaviour hotspots, repeat victims and offenders to reduce crime effectively.

One other of the mayor findings of police research was the discrepancy between the image of policing and the reality of policing⁴⁰. Factual, fictional policing (Hoogenboom): what the police say and what they really do? The police did not only spend a limited proportion of their time on crime control, the police also turned out to have little impact on levels of crime. This leads to the questions: is the police not managing the public rather than responding to the public? Are police strategies not too much becoming image management and to the police not more and more deliver responses that give the appearance of policing (like community council)?

Research also highlights the difficulties in establishing and maintaining well-coordinated networks, incorporating plural providers, even where the explicit desire to do so exists. In many areas plural policing providers pass each other like 'ships in the night'. This illustrates that the autonomy of market can foster fragmentation of service delivery.⁴¹ Effective governance seeks to achieve a variety of goals: optimum use of available resources; maximum achievement of desired objectives; specification of minimum standards of service and ensuring that they are met; achieving the most cost-effective service provision; maintaining public or client confidence in the service, maintaining high morale, commitment to service and ethical values, and compliance with service standards, within the workforce; and ensuring that complaints about the service or the service providers are fairly considered and properly responded to. In case of policing, effective governance also requires attention to legality respect for human and civil rights, and equitable access to services that are considered to be 'public goods'⁴². In the case of regular police, an achievement of these goals has typically been sought through a diverse range of governance and accountability institutions and mechanisms. By comparison, regulation of private policing and in particular governmental involvement in it is very difficult. Specifically, it tends to reflect a business regulation model rather than a model of public service governance.

36 Stenning, P., Powers and accountability of private police, *European journal on criminal policy and research*, 2000, 8(3), 325-352.

37 Walker, S., *The new world of police accountability*, Thousand Oaks, CA Sage Publications, 2005.

38 George, B. and Button, M., Too little, too late. An assessment of recent proposals for the private security industry in the UK, *Security Journal*, 10(1), 1998, 1-7. Zedner, L., Too much security?, *International journal of sociology of law*, 2003, 31(3), 155-184.

39 Loader, I., Plural policing and democratic governance, *Social and legal studies*, 2000, 9(3), 323-345.

40 Van der Vijver, K. and Gunther Moor, L. Theories of policing, in: Devroe, E. . et al. (eds.), *Tides and currents in police theories*, Maklu, Cahiers Politicestudies 25, Antwerpen, 2012, 299 (15-28).

41 Crawford, A., Lister, S., Blackburn, S. and Burnett, J., *Plural policing, Researching criminal justice*, University of Bristol, 2005, 107.

42 Zedner, L., Too much security? *International journal of the sociology of law*, 2003, 31(3), 155-184.

The interplay between state and non-state actors in public policing provision is now such that the current dichotomous arrangements for the governance and accountability of public and private police are no longer adequate to ensure effective and accountable policing in the public interest. Doubtless there are those, amongst leaders of both public and private police providers, who are for a variety of sometimes understandable reasons will continue to resist the change of mentality which will be required to devise and implement institutions and mechanisms of governance and accountability which would be more suitable for this new policing environment.

The future

Knowing that private policing, certain civil bodies, and military organisations react more quickly to pressures for change, what kind of positioning is necessary for both public and private policing to respond to global changes? The future of policing as a whole is undefined: 'order and security' are not value neutral terms and their meaning changes over time. A radical re-conception of policing based on prevention, partnership and the intelligent use of resources is necessary if the police are to keep up. The hallmark of an effective 21st-century police leader lies in her/his ability to adapt and respond to the rapidly evolving context within which policing occurs. Circumstances call for a fundamental rethinking about the organisational strategy, structures and culture. If we accept this, it follows that much of the heavy lifting will fall to the next generation of senior leaders. Preparing the next generation becomes crucial.

Main reasons for change are:

- changing nature of harm (e.g. cyber-based criminality, borderless crime);
- increasing complexity of criminal investigations;
- increasing societal expectations/demands for greater accountability and responsiveness;
- increasing demands for non-core, non-traditional services;
- rising costs of public policing;
- exponential growth in private policing services;
- protracted global economic downturn;
- new technologies and a new generation of employees that embrace technology to re-shape policing.

Other factors increase the importance of cooperation. Examples include information age crime (computer and high technology crime), private security in traditional law enforcement roles, the globalisation of business, increased international operation by law enforcement, and the interdependence of critical infrastructures⁴³.

There has been substantial recognition, among policing scholars and policing policy-makers, as well as some police leaders, that the policing landscape has changed significantly towards a plural policing environment, in which the function of policing is performed by an ever-growing variety of state and non-state policing providers. Just as policing has adapted in the last half-century to the changing landscape, so too must today's forces radically adapt to meet the challenges of tomorrow. Optimal levels of policing to achieve the objectives of order and security must be empirically determined. Whilst recognising the potential for confusion, the ability of a police service to examine itself and its supporting infrastructure is not a recognition that the previous approaches were wrong, but instead indicates a willingness to adapt to meet the needs of an ever-changing service (which itself reflects an ever-changing society). Ending austerity, unrelenting demand and even more rapid technological advance mean that the current model of policing is not only unsustainable but undesirable too.

⁴³ *Private security and public policing*, IACP, (Vital issues and policy recommendations), 2004.

Plural policing is and will remain a predominant factor in policing societies. Future relations between the police and other plural policing providers, and personal are likely to be structured around a number of ideal typical forms⁴⁴:

- an integrationist model;
- a steering model;
- a networked model, and
- a marked model.

Each model is to be found to some degree in the current patchwork of plural policing and recent policy initiatives, but the situation is different in each individual country.

The co-ordination and integration of a multitude of measures and policing agencies into a coherent policy and strategy represent a genuine challenge⁴⁵.

Therefore it is important to further explore which leadership competencies will need to be most accentuated and how can they be developed quickly? These were key questions at the June 2012 Pearls in Policing Singapore, where 35 police commissioners from around the globe gathered to consider key issues facing policing. Many believe that the future police commissioner will have to navigate through much more complexity than we experience today- and will have to do so in an era when what they do and how they do it is much more open to external and internal scrutiny. Looking back at police histories, traditions and cultures, there is much to celebrate. But there are new leadership imperatives: first, top police leaders must continue to work effectively with many partners to align organisational strategy, structures and culture with the changing landscape; and second, they must re-double their succession management efforts to prepare the next generation for what will play under their watch⁴⁶.

It is in the interest of all policing actors to work together. Given law enforcement's stretched resources and additional burdens, there is no better time to develop new relationships with other public security providers and with private security and find ways to work together. Law enforcement's capacity to provide homeland security may be more limited than is generally acknowledged. Amongst others A. Crawford is of the meaning that there is a need to be more joined-up thinking⁴⁷. Greater mutual understanding and trust are essential if the local delivery of community policing by different providers, with different roles and powers, is to become a joined-up endeavour. There is urgent need for better (local) liaison between the police, crime and disorder partnerships and the private sector. Law enforcement agencies will be better able to carry out their traditional duties by using the many private security resources in the community.

For the most part, the public sector tends to have the threat information, while the private sector tends to have control over the vulnerable sites. Therefore, homeland security, including protection of the nation's critical infrastructure, depends partly on the competence of private security practitioners. Thus building partnerships is essential for effective homeland security.

More intelligent targeting of resources must necessarily extend to areas of expenditure, including the workforce and buildings. The use of sophisticated data analysis is allowing area commanders to detect crimes in real time or even to deploy officers to crimes before they have happened based on predictive algorithms. The multi-tasking of personnel and agencies, already commonplace in other industries, may also allow public police and their partners to use

44 Crawford, A., The patterns of policing in the UK: Policing beyond the police, in: Newburn, T. (ed.), *Handbook of policing*, Collompton, Willan, 2003, 136-168, p. 157.

45 Van den Broeck, T., Van tijdning tot crime fighting en terug. Community policing en crime fighting in historisch perspectief, in: Christiaens, J. et al., *Criminologie: tussen kritiek en realisme*, Brussel, VUB Press, 2007, 333-356.

46 Corley, C., RCMP, *Leading the policing organisation to the future: and imperfect storm*, No 60 in the 100 blog series on policing.

47 Crawford, A., Lister, S., Blackburn, S. And Burnett, J., *Plural policing*, *Researching criminal justice*, University of Bristol, 2005, 107.

officers and staff more flexibly and in variable ways. At the moment such innovation is fragmented; in the coming years it must become mainstream.

A smaller, more agile police service must go hand in hand with an increased role for citizens. This is particularly the case given an emphasis on prevention where partnership is paramount. Community-based solutions from Neighbourhood Watch to the Community Safety Trust, and privately funded security such as that of major sporting events, offer tried and tested ways of boosting security in local communities. Innovative initiatives such as online crime reporting portal for businesses, demonstrate that allowing individuals and partners to jointly co-produce policing can improve efficiency and public satisfaction simultaneously.

Moreover, in order to use police resources more effectively, it is necessary to consider not only what the police can do, but what can be achieved from outside the service. Following evidence might balance the risks and benefits of particular policing approaches: to avoid either over or under policing, to avoid either excessive isolation form or excessive influence by the community.

To best drive global and multidisciplinary policing do we need a common policing future-oriented vision and at what level? How specific can and should such vision be? Should public police monopolise certain police tasks and responsibilities (e.g. using force)? What type of leadership do we need?

Acting together or in isolation: do they:

- share values
- share information
- interact
- work in partnership
- cooperate (subject of protocols or contracts) or work jointly
- account separately or jointly
- is there any and who has the overall direction?

These are open questions and the following considerations may help to further explore these strategic questions.

New and more effective indicators to measure the impact of public and private police performance in contributing to collective order must be created and used. The public police is funded with government money, so police officers are ultimately accountable to society. Since private sector security officers are not funded by government money, they are not accountable to society, but to whomever pay them. The question is open, when private security is contracted by public authorities, to whom they are and should be accountable?

Certain order and security impact of public and private policing that are not economic in nature – such as social wellbeing and community confidence – must also be measured.

As A. Crawford said the situation could pose problems in itself if the police were allowed to continue the dual role of accretor and competitor for some contracts. This is why he recommends the introduction of regional policing boards with responsibility for regulating and co-ordinating he 'extended policing family'. These new bodies could play a major role in enhancing community safety efforts and encouraging best practice⁴⁸.

What is needed is a cloud-based collaboration platform that comes with rich tools and processes for initiatives, so the partners make better decisions together and focus their shared resources on forging stronger communities.

⁴⁸ Crawford, A., Lister, S., Blackburn, S. and Burnett, J., *Plural policing, Researching criminal justice*, University of Bristol, 2005, 107.

Forward-thinking leaders are building their capability to partner. They are adopting new ways of working to change their organisations from the inside out, and transforming for a more agile and better-connected multi-agency world.

But most police officers are not scientifically trained and have had little exposure to the methods or the *research*. Police officers tend to value experience over research. They are not, however, in opposition. Good research derives its hypotheses from good practice and then tests the practice in controlled conditions. New approaches to the training and development of police officers offer a crucial route to ensuring that clinical, experience-based knowledge and scientific, research-based knowledge are harnessed to produce better policing.

Politicians and citizens tend to approach their judgements about good policing based on intuition rather than evidence. But new knowledge is not enough. It has to be turned into practice, supported by further research and developed into a new, professional way of delivering better policing. This is the real challenge of policing in the 21st century.

Nevertheless, there is a constant need for modernising the service. *Change* is vital to moving forward, standing still leads to complacency, and lack of modernisation leads to a stagnant force being left behind by the real and ever-changing world. The need for partnership between the police service sector and the commercial sector is more vital than ever. Especially the need for a change in behaviour in the field of technological innovation is increasing. But fundamental to this challenge of innovation – and the thing which will make it affordable – is the question of orchestration and co-ordination. There needs to be something at the centre. That something needs a detailed understanding of the market and of policing. And that something needs to be capable of influencing buying behaviour. It needs to co-ordinate by consent, respecting the potency of the localism agenda – but co-ordinate it must.

What is required in the 21st century is a holistic, coherent and integrated regime of governance and accountability for the policing market as a whole.

National departments and research centres should fund research and training on relevant legislation, private security, and law enforcement –private security cooperation.

Local partnerships should set priorities and address key problems such as:

- improve joint responses to critical incidents;
- coordinate infrastructure protection;
- improve communications and data interoperability;
- bolster information and intelligence sharing;
- prevent and investigate crime within their common area of interest;
- devise responses to workplace violence.

And last but not least, *leaders* of the major law enforcement and private security organisations should make a formal commitment to cooperation.

SEMINARS

Trends en mode in politieoptreden

Greet Verstrynge⁴⁹

In dit seminar werd een inleiding verzorgd door prof. dr. Bob Hoogenboom, Nyenrode Business Universiteit en Vrije Universiteit Amsterdam, Nederland. Als moderator trad op prof. dr. Sofie De Kimpe, Vrije Universiteit Brussel, België. De discutanten waren dr. Guus Meershoek, lector Politieacademie en Universiteit Twente, Nederland en Philippe De Cock, korpschef Lokale Politie Brakel, België.

Inleiding

Er circuleren veel *buzz words* of hippe woorden in de politiewereld. Dit heeft onder meer te maken met de infiltratie van de bestuurskunde en het (bedrijfs)management in de politieorganisatie. Maar niet enkel het politiemangement neemt deze hippe trends over, ook in het politieoptreden worden ze meer en meer gehanteerd, denk maar aan *global policing* of *intelligence led policing*. De centrale vraag van deze workshop is of dit effectief zo is in de realiteit, dan wel of dit een idee is dat leeft, zonder weerslag in de realiteit? En moest dit zo zijn in de realiteit, wat doen we er dan mee, vinden we het goed dat deze modewoorden gebruikt worden?

Lost in the flood

Het onderwerp wordt verder ingeleid aan de hand van een reflectie op de tekst *Lost in the flood* (Hoogenboom, 2012). Er wordt gesteld dat we niet langer weten wat een politieman echt 24/7 doet, omdat een deel van de politiewetenschap in bedrijfskundige en filosofische denkpijlers terecht is gekomen en niet meer kijkt naar de veelvoudigheid van taken die de politie vandaag vervult. De tekst pleit ervoor om meer afstand te nemen en te kijken naar de grotere gehelen en perspectieven en dus de 24/7 politie onder de aandacht te brengen. Tegelijk pleit hij voor meer aandacht voor de kleine verhalen van 24/7 politiewerk, in tegenstelling tot de huidige fixatie op globalisering. We zouden meer aandacht moeten hebben voor de empirische werkelijkheid. Zo zijn er bijvoorbeeld op een luchthaven als Schiphol veel verschillende beveiligingsinstanties aanwezig, niet enkel de politie. Doordat de wetenschap steeds blijft rondvaren bij dezelfde thema's, kennen we volgens Hoogenboom (2012) de echte wereld van privatisering niet, terwijl deze wel 24/7 bezig is met politieonderzoeken en samenwerkingen met de politie. Ook zijn we volgens hem tegenwoordig in onderzoek en onderwijs de politieke functie van de politie vergeten. Politiek gaat niet enkel over machtsverhoudingen, maar ook over hoe in verschillende samenlevingen de publieke en politieke orde wordt gehandhaafd. Zonder het in acht nemen van de politieke functie, blijft er enkel een oppervlakkig beeld over van wat de politie betekent voor de samenleving.

Hoogenboom (2012) concludeert, dat de politiewetenschap op een simplistische manier de politie bestudeert, en vooral focust op het zichtbare. Bepaalde thema's, zoals samenwerkingen met staatsveiligheid, private politie en intelligence services worden op die manier verwaarloosd. Dit is ook duidelijk in het artikel en de metafoor van Jack Greene (2012), die opnieuw aansluiting zoekt met de oude theoretische denkwerelden van de politiewetenschap en met het belang van de rol van de staat.

De inleidende reflectie wordt besloten met de stelling dat de politiewetenschap niet kijkt naar de 24/7 werkelijkheid van politiewerk, maar *lost in the flood* is, in de stroom van oppervlakkige kennis met weinig theoretische diepgang, weinig vernieuwing en een structureel gebrek aan nieuwsgierigheid. Het onderliggende 24/7 politiewerk is hetzelfde gebleven, de politieke functie van de politie is nog steeds dezelfde, maar toch veranderen de gebruikte *buzz words* regelmatig.

Debat over de functie van buzz words

Volgens een eerste reactie zijn *buzz words* ergerniswekkend. Ze hebben weinig betekenis, maar wel een functie. Net zoals *buzz words* is het politieoptreden vaak ergerniswekkend, gezien de politie er is om te corrigeren. De politie zal er

⁴⁹ Federale Politie, België.

altijd zijn, net zoals de metafoor van de zee, omdat we niet zonder kunnen, ook al zijn haar interventies hinderlijk of zelfs vervelend: niemand krijgt graag een boete of straf opgelegd. Daarom heeft de politie behoefte aan *buzz words*, om zich te rechtvaardigen. Het zijn verhullende woorden die de politie kan gebruiken om zich te verdedigen tegen de samenleving. Toch moeten onderzoekers zich hiervan distantiëren.

Volgens een andere reactie zijn *buzz words* niet bedoeld om te verdoezelen, maar eerder om mee te zijn en hip en modern te klinken. De vraag is echter of de politie hip moet zijn, en of ze dat kan? Een leidinggevende bij de politie kan het bagageruim van zijn vliegtuig wel vullen met *buzz words*, maar wanneer hij landt en op *buzz words* gebaseerde werkwijzen in de praktijk wil omzetten, blijkt dit minder vanzelfsprekend. De discussant haalt het volgende aan: "tussen droom en werkelijkheid staan wetten en praktische bezwaren, maar ook bestuurlijke overheden". Hiermee bedoelt hij dat we nog veel oude wetgeving hebben uit de tijd van de Code Napoleon, en er daarnaast bestuurlijke overheden zijn met oude ideeën over de aansturing van de politie. In deze context is het moeilijk om hip te zijn. Volgens de discussant is het echter niet nodig dat de politie hip is, wel dat ze respect en vertrouwen krijgt, en volgens de cijfers scoort de politie in België hier goed op.

In een volgende reactie wordt gesteld dat de *buzz words* concepten zijn, waarmee de wetenschap de werkelijkheid probeert te vatten, maar ze zo abstract en managementgericht zijn dat het niet meer gaat over de dagdagelijkse politie. Het is een overwoekering geworden aan termen. De wetenschap zou terug moeten focussen op de echte functies van de politie: noodhulp, ordehandhaving, de politieke functie,...

De essentie van de metafoor van Greene (2012) is volgens een laatste reactie dat, onafgezien van of we het goed vinden of niet, er principes zijn die doorwerken van vroeger uit, zoals bij de zee. Dit staat los van of ze goed werken of niet. Zo ook bij de politie. De politie functioneert op economisch vlak volgens de marktprincipes, maar daarnaast is er eveneens de politiek met zijn wensen. De discussant stelt niet bang te zijn van een sterke politie, maar wel van een zwakke democratie. De democratie moet zeggen wat ze wil, niet de politie zelf (via zijn *buzz words*). Er zit in ieder geval een zekere spanning tussen wat de democratie wil dat de politie doet, en wat de politie zelf zou willen doen.

Conclusie

Het is volgens verschillende reacties en discussanten belangrijk dat we terug *back to basics* gaan. Indien de politiek dit niet ondersteunt of doet, dan zouden wetenschap en politie moeten opstaan.

Referenties

Hoogenboom, B. (2012), Lost in the flood, in Devroe, E. et al (eds.), *Tides and currents in police theories, Cahiers Politiestudies*, 2012-4, 25, Antwerpen: Maklu, pp.79-90.

Greene, J. (2012). The tides and currents, eddies and whirlpools and riptides of modern policing: connecting thoughts, in. Devroe, E., et al (eds.), *Tides and currents in police theories, Cahiers Politiestudies*, 2012-4, 25, Antwerpen: Maklu, pp.29-54.

Transformation of policing

Arne Dormaels⁵⁰

Op 12 en 13 december 2012 werd door het Belgische Centrum van Politiestudies (CPS) en de Nederlandse Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) een tweedaagse internationale conferentie 'Tides and currents in police theories' georganiseerd. Onder het voorzitterschap van Alistair Henry (University of Edinburgh, Schotland) vond tijdens de eerste conferentiedag het seminar 'Transformation of policing' plaats. Prof. dr. Nick Fyfe (University of Dundee, Scottish Institute for Policing Research, Schotland) leidde de workshop in met een presentatie van de politiehervorming in Engeland & Wales en Schotland. Prof. Adam Crawford (University of Leeds, Verenigd Koninkrijk) en John Hawkins (Superintendent, Lothian and Borders Police, Schotland) traden op als discussanten. In deze tekst wordt het verloop van het seminar samengevat. De tussenkomsten die tijdens de workshop werden gemaakt worden gerapporteerd met vermelding van de naam van de spreker indien deze is meegedeeld. In de andere gevallen worden de tussenkomsten in de derde persoon gerapporteerd.

Uit een vergelijking tussen verschillende Europese landen blijkt dat politiehervormingen naar aanleiding van diverse redenen plaatsvinden: politieke en maatschappelijke schandalen ondermijnden het vertrouwen van de burger in de politie en leidden tot legitimiteitscrises; de opkomst van *New Public Management* binnen de overheidsdiensten beïnvloedde het denken over de politieorganisatie in termen van organisatie en beheer; een toename van internationale criminaliteit dwingt politie om haar werking in vraag te stellen. De economische crisis en de daaruit volgende besparingsdruk maakt de vraag naar reorganisatie van politiediensten steeds actueler. Dergelijke reorganisaties grijpen rechtstreeks in op het kerntakendebat, stellen de missie van de politie in vraag, scherpen de vraag naar accountability aan en zetten de verhouding tussen de publieke en particuliere politie op scherp.

Uit de vergelijking tussen de hervorming in Engeland, Wales en Schotland blijkt dat de politieke context prominent aanwezig is in het reorganisatiedebat. De Schotse politieke context wordt gekenmerkt door een toenemende vraag naar een meer onafhankelijke regio. Dit verklaart voor een deel de keuze voor een meer centraal aangestuurde en nationale politie. In Engeland en Wales resulteerde de hervorming in een meer lokaal ingebedde en aangetuurde politiestructuur wat voor een deel wordt toegeschreven aan de politieke context waarin de lokale democratische vertegenwoordiging hoog op de agenda staat.

Naast de politieke context valt de uiteenlopende invulling van de politie accountability op. In Engeland en Wales ligt de klemtoon op een lokale en democratische aangestuurde politie. Dit wordt ingevuld door de verkiezing van regionale *Police and Crime Commissioners* (PCC's) naar analogie met rechtstreeks verkozen politie-sheriffs. Binnen de Schotse context is gekozen voor een gedepolitiseerde en technocratische aansturing door de *Scottish Police Authority* (SPA). Anderzijds wordt opgemerkt dat het hertekenen van de politiemissie in Engeland wordt gedomineerd door een *crimefighting* model. De reorganisatie in Schotland resulteerde in een bredere invulling van 'policing' waarbij criminaliteitsbestrijding in een breder maatschappelijk kader wordt geplaatst in relatie tot welzijnsvraagstukken en het sluiten van partnerschappen.

Adam Crawford bouwt verder op Jack Greene's geïntroduceerde metafoor *The tides and currents, eddies and whirlpools and riptides of modern policing*. De sterkte van de metafoor is ongetwijfeld dat deze aandacht heeft voor de verschillende lagen van de politie organisatie van waaruit veranderingsprocessen worden bestudeerd. Anderzijds is het nadeel van deze metafoor dat deze de politieorganisatie vergelijkt met een opzichzelfstaand organisme dat slecht weinig onderhevig is aan invloeden van buitenaf. Uit de inleidende presentatie van Nick Fyfe komt echter duidelijk naar voor dat hervorming van de politie niet losstaat van hedendaagse politieke

⁵⁰ Assistent verbonden aan de geassocieerde faculteit Handelswetenschappen en Bestuurskunde van de Hogeschool Gent en de Associatie Universiteit Gent, is lid van de onderzoeksgroep Governing and Policing Security (GoPS).

verhoudingen. Uit de vergelijking tussen Engeland, Wales en Schotland blijkt duidelijk dat het politiek klimaat een grote impact had op de uitkomst van de reorganisatie.

Een tweede aandachtspunt is volgens Crawford het niveau waarop veranderingsprocessen bij politie worden bestudeerd en gepresenteerd op internationale fora. Te vaak gebeurt (vergelijkend) onderzoek op het niveau van de staat. Niet alleen gaat een regionale en stedelijke context hierdoor verloren, de impact op het uitvoerende niveau van politietaken worden onderbelicht. De vraag is of de politieke context die aanleiding geeft tot verschillende reorganisatie van politiediensten zich ook doorzet in de uitvoering van politieopdrachten in praktijk.

Het is een mythe dat de overheid een monopolie heeft op het toezicht en organisatie van het publiek domein via de politie. In termen van Jack Greene's metafoor verduidelijkt het begrip 'tsunami' deze stelling. Dieper liggende breuklijnen onder oceanen, die hoewel ze niet zichtbaar zijn, hebben een waarneembaar effect aan het wateroppervlak. Een fundamenteel belangrijke breuklijn met betrekking tot het handhaven van het openbaar domein is de relatie tussen de publieke politiediensten en de particuliere bewakingsbedrijven. Onder druk van de economische crisis en besparingen worden opdrachten van publieke politie uitbesteed aan private bewakingsdiensten. 'Kerntaken' van de politie zoals opsporing, aanhoudingen, getuigen en verdachtenverhoor, slachtoffer en getuigen bejegening, toezicht op de openbare weg komen op deze manier terecht op de particuliere markt. Naar aanleiding van de recente problematiek bij het uitbesteden van bewakingsopdrachten tijdens de Olympische Spelen in Londen blijkt dat de privatisering van politietaken op haar grenzen botst. Kostenbesparing is slechts mogelijk doordat de private markt personeel aantrekt, opleidt en aanstelt indien nodig. Hierdoor beschikt de particuliere markt over onvoldoende 'kritische' massa die in tijden van beheer van grootschalige en langdurige opdrachten kan worden ingezet. Naar aanleiding van het 'Olympisch Fiasco' moest de overheid uiteindelijk de particuliere bedrijven bijstaan door een militaire reserve in te zetten voor het handhaven van de openbare orde.

Het vraagstuk over de privatisering van politietaken belicht nog een ander discussiepunt in het bestuderen van veranderende politiebesteden: de democratische aansturing. Het 'Olympisch Fiasco' had als gevolg dat verschillende regio's in de Engeland en Wales beslisten om het privatiseringsdebat uit te stellen tot na de verkiezing van de PCC's. Via deze manier krijgen beleidskeuzen met betrekking tot het privatiseren van politietaken een democratische basis. De redenering is dat een door de burger rechtstreeks verkozen PCC het privatiseringsbeleid kan aansturen. Uit een verkennende studie van Crawford blijkt echter dat privatisering van politietaken geen prominent aandachtspunt was in aanloop naar de verkiezing van de PCC. Labour en onafhankelijke kandidaten waren globaal gezien het meest kritisch ten aanzien van privatisering en spraken zich vaker negatief uit. Conservatieve kandidaten vermeldden dit thema helemaal niet terwijl slechts één kandidaat zich uitsprak voor het privatiseren van politietaken. Bovendien werd de verkiezing van de PCC gekenmerkt door een historisch lage opkomst waardoor het principe van een democratische basis sterk is uitgehold. Ondertussen zijn 41 PCC's van start gegaan met een verschillende politieke achtergrond en uiteenlopende financiële situaties. Dit laat toe om toekomstige evoluties in het privatiseringsdebat beter te begrijpen in relatie tot de politieke ideologie en in relatie verschillen in financiële draagkracht tussen de regio's.

John Hawkins, vult aan dat naast de politieke context de impact van de huidige economische crisis niet mag worden onderschat op de hervorming van politieorganisaties. In Schotland zal de politie in 2014 nog maar over 60% van haar budget beschikken. Bijgevolg is een belangrijke uitdagingen voor politieleiders om met minder middelen de dienstverlening voor de burger op peil te houden. Naast deze financiële uitdaging wordt politie geconfronteerd met belangrijke maatschappelijke wijzigingen: een groeiende middenklasse, sterke vergrijzing, welzijnskloof, de invloed van nieuwe media op politie en een globalisering van criminaliteit. Hoe kan politie als organisatie haar legitimiteit en dienstverlening behouden en terzelfdertijd kosten besparen? Er zijn weinig alternatieven voor een organisatie waarvan het merendeel van de personeelsleden vast benoemd is. Hierdoor is het moeilijk is om op korte

termijn te besparen op personeelskosten. Dit verklaart waarom in Schotland, naast de politieke context, de economische crisis een belangrijk argument is in de keuze voor een centraal georganiseerde politiestructuur om overheadkosten te drukken.

In het voorliggend debat over een lokaal-regionaal of centraal georganiseerd politiebesteding mogen een aantal vraagstukken niet uit het oog worden verloren. Vaak wordt er verwezen naar 'samenwerking' met particuliere bewakingsdiensten als mogelijke oplossing om te besparen in tijden van economische crisis. Opmerkelijke vaststelling hierbij is dat de effectiviteit en de efficiëntie van dergelijke overeenkomsten beleidsmatig, noch wetenschappelijk werd geëvalueerd.

Een andere aandachtspunt is de uitdaging om een balans te vinden tussen lokale en centrale prioriteiten in de beleidsetting van de politie. Te veel aandacht voor lokale bezorgdheden zoals overlast en openbare orde gaat ten koste voor minder zichtbare criminaliteit zoals cybercrime, terrorisme of financieel economische criminaliteit.

Tot slot merkt John Hawkins op dat het aspect van de 'inter-operationeleiteit', die mobiliteit tussen politiediensten garandeert, niet ter sprake komt. Ook een lokaal of regionaal ingebedde politie moet aandacht hebben voor algemene standaarden inzake politieel kennis en vaardigheid die tijdens politieopleiding aan bod moet komen. Zo niet, dan wordt het onmogelijk om in de toekomst beroep te doen op naburige politiecapaciteit om langdurige of grootschalige problemen, zoals de recente rellen in London, te beheersen. Een aandachtspunt is de ontmoeting tussen politiepraktijk en wetenschap. Illustratief wordt verwezen naar de strategische alliantie tussen twaalf Schotse Universitaire instellingen en de Schotse politiedienst (*Scottish Institute for Policing Research*). Dergelijke breed opgezette allianties laten toe om buiten de lijnen van de criminologische wetenschap te kleuren en de politie te ondersteunen bij actuele uitdagingen zoals de invloed van sociale media, communicatie, leiderschap of management.

Kees van der Vijver (Stichting Maatschappij en Veiligheid) merkt op, dat het opvallend is dat de reorganisatie van de Schotse politie een heel andere uitkomst kent dan in Engeland en Wales. Daarom zou het interessant zijn om meer inzicht te krijgen in de onderliggende problemen waarop deze hervormingen een antwoord willen bieden. Ook stelt de vraag zich in hoeverre men rekening hield met het belang van de burger bij dergelijke hervormingen. John Hawkins verduidelijkt dat de keuze voor de nieuwe politiestructuur in belangrijke mate werd beïnvloed door de heersende politieke ideologie. In Schotland leeft het maatschappelijk debat voor een meer onafhankelijke Schotse regio. Maar daarnaast stonden het terugdringen van de uitgaven samen met het verbeteren van de dienstverlening voor de burger centraal. Na een grondige consultatie met diverse actoren zoals politici, politie en burgers werd geopteerd voor een schaalvergroting en is gekozen voor een meer centraal aangestuurde politiedienst. Vanuit de zaal volgt een aanvullende reactie dat de politieke context een belangrijke verklaring is voor de verschillende evoluties in Engeland, Wales en Schotland. De vorige Engelse regering faalde in haar ambitie om een schaalvergroting door te voeren. Hierdoor nam de huidige regering de beslissing om naar een meer lokale en regionale politiestructuur te gaan.

Een vraag die tijdens het verloop van het seminar opduikt is of het debat inzake 'politie' in transitie niet is behept met 'silo thinking'. Onderzoek naar en voor politie houdt te weinig rekening met evoluties in transversale beleidsdomeinen zoals preventie van criminaliteit of strafuitvoering. Binnen de besparingsprogramma's van de overheid wordt er echter transversaal de oefening gemaakt om kosten te besparen. Zo is het moeilijker om te besparen in de strafuitvoering door de instroom te beheersen dan bijvoorbeeld te knippen in de dienstverlening van de politie voor de burger. Ook is privatisering al langer aan de orde in de strafuitvoering waardoor er hier nog weinig winst kan worden geboekt. Vanuit deze vaststelling kan de beleidsmaker 'makkelijker' budgettaire besparingen doorvoeren bij politiediensten door beleidsprocessen te optimaliseren, het uitbesteden van taken aan de private markt of door de dienstverlening af te bouwen.

De recente start van de PCC's illustreert volgens Adam Crawford duidelijk waarom de wetenschap niet mag vervallen in 'silo denken'. Onder druk van de bezuinigingsmaatregelen groeit de idee om de functie van de PCC's uit te breiden van politie- en criminaliteitspreventie tot transversale beleidsdomeinen van criminaliteitspreventie over politie tot de strafuitvoering. Hierdoor komt de relatie tussen overheid en private instellingen in de strafrechtsketen voor een belangrijke uitdaging te staan. Er is immers een risico op transversale uitbesteding van 'criminal justice' taken waarbij private bedrijven zowel de opsporing, vervolging als strafuitvoering naar zich toe kunnen trekken. Tijdens de discussie is het duidelijk dat reorganisatie vanuit de noodzaak om te bezuinigen vaak in relatie wordt gebracht met het privatiseren van politietaken. Een centrale vraag hierbij is of privatisering effectief goedkoper en beter is? Je verliest controle van overheidswege op toezichts- en politietaken terwijl er geen garantie is om dat private politie goedkoper is. Privatisering van politietaken is in de eerste plaats een ideologisch keuze waarbij de huidige economische crisis en het besparingsargument een katalysator vormt. Als gevolg van het 'Olympisch fiasco' werd echter duidelijk dat privatisering van politie grenzen heeft. Anderzijds blijft het een realiteit dat de grootste kost voor politie bestaat uit de verloning, en in het bijzonder uit de pensioenlasten. Deze enige mogelijkheid om budgettair te besparen is taken van politie uitbesteden aan particuliere diensten.

Monica Den Boer (Politieacademie) formuleert de suggestie om meer langlopend en vergelijkend onderzoek binnen een Europese context te voeren. Uit onderzoek naar de invloed van de Europese beleidsvoering op de structuur en organisatie van de politiediensten treedt immers een duidelijke breuk op tussen Noord- en Zuid Europese landen. In de Noordelijke regio's werd de politieorganisatie meer het voorwerp van grootschalige hervormingen terwijl dit in Zuid Europese landen veel minder het geval is. Anderzijds is er in de Zuid-Europese landen meer sprake van 'plural policing'. Dit biedt een goede mogelijkheid om de invloed van een veranderende culturele en politieke context op de reorganisatie van politie te onderzoeken. Nick Fyfe onderschrijft deze suggestie. In functie van het voorbereiding van de Schotse hervormingsprogramma werd een inventaris gevraagd van bestaand Europees evaluatieonderzoek naar aanleiding van politiehervormingen. Met uitzondering van Deense hervorming blijkt geen enkele andere politiehervorming vergezeld van een grootschalig onderzoek naar de effecten ervan.

WORKSHOPS

The role of law in policing Violence and police

Annelies De Schrijver⁵¹

Inleiding

In de voormiddag van de tweede conferentiedag werden vier workshops georganiseerd. Elk van deze workshops had een voorzitter, twee sprekers en twee discutanten. De eerste workshop werd voorgezeten door Jeroen Maesschalck, als professor verbonden aan het Leuvens Instituut voor Criminologie (KU Leuven). Matthew Bacon, lector aan de universiteit van Sheffield (UK), was als eerste spreker aan de beurt over 'the role of law in policing'. Zijn presentatie werd becommentarieerd door Tom Van Den Broeck, commissaris-auditeur bij het Belgisch Vast Comité van Toezicht op de Politiedienst. Na de koffiepauze sprak Christian Mouhanna, professor aan het Centre de Recherches Sociologiques sur le droit et les institutions pénales in Parijs, over 'violence and police in democratic countries'. Deze presentatie werd becommentarieerd door Janine Janssen, verbonden aan het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld van de Nederlandse Politie.

Ondanks het vroege uur – dat extra vroeg aanvoelde na een spetterend avondfeest ter gelegenheid van het afscheid van Paul Ponsaers van de Universiteit Gent – was de opkomst groot. Het publiek toonde zich bovendien zeer kritisch, wat resulteerde in een levendig debat. Hieronder zal eerst de presentatie van Matthew Bacon en de repliek van Tom Van Den Broeck besproken worden, daarna komt de presentatie van Christian Mouhanna met de repliek van Janine Janssen aan bod.

The role of law in policing

Een theoretische uiteenzetting door Matthew Bacon

De doelstelling van deze presentatie was een overzicht te geven van theorieën over de rol van de wet in de Anglo-Amerikaanse samenleving. Bacon begint met twee inleidende opmerkingen. Na deze inleidende beschouwing volgt een overzicht van de wel betreden paden van deze theorieën. Vervolgens legt hij bloot waar de pijnpunten – de minder betreden paden – zich bevinden in het licht van pluralisering, internationalisering en transnationalisering, om tot slot even stil te staan bij de wegen die theorieën over de rol van de wet in de toekomst moeten betreden.

Bacon begint met aan te geven dat de wet een belangrijke structurerende en regulerende rol speelt in politiewerk van straatniveau tot beleidsmatig niveau. Het feit dat politieambtenaren soms wetshandhavers worden genoemd, illustreert deze centrale rol. Op deze manier wordt geïmpliceerd dat hun taak in de eerste plaats het handhaven van de wet is, ook al heeft wetenschappelijk onderzoek aangetoond dat dit in de realiteit niet hun primaire rol is. Een tweede inleidende beschouwing verwijst naar het relatieve karakter van de wet op twee vlakken. Ten eerste is de inhoud van de wet relatief en flexibel, waarbij het de maatschappelijke geldende normen en waarden weerspiegelt. Op deze manier is de politietask niet zozeer het handhaven van de wet, maar eerder het handhaven van de dominante normen en waarden van de maatschappij. Ten tweede kan het relatieve karakter eveneens geduid worden door de vaagheid van de wet die nooit een pasklaar antwoord kan bieden op elke situatie. Interpretatie is hierbij noodzakelijk.

De wel betreden paden

Wat de wel betreden paden betreft, is er theoretische aandacht voor de rol van de wet in het kader van politionele discretionaire ruimte, politionele bevoegdheden en politionele legitimiteit. Elk van deze thema's wordt hieronder kort behandeld.

⁵¹ Onderzoekster Leuvens Instituut voor Criminologie, KU Leuven.

Ten eerste geeft Bacon aan dat het politiewerk in de jaren 60 tot 80 van vorige eeuw voornamelijk legalistisch en bureaucratisch opgevat werd; de wet had een determinerende impact op het politionele gedrag. Vanuit deze visie was men ervan overtuigd dat het wijzigen en verstrengen van de regelgeving zou leiden tot meer regelconform gedrag. Etnografisch onderzoek toonde echter aan dat de politie in de praktijk niet strikt de wet handhaafde, maar dat er een zekere mate van discretionaire ruimte was. Op basis van deze vaststelling vroegen politiewetenschappers zich af welke factoren nog een impact hadden op politionele besluitvorming en gedrag. Een van de oorzaken van de verbroken link tussen beleid en praktijk werd toegeschreven aan politiecultuur. Bacon ziet de discretionaire ruimte als de context waarbinnen politiecultuur politioneel gedrag kan beïnvloeden. Naast de dimensie van politiecultuur ziet Bacon eveneens een dimensie van de rol van de wet als retoriek en ideologie; de wet ondersteunt tegelijk overtredingen van de wet én rechtvaardigheid. Hij verwijst hierbij naar een citaat van McBarnet (1981: 32): *"[P]ersonal and bureaucratic motivations can explain why the police want to make arrests; the law itself explain why they may"*. Bacon schrijft de oorzaak hiervan toe aan een klassenmaatschappij, waar het de hogere klassen zijn die voordeel doen aan de wet ten koste van de lagere klassen.

Een tweede stroming binnen theorieën over de rol van de wet binnen het politiewerk, verwijst naar de politionele bevoegdheden. Hijzelf ziet de wet op verschillende vlakken als een middel en verwijst hierbij naar twee types theorieën. Enerzijds theorieën die dwangmiddelen en andere bevoegdheden centraal stellen in het politiewerk, anderzijds theorieën die kijken hoe die bevoegdheden wordt uitgeoefend. In het kader hiervan verwijst hij naar het werk van Brodeur die Bittner bekritiseert. Brodeur stelt dat het niet zozeer gaat over het uitoefenen van die bevoegdheden zoals Bittner aangaf, maar eerder over het feit dat de wet de politie de bevoegdheid geeft de wet te overtreden.

Ten derde verwijst Bacon naar theorieën met betrekking tot politionele legitimiteit. Hij interpreteert dit als de beoordeling van politioneel gedrag als correct, verwijzend naar procedurele rechtvaardigheid. Legitimiteit is belangrijk, omdat het op korte termijn leidt tot medewerking van de bevolking met de politie, en op lange termijn leidt tot regelnaleving. Bacon noemt drie cruciale factoren als basis van legitimiteit: (1) normatief akkoord van de burgers ten aanzien van de autoriteit van de politie, (2) de legaliteit van politionele acties, en (3) gedeelde normen en waarden tussen de politie en de bevolking.

De minder betreden paden

Bacon onderscheidt twee ontwikkelingen die de validiteit van bovenstaande theorieën kunnen ondermijnen. Een eerste tendens is de pluralisering van de politiefunctie door de opkomst van verschillende instanties met (gedeeltelijke) politionele bevoegdheden. Een tweede tendens is de internationalisering en transnationalisering van het politiewerk.

Wat de discretionaire ruimte betreft kunnen deze ontwikkelingen een extra inzicht bieden in de factoren die politioneel gedrag sturen, naast de eerder besproken politiecultuur en retoriek. Transnationale politie-instanties werken niet alleen weinig zichtbaar, maar eveneens buiten de context van nationaal en internationaal recht. Dit legt een grote verantwoordelijkheid bij het individuele oordeel van deze ambtenaren.

Met betrekking tot de politionele bevoegdheden, kan men zich vragen stellen bij het monopolie van geweld dat de politie zou hebben. Ook andere actoren binnen dit veiligheidsveld mogen immers in bepaalde situaties geweld gebruiken. Het gaat dus niet langer over het monopolie op geweld, maar eerder over een continuüm van geweld, waarbij enkel de politie tot het uiterste mag gaan.

Wat de legitimiteit betreft, geeft Bacon aan dat deze theorieën voornamelijk kijken naar legale autoriteiten zoals de politie als bron van autoriteit in de samenleving. Hierbij wordt de legaliteit van andere instanties en actoren binnen het veiligheidsveld over het hoofd gezien.

De weg voor de toekomst

Bacon besluit zijn presentatie met drie belangrijke punten waarover in de toekomst nagedacht moet worden. Ten eerste verwijst hij naar de relatie tussen de verschillende theorieën die hij heeft besproken. Hij vraagt zich af of theorieën over discretionaire ruimte binnen het wettelijke kader de rol van de wet binnen politie centraler stellen dan theorieën over bevoegdheden en legitimiteit. Ten tweede moeten eveneens theorieën over de rol van de wet buiten de Anglo-Amerikaanse wereld bekeken worden; concepten zoals 'wet' en 'politieel werk' kunnen immers geografisch een andere invulling krijgen. Ten derde vraagt hij zich af in welke mate de dominantie van de Anglo-Amerikaanse literatuur een verschillende invulling van deze concepten heeft verdrongen. In het kader van transnationale instanties is dit zeker een belangrijke vraag, gezien de praktijk aantoont dat het voornamelijk de machtigere landen zijn die hun belangen verdedigd zien.

Een reflectie van Tom Van Den Broeck

Van Den Broeck start met Bacon te complimenteren met zijn presentatie en de vele belangrijke issues die hij daarin aangeraakt heeft. Aangezien hij het moeilijk vindt overal op te reageren, wil hij ingaan op Bacon's reconceptualisering van de '*tides and currents*' in het moderne politiewerk en de gevolgen van de pluralisering. Hij focust hierbij op veranderingen in de uitoefening van sociale controle gekaderd binnen *community policing*. Vanuit het sociale controle perspectief kunnen veranderingen zoals de introductie van *community policing* gezien worden als een poging om de formalisering van sociale controle tegen te gaan, of op zijn minst om de fit tussen formele en informele sociale controle te verbeteren. Dit zou moeten leiden tot een betere relatie tussen politie en bevolking, die op zijn beurt opnieuw moet leiden tot mobilisatie en vernieuwende vormen van informele sociale controle, zodat de formele instanties efficiënter en effectiever kunnen werken. Op lange termijn moet dit leiden tot een grotere publieke tevredenheid die de legitimiteit van het veiligheidsbeleid versterkt.

Deze theoretische beschouwing leidt tot verschillende vragen waarvan hij er slechts enkele kon behandelen. De eerste vraag behandelt de implementatie van *community policing*. Van Den Broeck geeft aan dat dit politiemodel in België – en waarschijnlijk ook in andere Westerse landen – gunstig werd ontvangen, maar hij is van mening dat er toch enkele belangrijke problemen zijn. Eén daarvan is het ontbreken van de vertaling van de vage doelstelling om de relatie tussen politie en bevolking te verbeteren in duidelijke beleidsdoelstellingen. De relatie tussen formele en informele controle is hier slechts één voorbeeld van. Hieruit vloeit een discussie over de mate waarin de bevolking zijn zegje kan doen over het politiewerk, wat een echt *community policing*-initiatief zou moeten inhouden. In plaats daarvan werd eerder een *problem oriented* beleid gevoerd zoals *hot spot policing* en *broken windows policing*. Dit versterkt het idee dat ook binnen de politiecultuur leeft, namelijk dat de politie als formele controle-instantie het alleen aankan, wat een passieve rol impliceert voor de bevolking en de informele controle-instanties. Van Den Broeck stelt dat dit leidt tot duale politiezorg waarbij rijkere buurten een meer *community oriented* aanpak krijgen, en buurten die meer steun nodig hebben een meer *problem oriented* of repressieve aanpak krijgen. Volgens het sociale controle perspectief zou de informele controle in die buurten nog achteruit gaan. Van Den Broeck vraagt zich af wat dit betekent voor de theorieën over de rol van de wet. Wat zegt dit over politieke legitimiteit? Hiervoor is een gedeeld normen- en waardensysteem tussen politie en bevolking immers belangrijk, maar in welke mate is dit aanwezig in deze gedepriveerde buurten? Wat zegt dit over de discretionaire ruimte? Hij vraagt het publiek of de '*tides and currents*' die leiden tot duale politiezorg als gevolg van duale buurten ook leiden tot een duale rol van de wet.

Ten tweede vraagt hij zich af of nieuwe vormen van sociale controle tot synergie dan wel fragmentatie leiden. Zoals Bacon eerder aanhaalde, heeft de pluralisering van de politiefunctie ertoe geleid dat ook verschillende andere instanties zich binnen het veiligheidsbeleid een rol toebedeeld hebben. Deze nieuwe instanties oefenen een extra vorm van sociale controle uit. Eén van hun doelstellingen was het mobiliseren van informele sociale controle, en vanuit dit perspectief spelen ze een katalyserende rol in het verbeteren van de relatie tussen politie en burger. Van

Den Broeck noemt het 'het *understatement* van het jaar' om te zeggen dat de coördinatie en de integratie van al deze instanties in een coherent beleid een uitdaging is. In plaats van meer synergie te brengen, heeft het volgens Van Den Broeck geleid tot een fragmentatie van sociale controle. Op deze manier is het idee van *community policing* deels uit de politie weggehaald, wat geleid heeft tot extra bestraffing (bijvoorbeeld de gemeentelijke administratieve sancties). Waar *community policing* bedoeld was om de informele sociale controle te versterken, heeft het toch geleid tot extra formele sociale controle. Bovendien heeft onderzoek uitgewezen dat de meeste administratieve overtredingen nog steeds door de politie worden vastgesteld. Van Den Broeck stelt zich de vraag hoe het zit met de rechtsbijstand in verband met die administratieve sancties. Bovendien is het dezelfde lokale politieke actor die zowel de administratieve overtredingen bepaalt als de sancties int. Hij vraagt het publiek hoe het zit met procedurele rechtvaardigheid en de rol van de wet in deze tijden van pluralisering.

Wegens de korte tijd die beschikbaar was, kon Van Den Broeck zijn derde vraag slechts beknopt toelichten. In het kader hiervan verwijst hij naar *hot spot policing* en het viseren van bepaalde groepen. Dit heeft geleid tot een verhoogde sociale controle binnen de private en de familiale context dat deels als doelstelling had vroeg preventief op te treden tegen criminaliteits- en veiligheidsproblemen (bijvoorbeeld door huisarrest en avondklok). Dit impliceerde het monitoren van 'slechte' ouders en het opvolgen van minderjarigen die gedragsproblemen vertonen vanuit een medisch-psychologische visie. Is dit in overeenstemming met onze rechtstaat? Hoe zit het met procedurele rechtvaardigheid?

Het debat

Tijdens het debat werden vier grote thema's aangekaart die hieronder toegelicht worden. Ten eerste verwees Simon Bronitt van Griffith University (Australië) naar het Verenigd Koninkrijk waar de verankering tussen politie en wet dermate sterk is, dat de politie ook wel *the law* wordt genoemd. Hij geeft aan dat de politie op een manier ook interne richtlijnen creëert. In dit opzicht verwijst hij naar de sterke politievakbonden in Australië, die op die manier een rol spelen in de generatie van nieuwe politiebevoegdheden. Een andere taak die ze op zich nemen, is de vertegenwoordiging van hun leden wanneer die strafrechtelijk vervolgd worden. De angst hiervoor is dermate groot zodat heel veel politiekorpsen een risicomangement unit hebben die het beleid beïnvloedt. Bronitt geeft aan dat dit een cultuur van defensief politiewerk met zich meebrengt, die zowel tot *over policing* als *under policing* leidt. Hij geeft aan dat dit thema te weinig aan bod komt binnen de wetenschappelijke literatuur. Comparatief onderzoek zou hier aangewezen zijn; hij heeft immers de indruk dat de Amerikaanse politie een grote angst heeft voor rechtszaken, terwijl dat voor de politie in het Verenigd Koninkrijk minder zou zijn.

Ten tweede kaartte Philip Stenning van diezelfde Griffith University (Australië) het probleem aan van de rol van de wet en zijn impact binnen private politiezorg. Hij geeft aan dat dit een volledig ander verhaal is; ze hebben andere doelstellingen, andere bevoegdheden en worden gereguleerd door andere wetgeving dan de publieke politie. Als we de rol van de wet in een pluralistische omgeving willen begrijpen, moet het perspectief verbreed worden naar de nieuwe contexten en de nieuwe actoren die daarin werken. Bacon gaat volledig akkoord met Stenning. Hij verwijst naar de *bouncers* die een preventieve politietak uitoefenen in het uitgangleven. Het beleid dat ze volgen en de regels waaraan ze gebonden zijn, verschillen sterk van die van de politie. Het is daarom belangrijk om ook wetenschappelijke aandacht te besteden aan de manier waarop de publieke politie met deze actoren samenwerkt en eigenlijk de bevoegdheden van de private partners gebruikt in situaties waarin hun bevoegdheden tekort schieten. Joanna Shapland van de universiteit van Sheffield (VK) pikt hierop in door aan te geven dat de wet het deze private politiediensten mogelijk maakt om op te treden, maar dat diezelfde wet hun acties niet inperkt. Ze vraagt zich af in welke mate deze bevoegdheden gebruikt of misbruikt kunnen worden door de publieke politie. Stenning gaat hiermee niet akkoord omwille van twee redenen. Ten eerste vindt hij dat de bevoegdheden van de private politiediensten wel ingeperkt worden door de wet. Het is immers gemakkelijker om succesvol een private politieactor aan te klagen dan een publieke. Ten tweede is uit zijn eigen onderzoek gebleken dat de private actoren dwang en geweld proberen te vermijden, tenzij het echt noodzakelijk is. Op die manier is er ook interne inperking

van de bevoegdheden. Hij vermoedt dat deze vormen van controle meer effectief zijn dan controle op de publieke politiediensten. Adam Edwards van Cardiff University (VK) deelt echter de mening van Shapland. Hij verwijst hierbij naar de situatie in het Verenigd Koninkrijk waar private actoren weinig beperkingen hebben met betrekking tot hun optreden in privaat domein. De wet reguleert private plaatsen en privaat bezit op een andere manier dan het publieke plaatsen reguleert. Stenning stelt dat het inderdaad anders gereguleerd wordt. Een belangrijk punt hierbij is dat privaat domein niet langer exclusief een private plaats is. Een winkelcentrum is een typisch voorbeeld van een *mass private property*, een private plaats die als publiek aanschouwd wordt. Voor de wet was een *mass private space* aanvankelijk hetzelfde als private ruimte, maar rechtsspraak maakt duidelijk dat dit niet hetzelfde is als 'privaat' private ruimte. Deze evolutie blijkt echter niet wereldwijd te zijn, want Edwards geeft aan dat dit in het Verenigd Koninkrijk niet het geval is. Shepland voegt hier een ander verschil tussen publieke plaats en *mass private space* aan toe: het is veel gemakkelijker om mensen uit *mass private space* te verwijderen dan om ze uit de publieke ruimte te verwijderen. Voor dit laatste moet de publieke politie immers een arrestatie gebruiken. Er is met andere woorden een hiërarchie nodig onder de verschillende actoren. Binnen de publieke ruimte staat de publieke politie aan de top. Binnen *mass private space* is deze hiërarchie echter niet aanwezig; de politie kan daar immers niet met haar volledige bevoegdheden optreden. Er is meer onderzoek nodig naar hoe de verschillende actoren binnen het domein van sociale controle optreden in *mass private space* en in de publieke ruimte.

Ten derde geeft Guus Meershoek van de universiteit van Twente (Nederland) aan dat het denken over politiebevoegdheden eerder ouderwets is. Het denken over inperking van de bevoegdheden is gerelateerd aan het vermijden van geweldgebruik tijdens verhoren om een bekentenis te krijgen. Tegenwoordig zijn er echter verschillende andere manieren om aan die informatie te komen. Je kunt dus veel bereiken zonder dwang te gebruiken. Bacon gaat hier echter niet mee akkoord, voor hem gaat het over de mogelijkheid om geweld te gebruiken, en niet over het gebruik van geweld an sich.

Ten vierde geeft James Shepticky van de universiteit van York (Canada) aan dat we eigenlijk niet duidelijk afbakenen wat *the rule of law* precies betekent. Hij verwijst hierbij naar het feit dat dit moeilijk te interpreteren is, en dat het door anderstaligen als *rule by law* kan worden verstaan. Hij geeft aan dat het eigenlijk *rule with law* moet zijn, waarbij de wet wordt gezien als een legaal middel. Het is een gefragmenteerd geheel van autoriteiten en soms zelfs burgers die de wet als legaal middel kunnen gebruiken om hun eigen doelen te bereiken. Om zijn stelling kracht bij te stellen verwijst hij naar de gefragmenteerde sociale controle waar Van Den Broeck over sprak. Saskia Hufnagel, Griffith University (Australië), stelt dat de situatie in Duitsland anders is. Ze spreekt van een balans in het gebruik van die legale middelen door de staat en de burgers; er is immers een sterk uitgebouwd rechtsbijstand systeem dat ook frequent gebruikt wordt.

Violence and police

Een theoretische uiteenzetting door Christian Mouhanna

Het thema 'geweld en politie' is zeer breed en complex. Gezien de beperkte beschikbare tijd, gaat Mouhanna enkel in op geweldgebruik van de politie in democratische samenlevingen. Het is gemakkelijk om deze problematiek vanuit een legaal perspectief te bekijken. De staat heeft immers het monopolie om legitiem fysiek geweld te gebruiken, weliswaar gereguleerd door een arsenaal aan wetten en een beroepsdeontologie. Deze bevoegdheid staat centraal binnen de politietack.

Vanuit een empirisch perspectief leidt geweldgebruik door de politie echter tot verschillende problemen waarvan Mouhanna er enkele wil opwerpen. Ten eerste vraagt hij zich af waar de grens ligt tussen normaal en abnormaal geweld. Deze grens is immers niet zo duidelijk, dus hoe kan je dan bewijzen dat het abnormaal is? Het is bovendien nog moeilijker bij symbolisch geweld – een soort van gebrekkige beleefdheid van de politieambtenaren. In de

nieuwe deontologische code van de Franse politie staat immers dat alle burgers moeten aangesproken worden met de beleefdheidsvorm *vous*, ook jongeren.

Ten tweede verwijst Mouhanna naar de discretionaire ruimte die politieambtenaren hebben met betrekking tot geweldgebruik. Hij stelt dat het probleem voor hen niet zozeer het geweldgebruik zelf is, maar wel het rechtvaardigen ervan. Zonder politieambtenaren te willen veroordelen, vraag hij zich af waarom er illegaal geweld is.

Mouhanna geeft ten derde aan dat geweldgebruik van politie leidt tot verschillende paradoxen. Ten eerste moet de politie geweld gebruiken in een samenleving die steeds minder geweld aanvaardt. Hier stelt zich de vraag van legitimiteit. Hij verwijst naar de buitenwijken in grote Franse steden waar de politie vaak als een 'bende' tegenover jeugdbendes staat, maar waar hun optreden door de betrokkenen niet legitiem wordt geacht. Een ander aspect dit hierbij speelt is dat *new public management* ook bij de Franse politie zijn intrede heeft gedaan. De vraag naar efficiënt politieoptreden botst dan vaak met de regels en deontologische waarden. Hij geeft het voorbeeld van het sterke beleid tegen illegalen in Frankrijk. Elk politiekorps moet cijfers kunnen voorleggen om aan te geven dat er wordt opgetreden tegen illegalen. Enerzijds moet getoond worden dat men zeer efficiënt is in dit domein, anderzijds staat in de deontologische code dat politieambtenaren niet mogen discrimineren. Een politieambtenaar kan dan veel mensen controleren, maar dat is niet efficiënt. Het is efficiënter om heel gericht mensen te controleren die er 'vreemd' uitzien, maar dat is discriminatie. Een tweede paradox is dat hoe minder de politie geweld gebruikt, hoe meer de politieambtenaren onder controlerend toezicht staan en hoe meer elk geweldgebruik media-aandacht krijgt. Hij ziet duidelijk deze tendens; vijftien jaar geleden was een dronken of een gewelddadige politieambtenaar normaal. De huidige maatschappij aanvaardt dit niet langer. Een laatste paradox is dat de politie inderdaad het recht heeft om geweld te gebruiken, maar op hetzelfde moment er beschaamd voor is, zodat men het probeert te verbergen.

Ten vierde vraagt Mouhanna zich af of het gebruik van geweld vanuit een praktisch standpunt een oplossing is of een probleem voor de politieambtenaar. In tegenstelling tot in sommige andere landen is de hoofddoelstelling van de Franse politie om de burgers te controleren, niet om ze te dienen. Dit leidt tot verschillende problemen. Enerzijds heeft de politie schrik om door haar geweldgebruik riots uit te lokken of wraakacties. Er is met andere woorden een angst voor een vicieuze cirkel van geweld. Anderzijds is er ook angst voor hiërarchische en justitiële sancties. Daarom is er een grote terughoudendheid om officieel geweld te gebruiken, vele politieambtenaren hebben bijvoorbeeld geen kogels in hun wapens.

Mouhanna werpt ten vijfde de vraag op of de burgers geweld van de politie vragen, zoals aangegeven wordt door Bittner. Er zijn immers verschillende voorbeelden van ontevreden burgers wanneer de politie geweld gebruikt naar aanleiding hun oproep. Deze burgers geven aan dat ze verwachtten dat de politie zou bemiddelen. Uit schrik over een overreactie, wordt in nieuwe situaties de politie niet meer gebeld. Hierbij moet de vraag gesteld worden of politieambtenaren dan sociaal werkers zijn, maar dat zien zij als een belediging. Als ze geen sociaal werkers willen zijn, worden ze dan richting geweld geduwd? Geweld waar ze eigenlijk schrik van hebben. Sommige politieambtenaren vinden dan dat ze geen hulpmiddelen hebben om hun werk te doen.

Ten zesde gaat Mouhanna dieper in op de eerder vermelde schaamte ten aanzien van geweldgebruik. Politieoverheden proberen vaak om geweldgebruik te verbergen en het intern op te lossen, zodat het niet in de media terechtkomt. Hij geeft aan zeer kritisch te staan ten aanzien van de Franse politie, maar ze zijn wel efficiënt in het handhaven van openbare orde. Deze diensten hebben tot doel de orde te bewaren zonder geweld te gebruiken. Er is een gespecialiseerde unit met onderhandelaars en psychologen. Het gebruik van niet-dodelijke wapens kan op zijn beurt echter meer geweld uitlokken. Er is eveneens een controleorgaan op de politiediensten die meespeelt in

het verbergen van het geweld. Daarnaast is de controle op politiediensten ook meer publiek geworden gezien de moderne technologie. Iedereen kan filmpjes maken en die op het internet plaatsen.

Op basis van bovenstaande bevinden vraag Mouhanna zich af waarom er nog geweld is. Een eerste reden is het onderscheid tussen gecontroleerd geweldgebruik en geweldgebruik vanuit een reflex. Vaak wordt geweld gebruikt wanneer een normale noodoproep verandert in een abnormale. Tijdens grote geplande operaties worden zelden mensen gedood, omdat daar de bemiddelaars en psychologen optreden. Ten tweede gebruiken politieambtenaren geweld om een probleem definitief op te lossen; ze hebben in dit geval geen vertrouwen in het justitiële systeem en nemen het recht in eigen handen. Dit is eerder ouderwetse manier van politiewerk, de jongere garde heeft – zoals eerder aangegeven – eerder schrik om geweld te gebruiken. Ten derde moeten politieambtenaren snel reageren in tegenstrijdige situaties, waarbij Mouhanna verwijst naar het dilemma tussen waarden enerzijds en efficiëntie anderzijds. Hij rondt af met de vraag of er nu meer politioneel geweld is of een verminderde tolerantie ten aanzien dat geweld.

Een reflectie van Janine Janssen

Janssen heeft vanuit haar antropologische achtergrond en haar werk rond eer gerelateerd geweld vier vragen voor het publiek. Als eerste vraagt ze zich af of we niet moeten kijken naar de multiculturele samenleving met betrekking tot de legitimiteit van politioneel geweld. Omwille van migratie hebben we verschillende visies binnen een samenleving over geweld en de rol van de staat in het gebruik van geweld.

Ten tweede verwijst ze naar de schaamte die Mouhanna aanhaalt bij de politie na geweldgebruik en vraagt zich af of er ook een eervolle manier is voor politieambtenaren om geweld te gebruiken. De mensen met wie zij werkt zijn afkomstig van Afrika en het Midden-Oosten; daar is er niet enkel individuele zaak, maar het kan ook toegepast worden op nationaal niveau. *“The state must show some balls”*, verduidelijkt ze. De vraag is dan hoe de staat dit kan doen.

Ten derde vindt ze de eindvraag van Mouhanna 'waarom is er nog geweld' nogal optimistisch. Zit geweld niet gewoon in de menselijke aard? Dan rijst de vraag echter wat geweld is. Hiervoor moet ze echter een stap naar de theorie maken. Ze verwijst naar een boek van Willem Schinkel (2010) *Aspects of violence*. Hij stelt zelfs dat het definiëren van geweld al een gewelddadige actie is. Kunnen we echt geweld uit onze samenleving halen? Of moeten we beter nadenken over eervolle manieren om gewelddadig te zijn?

Ten vierde gaat ze uit van het feit dat we geen geweldloze maatschappij kunnen hebben. Wordt er dan niet beter gepraat over de proportionaliteit van geweld, in plaats van over geweld an sich?

Het debat

Voordat het debat startte kreeg Mouhanna de kans om te reageren. Ten eerste geeft hij aan dat de multiculturaliteit inderdaad een probleem is. In Frankrijk leven immers veel mensen met een andere culturele achtergrond. Daarentegen rekruteert de politie voornamelijk uit de blanke middenklasse. De eerste job van nieuwe politieambtenaren in de buitenwijken is dan ook een shock. Ze zijn soms zelfs bang van de mensen die daar wonen, omdat het zo ver staat van hun eigen leefwereld. Ten tweede stelt hij dat de vierde vraag van Janssens met betrekking tot de proportionaliteit inderdaad een terechte vraag is. Er kan echter lang gediscussieerd worden waar je de grens van geweld legt. Burgers zijn bijvoorbeeld ook zeer gevoelig voor respect en beleefdheid vanwege de politie. Hij vindt dit een zeer interessant punt, want de Franse *gendarmerie* heeft een cultuur van beleefdheid, die er minder is bij *la police nationale*. Bovendien zijn er ook verschillen tussen individuele politieambtenaren – en jongeren in de buitenwijken weten ook wie welke stijl heeft.

Tijdens het debat werden vijf grote thema's aangekaart die hieronder toegelicht worden. Ten eerste vraagt Simon Holdaway van de universiteit van Sheffield (VK) zich af hoe we dit geweldgebruik kunnen analyseren. Hij gelooft dat er een eenduidige consistente manier bestaat om politiegeweld in zijn verschillende betekenissen te analyseren. De brede historische en lokale context vindt hij hierbij heel belangrijk. Een voorbeeld is het politionele geweld in Noord-Ierland, waar de politie het bovendien ook niet probeert te verbergen. Het geweld daar vindt in een andere context plaats dan ander politioneel geweld. Je moet die context kennen, je moet begrijpen wat de betekenis van het geweld is zonder het te veroordelen. Hij verwijst naar zijn eigen etnografisch onderzoek en dat het belangrijk is om te begrijpen waarom politieambtenaren hun geweldsbevoegdheden op een andere manier gebruiken. Deze verschillen kunnen bovendien zeer subtiel zijn: "*police punching somebody is not the same as police slapping somebody*", stelt hij. De taal is hierin belangrijk. Later tijdens het debat komt Peter Manning van de Northeastern University (VS) terug op dit punt. Wat is 'excessief geweld'? Vanuit een legaal perspectief is dat er niet; eigenlijk moet je kijken naar de gedragsmatige elementen en de context in functie daarvan interpreteren. Holdaway gaat verder door aan te geven dat geweld gezien moet worden binnen het continuüm van de interventie. Op een bepaald moment – soms vroeg soms later – beseffen politieambtenaren dat bemiddelen geen zin heeft en dat ze beter een bepaalde vorm van geweld kunnen gebruiken. Iemand duwen wordt dan bijvoorbeeld door hen niet per se gezien als geweld gebruiken. Hij geeft aan dat drie ontwikkelingen de context van geweld veranderd hebben. Ten eerste is er een veranderde invulling van het begrip 'risico'. Er worden risico-evaluaties gedaan die vervolgens geformaliseerd worden zodat ze als justificatie kunnen gelden. Ten tweede meent Holdaway dat er minder geweld is in private politieplaatsen (voorbeeld: een politiebureau). Als er geweld wordt gebruikt, is dat eerder in publieke plaatsen. Ten derde zijn er voorbeelden van politieambtenaren die bij leidinggevendenden aanklagen dat collega's te vaak geweld gebruiken. Dit heeft tot gevolg dat er voorzichtiger met geweld wordt omgegaan.

Sophie Body-Gendrot, verbonden aan de Sorbonne universiteit (Frankrijk), belicht ten tweede het aspect 'geweld tegen de politie'. Ze verwijst naar situaties waarin de politie in een valstrik werd gelokt, bijvoorbeeld in het noorden van Parijs. Ze waren daar qua aantal in de minderheid, bovendien zijn de ambtenaren vaak jong en onervaren, én zijn de locaties gevaarlijk in die zin dat er slechts één uit- of ingang is. Deze situaties worden binnen het thema 'politie en geweld' vaak vergeten; het gaat niet alleen over de slechte politie en de goede burgers. Mouhanna voegt hieraan toe dat in de regio's waar men gemeenschapsgericht werkt, er minder agressie is ten aanzien van de politie. In andere regio's waar men niet die aanpak heeft, zijn er meer problemen. Tijdens de riots resulteerde dit in scholen die vernield werden in 'COP-gebieden', terwijl het politiebureaus waren die aangepakt werden in 'niet-COP-gebieden'. Holdaway benadrukt dat het dus voor dergelijke situaties belangrijk is de context van het geweld te kennen. Hij wordt hierin bijgestaan door Peter Manning. Body-Gendrot vindt dat er daarom meer comparatief onderzoek gevoerd moet worden. Bovendien geeft ze aan dat er eveneens moet gekeken worden naar wat de politieambtenaren op de politiescholen aangeleerd krijgen.

Ten derde gaat Shepticky dieper in op Janssens vraag over multiculturele samenlevingen. Hij verwijst naar de vroege criminoloog Thorsten Sellin. Als jonge Zweedse man kwam die naar het multiculturele Chicago. Elke etnische groep probeerde zijn eigen territorium daar af te bakenen. Sellin (1938) ervoer een cultureel conflict. Hij disagegeerde het concept en splitste het op in intracultureel conflict en intercultureel conflict. De politie vertegenwoordigt de dominante cultuur die probeert een sociale orde te stabiliseren. In onze moderne multiculturele tijden is het echter moeilijker te zeggen 'wij zijn de dominante cultuur en dit is de juiste manier om de zaken af te handelen'. Dus blijft het voor de politie moeilijk om te gaan met de intra- en interculturele conflicten. Janssen voegt hieraan toe dat de politie soms ideeën heeft over bepaalde culturele groepen, zonder die culturen echt te kennen. Chaim Demarrée van de Vrije Universiteit Brussel, vindt het echter moeilijk om een in de culturele achtergrond van de burgers een verklaring te zien voor politiegedrag. Zijn onderzoek heeft aangetoond aan dat het eerder hun sociaaleconomische situatie is die hierin een rol speelt. Marleen Easton van de Hogeschool Gent, voegt hieraan toe dat datzelfde onderzoek uitgewezen heeft dat de kennis die de politie heeft over verschillende culturele groepen inderdaad een impact heeft op welke vormen van geweld ze gebruiken. Een ander aspect dat een impact heeft op het

geweldgebruik was de politieke overtuiging van de politieambtenaren én hoe de culturele groepen zich gedragen in de publieke ruimte. Wanneer deze mensen zich gedragen naar het beeld dat de politie van hen heeft maakt dit geweld gebruik gemakkelijker. Ze geeft het voorbeeld van het beeld dat Oost-Europeanen dieven zijn. Een gevatte Oost-Europese dief zal dan hard aangepakt worden. Janssen vindt echter dat je niet veel kennis moet hebben over die culturele groepen, het zijn immers ook gewoon mensen. We hebben de neiging om dit te veel te dramatiseren. Stenning geeft aan dat hij van mening is dat cultuur inderdaad zeer belangrijk is. Geweld hoort inderdaad bij het mens-zijn, zoals Janssen zich afvroeg, maar er zijn toch verschillen in geweldgebruik tussen culturen.

Hufnagel verwijst ten vierde naar de tweede vraag van Janssen. Ze verwijst naar Frankrijk waar de staat effectief *balls* heeft getoond, maar ze vraagt zich af of dit effectief tot minder geweld heeft geleid. Ze verwijst naar een Duitse auteur die de Duitse overheid vraagt om iets te doen aan geweld binnen families, en dan voornamelijk Turkse en Marokkaanse families. Dit is een dilemma omdat je eigenlijk niet racistisch moet zijn. Janssen verwijst hierbij naar een discussie over het verschil tussen het publieke leven en de private leefstijl. Je kunt immers geen verschillend beleid voeren gebaseerd op de gewoonten van de verschillende culturele groepen.

Ten vijfde geeft Stenning aan dat de Amerikaanse politie heel jonge mensen rekruteert, en dat zij sneller naar geweld grijpen dan oudere mensen. Deze tendens om steeds jongere mensen aan te werven baart hem zorgen, tenzij er iets gedaan wordt om dit machismo tegen te gaan. Holdaway vindt echter dat de socialisatie ten aanzien van geweld voornamelijk binnen de organisatie plaatsvindt. Dus hoe jonger je bent, hoe beter men je binnen de organisatie kan socialiseren en daarbij zou aandacht moeten zijn voor het correct omgaan met de geweldsbevoegdheden.

Referenties

McBarnet, D. (1981) *Conviction*. London: Macmillan.

Schinkel, W. (2010), *Aspects of violence*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Sellin, Th. (1938), *Culture and Conflict in Crime*, New York: Social Science Research Council.

Evaluation research methodology

Police science in Germany

Henk Huisjes⁵²

Introduction

This workshop consisted of two presentations:

- *Evaluation research methodology by Prof. Tim Hope from the University of Salford (UK) with comments delivered by Prof. Piet van Reenen from the University of Utrecht.*
- *Police Science in Germany by Prof. Joachim Kersten from the Deutsche Hochschule der Polizei in Germany with comments delivered by Hidde de Blouw from the Police Academy of the Netherlands*

Chair: Prof. Kees van der Vijver, Dutch Foundation for Society and Safety in The Hague

Evaluation research methodology

Tim Hope⁵³

Hope's contribution reflects on policy research in the early years of the present century, when British government invested substantially in the so called Crime Reduction Programme (CRP). This programme was dedicated to 'evidence based' policy and aimed to gather 'lessons learned' from practical crime prevention activities, de facto subsidized projects. Evaluation was needed to find proof of what worked and this is where science came in.

Hope focuses on the 'trapped administrator' and the problems this generates for doing independent policy research. The administrator spends public money and is accountable for that. Administrators and policy makers however often have difficulties to look back at their policy goals, the means they applied, the project activities they have paid for, and the sometimes poor results. In order to stay successful themselves, they need the projects to be successful. In the end, Hope posits, government initiatives are always political, and there is little willingness to 'learn from failures'. Right from the start administrators tend to promise too much. Instead of learning they tend to cover up failures and to claim success whenever they can make it plausible. So, projects funded by (local) government often are highly politically biased. This may clash with the ethics of policy researchers, who aim to evaluate projects and the results of project properly (scientifically). Speaking from his own experiences, Hope warns scientists against the risks of losing scientific credibility, because of a too close involvement with government.

Evaluation researchers are often 'hired' to demonstrate 'good practices', which then may be used to persuade other local authorities to fund new, comparable projects themselves. Of course, when the results are positive, the centre where the initiative was taken, takes most of the credits. The question is, what needs to be proven? The theory ('this will work') or the implementation? Vice versa, what fails when a projects fails? One problem is that theory and practice cannot be separated clearly; another is that the 'treatment' (the project) cannot be isolated clearly from its dynamic context. Hope criticizes procedures to select best practices. So called 'realist models' include context variables, instead of excluding such variables by randomization. When the selection of variables and data is done from a political point of view, there is a fundamental problem of bias ('cherry picking', 'opportunity-driven').

An alternative might be to build a 'backward scenario', which means assuming that there had not been any project and ask the question 'what would have happened then'? What would have stayed the same, what might have changed? By comparing the 'what-if' situation with the situation 'as happened', we might protect ourselves against

⁵² Secretary, Dutch Police Education Council.

⁵³ Hope's presentation rests on his chapter 'What's what? Evaluating the mechanism of crime reduction projects, in: Devroe, E. et al (eds.), *Tides and currents in police theories. Cahiers Politiestudies*, 2012-4, Antwerpen / Apeldoorn: Maklu, pp. 153-170.

too easily attributing causality and for the charms of 'what worked'. The mechanisms of projects (the treatment) should therefore be compared with plausible counterfactuals.

The formal approaches in the CRP are put in terms of analyses, programs, plans, detailed planning, and cost-effectiveness evaluation, all representing the present 'belief in rationality'. Hope found out that comparing different projects and 'project inputs' with numbers of crimes in the areas involved, there was only little correlation, sometimes none at all. His conclusions were highly unwelcome and further evaluation research by Hope was not required anymore.

Looking back, Hope concludes that, in order to reduce crime, many different actors and agencies need to be involved, and often are. Also he concludes that the police, as one of several actors, are very compliant to 'policy instructions'. But, Hope says, it is far too easy and too risky to rely on the police alone. Police are not change agents, no policy workers. It is what they normally do, they do best. The risk of 'problem-oriented policing' for instance is that too many goals and expectations are linked to police work and police innovation. Since police leaders, like policy makers, don't like failures (for instance because they fear cuts of their funding), they may redefine problems, keep up appearances, cover up failures, and eventually turn crime prevention into deterrence.

Comments by Piet van Reenen and others

Van Reenen draws on a long time of experience as a police officer, as a policy maker and as a police scientist. He underscores Hope's findings that proper evaluation is hardly ever executed. Although he has witnessed many programs and projects, substantial evaluation data are scarce, let alone independent evaluation data. He has witnessed theories, concepts, and ideologies of policing come and go, but hardly any of these is properly tested. Many grand design type policies and innovation programs, surrounded by politics, are in fact impossible to evaluate. The current practises of policy formation and evaluation may well be understood in terms of the so-called 'drama democracy'. These practices need to be complemented by long-term research lines, preferably based on a common theoretical and empirical base. Whenever surveys are undertaken, contexts need to be taken into account, in terms of change, but also in terms of continuity. Quality management reports may help in terms of background information. It also would be helpful to enlighten the assumptions underlying projects and to arrange some sort of evaluation beforehand (ex ante).

On the other hand we must acknowledge that areas of policing differ in their aptitude for evaluation and police effectiveness often is quite difficult to measure. In the fields of criminal investigation and riot control however some proper evaluations may be found. A problem is that academic evaluations often take (too) much time and may be perceived as risky. Van Reenen concludes, there is only very little continuity in evaluation research, and far too many micro-theories, constructed for specific occasions. Too often the methodologies used are incompatible, which makes generalization problematic and hinders long term meta-evaluation.

Van Reenen favours the perspective of 'a theory of practice' and learning oriented methods, like peer reviewing and action research. Historical research, which rests on a learning oriented dialogue between academics and practitioners, is an important strategy to understand continuity and change in policing. Academics may strengthen the abilities of self-evaluation of police practitioners. Evaluation is a way of thinking, which can be taught and learned by practitioners too, and must be seen as a key component of any theory of practice. Theories of practice are not just about doing, but also about learning. This calls for participant observation and fieldwork aiming at practitioners stories (case studies, oral history). Maybe police foundations are willing to fund this type of research, not hindered by the interests of specific projects and policy goals.

Police science in Germany: history and new perspectives

Joachim Kersten

Kersten brings into memory that most European countries are part of the civil law tradition, which goes back to Napoleonic times and, much earlier even, to Roman times. The civil law tradition is quite different from the Anglo-Saxon tradition of common law, for instance regarding the position of the individual, the citizen. International police cooperation and police science need insights in the history of different countries and regions.

The idea of a European Police Science is contested. Is it possible to develop a comprehensive comparative European police science, or is that a too complex kind of mission? One might even think of police science as an oxymoron, because policing almost by definition is not open for academic methodology. This probably is a bit far-fetched, but what is evident, according to Kersten, is that the prospects of such an European project, largely will depend on the incorporation of historical knowledge of the different countries involved. His contribution must be appreciated as such.

Kersten sketches the history of German policing and some of its major ruptures. In Germany the history of the police can be seen to have started in the Prussian times, when Prussia was governed by authoritarian kings. 'Polizei' then meant 'control' and broadly referred to all the administrative, regulatory affairs of the State of Prussia, more or less similar to the present concept of public administration. In the 19th century the term 'Polizei' started to refer to uniformed officers working in the spheres of public order and law enforcement. This period was a time of gigantic migration within the country, resulting in rapid urbanization and social unrest, and further in high emigration numbers. Another very decisive, turbulent period can be found in the 1920s en 1930s (when the Weimar Republic turned into the Nazi-regime). More recently the rupture of the late 1960s is important, because of its push on the need to democratize the police. Efforts to democratize the police by students, intellectuals (criminologists, sociologists), and young police officers were highly contested in circles of the police, partly because of their radical tones of voice. Today relations between social science and the police are still rather mistrustful and far too little pragmatic. Compared to Anglo-American police studies the record of achievement of German police science is very modest.

Kersten proposes some building stones for a theoretical and empirical framework for comparative police science. He questions the present dominant concept of accountability in police science, which fits neatly into the common law tradition, but not very well into the civil law tradition. Formally spoken, the police in Germany cannot make mistakes. Control mechanisms on the police are poorly developed. This does not imply that aiming for more police accountability cannot be successful in the long run ('look at the bright side of glaciers'). To make comparative research across the EU successful, researchers need to include an understanding of the specifics of national histories and legal backgrounds and search for common grounds. Kersten posits that mutual conceptions regarding governments and the police can be found by emphasizing that in every EU- country they need to contribute to a 'decent society'. Or at the very least, 'they shouldn't make life harder', as Peter Manning once wrote. It is not very helpful to caricaturize each other's position and feed further prejudice and stereotyping. In Germany the police is only little fragmented (unlike the USA) and mainly rooted in the government of the *Bundesländer*. Police functions at the *Bundes* level are distrusted, which is very well understandable, seen the history of Germany. However EU police functions are distrusted even more. Frontex for instance is portrayed in television series as a dark EU body which kicks poor Africans back into the sea. In a recent film by Tarantino a specific image of the German police is portrayed, which furthers bipolar imaginaries ('European heaven versus European hell').

Kersten sees police science as an hybrid enterprise in which academics and practitioners need a shared practical orientation to be able to cooperate. He observes two competing ideas on the future of European police science. Some depart from a transnational security idea. Opposite this highly top down orientation another position can be

observed, far more diversity oriented, looking for similarities and differences and bottom up perspectives on convergence. This second position characterizes the master courses Kersten is involved in on behalf of the *Deutsche Hochschule der Polizei* (DH POL). He furthers that students should undertake master thesis studies, with an empirical and practical focus, and thereby contribute to the 'transmission belt connecting science and policing'. This is not always an easy path because of the hybrid nature of DH POL itself (bureaucracy vs. university). Kersten further mentions an international project partly funded by the EU 7th framework program, called COREPOL. This projects focuses on matters of conflict resolution, mediation and restorative justice in the context of policing ethnic minorities in Germany, Austria and Hungary. This projects explores restorative justice as a (hopefully) better alternative for the formal criminal justice response to conflict and crime.

Comments by Hidde de Blouw and others

De Blouw is a police officer who now works as the program manager of the Lectureship Learning Police Organization of the Dutch Police Academy. He questions the much-used metaphor of the 'dialogue of the deaf' between police practitioners and police scientists. Some emphasize that different authorities use such different logics and languages, that their findings are highly incompatible. Is it really that bad, or is it better to speak of a 'domestic quarrel'? We need to acknowledge that police science almost by definition implies a multi-player game in which not only researchers are involved, but also practitioners, politicians and media. These different actors carry different perspectives on what works and what is true, and also they differ in the methods they use and think of as valid and legitimate. And of course they differ on matters of 'levels of achievement'. The strategies of these four types of actors need to be articulated and included into police science. Police research functions in the centre of the needs of police education, police practice, the functioning of the media and challenges put in by politicians.

Academic standards are not quite the same as educational levels (qualification levels, accreditation) or professional levels based on craftsmanship, peer reviews, professional esteem and public opinion. According to De Blouw, police science is not just a matter of doing valid academic research projects or to publish in scientific journals. A complementary perspective may be found in the works of Richard Sennett. To learn like a craftsman is quite different from the academic style. In terms of achievement a craftsman takes off at a beginners level and gradually may achieve, step by step, higher levels like 'skilled', 'competent', 'proficient' and eventually, the level of 'expert'. Such levels only partially correspond with levels of educational qualification, academic levels or ranking. If any, research should be able to translate the different positions of the police, police education, the media and politicians, and their respective ways of learning. De Blouw emphasizes, all strive for better policing, effectiveness, accountability, adjustment and improvement, and in the end, legitimacy.

In the EU there is an enormous amount of diversity if one looks into police education and training and the position of bachelor and master courses (and even more on a global scale). Sometimes higher levels of police education are positioned as university studies under the authority of a ministry of Education, for instance, in the realms of law or criminology. Also, civilians may be authorized to attend police courses. In other countries bachelor and master courses are positioned to 'stand-alone', under the flag of the ministry of the Interior or Justice, and operate like a 'closed shop', like DH POL in Germany. Decisions on the positioning of police education often are highly influenced by budgetary motives, as can be illustrated by the case of Slovenia. Police education can be seen as hybrid, partly fed by (police) science, partly by police bureaucracy and police practice. Some countries believe that the police does not need a higher education at all. They perceive the work as too practical and academic research as of little relevance for the further development of the profession.

Discussing the future of police science, it doesn't seem fruitful to try to identify 'what it is'. We'd better start asking questions on what the police needs, and what society needs the police to be / to do. Such questioning departs from what the police in a specific country is, what is changing and what the perspectives are. Does the police have a social function for instance, or not? Are government and the police safeguards for what Kersten calls 'a decent

society'? Also questions must be asked about (the rise of) societal expectations regarding the police. Expectations may be quite diffuse. In CEPOL courses for instance much is said about restorative justice. It appears there is a lot of confusion on the precise meaning of this concept, because people understand it in their own contexts.

Police Science, seen as a theory of practice, looks promising and fits earlier international learning initiatives. Already in the 1960s German police officers visited their colleagues in the Netherlands (observation, reflection, learning). Is the police, seen the record of 'international exchange' in the past decades, really learning oriented? Or do we have to look at the police as an on-going competition between different perspectives and practices? In the Anglo-Saxon world many within the police emphasize crime fighting expertise and focus on technology. Others prefer what is called 'new-professionalism', and underscore accountability, legitimacy and the need of permanent evaluation. Present anxieties, triggered by the economic crisis and all what is happening in for instance Greece and Spain, are undermining the 'new professionalism'. This makes clear that socio-political changes have a manifest impact on police thinking.

In sum, police practices differ from country to country, as do the socio-political contexts the police are operating in. Some societal changes have an effect in all EU countries. Every 'lesson learned from abroad' has to be made fit-to-use in local contexts.

Politie en burgerparticipatie

Opdracht van de politie

Isabel Verwee⁵⁴

Deze workshop onder voorzitterschap van Lotte Smets, Universiteit Gent, kende twee inleiders: Marleen Easton, Hogeschool Gent en Jan Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen. Discussanten waren Dominique van Ryckeghem, Federale Politie, België en Frans de Ruiter, Eenheid Den Haag van de Nationale Politie in Nederland.

Politie en burgerparticipatie

Voor de bijdrage van Professor Dr. Marleen Easton en Dr. Dominique van Ryckeghem (tevens discussant) wordt verwezen naar het artikel:

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, pp. 15-30.

De discussant commissaris Frans De Ruiter reageert vanuit zijn expertise in burgerparticipatie en -betrokkenheid. Het was verrassend om te lezen dat het proces van catalogisering in het artikel van Easton en Van Ryckeghem beschouwd wordt als een vorm van burgerparticipatie. Het is volgens hem noodzakelijk om de intrede van burgers in de politiewereld eerder te beschouwen als het binnenhalen van expertise en kennis, wat in mindere mate een proces van burgerparticipatie impliceert.

In het vroegere regiokorps Haaglanden, thans Eenheid Den Haag van de Nationale Politie, worden burgers betrokken door hen zowel te informeren als samen met hen te handelen. De mate waarin iemand 'participeert' kan verschillen en bovendien wenst niet iedere burger te participeren. Het probleem van de multiculturaliteit wordt verder aangekaart; de beelden van de politie zijn erg verschillend, wat het de politie bemoeilijkt om met haar erg verscheiden takenpakket om te gaan. De politie moet dan ook durven stellen dat zij niet met alle problemen kan omgaan.

Het is de politie die op zoek moet gaan naar verbintenissen met burgers opdat de leefomgeving aangenamer wordt gemaakt. Er worden enkele samenwerkingsverbanden opgesomd:

- Burgers die voelen dat er problemen zijn in een wijk kunnen dit signaleren zodat ze worden aangepakt (dit wordt beschouwd als het derde niveau van burgerparticipatie (cfr. artikel) waarbij het initiatief komt van de burger zelf).
- Er kunnen ook samenwerkingen ontstaan met allerhande organisaties die actief zijn in een bepaald woongebied. Dit zijn bijvoorbeeld samenwerkingen met een sociale dienst waarbij problemen inzake samenleving, werkloosheid, ... kunnen aangepakt worden.

De eerste vorm van participatie wordt georganiseerd door middel van buurtpanels; zij reflecteren samen met het wijkcommissariaat over de prioritaire aan te pakken problemen. De politie wordt hier beschouwd als een kennisorganisatie die vanuit een bepaalde kennis enkele dynamieken in beweging zet. De politie informeert de burger en de burger informeert de politie; het is een wederzijdse samenwerking.

⁵⁴ Vrije Universiteit Brussel

Daarnaast creëerde de vroegere Politie Haaglanden, thans Eenheid Den Haag van de Nationale Politie, een Burgernet; dit is een 'systeem' waar burgers zich kunnen aanmelden; zij worden gevraagd om mee te helpen in de opsporing van criminaliteit en vermiste personen. Zij worden via een politionele meldkamer op de hoogte gebracht van de op te sporen en vermiste personen. 6% van de inwoners uit dit gebied is ingeschreven in dit burgernet.

Pro burgerparticipatie maar volgt het politieke discours?⁵⁵

Vanuit de praktijk wordt burgerparticipatie beschouwd als een gegeven waarbij kleine groepen of individuen de politie aansturen, wat vaak stoot op politieke druk. Indien bijvoorbeeld twee personen vinden dat er een snelheidsprobleem is in hun buurt en de politie objectief vaststelt (door middel van registratie) dat er geen probleem is, wordt de politie vaak gedwongen om dit probleem alsnog aan te pakken onder politieke druk. Er dient volgens een deelnemer een duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen de perceptie – wat er leeft bij de burger – en de realiteit, namelijk wat er objectief kan vastgesteld worden. Er worden vaak politieke beslissingen genomen die voorbijgaan aan deze realiteit.

Het is vanuit dit opzicht belangrijk om na te denken welke implicaties dit heeft indien men zich laat leiden door een specifiek aantal burgers? Indien er gepraat wordt over democratische politie, dan betreft dit een politie die er niet enkel is voor deze 'participerende' burger. Dezelfde vraag kan gesteld worden bij 'reassurance policing' waarbij geanticipeerd wordt op signal crimes. De burgers krijgen de mogelijkheid om 'signal crimes' te signaleren waarbij men steevast stoot op een participatie paradox (cfr. artikel); welke burgers betrek je? Dit is altijd slechts een selecte groep van burgers en dergelijke beperkte vorm van participatie is problematisch.

Het is fundamenteel om de krachten van politie en burgers te bundelen. De burgers die willen participeren moeten serieus genomen worden en het in dialoog treden met elkaar is hierbij erg belangrijk. Het betreft een wederzijdse relatie; het is een uitwisselen van informatie aan de burger maar de burger wordt evenzeer attent gemaakt op het feit hij met bepaalde problemen moet kunnen omgaan. Op de vraag: "Welke burgers betrek je?" dient een creatief antwoord te worden gezocht. Dit gaat vaak over het samenwerken met allerlei diensten en het zoeken van mensen die bijvoorbeeld in staat zijn om bepaalde minderheidsgroepen te bereiken. Zo wordt de vroegere regio Haaglanden, thans Eenheid Den Haag van de Nationale Politie, geconfronteerd met veel burgers van Poolse afkomst die vaak in groep leven en er eigen dynamieken en gedachten op na houden. Het is noodzakelijk om een brug te bouwen met deze mensen waarbij er gecommuniceerd wordt vanuit een specifiek en concreet probleem, wat als de kracht van burgerparticipatie wordt beschouwd.

Een deelnemer intervenueert en stelt dat er meer fundamentele discussies aan de basis liggen van het debat dat er gevoerd wordt. Er gaan heel wat ontwikkelingen vooraf aan deze discussie waarmee we rekening moeten houden; zowel op het historische als het culturele niveau. De veiligheid wordt gepercipieerd als zijnde toegenomen maar die veiligheid kan niet alleen door de overheid worden gegarandeerd. Het is bovendien een discussie die niet voorbijgaat aan het concept 'macht'. Wie 'policed' wie? Als burgers zoveel invloed krijgen in Nederland, wordt de vraag gesteld wanneer er zich een machtsconflict zal aftekenen tussen het bestuur, de politie en de burger. Indien er een discrepantie is tussen datgene wat de overheid wil van de politie en datgene wat de burger wil van de politie kan er een heus conflict ontstaan. Dit betreffen principiële vragen die op een bepaald moment zullen gesteld worden en die niet mogen geschuwd worden.

Deze kwestie is volgens iemand afhankelijk van hoe de overheid en de leider(s) hier mee omgaat(n). Het Gentse stadsbestuur nam dit in handen en kent tegelijkertijd een sterke participatiestijl. Het thema 'politie' wordt in een wijk bespreekbaar gesteld, wat betekent dat een breed comité, inclusief een breed middenveld (bijvoorbeeld via middenveldorganisaties worden mensen bereikt), een bepaalde politiecapaciteit ter beschikking heeft om

⁵⁵ Vanaf deze titel staat het debat neergeschreven

prioriteiten te stellen. Er wordt daarbij zowel aandacht besteed aan de politie maar evenzeer aan een brede waaier van preventiethema's. Mogelijke conflicten worden uitgelegd en allerhande zaken worden bijvoorbeeld via SMS gecommuniceerd. Dit gebeurt in Gent onder leiding van een democratisch stadsbestuur waarbij de bestuurlijke administratie de regierol heeft.

Er wordt opnieuw ingepikt op de duidelijkheid van de rollen en de mogelijke 'gap' die kan ontstaan tussen wat de overheid wil van de politie en wat de burger van de politie wil en bijkomend hoe diezelfde overheid staat ten opzichte van de burger. In Gent wordt deze 'gap' aanvaard en wordt een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid genomen. Het is pas op deze wijze dat er eenheid wordt verkregen; het betrekken van het maatschappelijk middenveld wordt beschouwd als een sterk punt.

Het is fundamenteel dat de rollen worden geëxpliciteerd: Welke positie en rol heeft de overheid? Welke positie en rol heeft de politie? Welke positie en rol heeft de burger? Door het duidelijk(er) expliciteren van deze rollen en posities kan een mogelijke 'gap' vermeden worden.

Het is tevens noodzakelijk om te beseffen dat niet iedere burgerlijke vraag een antwoord nodig heeft. Men dient zich de vraag te stellen of de burgerlijke vraag/verwachting gerechtvaardigd is? Het probleem dat hiermee gepaard gaat, is dat men deze vragen probeert te objectiveren wat een bijzonder moeilijke oefening is. De politie wordt bovendien geconfronteerd met de overheid die haar in hoofdzaak wenst aan te sturen.

De keuze voor een bepaald burgerparticipatiemodel is een keuze waarbij de bestuursstijl zeer belangrijk is. De bestuurlijke overheden dienen zich op een andere manier te positioneren en te aanvaarden dat hun rol kan veranderen. Het is de macht en het zeggenschap van de overheid dat volgens een discutant moet veranderen waarbij de overheid dienstbaar wordt ten aanzien van de burger. Er moet aan de burger duidelijk gesteld worden wat er kan en wat er niet kan. Er moet op een transparante manier worden omgegaan met de verschillende verwachtingen. Er moet daarbij voldoende worden gecommuniceerd over welke verwachtingen kunnen worden ingewilligd en welke niet.

De tweede discutant wijst op het feit dat eind jaren 1990 in Chicago de politie aan burgerparticipatie deed; in die zin dat burgers die samenwerkten met de politie voorrang kregen in de administratie. Er wordt gewaarschuwd voor dergelijke vorm van samenwerking, want zo'n vorm van participatie leunt niet aan bij 'democratic policing'. De opmerking wordt gemaakt dat er in deze workshop slechts gereflecteerd wordt over één bepaalde vorm van burgerparticipatie waarbij we ons de vraag moeten stellen: verwachten we dat de burger meepraat of verwachten we dat de burger meedoet? Het is mogelijk dat burgers informatie geven (bijvoorbeeld dat zij meepraten over de prioriteiten die moeten gesteld worden) en daarnaast kunnen burgers ook gevraagd worden om iets te doen. Het voorbeeld wordt gegeven van private veiligheidsbedrijven die burgers laten participeren in de private veiligheidszorg. Verder is er de vorm van participatie die stuur op de ideeën van Frans Denkers, waarbij zelfredzaamheid centraal staat. Dergelijke vormen van burgerparticipatie zijn vaak weinig transparant en voltrekken zich achter de rug van iedereen om. De discussie over de verhouding tussen politie, burgers en bestuur ziet er helemaal anders uit indien burgerparticipatie beschouwd wordt als veel meer dan enkel de informatiefunctie. In Nederland werd het rapport 'Veiligheidsdenken' uitgegeven door de Raad van het openbaar bestuur. Het blijft de taak en de rol van de overheid om te bepalen wat de verantwoordelijkheid is van de burger; het is de overheid die moet bepalen wat de burger kan en niet kan. Het is in een belangrijke mate de overheid die haar beslissingen ook dient te verantwoorden ten aanzien van deze burger.

Er wordt opgemerkt dat het moeilijk is om te gaan met externe partijen; er wordt verwezen naar het totale politiefcomplex waarbij er nooit iets fundamenteel werd bediscussieerd. Daardoor stootten we nu tegen enkele grenzen aan waardoor we genoodzaakt worden om het debat te voeren; deze grenzen moeten worden

aangegeven: wat is de rol van de overheid en wat is de rol van de burger? Er moet daarbij nagedacht worden over wat het uiteindelijke doel is.

De auteurs van het artikel merken op dat ze dit lieten nalezen door een bestuurskundige die hen er op wees dat de burgerparticipatie op het bestuurlijke niveau reeds een hele weg heeft afgelegd. Dit is een aspect dat we niet mogen vergeten!

Een deelnemer van de workshop verwijst naar de toestand in Amerika in de jaren 1960. Er waren toen grote conflicten in de steden en er was een grote kloof tussen de politie en de burger. Het is opmerkelijk dat het wetenschappelijk onderzoek in Amerika vaak fundamentele machtsvragen schuwt. Er stelt zich een probleem als wij allerhande politiemodellen (cfr. COP) overnemen zonder enige vorm van contextualisering. Bovendien is er veel 'peptalk' over COP-gerelateerde ideeën maar wordt er vaak vergeten dat indien er zich een reële noodsituatie voordoet, men vaak weinig 'aanvangt' met iemand die aan wijkgerichte politiezorg doet. Deze discussies zijn een klein onderdeel van het volledige debat en het is noodzakelijk dit te plaatsen binnen het raam van de architectuur en de volledige context.

Er wordt tot slot geëindigd met een kritische noot op het concept burgerparticipatie. De term 'burgerparticipatie' werd geïntroduceerd op het moment dat het vertrouwen in de politie aan het dalen was. Dit vertrouwen stond onder druk in Nederland; één van de beleidslijnen was het 'opkrikken' van het vertrouwen in de politie. De vraag dringt zich op of dit inderdaad gebeurd is en/of in alles wat er gebeurt de burger centraal wordt gesteld?

De vier maatschappelijke opdrachten van de politie

Voor de bijdrage van Jan Terpstra wordt verwezen naar zijn artikel:

Jan Terpstra (2012), The social mandate of the police. On police identity and core elements, in: E. Devroe, P. Ponsaers, L. Gunther Moor, J. Greene, L. Skinns, L. Bisschop, A., Verhage, M. Bacon (eds.), Tides and currents in police theories, Journal of Police Studies, Antwerpen / Apeldoorn: Maklu, pp. 247-262.

Discutant commissaris Frans de Ruiter spreekt de bijdrage van Jan Terpstra geenszins tegen, omdat alle elementen worden besproken die van wezenlijk belang zijn om deze maatschappelijke opdracht te verwezenlijken. Het is echter het proces van 'verwezenlijken' dat een probleem kan vormen. Er wordt geattendeerd op het feit dat er een bijzonder grote hoeveelheid aan uniformen op straat is waarbij de vraag wordt gesteld in hoeverre dit nog allemaal duidelijk is voor de burger? Het feit dat bepaalde veiligheidsdiensten 'ouderwetse' politietaken op zich nemen, creëert een negatieve perceptie.

Een tweede moeilijk gegeven is dat de Nederlandse politie toenadering zocht tot de bevolking, wat gepaard ging met het op afstand houden van dwangmiddelen. Echter is minimal policing toch ook noodzakelijk? Er is bovendien een groot geloof in de probleemgerichte actie en aanpak waarbij de vraag wordt opgeworpen of politiemensen nog de ruimte hebben om problemen op te lossen. Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar de idee dat de politie meer informatiegestuurd moet werken. Dit laat onze 'diender' minder ruimte om zelf een probleem vanuit zijn eigen expertise op te lossen. Het te sterk sturen van mensen kan contraproductief werken.

Tot slot merkt de discussant op dat de politie voortdurend bezig is met het beïnvloeden van de tevredenheid waarbij we recent vaststellen dat de tevredenheid stijgt. Zal dit niet op een bepaald moment teruggeschroefd worden en hoe gaan we daarmee om?

De vraag wordt gesteld of elke politie-inspecteur 'iets' moet hebben van deze vier opdrachten en/of dit kan gekoppeld worden aan individuen? Moet de ene inspecteur zich meer richten op een criminaliteitsbestrijdende rol terwijl de andere geen verkeersboetes moet schrijven of hoe realiseert men dit in de praktijk? Terpstra beantwoordt deze vraag door aan te geven dat deze analyse niet gemaakt werd op maat van een differentiatie van politiemensen. Sommige elementen kunnen meer aansluiten bij het ene individu en andere elementen sluiten meer aan bij iemand anders. De essentie is dat deze vier maatschappelijke opdrachten moeten gebeuren door de politieorganisatie. De vraag of een wijkagent boetes moeten kunnen schrijven, wordt positief beantwoordt. De wijkagent moet in nauw contact staan met de burger maar die moet wel degelijk ook boetes kunnen schrijven; dit is immers ook zijn bevoegdheid. In de praktijk blijkt dat dit vaak een moeilijk gegeven is voor beleidsmakers die werk geven aan de populaire wijkagent die tegelijkertijd een politionele bevoegdheid heeft en boetes moet schrijven.

Het kennen en gekend zijn van de wijkagent wordt ter discussie gesteld. Er wordt in surveys gevraagd of mensen de wijkagent kennen, wat vaak als een maatstaf wordt gebruikt in beleidsmatig onderzoek maar de vraag stelt zich evenzeer of mensen daar behoefte aan hebben. Zo blijkt dat 70% van de bevolking daar geen behoefte aan heeft. Dit wordt niettemin in tevredenheidsonderzoek als maatstaf genomen, wat toch problematisch is? Deze vier opdrachten kan je proberen te verwezenlijken maar dit dient door te sijpelen tot alle niveaus; men heeft bovendien weinig vat op hoe men deze professionaliteit verwezenlijkt. Het is vaak zo dat er slechts enkele opdrachten aan bod komen en andere opdrachten helemaal niet. Er wordt het voorbeeld gegeven van een intern onderzoek waarbij doorgaans enkel naar de legitimiteitskant wordt gekeken: er zal gekeken worden naar de aanvaardbaarheid van de inzet van middelen en er wordt zelden stil gestaan bij de symbolische functie. Goed politiewerk wordt beschouwd als politiewerk waarbij geen geweld wordt gebruikt. De opvatting dat de politie wordt beschouwd als 'je vriend' vindt een deelnemer een slechte gang van zaken. Nochtans wordt het vermijden van het geweld door de politie beschouwd als een opdracht van politiewerk, aldus Terpstra. De politie functioneert onder het bevoegd gezag, wat afhankelijk geworden is van de 'politisering'. Het wordt aangeklaagd dat veiligheid en politie worden gestuurd door datgene wat er in de media gebeurt (datgene wat door Elchardus beschouwd wordt als dramacratie). Indien de politie zich wenst te profileren als een echte professie, dan is het essentieel dat ze ook een bijdrage levert aan het denken ervan. Er wordt vastgesteld dat de politiechefs weinig bereid zijn om een duidelijke richting aan te nemen. Het is fundamenteel dat zij zich in dergelijke discussies positioneren en het is onmogelijk om zich in alle richtingen te draaien. Indien zij dit doet, komt dit niet ten goede aan haar identiteit. Er wordt gevreesd dat met de komst van de nationale politie het probleem nog groter zal worden. De samenleving lijkt afhankelijk te zijn van populistische bewegingen waardoor men met het concept 'democratic policing' alle kanten kan opgaan, maar de essentie is toch dat we dit in stand houden.

Indien we refereren naar Bittner dan is de mogelijkheid om dwang of geweld te gebruiken meer essentieel dan het eigenlijke gebruik ervan. Er is echter veel geweld tegen de politie en dit geweld wordt gebruikt op de meest onverwachte momenten. Bittner beschreef het gegeven van grootstedelijke politiekorpsen waarin het politiemangement zich distantieerde van de streetcops. Er werd gedacht dat dergelijke gang van zaken nooit zou gebeuren in Nederland en België maar dit gebeurde toch. De politie verliest op die manier haar legitimiteit. We moeten ons eveneens bewust zijn van het feit dat bijvoorbeeld New York of andere grote steden niet alleen kunnen 'gepoliced' worden door wijkagenten. De samenleving wordt geconfronteerd met problemen van allerlei aard, waardoor een politie organiseren op basis van enkel en alleen liefvallige politiemannen een illusie is. Men moet zich over een diversiteit van problemen buigen waarbij evenzeer aandacht moet gaan naar grootschalige ordehandhaving. De vier maatschappelijke opdrachten van politie kunnen daarbij in overweging genomen worden maar de vraag wordt gesteld of dit alle problemen oplost? Het voorgestelde schema met de vier maatschappelijke opdrachten wordt beschouwd als een goed vertrekpunt maar fundamentele grootschalige veiligheidsvraagstukken moeten toch gesteld worden. Durkheims idee van normen is relevant maar wat indien deze normen overtreden worden? Er dient ook iemand te zijn die deze normen handhaaft, wat Durkheim inziet. Tot slot wordt hier aan toegevoegd dat het essentieel is dat de politieleiding de problemen begrijpt.

Het wordt geïmpliceerd dat de politie 'de zaak' uit handen heeft gegeven. De spreker van deze workshop stelt dat hij onderzoek verricht in een gemeente waar de politie als het ware verdwenen is. Het betreft een grensstreek met een diversiteit aan problemen (prostitutie, drugs, georganiseerde criminaliteit, roofovervallen, ...) waar de burgemeester ten einde raad is. Hij vindt een oplossing door in zee te gaan met een privébedrijf. Een participant van de workshop problematiseert dit en stelt dat dit een uitkomst is van grote beslissingen die werden gemaakt zowel van overheidswege als van particuliere bedrijven. Het 'falen' van de politie is volgens hem een resultaat van beleid en belangenbehartiging.

Het moet mogelijk gemaakt worden om de politie bepaalde elementen meer of minder ter harte te laten nemen, echter moet de balans behouden worden en is probleemoplossing een essentiële opdracht van de politie. Het is niet omdat er bepaalde taken naar een andere actor gaan dat de politie niet meer probleemoplossend moet werken.

Governance van dirty crime

Berber Lettinga⁵⁶

Deze workshop kende twee inleiders: Lieselot Bisschop, Hogeschool Gent en Antoinette Verhage, Universiteit Gent. Hun onderzoeken komen aan de orde in:

Lieselot Bisschop & Antoinette Verhage (2012), *The complex(ity) of policing 'dirty crime'*, in; E. Devroe, P. Ponsaers, L. Gunther Moor, J. Greene, L. Skills, L. Bisschop, A. Verhage, M. Bacon (eds.), **Tides and currents in police theories. Journal of Police Studies**, Antwerpen / Apeldoorn: Maklu, 273-290.

Als discutanten traden op Johan Denolff, Directeur Financiële en Economische Criminaliteit, Federale Politie, België en Frits Vlek, voormalig Directeur van het Programma Politie en Wetenschap in Nederland. Voorzitter was Marc Cools, Universiteit Gent en Vrije Universiteit Brussel.

Gedeelde smart is halve smart. De politie staat niet meer alleen in de aanpak van *dirty crime* als transnationale milieucriminaliteit en witwassen. Gelukkig, want het ontbeert de politie simpelweg aan capaciteit en kennis om alle type veiligheidsproblemen aan te pakken. Het concept 'governance', zijnde de hybride vormen van regulering, wordt door menig beleidsmaker én politiewetenschapper omarmd als de moderne sociale reactie op criminaliteit. De vraag is echter hoe de veronderstelde gedeelde verantwoordelijkheid in de praktijk uitwerkt. Hoe effectief is het complex waarin meerdere actoren slechts gericht zijn op een deel van het veiligheidsprobleem? Is het werkelijk dat de overheid slechts een van de actoren is die hieraan een bijdrage levert of wordt in de praktijk meer verwacht van de overheid?

In de workshops over milieucriminaliteit en witwassen stond de praktijk en effectiviteit van 'governance' centraal. Bij deze vormen van 'dirty crime' gaat het vaak om grensoverschrijdende en haalcriminaliteit, die (onbewust) door meerdere publieke, maatschappelijke en private organisaties wordt gefaciliteerd.

Door Lieselotte Bisschop is de *black box* geopend van *governance* in de bestrijding van criminaliteit in afval-recycling en e-waste. In haar proefschrift heeft zij de toezichthoudende rol van allerlei type actoren en hun onderlinge interactie in het logistieke proces van deze 'vuile handel' nauw uiteengezet. Actoren als de milieu-inspectie, douane, verscheper, NGO's, politie, buitenlandse overheden; elk heeft een eigen rol in het toezicht op illegale afvalstromen. Het illegale deel van de legale handel in afvalstromen blijkt echter niet voor iedere actor even evident en/of een prangend probleem. Bisschop maakt duidelijk dat de beleving van milieucriminaliteit per actor zodanig verschilt, in samenhang met (grote financiële) belangen en gebrek aan kennis, dat sprake is van slechts een fragmentarische aanpak. Om de hybride regulering van transnationale milieucriminaliteit daadwerkelijk gestalte te doen krijgen, zou volgens Bisschop de overheid meer pro-actief en reactief moeten optreden; de overheid heeft echter weinig middelen en bevoegdheden om dat daadwerkelijk te doen. De bal ligt hierin overigens ook niet noodzakelijkerwijs bij de politie. Maar waar dan wel?

Daar waar Bisschop's onderzoek het brede spectrum van *governance* bestrijkt, is Antoinette Verhage de diepte van een 'hybride' functie ingedoken. Verhage heeft in haar proefschrift de functie van *compliance officers* bij banken bestudeerd. De *compliance officer* dient het (publiek-maatschappelijke) belang in de bestrijding van witwassen door verdachte transacties in de bankensector te melden aan de overheid. Ook vertegenwoordigt de *compliance officer* het (commerciële) belang van de achterliggende *compliance*-industrie waarin de financiële sector wordt geholpen zich te schonen van witwaspraktijken. Verhage's onderzoek naar de werking van deze functie wijst op dilemma's en tekortkomingen in dit hybride toezicht. Slechts 3.7% van de verdachte transacties blijkt uit te monden in een strafrechtelijke veroordeling. Een belangrijke oorzaak blijkt de ondermijnende logica in het meldsysteem. Een hoger aantal meldingen botst namelijk met de vrije toegang van klanten tot de bankenmarkt en met de

⁵⁶ Eenheid Oost-Nederland van de Nationale Politie.

democratische waarborgen rond verdachtmaking. De effectiviteit van het meldsysteem wordt aldus doorkruist door de onderliggende principes van de private en de publieke sector. Vragen we niet te veel van een private actor? De constatering dat het effect van hybride toezicht beperkt is, leidde vooral bij de workshop over milieucriminaliteit tot de vraag of *governance* gebaat is bij meer *government*. Moet er een internationaal overkoepelend instituut worden opgericht in de bestrijding van transnationale criminaliteit? Deelnemers vreesden echter de logheid van dergelijke organen. Eerder zou het antwoord moeten liggen bij flexibele (kleine) nationale instituten die bereid en in staat zijn informatie te delen. Ook werd gesteld dat elke actor 'gewoon' zijn verantwoordelijkheid moet pakken. Tegelijkertijd rees de vraag welke prestaties eigenlijk reëel zijn om te verwachten van een private actor als een bank of van NGO? Vooral na de workshop over compliance officers kwam de vraag op of we genoeg oog hebben voor de neveneffecten van hybride toezicht?

In beide discussies werden de baten van *governance* verkend, zijnde de gezamenlijke criminaliteitsbestrijding, een bijkomende preventieve werking, en symboolwerking. Tegelijkertijd was er scherp oog voor de kosten van toezicht op *nodal networks*. Niet alleen het financiële kostenplaatje is van belang maar vooral ook de beperkte democratische waarborgen van de rechtstaat (wie mag wie beschuldigen?). Ook werd gewezen op de negatieve keerzijde van controledrift jegens burgers die te goeder trouw zijn. Verder werd afgevraagd hoe lang een goed functionerend hybride toezichtstelsel bestand is tegen ondermijning.

Beide onderzoeken naar de uitwerking van hybride toezicht in de praktijk herbergen de waarschuwing van overschatting: overschatting van gedeelde belangen en, nauw samenhangend, overschatting van de effectiviteit in de bestrijding van criminaliteit. Een andere overeenkomst is de onderschatting van het belang van informatie-uitwisseling tussen actoren. Hierbij gaat het niet eens zozeer om informatie over verdachte individuen, maar vooral ten aanzien van de alertheid op verdachte handelingen. De onderlinge kwalitatieve feedback blijkt minimaal. Het effect is dat alleen de *usual suspects* uit het systeem worden gefilterd. Daar waar hybride toezicht enerzijds een tekort kent aan oog voor democratische waarborgen en private belangen, blijken actoren zich tegelijkertijd op deze principes te kunnen beroepen om geen verantwoordelijkheid te nemen (zoals privacy-bescherming, taakstelling).

Kortom, als de politie gezamenlijk met andere actoren criminaliteitsproblemen wil aanpakken, dan moet zij eerst weten hoe *governance* werkt en wat er precies wel of niet werkt, voordat zij kan rekenen op 'gedeelde verantwoordelijkheid'.

PANELDISCUSSIE

Glocalisation

Jannie Noppe⁵⁷ en Elke Devroe⁵⁸

Deelnemers aan het panelgesprek zijn Dirk van Nuffel, korpschef Lokale Politie Brugge, Dominique van Ryckeghem, Federale Politie België, Piet van Reenen, Universiteit Utrecht, Kees van der Vijver, Stichting Maatschappij en Veiligheid, Cyrille Fijnaut, Universiteit van Tilburg, Alain Duchatelet, Centrum voor Politiestudies.

*In deze bijdrage wordt een relaas weergegeven van het panelgesprek op het congres 'Tides and currents in police theories', dat diverse deelthema's kent. Dit panelgesprek werd voorbereid en gemodereerd door Elke Devroe en Jannie Noppe was verslaggeefster. Per deelthema werden er experten-koppels gevormd, die de teksten van Cahier Politiestudies 25 **Tides and currents in police theories**⁵⁹ op voorhand doornamen en het panelgesprek voorbereidden. Door elk koppel werden een aantal stellingen opgegeven, die aan de zaal werden getoond en waarop het groene kaartjes 'akkoord' kon worden gegaan of middels rode kaartjes 'niet akkoord'. Deze bijdrage geeft verslag van de meest belangrijke punten van elk thema's en deelthema. In eerste instantie wordt weergegeven wat elke expert over het thema te zeggen had en in tweede instantie komen een aantal aandachtspunten uit de zaal aan bod.*

1. Thema 1: Opleiding en training (Piet van Reenen & Dominique Van Ryckeghem)

1.1. Subthema 1: Academisering van het politieonderwijs

Stelling: "Er zijn geen aanwijzingen dat het politiewerk in den brede beter wordt van academisering van het politie onderwijs".

Dominique van Ryckeghem vroeg zich af of er nood is aan een universitaire masteropleiding in politiekunde voor politiekaders. Ze geeft aan dat politie leidinggevenden in verschillende disciplines thuis zijn en vandaag verschillende universitaire achtergronden bezitten. De specifieke politiekennis wordt pas meegegeven wanneer de kandidaten ze bij de politie starten. Volgens **Van Ryckeghem** is deze diversiteit en multidisciplinariteit binnen het politiekorps erg belangrijk⁶⁰. Bij het opzetten van een universitaire masteropleiding politie dreigen volgens haar deze twee elementen te verdwijnen. In de voortgezette opleidingen zie je dat er in twee kampen wordt gedacht, namelijk de zogenaamde *scientists* tegenover de politieofficieren. Deze diversiteit aan ideeën blijft volgens haar belangrijk.

Piet van Reenen vroeg zich af of 'politiemensen met een academische status' van buiten naar binnen bij de politie moeten worden gehaald of dat men beter evolueert naar een academisering van het politieonderwijs? Van Reenen is voorstander van de *academisering* van het politieonderwijs. Hij geeft het voorbeeld van Nederland, waarin de bachelor –en masteropleiding geaccrediteerd werd. Deze accreditering ziet Van Reenen als een emancipatie van het politieonderwijs. Politieofficieren die hun titel hebben behaald kunnen vervolgens doorgroeien binnen de politieorganisatie. Bovendien is er een tendens om academische kennis binnen te brengen in de politie en als politieonderwijs mee te geven aan studenten. Van Reenen stelt zich echter de vraag of empirische studies (vandaag) voldoende toereikend zijn om politiemensen toe te leiden.

⁵⁷ Onderzoekster onderzoeksgroep Sociale veiligheidsanalyse universiteit Gent.

⁵⁸ Associate professor criminologie, universiteit Leiden, Nederland.

⁵⁹ Devroe, E., et al, *Tides and currents in police theories*, *Journal of Police Studies*, 2012-4, Antwerpen / Apeldoorn: Maklu.

⁶⁰ In dit kader werd verwezen naar Otto Adang, die oorspronkelijk bioloog is en die een theorie over apen testte op openbare ordehandhaving. Zie Otto Adang (1986), *Teasing, harassment, provocation: the development of quasi-aggressive behaviour in chimpanzees*, diss. Utrecht.

De meest belangrijke aandachtspunten die het publiek aanbracht waren:

- Mensen met een universitair diploma starten als inspecteur omdat ze voeling willen krijgen met de praktijk. Deze praktijkkennis hebben ze nodig om later een leidinggevende functie te kunnen innemen.
- De academisering in Nederland is van groot belang want het geeft een toegevoegde waarde. Er is namelijk een enorme kloof tussen theorie en praktijk. In de praktijk is er geen belangstelling voor nieuwe theoretische inzichten. Met andere woorden, door academisering van het politieonderwijs wordt een toegevoegde waarde meegegeven aan de praktijk.

1.2.Subthema 2: Opkomst evidence-based policing

Stelling: "Onderzoek betreffende de politie heeft weinig te bieden aan de politieopleidingen in termen van praktisch bruikbare theorieën en/of uitkomsten van empirisch onderzoek".

Piet van Reenen geeft aan dat in Nederland resultaten van onderzoek binnen de recherche worden verwerkt. De idee van *intelligence-led policing* komt in de opleiding recherchekunde aan bod. Men verwacht dan ook dat er in de praktijk iets verandert. Dit wordt door van Reenen in vraag gesteld. Hij vraagt zich af als men zich baseert op academische/theoretische inzichten, wat levert dat dan in de praktijk oplevert.

Paul Ponsaers vraagt zich af wat de opleiding betekent. Mensen moeten leren kritisch nadenken en analyses maken op basis van onderbouwd empirisch materiaal. Hij geeft aan dat er op het niveau van een academische opleiding geen vaste recepten kunnen worden aangelerd. **Piet van Reenen** antwoordt dat wetenschappelijke kennis gebaseerd is op empirie en vervolgens leidt tot recepten voor de praktijk. Het publiek gaf aan dat Nederland een implementatieprobleem in de operatie kent. Het wordt niet voldoende gestuurd vanuit de leidinggevendens.

1.3. Subthema 3: Statelijke sturing van de politie via opleiding

Stelling: "Opleiding en management moeten ten dienste staan van de mensen op het terrein in de zin dat zij de concrete praktijk moeten faciliteren, zij het uiteraard binnen de krijtlijnen van een door de overheden bepaald beleid".

Dominique van Ryckeghem geeft aan dat wetenschappelijk onderzoek en empirie heel belangrijk is. Er worden hoge eisen gesteld aan politiemensen. Ze hebben geen eenvoudige taak en moeilijke zaken blijven vaak in de kleren zitten. Van Ryckeghem ziet een belangrijk aandeel voor de opleiding in het geven van vertrouwen, het kritisch maken van mensen, het voorbereiden op dilemma's en het leren omgaan met de sleur van de dagelijkse realiteit. Maar ook het management heeft hierin een taak, waarbij ze het belangrijk vindt af te stappen van het 'wij-zij' denken.

Piet van Reenen antwoordt dat er in België een politieke visie heerst op politie. De inhoud van de opleiding wordt politiek gestuurd en politiemensen moeten in de praktijk op die manier handelen. Dus wordt mensen in de praktijk met beleid gestuurd. **Dominique van Ryckeghem** antwoordt dat men beleid slechts kan waarmaken als problemen vanuit de praktijk ook in de opleiding worden meegenomen.

2. Thema 2: COP in Europe (Dirk Van Nuffel & Kees van der Vijver)

Stelling 1: "Het Belgische politiemodel waarborgt, meer dan de nakende "nationalisering" van de Nederlandse politie, een aanpak die stoelt op de beginselen van *Community Policing*".

Dirk van Nuffel houdt een pleidooi voor een sterk gedesorganiseerde politieorganisatie. Dit betekent een eigen eindbevoegdheid voor de lokale besturen, zowel inzake beleid als beheer.

- Aansturen vanuit het gemeentebestuur
- Band tussen gemeentebestuur en de lokale politie als basis voor geïntegreerd werken

Hij geeft aan dat men als lokale politiefchef lokaal veel meer de vinger aan de pols kan houden. Maar ook het overleg met het maatschappelijk middenveld mag niet uitgesloten worden. In het nieuwe Nederlandse politiemodel zal het volgens hem moeilijker worden om lokaal de vinger aan de pols te houden. Politie is volgens Van Nuffel evengoed een maatschappelijke dienstverlener als een handhaver en *crimefighter*. De Nederlandse politie geeft aan dat ze te weinig op de hoogte zijn van het lokale veiligheidsgebeuren. Van Nuffel stelt zich de vraag hoe dit zal evolueren met de start van de nationale politie. **Kees van der Vijver** geeft aan dat de nationale politie in Nederland voor problemen zal zorgen op de manier waarop ze nu georganiseerd wordt.

Cyrille Fijnaut is de mening toegedaan dat je de nationale politie niet in abstracte regio's moet laten zetelen, maar in de 25 grote gemeentes. Hoewel de nationale politie veel specialisme in handen heeft, vindt hij dat er totaal geen affiniteit meer is met de bestuurlijke en justitiële kant van het politievraagstuk. **Piet van Reenen** vraagt zich af of dit niet gaat over de plaats waar je de verantwoordelijkheid legt? **Cyrille Fijnaut** staat, door van dichtbij betrokken te zijn geweest bij de politieontwikkeling, nogal kritisch tegenover een radicale invulling van COP. Dit heeft volgens Fijnaut geleid tot een 'domme politie'. **Paul Ponsaers** geeft aan dat dat niet zo hoeft te zijn, dat het een keuze is die je maakt. **Kees van der Vijver** somt enkele redenen op om naar decentralisatie te gaan:

- De grote mate van specialisatie
- Geen politie meer op straat
- Verkrampde politie

Stelling 2: "Het dominante politiek discours schreeuwt om een veiligheidszorg met onmiddellijke win-effecten en lik-op-stuk-handelen. In de veiligheids-keten raakt de preventieschakel daardoor in de verdrukking".

Dirk van Nuffel geeft aan dat bij de gemeenteraadsverkiezingen in België van 2012 Veiligheid niet het centrale thema was, wel mobiliteit en betaalbaar wonen. Waar veiligheid wel aan bod kwam was de prioriteit het indijken van overlast. Is hierover geen 'moral panic' aan het ontstaan, waar men de neiging heeft tot repressief optreden en elke vorm van afwijkend gedrag gaat verGASsen⁶¹. Hij vindt dit een vorm van symptoombehandeling, waarbij men minder middelen wil vrijmaken voor proactief werk. En de burger steunt dit!

Peter Colle (stad Gent) deelt deze analyse voor de andere gemeentes, maar niet voor Gent. Gent hanteert een driesporenbeleid: (1) preventie, (2) curatie, (3) sanctionering. **Piet van Reenen** geeft aan dat een onderzoek naar de effectiviteit van de veiligheidszorg betreurende resultaten kende, door ineffectiviteit van andere middelen, van

⁶¹ De wet in België die de overlast beteugelt kreeg de naam mee 'wet op de gemeentelijke administratieve sancties', afgekort GAS genoemd.

preventieve naar repressieve middelen. **Paul Ponsaers** vraagt zich af wie de regisseur; de burgemeester moet dit proberen in de hand te houden. **Kees van der Vijver** vindt dat de politie zich in Nederland te veel aan het terugtrekken is. Fundamentele taken op het lokale niveau werden afgestoten en worden niet terug geclaimd. Zo raak je de grip kwijt en het is tevens een slechte zaak voor de informatiepositie. Moeten we dit niet anders doen? Zo wordt de wijkagent bijvoorbeeld nog steeds erg op zichzelf gelaten, dit is een gemiste kans. **Cyrille Fijnaut** geeft aan dat er in Eindhoven en Tilburg een druk heerst om repressief in te grijpen. Maar heel geïntegreerde wijken hebben volgens hem informele structuren om zich te beredderen als er overlastproblemen zijn. In gedesintegreerde wijken (met heel verschillende achtergronden) lukt dat niet op dezelfde manier. Daar moet men eerst de normativiteit terug op orde brengen, dan pas kunnen informele structuren worden opgezet.

Stelling 3: "Er is een trigger nodig in de vorm van een concreet veiligheidsprobleem om de betrokkenheid van de bevolking bij *Community Oriented Policing* vorm en inhoud te geven".

Stelling 4: "De politie staat voor een dilemma: 'meer tijd voor opsporing van georganiseerde misdaad' versus 'meer tijd voor onveiligheid aan de basis van de samenleving'".

Dirk van Nuffel geeft aan dat er een enorme druk bestaat voor aanpak van grotere criminaliteitsvormen (niet-lokaal, nieuwe criminaliteit). Er wordt meer risicomijdend opgetreden (vb. bij openbare orde problemen worden meer mensen opgeroepen). We zien door politisering politie meer wegtrekken uit de preventie en uit wijken ten voordele van het bestrijden van zware georganiseerde misdaad. Er moet gekozen worden voor een meer structurele aanpak. Het publiek geeft aan dat het niet gaat om een "of-of" verhaal, maar om een "én-én" verhaal. **Guus Meershoek** vindt het een artificiële tegenstelling:

- Er is altijd een tekort aan personeel.
- Er moet een goede belangenafweging gemaakt worden (en inventief nagedacht worden).

Frits Vlek vindt deze tegenstelling een beetje achterhaald. De politie is zijn relatie met de basis kwijtgeraakt en met de kennis die daar verzameld moet worden. Dit moet hersteld worden, maar dit is een ingewikkeld karwei.

3. Thema 3: Global Crime (Alain Duchatelet & Cyrille Fijnaut)

Stelling 1: "Het is opmerkelijk dat de politieorganisaties de laatste jaren niet enkel in Australië en Luxemburg maar ook in Nederland, Schotland en de Scandinavische landen op een vrij vredelievende wijze werden eengemaakt. De drijvende krachten achter die merkwaardige evolutie zijn enerzijds de steeds sterker geïntegreerde werking van en technologische revolutie binnen de Westerse maatschappijen en anderzijds de economische, financiële en fiscale crisis".

Cyrille Fijnaut werpt op dat Jack Greene geeft een heel Amerikaanse visie meegaf. Het is opmerkelijk volgens hem dat je in verschillende landen een samenvoeging ziet van politiekorpsen. Dit zijn vrij structurele ingrepen, die volgens de geschiedenis niet zomaar voor zich spreken. Het gebeurt niet overal, maar waar het gebeurt is er een soort eenmaking van politie doordat onze samenleving geïntegreerd raakt, door technologische evoluties. Politie kan dat niet meer 'handelen' en moet ook op een hoger niveau gaan werken. Soms zijn er echter zware incidenten nodig alvorens iets dat hangende is, geïmplementeerd wordt. De stelling is dus: In de ontwikkeling zijn er wel gemeenschappelijke noemers, maar je mag nooit de contextuele achtergrond vergeten.

Alain Duchatelet was vrij nauw betrokken bij de Belgische hervormingen. De eerste keer dat er hierover sprake was, was in 1988, door Tobback. De rijkswacht was inefficiënt, de gemeentepolitie was te zwak. Er werd gesteld dat de gemeentepolitie sterker gemaakt moest worden om ze dan vervolgens te laten samenvloeien met de rijkswacht. In België werd gereorganiseerd omwille van een gebrek aan communicatie tussen verschillende politiediensten (zie ook Frankrijk). Vandaag is het niet meer mogelijk om de politie te organiseren op basis van de middelen van voorheen. Op die manier kan de georganiseerde misdaad volgens hem niet bestreden worden. **Paul Ponsaers** vermeldt dat in welk bestel politie ook mag werken, er zich verschillende functionaliteiten voordoen op andere territoria. Het deeltje wijk is bijvoorbeeld noodzakelijk, want de verschillende functionaliteiten bevinden zich op diverse schalen. Maar, wie de portefeuille draagt bepaalt (België ≠ Nederland). **Cyrille Fijnaut** geeft aan dat we sterke nationale politiestructuren zullen krijgen. Maar in België stelt zich naar de toekomst de vraag: een nationale of een Vlaamse politie? Het argument geldt in twee richtingen. Fijnaut is altijd voorstander van nationale politie geweest, maar met lokale ankerpunten, een lokale inbedding van de politie tot in de wijken (belang van wijkwerking). De verschillende politiefuncties (vb. wijkteam, recherche, ...) moeten volgens hem kunnen samenwerken en op elkaar terugvallen.

Stelling 2: "Het concept *Global crime* staat voor een reeks verschillend" en ingewikkelde fenomenen. Zij hebben echter allen een lokale dimensie als gemeenschappelijk kenmerk. De aanpak van 'global crime' vereist dus eerst en vooral slagkrachtige nationale bestuurlijke en gerechtelijke politieoverheden. In tweede orde zijn sterke en integere samenwerkingsinstellingen zoals Interpol en Interjust nodig om de grenzenkloof tussen hen te overbruggen".

Cyrille Fijnaut geeft aan dat als we democratische rechtstatelijke verantwoordelijkheid willen dragen, het politiecomplex dient getemperd te worden. Hoe meer de globalisering doorgaat, hoe hoger de nood aan een sterke staat (en dus hoe meer de natiestaat zal winnen). Georganiseerde misdaad is heel lokaal, ook al gebeurt het in wereldwijde netwerken. Er is in veel opzichten een lokaal probleem. Daarom hebben we sterke nationale en politieke en justitiële diensten nodig. Fijnaut pleit voor een sterke nationale politie met lokale ankerpunten om *global crime* aan te kunnen.

Alain Duchatelet vraagt wat nuancering: ook lokaal moeten de entiteiten (de steden) daar voldoende oog voor hebben. Bovendien is dat heel moeilijk aangezien ze maar een deel van het verhaal kennen.

- We zijn de internationale criminaliteitsaanpak aan het overstructureren.
- Men creëert *bottlenecks* voor internationale samenwerking.

Duchatelet pleit voor meer procedures in plaats van meer structuren (zoals op het nationale niveau).

DISCUSSIEFORUM

Comparative perspectives on the policing-science nexus

Marleen Easton⁶² & Lieselot Bisschop⁶³

Introduction

With an international group of academics working in the field of policing attending the conference *Tides & Currents on Police Theories* in Deinze near Ghent on December 12th and 13th 2012, there was a great opportunity to hold a discussion forum on the nexus between policing and science in the lead up to this conference.

Representatives of respected institutes⁶⁴ such as the Australian Research Council *Centre of Excellence in Policing & Security* (www.ceps.edu.au), the *Scottish Institute for Policing Research* (www.sipr.ac.uk), The *British Police Foundation* (www.police-foundation.org.uk), the *Dutch Foundation for Society and Safety* (www.maatschappijveiligheid.nl) and the *Flemish Centre for Police Studies* (www.politiestudies.be) were invited as panelists to this meeting to discuss a number of 'hot topics' and contemporary challenges at the intersection of policing and science. Registered participants of the conference *Tides & Currents on Police Theories* were invited to take part in the discussion forum⁶⁵.

The discussion forum dealt with the following questions: (1) How can we strengthen the ties between the worlds of practice and research?; (2) How can we operationalize research into practice?; (3) How can we do more with less in the age of austerity?; (4) 'What are the structural prerequisites for continuing the policing-science nexus?'

The main objective of the discussion forum was to take advantage of this unique gathering of senior scholars and practitioners to think out of the box and to try and learn from each other on these issues. The importance of fostering the police-science nexus is in the further development of the police as a profession and the continued development of policing as a field of academic study.

The discussion forum began by referring to the following well-known and widely used dialogue between a practitioner and an academic.

Academic: *Why do the police ignore research findings?*

Police: *Why don't researchers produce useable knowledge?*

Academic: *Why do the police always reject any study that is critical of what they do?*

Police: *Why do researchers always show the police in a bad light?*

Academic: *Why don't police officers ever read research reports?*

Police: *Why can't researchers write in plain English?*

Academic: *Why are the police so bloody defensive?*

Police: *Why are researchers so bloody virtuous?*

Academic: *Why are the police unwilling to examine their own organizational performance?*

⁶² Prof. dr. Marleen Easton is professor at the research group *Governance and Policing Security* (GaPS) at the *Associated Faculty of Business and Public Administration of University College Ghent* and guest-professor at the *Faculty of Economics, Ghent University*, and the *Ruhr University Bochum* (Germany). marleen.easton@ugent.be; www.gaps-ugent.be

⁶³ dr. Lieselot Bisschop is researcher at the research group *Governance and Policing Security* (GaPS) at the *Associated Faculty of Business and Public Administration of University College Ghent*. She is also visiting fellow at the *University of Calgary* (Canada). lieselot.bisschop@ugent.be; www.gaps.ugent.be

⁶⁴ More information on the background of these institutions can be found in annex 1. The information provided has been validated by their respective directors.

⁶⁵ Participants to this discussion forum were: Matthew Bacon, Lieselot Bisschop, Simon Bronitt, Monica den Boer, Arne Dormaels, Alain Duchatelet, Marleen Easton, Nick Fyfe, John Graham, Jack Greene, John Hawkins, Alistair Henry, Simon Holdaway, Tim Hope, Saskia Hufnagel, Henk Huisjes, Janine Janssen, Joachim Kersten, Peter Manning, Lodewijk Gunther Moor, Martine Pattyn, Paul Ponsaers, Joanna Shapland, James Sheptycki, Philip Stenning, Joris Verkest.

Police: *Why are researchers unwilling to produce information that a practical person exercising power can use to change a limited aspect of the organization instead of theoretical and explanatory structures of no use to the problem-solver?*

Academic: *Why do the police insist that they know better, when the researchers are the experts in knowledge construction?*

Police: *Why do researchers write recipes when they can't even cook?*

(MacDonald in Bradley & Nixon, 2009: 427)

Macdonald was a UK commentator working in the field of police research. He made a parody of the conversation between the research community on the one hand and the policy/practice community on the other hand. It is referred to as the 'dialogue of the deaf' as it indicates some of the main differences between research and practice.

The discussion forum was an attempt to address these issues by taking into account the times of austerity. In what follows, the core ideas expressed during the discussion forum are summarized. More in particular, this article addresses the issues of which cultural and institutional barriers are encountered and continues by discussing the key enablers to bridge the gap. We took the liberty of integrating the comments of the different presenters and participants. We are of course indebted to them for providing the ideas that build this article.

What are the cultural and institutional barriers in the police-science nexus?

According to Simon Bronitt the main challenge within the police-science nexus is not so much a 'dialogue of the deaf' but a 'dialogue of the hard-hearing'. It is a dialogue made difficult by different expectations, work realities, interests and appreciations. Several participants of the discussion forum agreed that the difficult communication between police and academia has been around for decades. Despite continued closing of the gap between police and science, the continued dialogue between the two is crucial. The challenge is in communication being misdirected and/or misapprehended. Police traditionally see the academic comments as an attack on their approach, whereas academics feel the police critique their expertise. Building trust between the two is therefore essential.

On the one hand, police often have long lists of things they want to see addressed, which are all deemed equally important. They have high expectations in linking scientific evidence to their practice, expecting science to offer precise answers to a variety of questions. *"Take the example of how best to save the planet. If you leave the answer up to a computer, the best solution will most likely be the elimination of the human race. This highlights how power can be extremely unreceptive exactly because policy decisions also need to be value-based and not only evidence-based."* (Stenning, P.). It is unrealistic to answer to this tremendous need for evidence-based policing and we might even be witnessing the over-peddling of the evidence-based policing model. The biggest challenge in policing is dealing with the uncertainty and complexity and making decisions within that context (Bronitt, S. & Ponsaers, P.).

On the other hand, academics should also be aware not to overpromise on research deliverables. They need to be willing to look in the mirror and be honest about the own limitations. To take it a step further, this requires mutual understanding amongst academics about the own profession and the competition that characterizes it. Before doing research on the police, an academic needs to be aware of the purpose. This requires academics to not see the police as object of study but rather as a partner in research projects (Ponsaers, P. & Bronitt, S.).

Police and academia are also faced with different work realities. Academia is a world dominated by the need to publish and the horizontal validation by peers. Police organizations are characterized by hierarchical decisions and answers to questions are not necessarily publicized. (Ponsaers, P.).

Another challenge that was identified is the discrepancy between the practice of police policy making and the reality of research. Policy makers need to work within an inherently political context. "*Within this context, research is a nuisance or an inconvenience at best. A policy maker might need to start with the answer in mind and then look for research that matches this. Policy makers might even choose for the option which is not supported by the majority of studies, despite them accepting the existence of this evidence.*" (Graham, J.). In other words, the inherently political context requires policy recommendations to be fit to the facts in order to legitimize the solution.

What are key enablers to bridge the gap?

The above identifies the lack of trust, transparent communication and mutual understanding as the most important barriers in the police-science nexus. Obviously, the key enabler to bridge the gap is fostering trust, transparent communication and mutual understanding between academics, police practitioners and police leaders. The following examples of enablers were mentioned in the discussion forum: embedded cops and researchers; reciprocal and long-term network structures; fostering the translation of research into practice; police education; respecting each other's independence; and holding each other to account. In what follows, we elaborate each of those.

Embedded cops and researchers

The key enabler that was addressed in the discussion forum is getting to know the other world by experiencing it. Throughout the institutes several initiatives have been set-up to foster, on the one hand, the embedding of police officers within research institutes, and, on the other hand, the embedding of academics within police organizations.

Police officers can go on secondment to CEPS, which is considered very useful in building trust. These secondments are embedded cops who work full time as a researcher. At the same time, they function as liaison officers to the police organization. These embedded cops are paid by the police and follow the same ranking or evaluation system as within the police organization. Through this initiative, also police leaders are involved in research and this allows for better access to the police organization. In view of recruitment, the secondment is advertised within the police organization. The selection and appointment is done by a joint team of academics and police officers. A similar initiative exists in Scotland, where SIPR considers practitioner fellowships a key enabler in bridging the gap between police and academia. These practitioner fellowships refer to partnerships between a police officer and a university to foster the literature review and research skills needed for a particular project. Past fellowships dealt with finding new ways to train police officers for hostage negotiations and developing a cultural map of policing in Scotland. Practitioner fellowships allow research results to be much higher in value for practitioners whereas the costs to fund the research are kept low. Also in the Netherlands a similar initiative exists with police students who take up roles as police researchers. This is considered relevant for both police and for the methodological quality of their studies. By involving police officers in research, there is a better guarantee that the questions addressed will be relevant for the police.

On the other hand, also the embedding of academics within the police organization can be a key enabler in bridging the gap between police and academia. Embedding academics in police practice is essential because these 'pracademics' are good ambassadors. The Scottish example for this is the internship for PhD students. These internships are jointly funded by the research council and the Scottish police. PhD students are expected to work within the police organization for three months which allows for interactional expertise. The interns get an extra three months added to their PhD research. In the discussion it became clear that there is room for further exploration of the embedding of academics within the police organization. This could involve both early and later career researchers.

It is deemed crucial for them not to leave the police organization after a short time, but try and contribute to it. It requires being present in an agency in the long term to get on a first name basis. *"Doing police research helps develop the police organization as well as police education, although realizing this is a challenge."* (Den Boer, M.).

In sum, the participants in the discussion forum saw the benefits of researchers getting a feeling of the police organization as well as police officers getting to know academia. A final warning was issued that 'embedding' may have a negative connotation of going to a 'hostile' environment.

Reciprocal and long-term network structures

A second enabler for good contacts between police and academia is the possibility of meeting each other regularly. *"Recognition is needed from both academics and police officers that the police-science nexus requires mutual trust. This implies regular contact and a considerable time investment, because building trust is a long-term process."* (Ponsaers, P.). By establishing reciprocal and long-term network structures trust can be built. *"This is important because research becomes part of the police when police leaders are in the room."* (Fyfe, N.). There is also value in interconnecting police organizations and universities across national borders. *"Despite the difficulties encountered in existing networks (e.g. CEPOL), these initiatives have shown the benefits of cross-border and comparative networking"* (Den Boer, M.).

This second enabler also requires academics to cross interdisciplinary boundaries in developing network structures. *"Currently, social science institutes compete with each other, but despite this inevitable competition for bids, they should foster cooperation, especially in face of the fierce competition of exact sciences in policing matters."* (Bronitt, S.). There are many multivariate problems to be addressed and this requires the absence of univariate ideas about sciences as well as police. In this respect, involving the broad range of sciences is useful to strengthen the policing-science nexus.

Fostering the translation of research into practice

The dissemination of research findings to practitioners is another enabler to bridge the gap between police and academia. However, this is not an easy task. Media attention usually helps, but more is needed to foster the translation of research into practice.

The unique position of *The Police Foundation* is interesting in that respect. *"The Police Foundation sees it as its job to foster the impact of research on policy and practice and to foster the use of research in policy making. In this, we use what exists, without creating new knowledge. In the end result, research evidence might only be a small part, because the majority needs to be practically applicable. The main idea is that even this small contribution has the potential to impact practice and, in the long run, potentially change the culture."* (Graham, J.).

Academics for a long time did not see the importance of translating findings to practice and were not stimulated to do so. *"This has changed in Scotland now that research is also evaluated based on the impact it has on policy and the extent to which it is used by practitioners."* (Fyfe, N.). Fostering the translation of research into practice requires the nurturing of relationships with the key stakeholders and communicating scientific knowledge in digestible forms. This can enable organizations to be successful not only in reporting about research, but in creating nodes of conversations between those who would not otherwise communicate.

Police education

Another enabler to bridge the police-science gap is the continued development and improvement of police education. The participants of the discussion forum found it important to sustain efforts for good police education. Police officers often already do research, but through the involvement of academia in police education improvements could be made in methodology and in the interpretation of results. The Netherlands are an interesting example in this area because the police-science nexus is fostered through the appointment of chairs working 50% for

the *Police Academy* and 50% within their own university or practice. *"This liaises policing with academia"* (Den Boer, M.). Despite the influence of the Bologna process, not all countries have taken the initiative to get their police education on board. *"In Belgium, there is no possibility to have a professional master as exists in the Netherlands. There are too many differences across the EU."* (Ponsaers, P.). Several participants were of the opinion that police education can foster the relationship between both worlds, but this will require the (continued) development of police education in close cooperation with police researchers.

Respecting each other's independence

Above it was explained that there is a cultural and institutional barrier between police and academia in their different work realities, interests and appreciations. In view of bridging these differences, the participants of the discussion forum deemed it essential to respect each other's independence and embrace the differences. A particular concern lies with guaranteeing the independence of research findings. It was deemed that the best guarantee is in doing research within an academic environment, because these are most independent from the political maelstrom and the influences of policy. However, big improvements have been made in police education, helped by science so it is important not to depreciate their value. The interest can be with police effectiveness as long as it does not go hand in hand with compromising academic independence. The concern is with the effect of power on knowledge, which comes with dangers for academics and their independence but equally for practitioners who risk investing all their energy and may be 'led along'. To that end it is essential to educate both academics and police on the nexus between them. It requires those involved to understand processes of communications and appreciate the limits of each partner. This also implies that academics should be aware of how they perceive researchers that work in police organizations. Researchers who have been 'embedded' in the police organization are often thought to have 'gone native', perceived to have lost their academic critical sense. *"It is about 'living apart together', with our own integrity and our own independence, but fostering a realistic understanding about each other's perspective."* (Janssen, J.).

Holding each other to account

Several participants of the discussion stressed that the police-science nexus is first and foremost about democratic policing, about having the citizens as a first concern. *"Besides fostering the translation of research into practice, academics need to have police look in the mirror about the social function of policing, not merely about its structure."* (Gunther Moor, L.) It might require academics to take hidden police work into the lights of day. *"Ethnographic research of the first years did exactly that. Academic research is not about the 'one truth', it is about debate, also theoretical debate, until proven wrong, it is a process of critical thinking and evaluation."* (Sheptycki, J.). This implies that within the police-science nexus, each of the partners should be holding to other to account.

Concluding thoughts

Providing information on the background of the Australian Research Council *Centre of Excellence in Policing & Security*, the Scottish *Institute for Policing Research*, The British *Police Foundation*, the Dutch *Foundation for Society & Safety* and the Flemish *Centre for Police Studies* made clear from the start that each of the institutes differ in terms of their mission, administrative support, structure, funding, role for police representatives, research, publications and events. Nevertheless, the institutes share similar concerns towards the relation between police and academia. Although this relation is no longer considered to be a 'dialogue of the deaf', participants agreed on it being a 'dialogue of the hard-hearing'. There is a consensus about the lack of trust, transparent communication and mutual understanding as the most important barriers in this relationship.

Depending on the specific context in which the institutes function and the means they have available, different initiatives are being developed to move away from the 'dialogue of the hard-hearing'. Embedded cops and researchers; reciprocal and long-term network structures; fostering the translation of research into practice; police education; respecting each other's independence; and holding each other to account are the most important enablers that were mentioned during this forum. Despite these initiatives to bridge the gap between police and

science, there is still room for improvement. It is worthwhile to keep the topic of this discussion forum on the agenda of both the police and academia in order to make progress in the years to come. This is especially true in an age of austerity which has a profound impact on both worlds.

We conclude this article by mentioning the optimism and enthusiasm that was expressed during this discussion forum. We detect openness to further exchange ideas and practices and eagerness to learn from each other. There is no doubt that the discussion on the nexus between police and academia will be continued between the participants and their networks. Indeed, we intend for this discussion to continue and hope this text can be a first step in further nurturing the enablers mentioned earlier.

Annex 1 : Overview of the institutions

The following information has been validated by the directors of each institution.

Australian Research Council Centre for Excellence on Policing & Security

Website	www.ceps.edu.au
Country	Australia
Since	2007
Founders	Griffith University with Australian National University, University of Queensland and Charles Sturt University
Director	Professor Simon Bronitt
Mission	To boost policing and security research capacity in Australia amid the growing complexity and internationalization of transnational crime in the post 9/11 environment
Administrative support	CEPS is administered by Griffith University in Brisbane and operates across four University Nodes (Australian National University, University of Queensland, Charles Sturt University & Griffith University).
Structure	<p><u>International Advisory Board</u> provides strategic advice to the CEPS Executive, and facilitates improved and new links with government, industry, research institutions and other stakeholders. The membership of the Board changed in 2010, with a reduction of university representations. This is in line with the recommendations from the ARC Review in 2009 to include greater external input on vision and expertise.</p> <p><u>Research Advisory Committee</u> focuses on (1) strategic decisions for new projects, (2) new opportunities in research collaboration, (3) project progress and achievement of milestones; and (4) liaises with other academic, industry and international stakeholders involved in projects relevant to the work of CEPS. Meets twice a year.</p>
Funding	Australian Research Council and Industry Partners
Role for police representatives	Advise on research, close cooperation about ongoing projects, full time police secondments into CEPS etc.
Research	<p>CEPS funds research, in close cooperation between police organizations, universities and other partners and has several research programs running:</p> <p><u>Vulnerable communities</u>: seeks to better understand the spatial and temporal dynamics of communities vulnerable to growing levels of crime, disorder, inter-group violence and inter-group hostility. It is also concerned with empirically testing innovative policing approaches for creating greater citizen perceptions of police legitimacy in highly volatile and disadvantaged communities.</p>

Annex 1 : Overview of the institutions

The following information has been validated by the directors of each institution.

Extending frontiers: deals with emerging issues of governance, police-led peace building, state capacity, and identifying and neutralizing new threats resulting from structural changes in the Asia-Pacific and global international security systems.

Governing for security: covers a diverse range of projects and disciplines, linked by a focus on the changing techniques and patterns of regulation related to security and policing in its broadest sense.

Attacking Serious Crime and Organized Crime: addresses some of the most significant criminal justice threats facing Australia and the region. Projects under this Program draw across many of the key disciplines represented within CEPS, and apply them to acquiring more knowledge about the attributes of effective detection, as well as identifying new strategies for the prevention or disruption of serious and organized crime.

Integration and implementation: comprises two projects, which together provide concepts and methods for supporting decision makers and practitioners who have to act on policing and security problems with the best available understanding about the problem and the remaining unknowns.

Initiatives on the police-science nexus

CEPS has developed an extensive network of industry and international partners, collaborators and researchers. These partnerships provide a critical framework for researchers and students to undertake highly innovative, inter-disciplinary and collaborative research internationally and nationally, and enable a high level of interaction between researchers, students, government and industry, enriching the research and policy impact outcomes of CEPS.

Practitioners-in-residence work shoulder-to-shoulder with CEPS researchers helping to transfer knowledge between the research and industry environments.

Appointing Police fellows which strengthen the relation between the Queensland Police Service and CEPS

Publications

Annual Reports, Briefing Paper Series, CEPS Research Quarterly, Program Publications, CEPS Policies & Strategic Plan. CEPS website and Facebook. Subscribe to publications at ceps@griffith.edu.au

Events

- Presentations about contemporary issues, trends, etc.;
- book launches;
- conferences & International workshops.

Annex 1 : Overview of the institutions

The following information has been validated by the directors of each institution.

Scottish Institute for Policing Research

website www.sipr.ac.uk

Country United Kingdom

Since 2007

Founders 12 Scottish Universities and Association of Chief Police Officers in Scotland (ACPOS)

Director Prof. dr. Nick Fyfe

Mission

- (1) To undertake high quality, independent research of relevance to policing in Scotland;
- (2) To engage in a range of knowledge exchange activities in order to strengthen the evidence base on which policing policy and practice are developed and to help the police meet the challenges of the 21st century;
- (3) To provide a single focus for policing research in Scotland in order to foster the development of national and international links with other researchers, policy makers and practitioners involved in policing research to achieve international excellence for policing research in Scotland

Administrative support Administration located at University of Dundee.
Consortium of Higher Education Institutions involved are Abertay Dundee, Dundee, Edinburgh, Edinburgh Napier, Glasgow, Glasgow Caledonian, Heriot-Watt, Robert Gordon, St Andrews, Stirling, Strathclyde, and The West of Scotland Universities

Structure The activities of the Institute are structured around **three thematic networks: Police-Community Relations, Evidence & Investigation and Police Organization**. Each network is headed by an Associate Director who is assisted by a Steering Group comprising university and police representatives. The overall strategic direction and development of the Institute are the responsibility of the Executive Committee who report to a Board of Governance, comprising the Principals of the collaborating institutions and Her Majesty's Inspector of Constabulary. An Advisory Committee comprises senior national and international figures from the research, policing and public policy communities.

executive committee: overall responsibility for ensuring that the Institute meets its key objectives in relation to research, knowledge transfer, capacity building and long term sustainability

international **Advisory Committee** comprising leading researchers and senior members of the policing and policy communities from the UK and Europe has been appointed to advise on the strategic direction of SIPR with respect to its key aims of conducting relevant research, making evidence-based contributions to policing policy and practice, and capacity building. The Advisory Committee also helps identify opportunities for SIPR to engage in research and knowledge transfer activity in partnership with others at both national and international levels.

Annex 1 : Overview of the institutions

The following information has been validated by the directors of each institution.

Funding	Scottish Funding Council, Association of Chief Police Officers in Scotland and the consortium universities.
Role for police representatives	Police representatives play a key role at all levels of the management structure of SIPR. Within the research networks, there is a senior (ACPOS rank) police representative on each network steering group whose role includes bringing forward proposals for research from within the police service and helping facilitate access to police personnel and data for researchers undertaking research projects. These police representatives also sit on the Executive Committee so have a role in developing the strategic research direction of SIPR. Her Majesty's Inspector of Constabulary is a member of the Board of Governance and provides input on the way SIPR is impacting on policing in Scotland.
Research	SIPR has limited resources to directly fund new research projects. Initially most of this funding was tied to Post-Doctoral Research Assistant and PhD studentship projects developed in collaboration with the police. Now SIPR runs two research competitions (one for small grants of up to £3K and one for larger grants (up to £50K) for which projects must be aligned with the strategic priorities of the police service. In addition SIPR has some funding to support Practitioner Fellowships for those wishing to undertake a piece of supervised research within one of the participating universities.
Initiatives on the police-science nexus	<p>There are a number of different ways in which SIPR can help those wanting to do research on policing in Scotland:</p> <ol style="list-style-type: none">(1) It can provide information on recent and on-going research on policing in Scotland and help identify researchers with expertise in particular topic areas;(2) It can help facilitate access to relevant police personnel and police data;(3) It can provide resources for a range of different types of research, from three year PhD studentships, to shorter Practitioner Fellowships aimed at police staff and others working in the policing field who wish to spend time at a university undertaking a piece of supervised research;(4) By being the national focus for policing research Scotland, SIPR can help develop collaborative research networks nationally and internationally. <p>Promoting and facilitating innovative ways in which knowledge can be exchanged between researchers and the police service is one of SIPR's major concerns. The website has an important role to play in this as a location where the findings of recent research can be posted. There is also a Policing Research Seminar series where researchers and practitioners can meet to discuss relevant research, an Annual Policing Lecture and Research Conference, and a SIPR Newsletter that is distributed to a wide range of UK and overseas researchers, practitioners and policy makers. SIPR's close links with the Scottish Police College also ensure that any research that has implications for training can be fed into relevant College courses.</p>

Annex 1 : Overview of the institutions

The following information has been validated by the directors of each institution.

Memorandum of understanding between SIPR and ACPOS:

(1) address the relationship between SIPR and ACPOS in the context of their joint desire to work together in a spirit of cooperation and collaboration in order to make significant contributions to the evidence base for policing policy and practice in Scotland, and develop Scotland's national and international reputation for policing research;

(2) facilitate co-operative working between the police service and SIPR. It is expected that this will encourage the enhanced contribution of academic knowledge, experience and expertise, as brought together through SIPR, to policy, procedure and practice within the police service;

(3) seek the development and enhancement of the capacity of the Scottish higher education sector to undertake high quality, relevant research on policing. This will be achieved through the immediate recruitment to Scottish HEIs of new, permanent academic staff with expertise in policing; post-doctoral researchers linked to the three research networks, and the longer-term development of early career researchers initially through a programme of doctoral scholarships.

Memorandum of Understanding between SIPR and Scottish Police College.

To support the integration of research into police training and education and to work in partnership to develop professional education opportunities for those working within the police service.

Scottish Institute for Policing Research (SIPR) Postgraduate Diploma in Policing Studies is a collaborative initiative involving contributions of modules by a consortium of universities and has been developed in close cooperation with the Scottish Police College. The programme will draw on the world-class expertise of Scotland's universities and will provide an innovative, relevant, and interdisciplinary programme for all those involved in policing.

Publications Annual Reports, Research Summaries, SIPR Briefings, Practice Notes, Flyers, Newsletters, Bibliography of research (full text)

Events Conferences & research seminars

Annex 1 : Overview of the institutions

The following information has been validated by the directors of each institution.

Police Foundation

Website	www.police-foundation.org.uk
Country	United Kingdom
Since	1979
Founders	Lord Harris of Greenwich
Director	John Graham
Mission	Independent think tank focused entirely on developing knowledge and understanding of policing and crime reduction and challenging the police service and the government to improve policing for the benefit of the public. The Police Foundation acts as a bridge between the public, the police and the government, while being owned by none of them. The Police Foundation's Mission is: (1) To pose challenging questions and promote debate on policing, police reform and tackling crime, (2) To provide commentary, knowledge and insight into contemporary policing issues, (3) To improve practice in policing and crime reduction through research, consultancy and training.
Administrative support	Staff at PF office: director, deputy director, finance director, 2 senior research and development officers, legal and policy analyst, communications officer, office manager, 2 interns.
Funding	Independent (charitable trusts and foundations, corporate sponsorship, donations etc.).
Role for police representatives	Close cooperation, training, etc.
Research	Major four year research and development project on police effectiveness and crime reduction (see below). Other research conducted by the PF includes a scoping study on the policing of young adults and a major project on police complaints.
Initiatives on the police-science nexus	<p>Oxford Policing Policy Forum, sponsored by Capita, is a joint initiative of the Police Foundation and the University of Oxford. Its aim is to create an opportunity for stakeholders from a wide range of interest groups, including the police, government, other criminal justice agencies, the voluntary and private sectors, academia and the media to discuss fundamental issues under 'Chatham House' rules.</p> <p>Police Effectiveness in a Changing World: four year project on police effectiveness in a rapidly changing world. Through the project, the police will identify how they, together with other agencies and the public, can best tackle crime at a time of unprecedented socio-economic, technological and political upheaval.</p> <p>Independent Commission on Youth Crime and Anti-Social Behaviour, chaired by Anthony Salz, Vice Chair of Rothschild Plc.</p>

Annex 1 : Overview of the institutions

The following information has been validated by the directors of each institution.

Initiatives on the police-science nexus	<p>Northern Ireland Review of Youth Justice, chaired by John Graham, Director of the Police Foundation.</p> <p>The Police Foundation regularly responds to government consultations, independent reviews and white papers on criminal justice and policing issues.</p>
Publications	<p>Independent inquiries which led to important changes in legislation, policy and practice: Youth Crime and ASB/Crime, courts and confidence/Misuse of drugs/Roles and responsibilities of the police.</p> <p>Briefings: independent assessment of specific aspects of policing. Each edition gives a balanced and authoritative statement on a specific aspect of policing. Briefings provide a short yet comprehensive and accessible analysis of a key issue, such as stop and search or stalking. They are aimed at practitioners and policy makers, police officers and staff, police authority members, politicians, academics, journalists and the general public.</p> <p>Roadcraft and Motorcycle Roadcraft: Police Drivers' / Riders' Handbooks used by all trainee Police drivers and riders.</p>
Events	<p>Annual Conference, sponsored by British Telecom. The last conference, held in October 2012, was entitled 'Connecting the Police and the Public', while the 2 previous conferences were on police effectiveness and policing in a recession (ppt presentations available online).</p>
Training	<p>In addition to Roadcraft, the PF provides training on performance management and the use of research and statistics in policing.</p>

Annex 1 : Overview of the institutions

The following information has been validated by the directors of each institution.

Dutch Foundation for Society & Safety

Website	http://www.maatschappijveiligheid.nl
Country	the Netherlands
Since	1986
Founders	A number of Dutch police chiefs, Chairman Prof. Pieter van Vollenhoven, LL.M
Director	Mrs. I.M. de Jong, MA
Mission	Independent organization which fuels the debate on security/safety issues. The foundation critically assessed the developments in both physical and social security/safety, looks to identify to cause of the problem and gives advice to responsible actors. In this way the foundation intends to contribute to the public debate about improving safety concerns in the broadest sense.
Administrative support	Independent secretariat
Structure	Board & Management; expertgroup 'security and safety explorations'
Funding	Independent, possibility to become 'friend of the foundation' by means of a donation. Donations from several institutions and companies.
Role for police representatives	A police chief always is member of the board.
Research	The foundation has a own research agenda. Each research project needs extern funding. The foundation supports research and does not have own researchers employed.
Initiatives on the police-science nexus	Since 1988 a Chair 'Police & Security Studies' at the Vrije Universiteit Amsterdam, department of Public Administration. Publication Price of the foundation over a period of two years. Recent topics: whistleblowers, piracy, civilian courage, personal responsibility for the safety / security of organizations, balance of responsibility between the government and citizens / organizations, police reference framework, the right to truth, voluntary police, community policing officers, aggression against public safety and security servants, respect and appreciation of public safety and security servants, food safety, safety and security in public transport, patient safety.
Publications	Cahiers Politiestudies / Journal of Policestudies (in cooperation with CPS), own publication series. European Journal of Policing Studies (EJPS) forthcoming September 2013. Newsreports by email.
Events	Conferences, seminars, meetings. Public discussions.

Annex 1 : Overview of the institutions

The following information has been validated by the directors of each institution.

Centre for Police Studies

Website www.politiestudies.be

Country Belgium

Since 1990 – 1993

Founders Representatives from the Schools for Criminology, and the representatives from different Dutch speaking police schools. Joint initiative coming from a group of persons active in education, i.e. at universities and university colleges, but also within police education in provincial and federal schools.

The founders aimed for the closer cooperation between these educational institutions. Their goal was the joint development of scientific knowledge about the police.

Director Emeritus Prof. dr. Paul Ponsaers

Mission From the beginning the initiators strived for cooperation between these training organizations. Their goal was to extend the scientific based knowledge concerning the police and its role within society. Police specific and technical subjects were not given this much attention. CPS assumed that academic as well as police related courses had a common mission: their objective was to work together in order to solve problems related to police and the safety domain. To accomplish this common mission, the CPS preferred the structure of **a non-profit association**. Today, CPS still confirms the objective of the founders. Until today, the aim still is, coming from police and science, to contribute to solutions of common problems and questions in our safety domain. For this purpose, the CPS develops cooperation between police and academics based on a critical but comprehensive attitude. The aim is the proof that police as well as academics both play an important role within the so-called safety domain. In this context, a critical vision towards the functioning of the police as an institute or organization is necessary. The same critical vision is to be expected from the academia. This is why one of the most important principles in today's society is to handle the core values of police and science with respect. At the elaboration of the different initiatives, the goal is that both academics and police members do an equal share. The collaboration between police and academics does not necessarily have to mean that other actors in the safety domain could not be involved in the elaboration of the initiatives. The safety domain and the problems in today's society all take advantage from the maximum participation of all actors in the safety domain.

Administrative support Secretariat: has been located at different places over the years: Free University Brussels -> Catholic University Louvain & provincial government -> Ghent University & Police Academy Ghent & Federal Police.

Structure <http://www.politiestudies.be/userfiles/file/Organigram%20nieuwe%20structuur%20CPS2.pdf>

Annex 1 : Overview of the institutions

The following information has been validated by the directors of each institution.

Structure

Board of directors (1/month): This Board conferences once a month and consists of representatives of the local and the federal police and academics. The cooperation between the police services and the academics does not only appear in the content of the organized activities but it is anchored in the structure of the CPS. The members of the Board of administrators are active members: through working groups they take part in the conception, the realization and organization of activities. It is the task of the board of administrators to define different mandates for the board members. The minimal number of administrators is a president, a vice president, an administrator responsible for financial matters, an administrator responsible for reporting. Next to the president, two vice presidents are elected amongst the administrators. The administrators are appointed by the general assembly and the mandates are divided within de board. The Board of administrators can request the presence of external experts to treat certain matters. The Board of administrators co-ordinates the activities of the centre. For the elaboration, the centre calls on the cooperation of the members of the General assembly. It is the task of the Board of administrators to form an internal vision as a framework for the evaluation of propositions concerning the activities, as proposed by the members new General assembly (who meet 4 times a year).

Advisory board (1/year): The Centre for Police Studies has been profoundly professionalized over the last few years. This professionalization was an excellent opportunity to support the Centre with a Board of Advisors. This Board is composed of eminent persons from various sectors in society. The composition of this Board reflects the large and broad position CPS takes in the society. The Board of Advisors is an independent institute that advises and supports the Board of Directors in making strategic decisions regarding the thematic choices and functioning of the association, more particularly in view of the fields of interest to be developed in the future. In this regard, it is important to stress that the Centre wants to position itself explicitly as a binding between society and police, and therefore is less interested in sole police matters. The Board of Advisors advises the Administrators about strategically matters and the headlines of the general policy strategy. The Board of Advisors also serves as a sounding board for the Board of Administrators.

General assembly (2/year): Members join voluntarily and contribute to the realization of the mission. They are prepared to take action as active members without pounding on their own personal interests, they don't represent any institutions, organizations of interest groups. The CPS honors the principle that the members can express themselves freely. This means that they can give or defend their personal opinion. All other members need to respect this matter. Therefore the CPS does not take into account any hierarchical connections that could play a part outside of the association. The role and function of the General assembly concerns a general "work"-meeting, in which propositions of different initiatives are elucidated, proposed and approved. The concrete enactment of those work plans and the input of the members are also decided in this meeting. So, this General assembly fulfills a function whereof the true commitment and involvement of the members in the activities of the non-profit organization can appear. The General Assembly conferences at least once a year to take a series of important decisions provided by law, a.o. approval of the budgets and financial accounts. This General Assembly also consists of members of the local and federal police and academics.

Funding

Self-sustainable

Annex 1 : Overview of the institutions

The following information has been validated by the directors of each institution.

Role for police representatives	Members of each of the organizational structures
Research	CPS has housed two researchers of inter-university research projects about policing (information exchange, police leadership development). It still promotes research and cooperation amongst universities and between academics and the police organization.
Initiatives on the police-science nexus	<u>Organizing conferences and study cycles at an academic level concerning police related problems</u> : The Centre for Police studies offers a diverse group of police employees and academics a chance to attend an external training. The activities are therefore easily accessible. The initiatives are intended for a large public at democratic prices. In this frame, the CPS involves all actors who play a role in the security domain and the social problems that result from it, always bearing in mind a critical and empathetic attitude. Generally an activity consists of a day program that guarantees a balance between plenary sessions and interactive ways of communication with the audience (e.g.. workshops, interactive debates, etc.). The CPS develops itself conferences and seminars, the so-called CPS-conferences. Generally, a conference relates to one theme. The themes often are related to actual police – or safety topics or relate to academic police or safety problems, that raise exceptional interest in the research context. Each conference is an academic and a police related meeting. Therefore, the CPS aims to work out a program that on the one hand is strongly related to daily police practice, but on the other hand is subject to external (academic) analysis and remarks. The program always has an eye for a good interpretation of academic knowledge and visions to the police related activities and vice versa. Within the program we also attempt to involve as much diverse partners of the safety chain as possible, aiming to create an open dialogue and discussion. Here we consider partners from the criminal chain as well as partners from different external areas (such as: health, education, private and public sector, etc.). The conferences of the CPS are a unique opportunity to bring the members of local and federal police together and to create an integrated police discourse. The meetings give the opportunity to exchange knowledge and experiences with police employees of different corps and policy levels. Besides organizing conferences themselves, also external (police related) organizations frequently appeal to the CPS to (help) organize conferences : these are the so-called CPS co-productions. In this case the CPS offers its expertise to external organizations and works closely together with different actors of the safety chain: for example, the secretariat of the CPS helps organizing a conference by taking on the logistics- and marketing support. (f.e use of logo CPS, contacts database). In return, the logo of the CPS is mentioned in all the PR of this conference (invitation, documentation, etc.). For the CPS this kind of activities is an extra source of income and an extra marketing opportunity. Not all themes allow to give a more academic reflection or to make an analysis about a police or safety related subject. Furthermore, it is not always possible to organize a conference especially for all themes: for example a spontaneous international opportunity or the appearance of an interesting international article of a police researcher. To respond more easily to these needs, the CSP develops alternative methods, such as academic lectures or seminars. This activity gives a more academic touch to the organization of the CPS. It offers opportunities to explore certain police related subjects in a critical and scientific way. Finally, the CPS also organizes specialized courses, mainly SCAN-courses - analysis of written testimonials. In this way, the CPS responds to specific needs from police practice.

Annex 1 : Overview of the institutions

The following information has been validated by the directors of each institution.

Stimulate and organize scientific research and studies covering police related problems: This does not mean specifically that the CPS carry out research themselves. As from 2011, the CPS will no longer do any scientific research themselves, but what the CPS will always want to realize, is to notify interesting research themes to institution that finance research projects. On the other hand, the CPS wants to take initiatives that allow to valorize scientific research and to transfer it to the political level and police practice. The CPS can also encourage research groups and institutions to initiate certain research projects. The CPS commits itself to stimulate research about and for police, for example by facilitating access to research settings and data.

Examples of Research prior to 2011:

Civilianization of the police: the employability of civilian personnel (2010);

Developing chief commissioners - a research into competence refinement of police leaders (2009);

Essential information fluxes at the local police (2008);

Action project "Diversity in diversity" (2007))

The Centre will not take any initiatives that are in competition with other existing police training courses. On demand, the Centre may participate in other training initiatives or organize itself training courses domain that are not organized yet in the safety domain.

Publications

- CPS Quarterly Series (since 2009)
- Cahiers Politiestudies (2006-2008)
- Verslagboeken (till 2005)
- CPS prijs voor beste eindwerk

Events

- CPS conferences & CPS co-productions with f.ex. SMVP, CEP.
- Readings and debates
- Training courses

CONCLUSIE

Concluding remarks

Jack Greene⁶⁶

First, please join me in thanking the Flemish Center for Police Studies and the Dutch Foundation for Society and Security for hosting this important conference on police theory. I hope that you agree that this has been a deep and broad discussion about the ways in which we view the police and policing.

I would also like very much to thank the many presenters and discussants who have traveled here to Deince to participate in these discussions; we are collectively richer for your participation and for the ideas you have contributed. An in keeping with our nautical theme, without those ideas this would have been an empty vessel indeed.

And of course I would like to thank my friend and colleague Paul Ponsaers for all the thoughtful work leading up to this discussion and of course for the party last evening celebrating the first half of Paul's continuing career. The second half should be even better.

So what about these tides and currents?

Originally I attempted to use the metaphor of the sea as a means of asking perhaps larger questions about the police and policing. This metaphor gathered some additional cargo from the participants in this conference and from the contributors to the Tides and Currents issue of the *Journal of Police Studies*.

Some of those additions included the delusional or incompetent captain of the raft of the Medusa, the idea of tsunami waves produced by tectonic shifts in the substrata of policing, concerns with the "plastic soup of waste" in the sea of policing, concerns with the sailors on these uncharted swatters as well as the fish in habiting the larger depths. All of these additions, of course, give greater depth and meaning to this metaphor helping to animate several additional ideas.

Importantly several have suggested that the metaphor of the sea in reference to policing helps to cut into the false consciousness of much of police research, while also providing for a more inclusive discussion of the surface currents and their conflict or consistency with deeper currents; the conflicts between the surface issues of image management and institutional presentational efforts with the deep sea trenches of power, authority and politics, as well as the rise and fall of insecurity and fear in determining police and perhaps policing strategies.

A 30 minute discussion of all that has occurred here is indeed difficult, but perhaps as your Jacques Cousteau of this journey I would like to consider three issues that have surfaced throughout this discussion.

Questions still concerning the sea, and new questions concerning the boat, the crew and the sailors more broadly.

On the discussion of the sea several additions to this metaphor have been added giving greater meaning to the metaphor, perhaps.

The idea that the sea most importantly sets a broad context for police as a government exercise and for policing as a more inclusive idea about the distribution of social control in a post-modern era was a constant underlying theme of much of the discussion.

⁶⁶ Northeastern University, Boston, USA

As discussed by many, context matters of course, and when sailing context, local and global contexts provide important information, such as the longitude and latitude (as in where are we?) as well as local and more far reaching weather conditions (as in how do we get to where we are going and with what dangers?).

In some of our discussions we might conclude that in some ways we may have been charting a 19th century notion of the conditions of the sea, when the 21st century may be more about the management of maelstroms than actually sailing.

The tides and currents of the sea, perhaps like global warming, are rising, and the charted waters are indeed crowded with increasing traffic, begging the questions of appropriate routes, coordination, conflict and impact. Many of these issues need further exploration, of course, and perhaps this conference sets into motion some of that necessary exploration.

There are also great problems that the sea creates beyond riptides. Our discussions have identified several. Most especially, hurricanes, Tsunamis and treacherous water spouts, represented as police use of violence, the enforcement of increased inequality, and the "rise of the other", now reflected in actions and attitudes toward immigration, all rapidly engulf the shorelines of much of the world. Such maelstroms are perhaps becoming more predictable, but they remain hazards for police, policing and democratic governance.

Now Turning to the Boat.

Of course the sea is crowded with commercial and pleasure craft, experienced and inexperienced sailors, and complete and incomplete understandings of the "rules of the road". As a former sailor, we had many derogatory names for power boaters, who seem to see the sea as an infinitely wide highway on which to speed, rather than a set of conditions to understand before the voyage.

And in our discussion it might be concluded that the "ship of state", that is governmental policing, is indeed getting smaller. Commercial tankers and cargo carriers dot the horizon, while the fleets of 19th century states are rapidly being dry docked. The consequences of a commercial, privatized and massive police boat are not known, but certainly of concern, not only practically, but from the perspective of democratic governance as well.

Moreover once such large vessels are launched, turning them around takes considerable time, and indeed energy. From the perspective of sailing the larger boat is not always the most agile; negotiating a more complex sea may actually require smaller boats, which recognize each other's role and limitations, and at times coordinate or at least understand each other's positions.

The boat or ship of social control is of course different than the boat of policing, but more importantly who captain's or crews this larger vessel is yet determined or at least under negotiation, having important implications for many groups, some with power and others without.

Now for the sailors.

Of course our metaphorical ship is given direction by one or several captains, with or without crew input. Aside from choosing the direction of the route, captains shift the vessel around hazards; look out for changing local conditions, ever mindful that the crew is essential, especially as the boat gets larger.

For their part, sailors must also be ever vigilant as the fickleness of the sea is ever present. The crew is assisted by technology as well as the history and lore of the sailing tradition.

The technology is essential of course particularly if the shoreline is absent from view. But more importantly technology is but an extension of sailing traditions, an enhancement of the senses to predict what is coming, to "see" what lies beneath, to aid the security and comfort of the crew and to communicate with others. Such extensions must not be taken for good judgment as the story of the obstinate sea captain reveals.

There was a sea captain who was a bit arrogant and obstinate. One night through a fog he observed a light proceeding in the direction of his ship. He told the signal man to send a message to the oncoming vessel to avert its position to a void collision. The light continued toward the captain's boat. Angered, he told the signal man to resend the message and ordered the oncoming captain to take evasive action immediately. Yet the light continued. Frustrated by this action and seeing the oncoming light proceeding toward his vessel the captain took position on the bow of the ship with a horn and light waving it and shouting through the horn for the vessel to turn. About that time the captain and his vessel hit the lighthouse.

The obstinacy of public policing to many other forms of policing and social control affirms the captain's position, perhaps.

The crew, in this case the police also have cultural identities, they are of the sea, meaning that through training and exposure they have learned the sea, and most especially learned to appreciate it. Knowing how to sail is a broad sea is a complex matter requiring experience and training, but also importantly an appreciation of the strength of the sea.

The police perhaps by contrast are not of the law, but rather in the law. While the formal police are importantly overseen and should work within the confines of the law, it is not clear that the police, like sailors, appreciate the subtleties and intricacies of the law. They often use the law as a utilitarian tool, without understanding its symbolic importance; both understanding are necessary of course.

Sailors also use jargon denoting the sides of the ship (port and starboard) or the direction of the wind, or the various knots used to secure things on the vessel. They like the police use this specialized knowledge to do their jobs and to differentiate themselves from the broader public.

The police often use the law to distance themselves from the public, rather claim institutional and individual professionalism, while at the same time using the law instrumentally on the ground. Here the police may be different from sailors in the use of their specialized knowledge.

As a concluding remark, our conference has suggested that the crew on our ship of state as well as its commercial variants requires perhaps a deeper appreciation of the sea, its romance and lore, but also its dangers and consequences, if a broader practice of policing is to be more substantially rooted in the macro-level forces shaping social control and policing across the world.