

Politiestraatwerk onder corona. Verbinding tussen landelijk beleid en lokale gemeenschap (2023)

Wouter Stol, Litska Strikwerda, Saskia Westers, Wendy Schreurs
Politiewetenschap 128

Thema: 2.1 Gebiedsgebonden politiewerk

Doelstelling

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:

Hoe werkt de coronacrisis door in politiestraatwerk?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. In welke omgeving speelt dit onderzoek zich af?
2. Is politiestraatwerk in de periode maart-mei 2020 anders dan in dezelfde periode in 2019? Waarom?
3. Wat betekent corona voor de politiemensen persoonlijk? Hoe beïnvloedt dat het optreden?
4. Geven de in dit onderzoek gebruikte gereconstrueerde 'coronagerelateerde gebeurtenissen' een volledig beeld van politiestraatwerk onder corona? Wat wordt wel of juist niet benadrukt?
5. Bij wat voor 'gebeurtenissen waarbij corona een rol speelt' treden politiemensen op in de periode maart-mei 2020? Wat is 'typisch corona' aan die gebeurtenissen?
6. Hoe handelen politiemensen de gebeurtenissen waarbij zij optreden af en wat is bepalend daarvoor?
7. Welke informatie hebben/krijgen agenten voorafgaand en tijdens hun optreden?
 - a) Wanneer en hoe krijgen ze welke informatie? Op wiens initiatief? Uit welke bron?
 - b) Wat hebben ze met die informatie gedaan?
 - c) Wat hadden ze met die informatie willen doen? Waarom hebben ze dat niet gedaan?
8. Welke rol spelen hulpmiddelen in politiestraatwerk onder corona?
9. Kent politiestraatwerk onder corona specifieke ethische kwesties?
10. Had het optreden realistisch gesproken beter gekund? Zo ja, waarom en hoe?
11. Wat zijn lessen voor de toekomst?

Methoden van onderzoek

Gestructureerde interviews

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over politiestraatwerk tijdens de coronapandemie. Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel focust op politiestraatwerk in de eerste drie maanden van de coronapandemie in Nederland (maart-mei 2020). Voortbouwend daarop heeft het tweede deel een breder perspectief en gaat over de rol van de politie tijdens een crisis.

In deel 1 is de centrale onderzoeksmethode het gestructureerde interview. In drie basisteams zijn 33 algemene interviews afgenomen en 32 reconstructie-interviews van gebeurtenissen waarbij corona een rol speelde. De resultaten laten zien dat de grootste verandering in politiestraatwerk vanwege corona is dat politiemensen minder te maken hebben met klassieke politiewerkzaamheden op het gebied van verkeer (bijv. parkeren, stremmingen) en traditionele criminaliteit (bijv. woninginbraak, winkeldiefstal) en dat zij zich, vanwege de anderhalvemetermaatregel en het groepsverbod, zijn gaan bezighouden met het reguleren van sociale relaties in de wijk. Dat houdt niet alleen ander werk in, maar ook een andere doelgroep, namelijk 'gewone mensen' die iets doen wat tot voor kort normaal was (elkaar ontmoeten). De coronaregels zijn landelijk vastgesteld

op basis van wetenschappelijke epidemiologische inzichten. Politiepersonen zoeken een weg tussen enerzijds consequent handhaven en anderzijds lokaal of zelfs incidentgebonden maatwerk. Er zit namelijk spanning tussen landelijke regels en de filosofie en de praktijk van gebiedsgebonden politiewerk, waarin immers lokaal maatwerk richtinggevend is.

Politiestraatwerk onder corona toont zich dan ook als een balanceeract tussen landelijke maatregelen en wat nodig is om de lokale gemeenschap door de crisis te helpen. In politiestraatwerk ligt de nadruk op drie soorten 'gebeurtenissen waarbij corona een rol speelt'. Het gaat om (1) diverse vormen van social distancing, (2) onwille personen en (3) geweld tegen de politie in de vorm van coronaspugen of -hoesten. Bij de laatste categorie is 'aanhouden' het parool en bij de middelste categorie 'hulp verlenen'. Bij social distancing is de politiepraktijk minder eenduidig. Soms wordt gehandhaafd, soms wordt gewaarschuwd en soms geadviseerd. In hun optreden bij 'gebeurtenissen waarbij corona een rol speelt' hebben politiepersonen vooral steun van informatie, zowel beleidskaders als incidentspecifieke informatie die zij voorafgaand aan of tijdens het optreden krijgen. Het gaat dan vooral om informatie over de aanwezigheid van mogelijk besmette personen.

Van beschermingsmiddelen hebben politiepersonen ook geregeld steun, maar niet zelden zijn die tevens tot last. Naast fysieke hinder ervaren politiepersonen dat hulpmiddelen (bijv. mondkapje, plastic overall) een overtuigende presentatie van goed politiewerk in de weg zitten (Goffman 1959), wat nogal eens de reden is dat zij van het gebruik ervan afzien. Deze symbolische kant van beschermingsmiddelen zit het gebruik in de weg en behoeft meer aandacht. Desinfectiemateriaal verdient een permanente plaats in politieauto's.

Nieuw in politiestraatwerk is ook het geregeld gebruikmaken van de officiële politiewaarschuwing: de eerste keer waarschuwen en dat vastleggen in de politieregistratie en in tweede instantie verbaliseren mocht later na een controle blijken dat iemand al is gewaarschuwd. Dat is conform landelijk handhavingsbeleid. Toekomstig onderzoek zal moeten uitwijzen of de officiële politiewaarschuwing vanaf nu vaker zal worden ingezet en waarom dat vóór corona niet gebeurde. De coronahandhavingsmogelijkheden zijn onderdeel geworden van de handhavingsinstrumenten van politiepersonen. In een concrete situatie gebruiken zij van alle mogelijkheden waarover zij beschikken het instrument dat zij nodig achten om in dat geval de orde en vrede in hun werkgebied te handhaven. Ericson (1982) wees er reeds op dat politiepersonen niet zozeer de wet handhaven als wel de wet gebruiken als instrument om de orde te handhaven (we noemen dat 'instrumenteel pragmatisme').

De coronamaatregelen zijn voorzorgsmaatregelen gebaseerd op preventie en bedoeld om de kans te verkleinen dat persoonlijke en/of maatschappelijke schade ontstaat. Een eigenschap van voorzorg is, zeker als de maatregelen zo snel genomen moeten worden als tijdens een crisis, dat nooit zeker te zeggen valt welke combinatie van maatregelen in de praktijk precies goed is om het beoogde doel te bereiken – en dat er dus altijd discussie over de maatregelen mogelijk is. Sterker nog, de coronamaatregelen brengen zelf ook maatschappelijke risico's met zich mee. Zo wees Sunstein (2003) er eerder al op dat regulering vaak gepaard gaat met nieuwe en niet direct onderkende maatschappelijke risico's. Politiestraatwerk onder corona vereist aldus balanceren in een onzekere omgeving. Politiestraatwerk onder corona is dus bijna per definitie politiestraatwerk dat in de samenleving ter discussie staat. Ook sommige politiepersonen laten merken dat zij ethische dilemma's ervaren, bijvoorbeeld ten aanzien van jongeren die volgens de coronaregels niet bijeen mogen zijn, maar elkaars gezelschap en vermaak wel erg nodig hebben.

We troffen onder politiepersonen geen pertinente coronaontkenners, maar er zijn serieuze verschillen in hoe voorzichtig politiepersonen persoonlijk zijn en hoe strikt zij de coronaregels handhaven, deels ingegeven door persoonlijke omstandigheden (bijv. kwetsbare ouders) en deels ingegeven door de persoonlijke houding tegenover corona. Dit kan sporen in de politieorganisatie nalaten in de vorm van spanningen tussen politiepersonen en verdient daarom in de nabije toekomst aandacht.

In deel 2 wordt de coronacrisis in een breder perspectief geplaatst door de maatschappelijke achtergrond van de coronacrisis en ethische dilemma's te bespreken. Daarnaast vergelijken we de coronacrisis met twee eerdere crises en wordt er besproken wat deze crises ons kunnen leren over de rol van de politie in crisistijd. In deel 2 komt naar voren dat de

coronacrisis een 'modern risico' (Beck 1986) is, maar dan niet een crisis die voortkomt uit moderne technologie, maar anders. De crisis ontstaat nu doordat een ouderwets risico (een virus) een cruciale technologische voorziening (de intensive care) dreigt te laten bezwijken. We noemen dit het risico van technologische mediatie: de technologie bevindt zich tussen het gevaar en de maatschappelijke ontwrichting. Zo gezien is onze samenleving door haar hightechvoorzieningen crisisgevoeliger geworden. Technologie speelt naast de genoemde mediërende ook een modererende rol: het gebruik van sociale media heeft effect op hoe een crisis verloopt.

Wanneer we de coronacrisis vergelijken met twee eerdere crises (de Spaanse griep van 1918 en de vluchtelingencrisis van 2015) zien we dat de politie verschillende rollen kan hebben. Bij de Spaanse griep lag de aanpak bij de huisartsen voor de ziekenzorg en bij de burgemeester voor de ordemaatregelen zoals schoolsluiting en een verbod op bijeenkomsten.

De politie had geen specifieke taken in die crisis, ook niet bij het handhaven van de burgemeestersbevelen. In de vluchtelingencrisis van 2015 had de politie klassieke politietaken bij de asielzoekerscentra (rechts- en ordehandhaving) alsook een signalerende taak (mensensmokkel?, extremisme?). Het politiewerk was gericht op de klassieke politiedoelgroep (wetsovertreders, onruststokers, terroristen). In de coronacrisis heeft de politie ook een rechtshandhavende taak, maar geen signalerende. De doelgroep omvat voor een belangrijk deel 'gewone mensen' die dingen doen die tot voor kort normaal waren (bijeen zijn) maar die nu zijn verboden. De combinatie van voorzorgsmaatregelen, die vaak diep ingrijpen in persoonlijke levens, en met 'gewone mensen' als doelgroep, maakt politiestraatwerk onder corona tot een ingewikkelde balanceeract met ethische dilemma's. De filosofie van gebiedsgebonden politie positioneert de politie als 'volgend op' of in elk geval 'rekening houdend met' de lokale samenlevingsnormen. Handhaven van landelijk afgekondigde coronamaatregelen staat daarmee op gespannen voet, want dat gaat niet uit van lokaal beleid of lokale nuances. Politie mensen zoeken en vinden die nuances overigens wel: in hun discretionaire ruimte manoeuvrerend tussen uniforme regels en gebiedsgebonden politiezorg. Het is ook een manoeuvreren tussen rechtshandhaving en hulpverlening aan een samenleving in crisis. Bij een volgende crisis kan burgemeesters de ruimte worden gegeven om met micro-fieldlabs te werken aan een lokaal perspectief. Een micro-fieldlab is een werkelijk kleinschalig experiment, bijvoorbeeld om te ontdekken of en zo ja hoe een restaurant tien gasten kan hebben, dan wel hoe op een dag vijf mensen in een zorginstelling bezoek kunnen krijgen. Het doel is om samen te ontdekken wat wél kan en de lokale gemeenschap perspectief te bieden in donkere tijden. Bij zo'n experiment zijn in elk geval betrokken het lokale bestuur, medisch deskundigen en wetenschappers die het experiment evalueren en daarover rapporteren. De rol voor de politie is het verbinden van partijen, het handhaven van de spelregels en, mocht dat nodig zijn, het beschermen van het experiment.