

DE REORGANISATIE VAN DE BELGISCHE POLITIE, MEDE VANUIT EEN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

Dr. W. Bruggeman

Er is al veel te doen geweest over de hervorming van het politiebestedel¹ en wellicht is de discussie nog niet beëindigd. Naarmate de tijd vordert groeit de geplande politiehervorming naar een voor iedereen haalbare formule. Dat dit geen sinecure is, is de evidentie zelf. Er zijn klassiek meerdere en diverse krachten binnen het spanningsveld aanwezig, doch recent is daar de invloed bijgekomen van een meer dan verontruste en mondige bevolking, frequent veruitwendigd door de specifieke bezorgdheid en wensen van de ouders van vermiste en vermoorde kinderen en meer specifiek door betogingen georganiseerd vanuit de Witte Comités.

Politie wordt ofwel centralistisch, ofwel decentralistisch, ofwel eengemaakt ofwel verdeeld, ofwel geconcentreerd ofwel gedeconcentreerd georganiseerd en gestructureerd. De keuzefactoren en -momenten situeren zich dan meestal rond de parameters bevolkingsgerichtheid, professionaliteit, gedeconcentreerde macht, rationaliteit, efficiency en effectiviteit.

Van oudsher kan in Europa een geografische breuklijn vastgesteld worden tussen 'Napoleontisch' georiënteerde landen (met diverse nationaal bevoegde polities) en de overige Europese landen, waarbij Scandinavische landen (sinds geruime tijd werden er eenheidspolities ingevoerd) en het Verenigd Koninkrijk (sterke bevolkingsgerichte en gedecentraliseerde regiopolitie) het duidelijkst dit onderscheid illustreren. Nederland is dan een typisch voorbeeld van een Napoleontisch georiënteerd land dat reeds eerder een transformatie doormaakte, waarbij ook de schandaalsfeer (o.m. Van Traa Commissie) het politiedebat steeds weer heeft aangezwengeld.

In België is het probleem niet eenvoudiger want bovendien komen daar de sterke positie van de burgemeester, de scheiding gerechtelijke politie (functioneel en als korps) versus administratieve politie, en de klassieke Noord-Zuid tegenstellingen bij. Dit maakt duidelijker waar de spanningsvelden liggen en hoe moeilijk de keuzes wel zijn. Mede onder invloed van de schandaalsfeer (zie Commissies Van Parijs en Verwilghen) is het ook in België nu echter een historisch en uniek moment om een doorbraak te verzekeren waarbij sowieso een compromis dient gevonden te worden tussen politieke haalbaarheid en optimale functionaliteit.

Ook louter politieel werd vroeger al nagedacht over de politieele functionaliteiten en de wijze waarop deze binnen nieuwe politiestructuren kunnen/moeten uitgeoefend worden. Hierbij wordt meestal geredeneerd vanuit het onderscheid tussen:

– preventie en repressie;

1. C. FIJNAUT, 'Maar toch! Over de hervorming van het politiebestedel', *Vigiles*, 1998, nr. 1, 1-3.

- administratie en gerechtelijke politie;
- basis politiezorg (inclusief een zekere opsporings- en openbare orde verantwoordelijkheid) en gespecialiseerde politiezorg;
- basis politiefuncties en steunfuncties;
- eenheidspolitie of eenheidsstructuur.

Politiek zijn in dit verband recent een aantal politieke keuzes gemaakt en in wetten vertolkt, zoals de recente demilitarisering van de Rijkswacht (invoering van het Pinksterplan 1990) en het nemen van interpolitie maatregelen die reeds een bepaalde trend aanduiden. Sedert lang is één noodoproepnummer ingesteld. De samenwerking op lokaal vlak wat de eerstelijns politie betreft, werd ingebed in interpolitiezones (209 IPZ's, die reeds 559 van 570 in aanmerking komende gemeenten omvatten) en² waaraan zowel gemeentepolitie als rijkswacht deelnemen. Qua taakstelling werd een lijst van taken uitgewerkt die de prioriteitsstelling tussen gerechtelijke politie, gemeentepolitie en rijkswacht aangeeft. Bovendien werd het vijfhoeksoverleg ingevoerd. Qua transmissie is het ASTRID project (allround semi-cellular trunking radiocommunication network with integrated dispatching) in volle voorbereiding. Nationaal werd de APSD opgericht ter ondersteuning van alle polities.

Wel ontbreekt het nog aan duidelijkheid omtrent het verschil tussen gezag over (administratieve, gerechtelijke overheden) en beheer van de politie. Qua gezag primeert het onderscheid tussen gerechtelijke en administratieve politie, waarbij recent ook de proactieve recherche onder toezicht van de gerechtelijke autoriteiten is gesteld (Wet 12 maart 1998, *B.S.*, 2 april 1998). Qua beheer dienen verantwoordelijkheids-, organisationele en financiële aspecten geregeld. Hierbij moet duidelijk zijn dat ook wat de gemeentepolitie betreft, de centrale overheid (Binnenlandse Zaken) stilaan meer en meer (vastleggen opleidingsprogramma en voorwaarden, uniform/uitrusting/materieel, personeelsmateries zoals benoemingen, ...) invloed gaat uitoefenen ook op gemeentepolitie. Dit geldt nog meer voor de gerechtelijke politie als functie, waarbij de lokale invloed eigenlijk start op arrondissementsvlak en waarbij de centrale overheid (ook ministerieel, b.v. door invoeren circulaire bijzondere opsporingstechnieken) vaak regelgevend optreedt. Nieuw is hier het officialiseren van het College van Procureurs-generaal, wat in zich een betere coördinatie in de uitvoering van het criminele beleid en de vervolgingspolitiek moet garanderen.

Een grote doorbraak werd in dit verband reeds gerealiseerd door het invoeren van de wet op het politieambt (Wet 5 augustus 1992), waarbij interpositioneel een aantal verantwoordelijkheden, functies en bevoegdheden worden vastgelegd en geregeld. Toch bleef een grotere organisatorische doorbraak uit en de publieke problematisering n.a.v. de recente dramatische gebeurtenissen maakte het duidelijk dat alle recente ingrijpende inspanningen ten spijt, de samenwerking en coördinatie tussen politiediensten het kernprobleem blijft dat moet opgelost worden.³

2. 1997, Jaar van de dialoog, *Revue Rijkswacht*, 1998, nr. 142, 31-35.

3. Zie Verslag van de parlementaire bende-onderzoekscommissie; Verslag van de parlementaire commissie VAN PARIJS) van 14 oktober 1997. 'Dutroux-Nihoul en consorten' van 17 april 1997, verslag van de

→

Bijna iedereen – en dat is nieuw – blijkt het eens te zijn over de wenselijkheid van een eenheidspolitie of een eenheidsstructuur, maar de concreet voorgestelde concepten om dit te realiseren blijven verschillen. Toch is een mogelijke consensus sterker aanwezig voor een eengemaakte structuur dan voor een eenheidspolitie. Een eenheidsstructuur laat ook een zekere integratie en/of eenmaking toe, maar deze is nu gebaseerd op het inrichten van een onderscheid tussen federale politie en (geïntegreerde) lokale politie. Een eenheidspolitie blijft theoretisch en functioneel de beste en meest eenvoudige oplossing, maar politiek blijkt deze niet gewenst en ook (nu nog) niet haalbaar, zelfs niet mits een sterke deconcentratie binnen een eenheidspolitie van bijvoorbeeld de basispolitiezorg onder het beheer en gezag (zeker wat de administratieve politie betreft) van de burgemeester.

Het blijft dus zoeken naar een zekere integratie, binnen een eengemaakte politiestructuur, met maximale integratie, maar toch bestaand uit gescheiden (ook naar gezag) maar niet overlappende samenstellende delen. Dat dit een evenwichtsoefening is, is zonder meer duidelijk en het gezag en beheer moet mede bekeken worden i.v.m. zonale (b.v. IPZ) en andere samenwerkingsverbanden.

Eerst ingaand op het *scheidingsmodel* tussen federale politie en lokale politie (met integratie van gemeentepolitie en lokale rijkswachtbrigades), is dit een formule die duidelijk een oplossing biedt voor het uitoefenen van de basispolitiezorg, mits een aantal specifieke samenwerkingsproblemen a priori geregeld worden. Vooreerst dient een permanente beschikbaarheid verzekerd in politiezones en de vraag rijst of de huidige politiezones volstaan om de permanente en volledige uitoefening van alle aspecten van de basispolitiezorg te garanderen. In zo'n scenario is het zeker dat de lokale politie en haar overheden moeten kunnen genieten van steun, ofwel vanuit andere politiezones (kwantitatieve steun) ofwel vanuit de federale politie (kwalitatieve/specifieke steun). De aanspreekbaarheid van steunleverende overheden (politie/politie of overheid/overheid) door steunvragende overheden dient dan gestructureerd, alsook een aantal principes en regels (procedure, prioriteitsstelling, financiële aspecten) voor het uitoefenen van de steunverlening of desgevallend – afwijzing.

Wellicht moet op arrondissementeel of op provinciaal niveau een coördineringsmechanisme voorzien worden, dat instaat voor het bevorderen van bovenlokale samenwerking.

Daarbij moeten bepaalde functionaliteiten zoals een versterkte basispolitiezorg (grotere ordediensten), als het uitoefenen van gespecialiseerde politiezorg voorbehouden worden aan de federale politie. Ook hier blijven samenlevings- en samenwerkingsverbanden een noodzakelijke voorwaarde zoniet hervalt men vlug in conflicterende situaties. Zo moeten o.m. wederzijdse samenwerkingsregelen (zoals wederzijds en interactieve informatie- en samenwerkingsplicht, verbindingsofficie-

→

expertencommissie voor een efficiëntere politiestructuur, de zogeheten Commissie Huybrechts van 20 juni 1997; verslag van de senaatscommissie voor binnenlandse zaken en administratieve aangelegenheden betreffende de evaluatie van de politiediensten, d.d. 1 juli 1997; Regeringsnota d.d. 7 oktober 1997 over de reorganisatie van de politiediensten; voorstel oppositiepartijen d.d. 30 april 1998, Actuele debatten tussen regering en oppositie.

ren), en een vorderingsrecht uitgewerkt worden die garant moeten staan voor een dergelijke brugfunctie tussen beide politiecomponenten. Dit is van belang voor het uitoefenen van de politiefunctie zelf, maar ook voor het uitoefenen van gezag en verantwoordelijkheden, zeker voor fenomenen met meerdere facetten wat meestal het geval is. Het moet in bepaalde gevallen zelfs mogelijk zijn om wederzijdse steun voor de eigen specifieke functie te bewerkstelligen. Voorbeelden zijn steun voor ordehandhaving vanuit de gemeentepolitie aan de nationale politie (b.v. bij tekort aan effectieve) en steun vanuit de federale politie aan de gemeentepolitie bij uitzonderlijke (naar kwantiteit) gebeurtenissen. Toch is dit niet zo nieuw want ook in het buitenland werden oplossingen gevonden voor dergelijke situaties.

Een andere mogelijke formule was deze vervat in het regeringsvoorstel (7 oktober 1997) waarbij een deel van de basispolitiezorg in handen blijft van de lokale eenheden (brigades) van de federale politie. De federale (nationale) politie wordt samengesteld uit de rijkswacht en de gerechtelijke politie (afgezien van de integratie van drie verkeerspolitiediensten). Zij omvat zes nationale directies, intermediaire afdelingen op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen en zonale eenheden. Deze laatste zullen met de gemeentepolitie zo'n 200 interpolitiezones vormen waarbinnen, natuurlijk onder regie van de bevoegde overheden, op alle vlakken nauw wordt samengewerkt. Het oprichten van één enkel politiekorps op gemeentelijk vlak is in dit scenario optioneel mogelijk als de betrokken overheden dat wensen. Hierbij wordt gekozen voor een tweeledige structuur en voor een daarbij passende verdeling van de zeggenschap (gezag en beheer) over de politie. Dit heeft niet alleen het voordeel van de antennewerking en het beter samenvatten binnen het globale concept van eenheidspolitie, maar het nadeel schuilt in het coördinatieprobleem tussen lokale brigades van de federale politie met de gemeentepolitie. Ook het uitoefenen van de lokale gezagsfunctie over beide lokale componenten wordt er dan niet makkelijker op.

Ook deze problemen, en dit blijkt uit de Regeringsvoorstellen, kunnen specifiek opgelost worden via het invoeren en hanteren van bepaalde gezags-, beslissings- en coördinatiemechanismen.

Blijft dan de eenheidspolitie (commissie Verwilghen sprak van eenheidsstructuur) als functioneel ideale structuur en wellicht een voorloper van de in de tijd uitgestelde eenheidspolitie. Ook dient dit concept mijns inziens gecompenseerd door een versterkte deconcentratie van de basispolitiezorg, zowel naar het aspect gezag als naar de uitoefening ervan. Politiek blijkt deze formule in België nu moeilijk aanvaardbaar en het politieke debat situeert zich op het vlak van een mogelijke keuze tussen de twee eerder vermelde concepten.

Persoonlijk ben ik de mening toegedaan dat op basis van de reeds gerealiseerde en geciteerde maatregelen in verband met de politie in het algemeen, en zoals die gedurende de jongste jaren werden gerealiseerd, de twee concepten (integratie op lokaal niveau OF niet) realiseerbaar zijn mits de brugfunctie tussen beide componenten (in het ene concept federale versus geïntegreerde lokale politie; in het andere concept federale versus niet geïntegreerde lokale politie) op een afdoende wijze geregeld en uitgebouwd wordt. Het is voelbaar dat politiek nu de gewenste groei

naar een tweeledige eenheidsstructuur aanwezig is en dat wellicht één van de concepten (geïntegreerd lokaal niveau) zal uitgevoerd worden, mits gefaseerde spreiding in de tijd.

Wetende dat coördinatie ook dan nog altijd problematisch is, dient niet alleen aandacht besteed aan de integratie op lokaal niveau van de politie, maar in het bijzonder aan de samenwerking en coördinatie tussen de recherche en de basispolitie. Ongeacht de structuur die nu ter tafel ligt en de keuzes die gemaakt zullen worden, leert ervaring zeker in het buitenland, dat recherche niet functioneel geïsoleerd kan noch mag optreden van basispolitiezorg.

Dit verdient mijns inziens meer aandacht dan wat dit aspect tot op heden gekregen heeft. Zelfs binnen eenheidspolitiestructuren (zoals b.v. in Scandinavische landen) is dit een permanente zorg en wellicht zal het driehoeks- (nu vijfhoeksoverleg) overleg één van de noodzakelijke componenten moeten blijven om (benevens andere aspecten zoals interactieve informatiestromen, multidisciplinaire aanpak, teamwerking, ...), de nodige basis te vormen tot het garanderen van een kwaliteitsvollere politiewerking. Zoals in Nederland blijkt uit de politiemonitor en bevolkingsonderzoek, is het dan niet zozeer een kwestie van meer blauw en beter blauw, dus meer zichtbaar blauw, maar vooral van meer beschikbaar blauw.⁴ Toch moet men zich er ook van bewust zijn dat dit alles niet volstaat en ook de kwaliteit van het optreden dient voorbereid (b.v. één researcheschool) en aangezwengeld. Bovendien, maar daar ging het hier niet over, moet de Justitie vervolgens ook betere kwaliteits- en samenwerkingsnormen en concepten initiëren.⁵ Wellicht worden ook in dit verband structurele ingrepen genomen die beter passen binnen de nu ter discussie staande reorganisatie.

4. *Algemeen Politieblad*, 1998, nr. 3, 3.

5. C. FIDNAUT, 'Maar toch! Over de hervorming van het politiebestel', *Vigiles*, 1998, nr. 1, 1-3 (2).