

## De politiehervorming: Copernicus uitgeschakeld?

WILLY BRUGGEMAN

De "Copernicushervorming", zijnde hervorming en modernisering van de administratie tot een klantvriendelijke dienstverlener, was één van de belangrijke speerpunten van de regering Verhofstadt I. Volgens het federale regeerakkoord van juli 1999 zou de nieuwe paars-groene regering van België een modelstaat maken. Die ambitie volgde op enkele politieke en maatschappelijke gebeurtenissen, waarbij in meerdere gevallen politie en justitie centraal stonden.

Politieke schandalen zoals de "Augusta affaire" brachten het thema integriteit op de voorgrond en na het "Dutroux-schandaal", met als uitloper de Witte Mars, werden politie en justitie grondig in vraag gesteld. In de aanloop van de verkiezingen van 1999 brak op de koop toe nog de dioxinecrisis uit, waardoor de bevolking de indruk kreeg dat de overheid de voedselveiligheid niet onder controle had. In die sfeer kon de werking van de federale administratie niet onbesproken blijven en de nieuwe regering gaf onmiddellijk na haar aantreden het startschot van wat de geschiedenis zou ingaan als de "Copernicus hervorming".

Waar ging het over? Een verouderde federale administratie zou een nieuwe structuur krijgen, ministeriële kabinetten zouden worden afgeschaft, topambtenaren, ook bij de politie, kregen slechts een tijdelijk mandaat toegekend, voor het personeel telde niet langer anciënniteit en verworven rechten maar competenties en loopbaanperspectieven en last but not least diende de dienstverlening voor de burger (de klant) te verbeteren. In 1999 schreef minister L. Van den Bossche zijn zogenaamde "Bouillonnota" waarin duidelijke doelstellingen werden omschreven, zijnde: verhoogde autonomie van de overheidsdiensten, verhoogd responsabiliseren van de overheidsmanager, sturen op resultaten, klantgerichtheid, uitbouw van prestatie-indicatoren zodat de effecten van het overheidsoptreden "meetbaar" worden. Hij verheelde daarbij niet dat alles "brutaal" en "radicaal" moest gebeuren. Een groep van consultants werkte samen met de kabinetten van de minister en de premier aan de hervorming.

Vrij vlug bracht deze hervorming een aantal reacties teweeg. De vakbonden vreesden de ontmanteling van de overheid, de aantasting van het ambtenarenstatuut en het verlies van jobs. Zo stelde de VSOA al vrij vlug dat deze hervorming veel verzet oproep.

De vraag rijst nu natuurlijk wat er van deze hervorming is terecht gekomen en dit met bijzondere aandacht voor de politiediensten?

Professor A. Honddeghem van het Instituut voor de Overheid (KU Leuven) leverde de voorbije zomer<sup>1</sup> een rapport af dat een niet zo positief beeld schetst van de resultaten.

<sup>1</sup> Zie rapport 2006 Honddeghem, A. en Depré, R. (Red), *De copernicushervorming in perspectief*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 447 p.

Volgens hem was aan het einde van de Verhofstadt I regeerperiode het Franstalige verzet, vooral van de PS en de Franstalige socialistische vakbond, tegen Copernicus zo groot dat in de volgende regering Verhofstadt II de Copernicus-hervorming voor een groot deel werd teruggeschroefd. Verhofstadt II stond nog maar juist in de sporen en minister van ambtenarenzaken M. Arena schaft in 2003 de hele hervorming af. Volgens Arena was deze Copernicushervorming traumatiserend voor de ambtenaren. Ook waren de media vlijmscherp voor het feit dat enkel premier Verhofstadt en de toenmalige minister van Ambtenarenzaken L. Van de Bossche, zijnde de geestelijke vader van Copernicus, hun kabinetten hadden afgeschaft. Samenvattend komt de studie tot volgende conclusies: te ingewikkeld, te weinig gedragen door de ambtenaren, te veel gebaseerd op internationale modellen, een te grote inbreng van externe consultants, geen oog voor de cultuur van de federale ambtenarij en van de communautaire instellingen, te radicaal, te ambitieus, te snel uitgevoerd, verzet van de vakbonden.

L. Van den Bossche beaamt in een interview in HUMO<sup>2</sup> dat we op een bepaald ogenblik veel verder stonden in de depolitisering van de benoemingen dan nu: "Over de nieuwe politieke cultuur is bijzonder veel geluld, maar uiteindelijk is het nergens op uitgedraaid".

Een ander verhaal dat de "Copernicushervorming" bij de politie bleef achtervolgen, was de aanstelling van de nieuwe managers. Een aantal benoemingen werd door de Raad van State vernietigd en daardoor verdween ook een deel van de dynamiek van de hervorming.

Ook de wijze van selecteren was een probleem, onder meer het doorvoeren van assessments. Deze vorm van beoordeling bleek, zoals ook vastgesteld door Professor A. Hondeghem, heel duur en moest voorbehouden worden voor een beperkte groep kandidaten, namelijk diegenen die in de laatste ronde overbleven. In de oorspronkelijke selectieprocedures van de managers was voorzien dat alleen zij die geslaagd waren voor het interview van de jury naar een assessment zouden gestuurd worden, maar deze procedure is bij de politie nooit gevolgd. Omwille van het arrest-Jadot (niet politie) werden alle kandidaten, in toepassing van het gelijkheidsprincipe, voor een initieel beslissend assessment opgeroepen. Ook dit is nu afgezwakt en het assessment is enkel nog richtinggevend. Bij het doorvoeren van de eerste selectie binnen de federale politie was het ook opvallend dat de hogere chefs geen inspraak kregen bij de selectie van de lagere chefs, euvel dat nu gelukkig is weggewerkt.

Wat de politie betreft viel de "Copernicushervorming" ook samen met de politiehervorming. Deze startte eigenlijk in december 1996, toen de ministerraad besliste om een "Commissie voor een efficiëntere politiestructuur" in te stellen. Kort na het parlementaire verlof, begin oktober 1997, pakte de regering al uit met een voorstel ten aanzien van het Parlement betreffende de "Reorganisatie van de politiediensten". In mei 1998 kondigden de deelnemers aan het Octopusoverleg aan dat er een akkoord was tot stand gekomen, waarin ondermeer de algemene principes van de politieke reorganisatie werden vastgelegd, met inrichting van "een geïntegreerde politiedienst op twee niveaus. De wet van 7 december 1998 bevatte één van de meest ingrijpende institutionele hervorming die ons land ooit gekend heeft. De wet bevestigde dat de politiediensten zou-

<sup>2</sup> Humo, 28 november 2006, nr. 63

den georganiseerd en gestructureerd worden op twee niveaus: het federale en het lokale niveau. Opvallend daarbij zijn het aantal directeurs en de relatieve hoge kwantitatieve sterkte van het hogere kader. Geen enkele politiedienst in Europa telt verhoudingsgewijs evenveel toppolitiefunctionarissen. Gelukkig gaat de huidige herstructurering van de federale politie in de goede richting<sup>3</sup>, ondermeer door het reduceren van het aantal algemene directies. Ook zou er een sterkere link moeten zijn tussen selectie, aanstelling en uit te voeren beleid door het koppelen van selectie en potentiële opdracht-brieven.

Maar natuurlijk is het niet allemaal kommer en kwel, wel integendeel. Sterke punten zijn dat als gevolg van de politiehervorming een selectieprocedure is ingesteld die het systeem meer transparant en meer op een multidisciplinaire basis organiseert, met inbreng (soms beperkt tot adviesverlening) van zowel de administratieve als de gerechtelijke autoriteiten.

Ook is het nu mogelijk geworden om langer een mandaat uit te oefenen dan twee periodes. Dit bevordert de continuïteit maar er moet wel zorg zijn voor het behoud van kwaliteit en creativiteit, alsook voor de mogelijke doorstroming van andere (jongere) kandidaten. Het feit dat zulke verlenging bij de topmagistraten niet mogelijk is, wekt dan weer verwondering en/of kritiek.

De eerste generatie politieleiders heeft er ondertussen een eerste termijn opzitten en het gros onder hen werden in hun functie bevestigd. Naar mijn gevoel is er nu vooral nood aan identificeren van "best practices" en naar kwaliteitsverbetering. Er zou hierbij veel meer aandacht moeten gaan naar het gefaseerd en geïntegreerd benaderen van de verschillende fasen bij het uitoefenen van een mandaat: selectie, (ontbrekende) voorbereiding/begeleiding van politiechefs, de opdrachtbrief (met doelstellingen en het vastleggen van de middelen waarmee de opdrachtbrief moet gerealiseerd worden), het leiden, de evaluatie (als systeem, persoon) en ook de post-mandaat situatie. Vastgesteld moet worden dat hier absoluut nood is aan onderzoek en aan initiatieven. Gelukkig hebben we het onderzoek van S. De Kimpe<sup>4</sup> waaruit bleek dat de korpschefs nog altijd een weinig progressief profiel hebben en een gesloten loopbaantraject achter de rug hebben. Zij hebben een zeer eenzijdige kijk op de evolutie van de criminaliteit en de criminaliteitsfenomenen.

Wat de evaluatie betreft, heeft de Federale politieraad in 2006 een evaluatie uitgewerkt, waaruit blijkt dat de planning-, functionering- en evaluatiegesprekken verder moeten geprofessionaliseerd worden. Deze raad blijft ook voorstander van een rotatiesysteem, en langdurende verlengingen zouden het voorwerp moeten uitmaken van meer diepgaande evaluaties dan bij een eerste verlenging.

Opdrachtbrieven zijn er nauwelijks en het is dus aangewezen om snel het beperkte aantal praktijkgevallen te bundelen, te evalueren en de overheden aan te moedigen om bij de andere diensten en zones de opdrachtbrief zo snel mogelijk in voeren. Dit is een basisvoorwaarde om met succes te kunnen werken en ook om betrokkene op een

<sup>3</sup> K.B. 14 nov 2006 betreffende de organisatie en bevoegdheden van de federale politie, B.S. 23 nov 2006.

<sup>4</sup> De Kimpe, S., *Discoursen van korpschefs. Een onderzoek naar het profiel en het discours van de Vlaamse Korpschef van de lokale politie*, Brugge, Van den Broele, 2006, 401 p.

behoorlijke manier te evalueren. Ook, en dit is schrijnend, is er geen degelijke structurele voorbereiding/opleiding/begeleiding voor de toekomstige politiechefs. In de praktijk zien we dat de functiebeschrijvingen en competentieprofielen goed zijn omschreven, maar de vraag blijft in welke mate deze ook in de praktijk vertolkt worden. Bij veel politiediensten overheerst trouwens de beheerscomponent en door de vele beleidsplannen wordt de nadruk verschoven van inhoudelijke beleidsprioriteiten naar organisatorische randvoorwaarden. Het grote euvel van de beleids- en beheerscyclus is dat deze een sterk ritueel karakter gekregen heeft. Bovendien is er een monitor- en auditingexplosie ontstaan, die (te) vaak een alibifunctie heeft gekregen.

Er zou ook veel meer een gebruik moeten gemaakt worden van "lessons learned" en dit begeleid met de nodige wetenschappelijke begeleiding<sup>5</sup>.

Wel is er de opleiding "mandaathouder binnen de lokale politie" georganiseerd door de universiteit Antwerpen. Ook het Centrum voor politiestudies neemt geregeld initiatieven die occasioneel bijdragen tot een verbeterd leiderschap binnen de politiediensten. De Nederlandse leergang "politieleiderschap" en de "school politieleiderschap" zijn uitdagende voorbeelden die in België dringend navolging verdienen. De kern van deze leergang is juist om de toekomstige generatie leidinggevendenden te confronteren met de veranderende omgeving waarin de politie opereert en zal opereren. Leiderschap wordt ondersteund op verschillende niveaus:

- individueel (stijl, competenties, ...);
- collectief: leiderschap als systeemaspect;
- het strategische niveau, d.w.z. visie, koers, het richten van de organisatie, ...

Interessant op dit vlak zijn ook de dertien kerncompetenties die door de Hay-experts werden vastgelegd, ingedeeld in: creëren van een draagvlak, persoonlijke effectiviteit, relativeringsvermogen en politieke sensitiviteit<sup>6</sup>.

Hierbij zou ik sterk willen pleiten voor:

- intervisie voor en door politieleiders;
- het continu bijsturen van functiebeschrijvingen en competentieprofielen, waarbij veel meer rekening wordt gehouden met de gewenste diversiteit van de leidinggevende functies, met inbegrip van het aangeven welke functies door een calog-leider kunnen ingevuld worden;
- het veralgemenen van de opdrachtbrief;
- het beter voorbereiden van toekomstige politieleiders;
- het begeleiden/coachen van politieleiders (loopbaancoach die ongezoeten mening geeft);
- het professionaliseren van de "inspectorate" functie, mede gestoeld op ervaringen vanuit het UK: efficiency, effectiviteit van de politieleider enerzijds en van de organisatie anderzijds;
- het voortzetten en optimaliseren van de evaluatie-inspanning, zowel naar methodiek, inhoud als naar evaluatie van de evaluaties zelf;

<sup>5</sup> *Leadership academy for policing*, Bramshill, Centrex, 2006

<sup>6</sup> *De Standaard*, 14 september 2006

- een betere carrièreplanning ook voor leidinggevendenden, waarbij niet alleen aandacht wordt geschonken aan de geselecteerde leidinggevendenden, maar ook aandacht gaat naar volwaardige mogelijkheden voor jongeren<sup>7</sup>.

Alleszins moeten de nieuwe politieleiders de evoluties en wijzigingen in een snel veranderende omgeving kennen en bewust verwerken. Zij moeten in staat zijn om hun organisatie te managen, te (re-)organiseren en te transformeren met als constante doelstelling de best mogelijke politie te leveren. Naast het beschikken over de gepaste persoonlijkheid, moeten zij leiding kunnen geven en ervan overtuigd zijn dat leiderschap vanuit macht en hiërarchie vandaag niet meer werkt en dat gezag geen automatische verworvenheid is. Zij moeten in een toestand van onzekerheid kunnen functioneren en in staat zijn om toch zekerheid en vertrouwen uit te stralen. Bovendien moeten zij naast wettelijk gezag over een grote dosis moreel gezag beschikken.

Antwoordend op de vraag of Copernicus nu uitgeschakeld is, is het antwoord typisch Belgisch: ja en neen. Wel zijn er een aantal fundamentele veranderingen en ook verbeteringen op gang getrokken, maar het is hoog tijd om bij te sturen en vooral om van leiderschap een vak te maken, met voldoende professionele en wetenschappelijke begeleiding en ondersteuning. Het is dringend nodig om, nu de eerste generatie en ook een aantal tweede generatie politiechefs aan de macht zijn en nu de Copernicus filosofie behoorlijk is afgezwakt, structurele initiatieven te nemen die borg staan voor kwaliteitsbehoud en/of versterking. Leiderschap met lef is één van de kritieke succesfactoren voor de politie, en dit wordt ook in het globaliserende concept "excellente politiezorg" nogmaals onderstreept<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Bruggeman, W., De politiehervorming: een (de) grote (grootste) uitdaging in de Belgische politiegeschiedenis, *Panopticon*, 2001, 215-219 (217)

<sup>8</sup> Startcongres op 6 en 7 juni 2007