

De landelijke politie. Eenmaking met de gemeentepolitie na tweehonderdjarig bestaan?

Luc Malliet*

De landelijke politie in België heeft te kampen met problemen van velerlei aard. Haar statuut, haar organisatie, werd gereglementeerd door het Veldwetboek van 1886 en voor het laatst gewijzigd in 1924, waardoor het beleid van de landelijke politie niet is aangepast aan de sinds 1924 fel veranderde maatschappij. De bestaansreden van dit politiekorps wordt dan ook voortdurend in vraag gesteld: de nood aan een reorganisatie, een fundamentele herziening van het statuut, de organisatie en de bevoegdheden van de landelijke politie is hoog.

Deze bijdrage poogt een analyse te geven van de huidige situatie en streeft ernaar de lezer een duidelijk inzicht te verschaffen in deze problematiek.

1. Inleiding

Wanneer men in België spreekt over de plaatselijke politie dan bedoelt men doorgaans niet de landelijke politie, doch veeleer de gemeentepolitie, m.a.w. de politiekorpsen die onder de leiding staan van een politiecommissaris. Dit wekt wel enige verwondering wanneer men bedenkt dat niet minder dan 266 van de 589 gemeenten die België op dit ogenblik telt, uitsluitend landelijke politie in dienst hebben, terwijl er slechts in 125 gemeenten uitsluitend gemeentelijke politiekorpsen bestaan. Daarenboven beschikken 198 gemeenten over een gemengd korps van landelijke politie en gemeentepolitie.

Dat het begrip 'plaatselijke politie' niet onmiddellijk doet denken aan de landelijke politie heeft vermoedelijk te maken met een vrij verspreid, folkloristisch beeld dat door de benaming 'veldwachter' wordt opgeroepen en dat niet onmiddellijk in te passen is in wat mensen zich omtrent 'de politie' voorstellen.

De landelijke politie heeft al met al een vrij eigenaardige geschiedenis achter de rug, waarvan de laatste bladzijden nog niet geschreven zijn. Deze geschiedenis wordt met name gekarakteriseerd door het feit dat de bestaansreden van de landelijke politie herhaaldelijk fundamenteel ter discussie werd gesteld, en dit tot op de dag van vandaag. Tot nu toe heeft de landelijke politie al deze discussies overleefd. Het ziet er evenwel naar uit dat de discussie die momenteel aan de gang is het bestaansrecht van de landelijke politie als eigen politiekorps fundamenteeler dan ooit op de helling zet.

Het is de bedoeling van dit artikel deel te nemen aan deze discussie, en de lezer een duidelijk inzicht te verschaffen in heel deze problematiek. Daarom zullen wij een breed beeld ophangen van het statuut, de organisatie en het takenpakket van de landelijke politie, teneinde de problemen op het spoor te komen die in de gangbare discussie o.i. niet uit het oog mogen verloren worden. Wij

* Veldwachter te Bierbeek, Licentiaat in de criminologie.

kunnen ons immers niet van de indruk ontdoen dat er veel geschreven en gesproken wordt over de landelijke politie, zonder dat men een duidelijk beeld heeft van wat dit politiekorps in feite voor de rechtsbedeling betekent, hoe het functioneert, en in welk problemennetwerk het opereert.

2. Beknopt historisch overzicht

De landelijke politie werd in het leven geroepen in Frankrijk, door een decreet van 28 september 1791. Haar oorspronkelijke opdracht was vrij tijdsgebonden en beperkt. Haar hoofdtaak zou erin bestaan de oogsten te beschermen tegen het plattelandsproletariaat. Aan deze bescheiden opdracht beantwoordde dan ook een beperkte uitwerking van haar statuut en een uiterst bescheiden loonregeling. Vrijwel alles werd terzake overgelaten aan de plaatselijke overheden. De landelijke politie werd geenszins zó opgericht dat zij als politiedienst een rol van betekenis zou kunnen spelen. En precies hierin ligt een eerste verklaring van het feit dat het nut van deze politiedienst in haar bijna tweehonderdjarig bestaan telkens opnieuw ter discussie werd gesteld.

Reeds in het midden van de 19e eeuw gingen stemmen op om de landelijke politie af te schaffen en te vervangen door rijkswachters; er heerste een vrij verspreid misnoegen omtrent het feit dat vele veldwachters zich niet voltijds met hun ambt inlieten. De loonregeling was hier vermoedelijk niet vreemd aan.

Alhoewel in het Veldwetboek van 7 oktober 1886 de landelijke politie werd behouden, werd in het statuut van de veldwachters zo weinig verandering aangebracht, dat na enkele jaren opnieuw stemmen opgingen voor de afschaffing. Desalniettemin werd door de wet van 30 januari 1924 op de reorganisatie van de landelijke politie – op advies van een in 1901 daartoe opgerichte onderzoekscommissie – resoluut gekozen voor het behoud van de landelijke politie, mits grondige statuutsverbeteringen.

Hoe dan ook, sindsdien, en vooral na de Tweede Wereldoorlog, heeft de samenleving zo'n ingrijpende wijzigingen ondergaan, dat een relatief kleine en zwakke organisatie als de landelijke politie hierbij wel ten achter moest blijven, wat opnieuw aanleiding gaf tot discussies over haar bestaansrecht.

Met de fusies van de gemeenten in het vooruitzicht werd dan ook een plan opgesteld om de veldwachters hun gerechtelijke bevoegdheden te ontnemen en dit ten voordele van de rijkswacht. Maar zover kwam het niet. De organisatie van de landelijke politie werd aangepast, doch niet opgeheven.

In 1979 ontstond opnieuw beroering in veldwachterskringen. Een wetsvoorstel van wijlen senator Leo Vanackere betreffende een nieuwe gemeentewet zou geen statuutsverbetering meebrengen, maar eerder nog een verslechtering van de toestand.

Daarom togen in 1981 binnen de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten twee commissies aan het werk – één voor de gemeentepolitie en één voor de landelijke politie – teneinde amendementen op voornoemd wetsvoorstel voor te bereiden. Maar al doende veranderde het objectief van deze werkgroepen: er zou nu gewerkt worden aan de ontwerp tekst van een globale politiewet. Uiteraard rees in het kader van deze werkzaamheden opnieuw de vraag naar het bestaansrecht van de landelijke politie, of naar een grondige omvorming ervan.

Ook in beleidskringen is deze vraag aan de orde van de dag. Naar aanleiding van de studiedagen voor commissarissen en Adjunct-commissarissen van politie, gehouden te Leuven in 1978, liet de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken R. Boel duidelijk verstaan, dat men in beleidskringen van oordeel was dat de organisatie van de landelijke politie hoegenaamd niet bevredigend was.¹ Een gelijkaardige opinie werd vertolkt door F. De Mot, voormalig bestuursdirecteur bij de dienst algemene rijkspolitie, op de academische zitting van 24 mei 1982, ingericht door de Koninklijke Federatie van Commissarissen en Adjunct-commissarissen van België.² Nu de huidige minister van Binnenlandse Zaken, Ch. F. Nothomb, onlangs tot tweemaal toe in het parlement heeft aangekondigd dat binnen afzienbare tijd een ontwerp van politiewet zal worden ingediend, rijst opnieuw de vraag naar de toekomst van de landelijke politie.

De hierboven geciteerde ontwerptekst van een globale politiewet wordt hierna kritisch geëvalueerd. Eerst wordt echter een zo globaal mogelijk beeld opgehangen van de landelijke politie, vanuit verschillende invalshoeken.

3. Taken en bevoegdheden van de veldwachter

3.1. WETTELIJKE BEVOEGDHEDEN

De hierna volgende uiteenzetting is geen gedetailleerde studie van de bevoegdheden van de veldwachter, doch slechts een exemplatief overzicht van de belangrijkste taken en bevoegdheden die hem door algemene wetten en ambtelijke richtlijnen zijn toevertrouwd. Traditioneel worden de bevoegdheden van de veldwachter beschouwd als drieledig: officier van gerechtelijke politie met beperkte bevoegdheid, agent van de openbare macht, en agent van de bestuurlijke politie.³

De bevoegdheden die hem krachtens bijzondere wetten werden verleend worden niet systematisch behandeld, doch slechts sporadisch en bij wijze van voorbeeld ter sprake gebracht.

a. De veldwachter als officier van gerechtelijke politie met beperkte bevoegdheid

Luidens art. 16 Wetboek van Strafvordering hebben de veldwachters de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie – ieder op het grondgebied waarvoor hij beëdigd is – inzake het opsporen en vaststellen van wanbedrijven en overtredingen tegen land- en boseigendommen.

Deze bevoegdheid wordt *ratione materiae* nader gepreciseerd en uitgebreid in art. 67 Veldwetboek. Hieruit blijkt dat de veldwachters een meervoudige opsporings- en vaststellingsbevoegdheid hebben:

1. m.b.t. wanbedrijven en overtredingen inzake *veldpolitie*, welke inbreuken zijn op het Veldwetboek, en m.b.t. de inbreuken die veldgewassen, vruch-

1. BOEL, R., Het beleid van het departement van Binnenlandse Zaken t.o.v. de gemeentelijke politie, in: DEPRE, R., FIJNAUT, C., VAN OUIRIVE, L., *De reorganisatie van de Belgische gemeentepolitie*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, 1979, 49.

2. DE MOT, F., Naar een algemene politiewet, in *De Politieofficier*, 1982, 6, 35 e.v.

3. Zie in het bijzonder de omzendbrief van 30 oktober 1953 van BEKAERT, H., procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Gent, nr. D. 189/1 – D.137/6, nr. 71/53.

ten, oogsten of landeigendommen van uiteenlopende aard aantasten⁴ en die omschreven worden in het Strafwetboek, de bijzondere wetten, en de algemene, provinciale en gemeentelijke reglementen. Zo wordt onder 'landeigendommen' niet enkel verstaan de onroerende goederen, maar ook alles wat voor de landbouw bestemd is, zoals landbouwgereedschappen en meststoffen. Een diefstal van dergelijke roerende goederen, omschreven in het Sw., valt dus onder de opsporings- en vaststellingsbevoegdheid van de veldwachters, overeenkomstig art. 16 Sv. en art. 67 Veldw.⁵;

2. m.b.t. wanbedrijven en overtredingen inzake *bospolitie*. Dit zijn de inbreuken op het Boswetboek van 1854, alsmede de misdrijven van gemeen recht die een aanslag zijn op de boseigendommen⁶;

3. m.b.t. de *jachtmisdrijven*. Dit zijn misdrijven omschreven door de Jachtwet van 28 februari 1882;

4. m.b.t. *visserijmisdrijven*. Dit zijn misdrijven omschreven in de Riviervisserijwet van 1 juli 1954.

Daarenboven geeft art. 66 Veldw. aan de veldwachters een algemene opsporings- en vaststellingsbevoegdheid m.b.t. de *overtredingen* inzake politiewetten en -verordeningen.

Er wordt niet betwist dat de veldwachters optreden als officier van gerechtelijke politie, wanneer zij gebruik maken van hun bevoegdheid, overeenkomstig art. 67 Veldw.⁷, terwijl de meeste auteurs ook aannemen dat zij optreden in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, wanneer zij, overeenkomstig art. 66 Veldw., (politie)overtredingen opsporen en vaststellen.⁸

Het Hof van Cassatie heeft in zijn arrest van 13 oktober 1952 uitdrukkelijk beslist, dat de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, waarmee de veldwachter in bepaalde gevallen bekleed is, strikt beperkt is.⁹ Luidens dit arrest beschouwt de wet de veldwachters alleen als officieren van gerechtelijke politie, in de mate dat zij krachtens art. 16 Sv. – elk op hun eigen grondgebied – belast zijn met het opsporen van wanbedrijven en overtredingen tegen land- en boseigendommen, waaronder ook de jacht- en visvangstdelicten (art. 67 Veldw.), en verder in de gevallen waarin uit kracht van de wet hun bijstand mag gevorderd worden om daden van gerechtelijke politie te stellen. Volgens het Hof van Cassatie kan de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie niet voortvloeien uit opdrachten van gerechtelijke politie, die de wet de veldwachters gelast te verrichten buiten die, welke hun toekomen in hun hoedanigheid van gerechtelijke politie, tenzij de wet die hoedanigheid uitdrukkelijk in acht neemt en hen daarmee bekleedt, voor de uitvoering van bijzondere taken die hun aldus worden

4. ORBAN, O., *Code rural belge*, Brussel, 1887, nr. 593.

5. HOLSTERS, D., De bewijswaarde van het proces-verbaal betreffende de vaststelling van misdrijven, *R. W.*, 1980-1981, 1390.

6. ORBAN, O., *l.c.*, *Pand. B.*, Tw. *Bois et forêts*, nr. 992.

7. ORBAN, O., *l.c.*; BELTJENS, G., *Encyclopédie du droit criminel belge*, deel I, *Code rural*, Brussel, 1901, 1211-1212, sub nr. 3; SCHUIND, G., *Traité pratique du droit criminel*, 4^e uitgave, opnieuw bewerkt door VANDEPLAS, A., deel II, 216.

8. ORBAN, O., *l.c.*; BELTJENS, G., *l.c.*; SCHUIND, G., *o.c.*, 218. Volgens BEKAERT, in de onder voetnoot 3 geciteerde omzendbrief, treedt de veldwachter niet op in zijn hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, wanneer hij overeenkomstig art. 66 overtredingen vaststelt die buiten de toepassingsfeer van het Veldwetboek liggen.

9. Cass., 13 oktober 1952, *R. W.*, 1952-53, 965.

toevertrouwd. Zo wordt aangenomen dat de veldwachter niet als officier van gerechtelijke politie optreedt wanneer hij, hiertoe nochtans uitdrukkelijk door de wet gemachtigd, inbreuken vaststelt inzake de wetgeving betreffende de politie op het wegverkeer (art. 3 Wegverkeersreglement van 1 december 1975), of op de wetgeving betreffende de beteugeling van de dronkenschap (art. 15 Besluitwet van 14 november 1939 betreffende de beteugeling van de dronkenschap).

De processen-verbaal van de misdrijven die vastgesteld werden overeenkomstig de art. 66 en 67 Veldw., hebben een wettelijke bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel (art. 81 Veldw.), alsmede ook die processen-verbaal waaraan de wet een bijzondere bewijswaarde toekent, ongeacht of zij zijn opgemaakt in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie of niet (zie b.v. art. 62 Wegverkeerswet 16 maart 1968).

In alle gevallen waarin aan de veldwachter geen bijzondere bevoegdheden worden toegekend wordt hij met een politieagent gelijkgesteld, zodat – behoudens in de door de wet bepaalde gevallen – zijn processen-verbaal geen wettelijke bewijswaarde tot het bewijs van het tegendeel zullen hebben, maar enkel een bewijswaarde als inlichting.¹⁰ Luidens art. 29 Sv. zal de veldwachter in deze gevallen bericht geven aan de procureur des Konings en aan deze magistraat alle desbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en attesten doen toekomen.¹¹

In zijn hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie met beperkte bevoegdheid heeft de veldwachter, naast de bevoegdheid tot het opsporen en vaststellen van bovenvermelde misdrijven, nog andere bevoegdheden.

Krachtens art. 68 Veldw. is de veldwachter, wanneer hij veld- of bosmisdrijven vaststelt, bevoegd om het in overtreding aangetroffen vee of gevogelte, als ook de werktuigen, voertuigen en gespannen van de overtreders in beslag te nemen en in bewaring te stellen. De inbewaringstelling van de door de schuldige weggenomen voorwerpen wordt in art. 68 zelfs imperatief gesteld. De bedoelde *beslaglegging en sequestratie* veronderstellen dat de dieren en roerende zaken het voorwerp van een misdrijf uitmaken of gediend hebben of bestemd waren om het misdrijf te plegen. Wanneer een inbeslagneming heeft plaatsgevonden, moet binnen de vierentwintig uur een afgifte van het proces-verbaal worden neergelegd ter griffie van het vrederecht (art. 73 Veldw.).

Ingevolge art. 68 Veldw. mogen de veldwachters ook de door de schuldige weggenomen voorwerpen volgen tot op de plaats waar deze zijn heengebracht; desgevallend nemen zij ze eveneens in bewaring. Nochtans, indien bedoelde voorwerpen naar huizen, gebouwen of aanpalende plaatsen werden overgebracht, mag de veldwachter er slechts binnendringen wanneer hij vergezeld wordt door de vrederechter, de burgemeester of degene die hem vervangt, of de politiecommissaris (art. 68 Veldw. en art. 16 Sv). De hogergenoemde ambtenaren zijn verplicht aan het verzoek van de veldwachter te voldoen, zoniet stellen zij zich bloot aan bestraffing met een geldboete van 25 fr. (art. 69 Veldw.). Bedoeld *volgrecht*, in de voorwaarden hierboven vermeld, bestaat voor al de wanbedrijven en overtredingen die de vruchten, de oogsten en de landeigendommen betreffen en die voorzien zijn door het Veldwetboek, het Strafwetboek en de bijzondere strafwetten en reglementen.

10. Zie over deze problematiek: HOLSTERS, D., o.c., kol. 1390 e.v.

11. BALSACQ, A., *Het Veldwetboek met commentaar*, derde druk, Luttre, 1946, blz. 138, nr. 2.

Buiten het hiervoor aangehaald volgrecht heeft de veldwachter niet het recht tot *huiszoekingen* over te gaan, behalve in de volgende gevallen:

- bij toepassing van art. 66 Veldw. en ingevolge art. 9 van het decreet van 19-22 juli 1791 hebben de veldwachters altijd het recht in herbergen, winkels etc. binnen te gaan om er alle overtredingen vast te stellen op politiereglementen zoals b.v. die betreffende het sluitingsuur der herbergen.¹² Het betreft hier uitsluitend de lokalen die toegankelijk zijn voor het publiek. Dat laatste werd nog eens bevestigd door een arrest van het Hof van Cassatie dd. 18 december 1973¹³;
- wanneer in een bijzondere wet aan de veldwachter het recht tot huiszoeking wordt toegekend, b.v. in de wet van 19 augustus 1919 op het regime van de alcohol en de wet van 29 maart 1966 houdende organisatie van ruimtelijke ordening en stedenbouw en de ministeriële omzendbrief van 3 juli 1971.

De veldwachter dient in bepaalde gevallen over te gaan tot de *aanhouding* van de verdachte. In art. 16, 4e lid Sv. wordt b.v. bepaald dat de veldwachters iedere persoon moeten vatten die zij op heterdaad betrappen of die door het openbaar geroep wordt aangewezen voor het plegen van een feit waarop gevangenisstraf of een zwaardere straf gesteld is; zij moeten hem voor de rechter in de politierechtbank of voor de burgemeester geleiden. Volgens H. Bekaert hebben de veldwachters ook voor die wanbedrijven waarbij zij kunnen optreden als officier van gerechtelijke politie, het recht om aan te houden ingeval er ernstige aanwijzingen van schuld voorhanden zijn.¹⁴ Volgens Vanhoudt¹⁵ is de regel van art. 16 Sv. algemeen en geldt hij zelfs wanneer de veldwachter niet bevoegd is om het misdrijf vast te stellen. Verder wordt in art. 70 Veldw. bepaald dat de veldwachters iedere onbekende moeten vatten die op heterdaad betrappt wordt; zij moeten hem voor de vrederechter, de burgemeester of de politiecommissaris geleiden.¹⁶ Daarenboven bepaalt art. 22, laatste lid Jachtwet dat in de gevallen waarin een jager verkleed of gemaskerd is, weigert zijn naam bekend te maken of geen bekende woonplaats heeft, hij kan worden aangehouden en worden geleid voor de burgemeester of vrederechter die zich van zijn identiteit vergewist en hem – indien daartoe grond bestaat – ter beschikking stelt van de procureur des Konings. Tenslotte wordt in art. 106 Sv. gesteld dat iedereen verplicht is de op heterdaad betrapte of door het openbaar geroep vervolgte verdachte te vatten en hem voor de procureur des Konings te brengen.

Het aanhoudingsrecht van de veldwachter is eigenlijk geen aanhoudingsrecht in de zin van het recht tot aanhouding bij heterdaad door de procureur des Konings of door een hulpofficier. Het betreft hier veeleer een zelfstandige bevoegdheid die bestaat in een soort van beslag op de persoon.¹⁷ Het aanhoudingsrecht op grond van bijzondere wetten wordt hier niet verder behandeld.

12. Omzendbrief van BEKAERT, H., procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Gent, 30 oktober 1953, D.189/1 – D.137/6, nr. 71/53.

13. *Pas.*, 1974, I, 415.

14. Omzendbrief van BEKAERT, H., procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Gent, 30 oktober 1953, D.189/1 – D.137/6, nr. 71/53.

15. VANHOUDT, C.J., *Strafvordering*, E. Story-Scientia, Gent, 1976, 70.

16. ARNOU, P., Het speciaal aanhoudingsrecht van veld- en boswachters, in *De Landelijke Politie*, driemaandelijks informatieblad van het Nationaal Verbond der Landelijke Politie van België, 1982, 2, 11 e.v.; 1982, 3, 2 e.v.

17. *Idem*, 1982, 2, 13.

Het is ook als officier van gerechtelijke politie dat de veldwachter door de procureur des Konings, door zijn substituten en door de onderzoeksrechters gevorderd kan worden bijstand te verlenen, en o.m. *afgevaardigd* kan worden tot het vervullen van alle *dadens van gerechtelijke politie*, behoudens de beperkingen door de wet gesteld (art. 10 Wet 7 april 1919).

Tenslotte moet ook worden vermeld dat de veldwachter het recht heeft het *optreden van de openbare macht* rechtstreeks te *vorderen* tot beteugeling van misdrijven inzake veld- en bospolitie, alsmede tot opsporing en inbeslagneming van de voortbrengselen van de bodem, die gestolen of wederrechtelijk afgesneden, dan wel verkocht of gekocht zijn (art. 71 Veldw.). Ook via art. 16, 5e lid Sv. en art. 25 van hetzelfde wetboek kunnen de veldwachters de openbare macht rechtstreeks vorderen in de uitoefening van hun ambtsverrichtingen.

b. De veldwachter als agent van de openbare macht

Onder het vrij vage begrip 'openbare macht' wordt tegenwoordig in het algemeen verstaan: de instellingen die tot doel hebben de openbare orde en de uitvoering van de wetten, desnoods met gebruik van geweld, te verzekeren. De instelling van de openbare macht gaat terug op de wet van 6-12 december 1790 en het decreet van 15 juni-10 juli 1791.¹⁸ Met agenten van de openbare macht, waaronder de veldwachters, worden al die personen bedoeld die gehouden zijn de sterke arm te verlenen aan de overheden, die in de uitoefening van hun ambt het recht hebben de openbare macht op te eisen.¹⁹ Precies omdat deze omschrijving onduidelijk en dus rekbaar is, is zij bijzonder bruikbaar als basis voor enkele slecht omschreven bevoegdheden van de veldwachter. Dat blijkt ten overvloede bij het bestuderen van de literatuur terzake, waarbij bepaalde bevoegdheden nu eens als gerechtelijk, dan weer als behorend bij de openbare macht worden beschouwd.

De hier bedoelde bevoegdheden en taken, waarover de veldwachter dus in zijn hoedanigheid van agent van de openbare macht beschikt, zijn vastgelegd in het Veldwetboek (art. 55bis 70 en 77), het Wetboek van Strafvordering (art. 16, 25, 29, 72, 97 e.v., 106, 107, 108), de Jachtwet (art. 22), de Wet van 1 juni 1849 op de herziening van de gerechtskosten in strafzaken (art. 16), het Koninklijk Besluit van 28 december 1950, houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken (art. 44 e.v., art. 132), de Wet van 27 november 1891 op de landloperij en bedelarij (art. 8 en 9), de Wet van 2 december 1957 op de rijkswacht (art. 18) en de Wet van 7 april 1919 op de gerechtelijke politie bij de parketten (art. 10).

In deze hoedanigheid kan de veldwachter door een lid van het Openbaar Ministerie belast worden met al de *dadens van repressieve rechtsmacht* (cfr. art. 16 van de Wet van 1 juni 1849 en het Koninklijk Besluit van 28 december 1950 en art. 72 Sv.).²⁰ Dat betekent dat hij verzocht kan worden dagvaardingen, mandaten

18. DE FOOZ, J.H.N., *Le droit administratif belge*, tome 1, Casterman, H., Tournai, 1859, 385, 386.

19. MALLIET, L., *De veldwachter, die onbekende. Een historische studie over de wetgeving op de landelijke politie van de provincie Brabant in de periode 1791-1969*, Lic. eindverhandeling criminologie, K.U. Leuven, 1980, 80.

20. *Pand. B., Garde champêtre communal*, kol. 807, nr. 159.

van aanhouding en vonnissen te *betekenen* en getuigen voor de hoven en rechtbanken te *dagvaarden* of op te *roepen* e.d.m.

De veldwachter kan ook *door de magistraten of officieren van gerechtelijke politie worden opgeëist* om dwang te gebruiken teneinde de gerechtsbevelen of mandaten ten uitvoer te leggen: b.v. een aanhoudingsbevel, een bevel tot medebrenging, een bevel tot bewaring, een bevel tot verschijning, een bevel tot gevangenneming en een vattingsbevel (art. 25, 97 e.v. en 107 Sv.). De veldwachter kan bij de uitvoering van die bevelen ook *huiszoekingen* verrichten en de *openbare macht vorderen* (art. 99 en 108 Sv.).²¹ Op grond van art. 77 Veldw. mogen de veldwachters *gevangenen begeleiden*, zelfs buiten hun standplaats.

De veldwachter kan de *landlopers en bedelaars aanhouden* en dadelijk ter beschikking van de politierechter stellen (art. 8 en 9 van de Wet van 27 november 1891).²²

Tenslotte dienen de veldwachters steeds gevolg te geven aan de opvoeding van de hogere officieren van gerechtelijke politie (procureur des Konings en onderzoeksrechter) (art. 10 Wet van 7 april 1919)²³ en kunnen zij eveneens opgevorderd worden door de commandant van een eenheid of detachement van de rijkswacht voor het verlenen van bijstand (art. 18 Wet op de rijkswacht) en door de brigadechef om patrouilles te organiseren (art. 55bis Veldw.).

Zoals hoger gesteld, worden enkele bevoegdheden van de veldwachters door bepaalde auteurs bij de gerechtelijke bevoegdheden gerangschikt terwijl anderen ze aanzien als bevoegdheden van agenten van de openbare macht. Dat geldt voor het recht aanhoudingen te verrichten op basis van art. 70 Veldw., art. 16, 4e lid en 106 Sv. en art. 22 Jachtwet, evenals voor de meldingsplicht, omschreven in art. 29 Sv., hetgeen in de genoemde omzendbrief van H. Bekaert bij de bevoegdheden als agent van de openbare macht werd ondergebracht.²⁴ Deze bevoegdheden werden besproken onder 3.1.a.

c. De veldwachter als agent van de bestuurlijke politie

Hier staat de veldwachter op gelijke voet met de gemeentelijke politieagenten, d.w.z. onder het bevel van de burgemeester, zoals duidelijk blijkt uit art. 90 Gemeentewet en art. 52 Veldw. Dat laatste wetsartikel bepaalt de bestuurlijke taken van de veldwachter: hij wordt voornamelijk aangesteld om te *waken voor het behoud van eigendommen, veldvruchten en gewassen*; hij verleent, onder het gezag van de burgemeester, zijn medewerking voor de *uitvoering van de politiewetten en -verordeningen en voor het handhaven van de orde en rust* in de gemeente.

Bovendien staat hij ter beschikking van de burgemeester voor alle *administratieve taken*, al naargelang van zijn geschiktheid, de duur van zijn andere werkzaamheden en het bedrag van zijn wedde. Op verzoek van de burgemeester of van de veldwachter bepaalt de provinciegouverneur, zo nodig, de aard en maximumduur van deze taken.

21. *Ibidem*; LESPINEUX, V., *Manuel de police rurale et forestière*, Larcier, Brussel, 1875, 112.

22. Omzendbrief van BEKAERT, H., procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Gent, 30 oktober 1953, D.189/1 - D.137/6, nr. 71/53.

23. *Ibidem*.

24. *Ibidem*.

Het is als agent van de bestuurlijke politie dat de veldwachter preventief optreedt. Hier helpt de veldwachter de orde en rust handhaven, wat een louter preventieve taak is.²⁵

Naast art. 52 Veldw. schrijven art. 42 en 45 van hetzelfde wetboek voor dat de veldwachter *kennisgevingen* mag doen inzake afbakening van staats-, provinciale en gemeentelijke domeinen. Het Koninklijk Besluit van 12 januari 1887 machtigde hem tot de functie van bewaker van drijfjachten van wolven en everzwijnen.²⁶

3.2. COMMENTAAR

Oorspronkelijk, d.w.z. door het decreet van 28 september 1791 werd de landelijke politie uitsluitend belast met de voorkoming en bestrijding van de delicten, die in het toenmalig Franse Veldwetboek vermeld stonden. De noodzaak om naast de 'gendarmérie nationale', die ook deze bevoegdheid had, nog veldwachters te benoemen, was kennelijk evident voor de nationale vergadering en moest worden gezocht in het feit dat toendertijd in grote delen van Frankrijk de landbouw en hierdoor de economie werd bedreigd door een plattelandsproletariaat.²⁷ De versterking van de landelijke politie, bij decreet van 8 juli 1795, moest trouwens vóór alles dienen om de nieuwe oogst te beveiligen tegen het uitgehongerde proletariaat na de mislukte oogst van 1795.²⁸

De *gerechtelijke bevoegdheden* van de veldwachters werden aanvankelijk dan ook in die zin omschreven. Deze beperking tot de opsporing van landelijke en bosmisdrijven werd bevestigd door art. 16 Sv., zodat de veldwachters niet het recht hadden om proces-verbaal op te stellen voor alle overtredingen en wanbedrijven²⁹, hoewel talrijke bijzondere wetten hen bijkomende bevoegdheden hadden verleend.³⁰ Toen in 1886 het nieuwe Veldwetboek werd afgekondigd, bleek dat de wetgever had ingehaakt op het feit dat de maatschappij sinds het einde van de 18e eeuw in zoverre was veranderd, dat er hogere eisen werden gesteld aan de dienst van de landelijke politie. Als logisch gevolg van het nieuwe art. 52 Veldw. dat de veldwachter op bestuurlijk gebied machtigde om de politiewetten en -reglementen uit te voeren, gaf art. 66 Veldw. aan de veldwachter de bevoegdheid om de overtredingen van deze wetten en reglementen op te sporen en vast te stellen. Uit commentaren van talrijke auteurs op het Veldwetboek en op de bevoegdheden van de veldwachters kan men opmaken dat het de bedoeling van de wetgever zou geweest zijn de veldwachters de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie te geven inzake alle overtredingen.³¹ Dat zou later echter tegengesproken worden door het arrest van het Hof van Cassatie dd. 13 oktober 1952, dat reeds werd besproken.

25. *Ibidem*.

26. *Pand. B., Garde champêtre communal*, kol. 807, nr. 159.

27. FIJNAUT, C., *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling*, Kluwer, Antwerpen, 1979, 675, 676.

28. *Ibidem*, 714.

29. LESPINEUX, V., *o.c.*, 37.

30. *Ibidem*, 56.

31. *Pand. B., Garde champêtre communal*, kol. 810, nr. 176; SCHUIND, G., *o.c.*, 149; VANHOUDT, C.J., *o.c.*, 69; BALSACQ, A., *Het veldwetboek met commentaar*, F&N Dantine, Stree, 1951, 139.

Hierbij twee bedenkingen.

Op de eerste plaats blijkt dat de wetsartikelen die de gerechtelijke bevoegdheden van de veldwachters regelen, verspreid zijn over meerdere wetten en dat ze bovendien verschillende formuleringen vertonen die tot interpretatiemoeilijkheden leiden. Bijgevolg zijn ze geen bruikbaar instrument voor de landelijke politie.

Op de tweede plaats is duidelijk dat de wet op de maatschappelijke veranderingen achterloopt. Uit activiteitenverslagen, gepubliceerd in het tijdschrift van het Nationaal Verbond der Landelijke Politiebedienden van België kwam reeds in de jaren vijftig tot uiting dat de vermeende gerechtelijke hoofdbezigheden van de veldwachter (land-, bos-, jacht- en visvangstmisdrijven) slechts een minimaal percentage vertegenwoordigden in het globale gerechtelijke takenpakket en dat daarentegen de vaststelling van verkeersinbreuken en de door het Strafwetboek voorziene misdrijven, naast de door het parket voorgeschreven opdrachten, het hoofdbestanddeel van zijn gerechtelijk werk vormden.³² Deze trend zou nog versterken daar het aantal opdrachten van de parketten – ook inzake correctionele aangelegenheden – voor de landelijke politie de laatste twintig jaar gevoelig steeg.³³

Hoe kon het ook anders: het landelijk karakter van de meeste gemeenten verdween stilaan; de migratie begon vrijwel overal vorm aan te nemen; de verkeersintensiteit steeg enorm; vroegere taken verloren hun belang en nieuwe drongen zich op, zodat het takenpakket van de veldwachters momenteel vrijwel geheel samenvalt met dat van de gemeentepolitie. De fusies der gemeenten zouden tenslotte de laatste twijfel terzake wegnemen³⁴, daar er nieuwe entiteiten ontstonden met grotere oppervlakte en meer bevolking. Het aantal door de landelijke politie opgestelde processen-verbaal verhoogde sterk³⁵ in de laatste periode en er kwamen hier en daar weekend- en avonddiensten.³⁶

Op nationaal beleidsniveau scheen men vlak vóór de fusies niet goed te weten welke kant men uit moest met de landelijke politie. Enerzijds bestond in de jaren 75-76 het plan om bij de fusies de veldwachter zijn gerechtelijke bevoegdheden te ontnemen; anderzijds was er het ministeriële plan om de organisatie van de landelijke politie te vernieuwen door de instelling van hoofdveldwachters.³⁷ Door de wet van 29 juni 1976 werd dat laatste plan uiteindelijk gerealiseerd en meteen werd ook bepaald dat in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners normaal geen betrekking van commissaris van politie zou worden ingesteld. Blijkbaar besepte men dat de gewijzigde omstandigheden een nieuwe

32. Zulk cijfermateriaal werd regelmatig gepubliceerd in het tijdschrift van de landelijke politie: *De Landelijke Politie*, 1951, 2, 10, 11.

33. *Idem*, 1964, 2, 17.

34. ROGGEN, I., *Enkele aspecten van de veiligheid der Brabanders*, Rede, gehouden op 2 oktober 1978 bij de opening van de gewone zitting van de provincieraad van Brabant, Demarichet, Brussel, 1978, 24.

35. PUYPE, M., *De veldwachter, de grote onbekende. De implicaties van de fusies van gemeenten op de landelijke politie*, Enquête bij de landelijke politie van het arrondissement Leuven, Lic. eindverhandeling criminologie, K.U.Leuven, 1980, 75, 76, 77.

36. *Ibidem*, 82.

37. FIJNAUT, C., De fusionering van gemeenten en de (gemeentelijke) politie in VAN OUTRIEVE, L., FIJNAUT, C., *De gemeentelijke politie in België in toekomstperspectief*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, 1977, 20.

organisatie van de landelijke politie noodzaakten, doch terzelfdertijd bleef men de veldwachter zijn traditionele taak toeschrijven; waarom anders in gemeenten van minder dan 10.000 inwoners veldwachters behouden en de bevoegdheden niet uitbreiden?³⁸

Zoals uit de genoemde activiteitenverslagen en het aantal bijzondere wetten die aan agenten en veldwachters bijzondere bevoegdheden verlenen (verkeer, wet op de dronkenschap, ruimtelijke ordening en stedenbouw) is af te leiden, staat het echter onomstootbaar vast dat het gewijzigde takenaanbod om een verruiming van de bevoegdheden vraagt, wat dan weer in contrast staat met het gebrek aan een verplichte politieopleiding van de veldwachters (zie infra) en het gemis van een kwalificatievereiste van de hoofdveldwachters. Vermoedelijk omwille van dat laatste feit werd de met klem gestelde eis van de hoofdveldwachters, om de hoedanigheid van hulpofficier van de procureur des Konings te bekomen, beleefd maar beslist afgewimpeld, wat bleek uit de antwoorden op parlementaire vragen van 14 januari 1981 en 5 juni 1981³⁹ van de minister van Justitie en van 19 augustus 1981 van de minister van Binnenlandse Zaken.⁴⁰ Blijkt men tegenwoordig op nationaal vlak niet de mening toegedaan te zijn dat de organisatie van de landelijke politie gericht moet zijn op de uitoefening van gerechtelijke taken, dan was dat bij de afkondiging van het Veldwetboek door de wet van 7 oktober 1886 evenmin zo: de organisatie in brigades, waarvan in een begeleidende tekst werd toegelicht dat ze toeliet een belangrijke politiemacht bijeen te roepen⁴¹, bleef facultatief. Toen die organisatievorm door de wet van 30 januari 1924 verplicht werd gesteld, gebeurde dat op advies van een speciale onderzoekscommissie, die niet de mogelijkheid van patrouilles, doch de controle, het toezicht en de uniformiteit in het optreden als verklaring opgaf voor het uitvaardigen van die wet.⁴²

Ter verbetering van de gerechtelijke en bestuurlijke taakuitvoering zag de commissie het meer zitten in een op punt stellen van recrutering en selectie, een uitbreiding van het aantal manschappen en het aanpassen van de materiële voorzieningen. De commissie had hierbij oog voor het feit dat de rijkswacht van deze lokale taken ontlast werd en zij zich dan, mits het doorvoeren van een verhoging van de effectieven, volledig aan haar eigen taak zou kunnen wijden.⁴³

Men zag de oplossing dus blijkbaar in een functionele scheiding en in een evenwicht tussen de nationale en lokale politie.⁴⁴ Het parlement volgde groten-deels het voorstel van de commissie.

Deze nieuwe organisatie scheen toendertijd wel nuttig, maar daar het takenpakket van de lokale politie (landelijke en gemeentepolitie) in de tweede helft van de 20e eeuw enorm werd uitgebreid en de navenante verhoging van de effectieven is uitgebleven – in tegenstelling met de situatie van de rijkswacht – dringt een nieuwe en ingrijpende reorganisatie van de lokale politie zich op.

38. *De Gemeente*, orgaan van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, 1976, 3, 121.

39. *De Landelijke Politie*, 1981, 2, 9; 1982, 1, 8.

40. *Idem*, 1982, 1, 9.

41. *B.S.*, 16 oktober 1886, 4052.

42. *Commission de police rurale, instituée par arrêté ministériel du 10 janvier 1902*, Weissenbruch, Bruxelles, 1904, 94, 95.

43. *Idem*, 19 e.v.

44. *Idem*, 23.

De *bevoegdheden* van de veldwachter *als agent van de openbare macht* werden voor het eerst toegekend door het decreet van 20 Messidor van het jaar III en werden later zeer onsystematisch aangevuld door talrijke verspreide wetten. In de Napoleontische tijd werden de veldwachters in die hoedanigheid herhaaldelijk opgevorderd door de gendarmerie om dienstweigeraars op te sporen.⁴⁵ Tussen 1806 en 1814 lieten daarbij in het Leie-departement zelfs 18 veldwachters het leven.⁴⁶ Heden ten dage beperkt de taak van de veldwachters als agent van de openbare macht zich vooral tot het betekenen van dagvaardingen, uittreksels van vonnissen en het oproepen van getuigen voor de rechtbanken.

De omschrijving in art. 52 Veldw. dd. 1886 van de *bevoegdheden van bestuurlijke politie* van de veldwachter is zeer algemeen en houdt in feite de meest verscheiden taken in zoals b.v. het uitvoeren van de landbouwtellingen, de taak van aanwijzer-schatteur van het kadaster, controle der werklozen e.d.m.⁴⁷

Deze omschrijving betekende een verwettelijking van de toestand die vóór de afkondiging van het Veldw. in 1886 de facto bestond, maar in verspreide reglementering zijn basis vond en soms zelfs onwettelijk was. Ofschoon de veldwachters immers vóór 1886 met alle mogelijke karweitjes werden opgezadeld (orde en rust handhaven, helpen van de landmeter, boodschapper e.d.m.), stelden De Fooz en Giron⁴⁸ dat de veldwachters, door de aard van hun functies, geen agenten van bestuurlijke politie waren, hoewel de gemeentelijke overheid hun de functie ervan kon toevertrouwen. Men moest hen volgens deze auteurs dan ook gelijkstellen met burgers die belast waren met een openbare dienst.

De bedoeling van art. 52 Veldw. dd. 7 oktober 1886 was een uitbreiding van de bevoegdheden van de veldwachter teneinde hem de taken van de algemene politie te kunnen laten uitvoeren. Doch de misbruiken waren legio. Daarom werd art. 52 door het Koninklijk Besluit van 10 november 1934 aangevuld met de bepaling dat ondermeer het bedrag van zijn wedde in aanmerking moest worden genomen bij de afbakening van zijn administratieve taken en dat desnoods de gouverneur de omvang ervan kon bepalen.⁴⁹ Ondanks dat Koninklijk Besluit en latere omzendbrieven van de gouverneurs veranderde de toestand niet, wat veel heeft bijgedragen tot de karikaturale beeldvorming van de veldwachter.

Het bestaan van een beheers- en gezagspositie van de gemeentelijke overheid t.o.v. de veldwachter op administratief gebied enerzijds en haar benadering van de gemeentelijke problemen vanuit electoraal gezichtspunt anderzijds, maakt dat de administratieve taken van de veldwachter en plaatselijke politie in het algemeen, tamelijk eenzijdig gezien worden en dat de meer zichtbare diensten aan de bevolking dan ook gewoonlijk worden beklemtoond.

Al is het grote aantal bestuurlijke taken tijdrovend, dan is deze wat uit de hand gelopen situatie toch niet helemaal negatief: op deze manier immers wordt de veldwachter een uitstekende 'entree' bezorgd bij de bevolking, wat maakt dat de relatie met de bevolking bij de landelijke politie een sterk punt is in plaats van een probleem zoals bij andere politiediensten.

45. DE FOOZ, J.H.N., *o.c.*, tome 3, 310.

46. VERMANDERE, D., De veldwachters in het Leie-departement, *Standen en Landen*, Godenne, Namur, 1968, 166.

47. MONTAG, A., *Het veldwetboek met commentaar*, F&N Dantine, Luttre, 1962, 60.

48. DE FOOZ, J.H.N., *o.c.*, tome 3, 308, 309.

49. MALLIET, L., *o.c.*, 41.

4. De organisatie van de landelijke politie

4.1. DE NUMERIEKE STERKTE

a. Wetgeving

Art. 51 Veldw. bepaalt dat iedere plattelandsgemeente één of meer veldwachters heeft, maar dat deze verplichting niet geldt in de gemeenten waar een betrekking van commissaris van politie is ingesteld. Evenwel kunnen twee of meer naburige gemeenten die volgens de jongste tienjaarlijkse volkstelling samen niet meer dan 5000 inwoners hebben, na advies van de procureur-generaal bij het Hof van Beroep, door de provinciegouverneur worden gemachtigd om samen één gemeenschappelijke veldwachter in dienst te nemen. Bij vacature in gemeenten met 1000 inwoners of minder, beslist de gemeenteraad – onder goedkeuring van de gouverneur – of een veldwachter dient te worden benoemd. Zoniet, voldoet de gemeente aan voornoemde verplichting door zich van de diensten van een hulpveldwachter te verzekeren, d.i. een veldwachter van een andere gemeente die dan deeltijds het ambt van veldwachter in deze kleine gemeente uitoefent.

b. Commentaar

Er dient vooreerst opgemerkt te worden dat tegenwoordig weinig gemeenten nog echt landelijk zijn. Reeds in een omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken van 28 november 1935 werd er op gewezen dat sommige gemeenten die veldwachters in dienst hadden, zowel een landelijk als een stedelijk aspect vertoonden.⁵⁰ Men kan dan ook stellen dat ‘landelijkheid’ als criterium nog moeilijk houdbaar is, te meer daar het begrip ‘landelijk’ nooit duidelijk gespecificeerd werd.

Art. 51 Veldw. laat de mogelijkheid open voor het naast elkaar bestaan, in éénzelfde gemeente van zowel landelijke als gemeentepolitie. Door de fusies der gemeenten verdwenen tal van kleine gemeenten. De wetgeving inzake de gemeenschappelijke veldwachters en de hulpveldwachters, met deeltijdse jobs in meer dan één gemeente, is dan ook dode letter geworden.

Hoewel het plan om de landelijke politie maar ineens af te schaffen niet doorging, nam het aantal veldwachters wel drastisch af door het verdwijnen van heel wat kleine gemeenten tijdens de fusies. Daarenboven werd nog een kaderblokkering opgelegd voor drie jaar.

Daarentegen won de gemeentepolitie aan mankracht, terwijl de effectieve uitbreiding van de rijkswacht reeds langer een feit was. Zelfs voor de gerechtelijke politie werd van uitbreiding gesproken.⁵¹

Doch de inkrimping van de landelijke politie was reeds een hele tijd aan de gang. Dit hield o.m. verband met de verstedelijking, de migratie e.d.m. In 1840 waren er nog 3257 veldwachters. In 1970 was dat aantal geslonken tot 2303 (waarvan 49 brigadechefs). In 1979, na de fusies dus, deden er nog 1570 (waar-

50. *Idem*, 14.

51. FIJNAUT, C., De fusionering van gemeenten en de (gemeentelijke) politie, o.c., 18 e.v.

van 37 brigadechefs) dienst, en in 1981 waren er nog slechts 1486 (waarvan 32 brigadechefs en 134 hoofdveldwachters).⁵²

Behoudens de daling van het absolute aantal veldwachters, evolueerde ook de verhouding van het aantal veldwachters t.o.v. het aantal inwoners in het nadeel van de landelijke politie. In dat verband werd door het Nationaal Verbond der Landelijke Politiebedienden van België een wetsvoorstel geformuleerd, waarin werd voorzien in één veldwachter per 1000 inwoners, doch dit plan werd door het parlement niet aanvaard.⁵³

Niet alleen in het recente verleden werd het voortbestaan van de landelijke politie ter discussie gesteld. Zoals in de inleiding werd aangegeven, gebeurde dat ook reeds voorheen. Met het argument dat de landelijke politie een eigen taak had en via een verbetering van het statuut deze taak zou aankunnen, kon toen in het parlement het bestaan van de landelijke politie vooralsnog gevrijwaard blijven.⁵⁴

4.2. DE ORGANISATIEVORM

a. Wetgeving

De landelijke politie is georganiseerd in *brigades*, overeenkomstig door de gouverneur opgestelde tabellen. De provincie Brabant telt b.v. zes brigades. Elke brigade staat onder het toezicht van een *brigadechef* die dezelfde bevoegdheden heeft als de veldwachters en die door de gouverneur wordt benoemd uit de veldwachters. Het is eveneens de gouverneur die de brigadechefs kan schorsen of afzetten. De brigadechef kan de hulpveldwachters en veldwachters opvorderen en met hen binnen de grenzen van zijn ambtsgebied opsporingen doen of op patrouille gaan (art. 55bis Veldw.).

Sinds de fusies der gemeenten heeft de organisatievorm een ingrijpende wijziging ondergaan die op het dagelijks werk grote repercussies heeft. Door de wet van 29 juni 1976 werd de functie van *hoofdveldwachter* gecreëerd, waardoor de veldwachters die sinds de fusies in kleine korpsen opereerden, in de meeste gemeenten onder de leiding van een *hoofdveldwachter* kwamen te staan. In deze gemeenten vertoont de landelijke politie dan ook veel overeenkomst met de kleine korpsen van de gemeentepolitie.

Art. 65 Veldw. laat toe dat de veldwachters, naar analogie met de gemeentepolitie, op voorstel van de betrokken gemeenteraden, door de gouverneur gemachtigd kunnen worden om als hulpveldwachter hun bevoegdheden uit te oefenen in *aangrenzende gemeenten*. De gemeentepolitie kan op basis van art. 128 Gemeentewet echter gemachtigd worden om in *elke andere gemeente* op te treden.

De reglementering van art. 51, laatste lid en art. 64 Veldw. aangaande de hulpveldwachters die buiten hun gewone standplaats aangesteld kunnen worden in gemeenten met 1000 of minder inwoners, heeft sinds de fusies haar nut verloren.

52. DE MEESTER, P., De veldwachter die onbekende, in: *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, 1973, 3, 182, 183.

53. PUYPE, M., o.c., 11; *De Landelijke Politie*, 1976, 3, 2.

54. MALLIET, L., o.c., 300, 303, 304.

De organisatie in brigades werd op nationaal vlak verplicht gesteld door de wet van 30 januari 1924, met het oog op de bemiddelende rol die de brigadechefs zouden spelen tussen de veldwachters en de bestuurlijke en gerechtelijke autoriteiten.

Zoals de Brabantse gouverneur I. Roggen op 2 oktober 1978 onderstreepte is de opvorderingsmogelijkheid door de brigadechef van de veldwachters van een hele brigade van die aard, dat het optreden van de landelijke politie in een andere gemeente soepeler verloopt dan bij de gemeentepolitie.⁵⁵ Er kunnen zich evenwel moeilijkheden voordoen in geval van tegenstrijdigheid van bevelen van de brigadechef en de burgemeester, vermits aan deze laatste, als hoofd van de lokale politie, hoe dan ook gehoorzaamd dient te worden.⁵⁶

Het opvorderen van de veldwachters voor het uitvoeren van patrouilles inzake verkeerscontrole e.d.m. gebeurde regelmatig – althans in de provincie Brabant – tot vlak vóór de fusies der gemeenten. Toen de functie van hoofdveldwachter werd ingesteld, werd het initiatief tot georganiseerd optreden aan deze laatste overgelaten, zodat het optreden nu louter op gemeentelijk vlak plaatsvindt.

Alhoewel het creëren van de functie van hoofdveldwachter wenselijk was en een tot op dat ogenblik praktisch onbestaande bevorderingsmogelijkheid voor de veldwachters met zich meebracht, leverde de concrete regeling terzake, die zonder overleg of beraad met de basis tot stand kwam, meer nadelen dan voordelen op.

Op de eerste plaats is er de gebrekkige regeling voor de eerste benoeming van de hoofdveldwachter. Deze nodigt werkelijk uit tot wantoestanden vermits het benoemingsrecht toekomt aan de gemeenteraad, die hierin volledig arbitrair kan optreden, zonder met bekwaamheid of anciënniteit rekening te moeten houden. Dat werkt uiteraard een ongezonde rivaliteit in de hand, wat de samenwerking binnen heel wat korpsen negatief beïnvloedt. De reglementering van de volgende benoemingen, die gebeuren op basis van een examen, is in dat opzicht heel wat gezonder.

Op de tweede plaats dient de aandacht uit te gaan naar de zwakke positie van de hoofdveldwachter wiens statuut onvolledig, onduidelijk (inzake bevoegdheden) en zelfs onlogisch (benoemings- en tuchtregeling) werd uitgewerkt. Hij zit als het ware tussen hamer (burgemeester) en aambeeld (veldwachters).

Op de derde plaats moet gewezen worden op het verlies aan armslag voor de veldwachters m.b.t. de organisatie van hun activiteiten. Terwijl ministeriële omzendbrieven voorschreven dat aan veldwachters die onder het bevel staan van een commissaris van politie een minimum aan vrijheid moet worden gelaten om hun specifieke taak te kunnen uitvoeren, werd er in die zin niets bepaald voor de landelijke politiekorpsen. Het hoeft nauwelijks beklemtoond te worden dat dat zeer frustrerend overkomt voor mensen die dikwijls jarenlang een haast volledige vrijheid genoten om hun werkschema op te stellen. Tenslotte mag ook niet voorbijgegaan worden aan het feit dat werd nagelaten de functie van adjunct-

55. ROGGEN, I., *o.c.*, 33.

56. MONTAG, A., *o.c.*, 82.

hoofdveldwachter in het leven te roepen, wat continuïteit moet verzekeren in de leiding van het korps.

Om al deze redenen heeft de nieuwe organisatie in vele gemeenten niet het gewenste effect. Het optreden verloopt daar dan ook nauwelijks georganiseerd.

Tot slot nog een woord over de functie van de hulpveldwachter. Tot vóór de fusies der gemeenten oefenden een aantal veldwachters hun functies uit in meer dan één gemeente, wat een verlichting mogelijk maakte van de financiële lasten van de betrokken gemeenten. Sinds de fusies der gemeenten komen zulke kleine gemeenten echter niet meer voor. Niettemin zijn tegenwoordig praktisch alle veldwachters gemachtigd door de gouverneur om als hulpveldwachter in aangrenzende gemeenten op te treden. De reden hiervan is nu echter meer te zoeken in het feit dat bepaalde opdrachten een optreden in meer dan één gemeente vereisen.

4.3. RECRUTERING EN SELECTIE

a. Wetgeving

De veldwachters worden door de gouverneur benoemd op voorafgaand advies van de arrondissementscommissaris en de procureur des Konings, uit een door de gemeenteraad ingediende lijst van twee kandidaten, waarbij de burgemeester een derde kandidaat mag voegen (art. 129 Gemeentewet).

Niemand kan tot veldwachter worden benoemd indien hij jonger is dan 21 jaar of ouder dan 40 jaar en indien hij niet voldaan heeft aan zijn militieverplichtingen. De overige vereisten worden bij Koninklijk Besluit bepaald (art. 55 Veldw.). Dat Koninklijk Besluit, daterend van 10 juli 1924⁵⁷, bepaalt ondermeer dat de prioriteitsrechten gelden, dat de kandidaten een geneeskundig onderzoek moeten ondergaan, dat ze houder moeten zijn van een getuigschrift van goed zedelijk gedrag en nooit tot een gevangenisstraf veroordeeld mogen geweest zijn. Ze moeten een examen afleggen waarvan het programma door de gouverneur wordt vastgesteld.

Ingevolge art. 84 Gemeentewet kan de gemeenteraad binnen de perken van het Koninklijk Besluit voorwaarden voor de werving van het personeel bepalen.

Vooraleer het ambt te aanvaarden moeten de veldwachters bij de vrederechter van hun standplaats de eed afleggen (art. 56 Veldw.). De veldwachters en brigadechefs mogen in geen geval handel drijven, ook niet door een tussenpersoon, en geen beroep, bediening of ambt uitoefenen, tenzij de bestendige deputatie, op advies van de procureur des Konings, daarvoor toestemming verleent (art. 60 Veldw.).

b. Commentaar

Het is pas door de wet van 30 januari 1924 en het Koninklijk Besluit van 10 juli 1924 dat de recrutering en selectie op een min of meer bevredigende manier worden geregeld. De gemeenteoverheid blijft echter haar zeg hebben en heeft een bijna vrije keuze tussen de voor het examen geslaagde kandidaten.

57. *Idem*, 75.

In deze tijd van economische problemen en grote werkloosheid, gepaard gaande met een groot aanbod van goed geschoolde en bekwame mensen, ware het opportuun de benoemingsvereisten op een hoger peil te brengen. Doch het afwijzen van inspraak van de landelijke politie, de passiviteit en ongeïnteresseerdheid inzake werving en selectie is ook hier kenschetsend voor het beleid van de gemeentebesturen.

Spijts de grote bezorgdheid van de landelijke politie zelf, blijft men immers ter plaatse trappen en grijpt men gewoon naar de bestaande regeling. Een actieve werving blijkt bij de gemeentelijke overheden volslagen onbekend te zijn. Het Nationaal Verbond van de Landelijke Politie gaat hier niet helemaal vrijuit daar het weinig initiatief nam om de functie van veldwachter aantrekkelijk voor te stellen, b.v. via artikelen in dag- en weekbladen. Doch het sporadisch karakter van de vacatures maakt dat enigszins begrijpelijk.

Gelukkig zijn de door de gouverneur voorgeschreven examens in de meeste provincies van een behoorlijke moeilijkheidsgraad en worden ze regelmatig aangepast, zodat ze de vergelijking met deze van de rijkswacht en gemeentepolitie ruimschoots doorstaan. Er mag dus aangenomen worden dat het ontwikkelingspeil van de geslaagde kandidaten voldoende hoog is.

Het terugbrengen van de minimumleeftijd van 25 jaar naar 21 jaar (wet van 29 juni 1976) heeft tot een gevoelige verjonging geleid; de vroegere minimumleeftijd van 25 jaar heeft voor gevolg gehad dat de kandidaten reeds enkele jaren elders werkzaam waren geweest en eerder toevallig bij de landelijke politie terecht kwamen, terwijl men nu personen kan aantrekken die doelbewust een loopbaan van veldwachter nastreven.

4.4. MATERIELE VOORZIENINGEN

a. Wetgeving

De bezoldiging van alle landelijke politiebedienden valt ten laste van de gemeenten (art. 57 Veldw.). Door de eenheidswet van 14 februari 1961 werd de basis van de bezoldigingsregeling van de veldwachters vastgelegd. Het bedrag van het loon werd door die wet in overeenstemming gebracht met dat van de andere leden van het gemeente- en rijksperoneel en meteen behoorlijk opgetrokken. Door de omzendbrief van 31 juli 1972 van de minister van Binnenlandse Zaken werd het huidig geldelijk statuut van de veldwachter vastgelegd. De laatste herziening van de weddeschalen ging in op 1 juli 1978.⁵⁸

Diverse toelagen en vergoedingen kunnen de veldwachter worden toegekend: haard- en standplaatsvergoeding, vergoeding voor nacht- en zondagswerk, eindejaarstoelage, diplomabijslag, vakantiegeld e.d.m.

De kaderwet van 25 april 1933 legt de bepalingen omtrent de pensioenregeling van het gemeentepersoneel vast. De maximumleeftijd van opruststelling is 65 jaar. Vervroegd pensioen kan worden aangevraagd op de leeftijd van 60 jaar.⁵⁹

58. PUYPE, M., o.c., 84 e.v.

59. *Vademecum voor de gefusioneerde gemeenten*, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, Brussel, 1976, rubriek nr. 2, personeel, nr. 230 e.v.

b. Commentaar

Zowel de loon- en vergoedingsregeling als de pensioenregeling waren gedurende het grootste gedeelte van het bestaan van de landelijke politie het voorwerp van een strijd om een rechtvaardige aanpassing. De voorzieningen op materieel vlak waren vaak ontoereikend en werkten ernstige mistoestanden in de hand zoals slechte dienstuitvoering en cumulatie met allerlei nevenberoepen.

De wet van 30 januari 1924 op de reorganisatie van de landelijke politie bracht een gunstige kentering teweeg. Doch het is pas na de Tweede Wereldoorlog, en meer bepaald in het begin van de jaren zestig, dat werd voorzien in een salaris dat de veldwachter toeliet zich voltijds aan zijn ambt te wijden, terwijl eveneens een behoorlijk pensioen werd toegekend.

Tegenwoordig zijn de materiële voorzieningen voor de veldwachters ongeveer gelijk aan deze van het lagere personeel van de andere politiediensten, met dien verstande dat het gebrek aan bevorderingskansen, gekoppeld aan een financiële verbetering, betekent dat de landelijke politie ook hier een weinig benijdenswaardige positie binnen het politiebestel bekleedt.

4.5. UITRUSTING, KLEDING EN BEWAPENING

a. Wetgeving

Overeenkomstig de algemene verordeningen bepaalt de provincieraad de uitrusting, de kleding en de bewapening van de brigadechefs, de hoofdveldwachters en de veldwachters (art. 57 Veldw.).

De aankoop en vernieuwing ervan vallen ten laste van de gemeenten die daartoe bijdragen storten aan een gemeen fonds dat wordt beheerd door de bestendige deputatie. Deze bepaalt eveneens het aandeel daarin van elke gemeente, overeenkomstig art. 132 Gemeentewet (art. 59bis Veldw.).

Het uniform en de kentekens alsmede de uitrustings- en bewapeningsnormen van de gemeentepolitie en landelijke politie worden bij Koninklijk Besluit geregeld (art. 129 Gemeentewet). In uitvoering daarvan schrijft het Koninklijk Besluit van 30 juli 1981 voor dat de landelijke politie moet worden uitgerust met gummistokken (30 cm tot 45 cm), met revolvers en/of pistolen (kal. .38 of 9 x 19 mm) en eventueel met het karabijn kal. 12, pompactie.

Het uniform van de landelijke politie wordt geregeld door het Koninklijk Besluit van 29 november 1978, terwijl betreffende de andere uitrusting tot op heden nog geen uitvoeringsbesluit is verschenen.

b. Commentaar

Het is alvast verheugend vast te stellen dat de wetgever de eenmaking van de uitrusting, kleding en bewapening voor landelijke en gemeentepolitie in het vooruitzicht heeft gesteld. Het Koninklijk Besluit inzake de uniformen schrijft een bijna identieke kleding voor bij de landelijke en gemeentepolitie. De bepalingen van het Koninklijk Besluit omtrent de bewapening wijken hiervan echter af en laten duidelijk blijken dat men de gemeentepolitie andere taken toeschrijft dan de landelijke politie, die met lichtere wapens wordt uitgerust (geen machinepis-

tool), wat enigszins problematisch kan worden bij een gezamenlijk optreden, vooral dan in de gemengde korpsen.

Het is anderzijds ontmoedigend dat er nog steeds geen richtlijnen bestaan inzake uitrusting. De opdrachten van de (landelijke) politie kunnen door de hogere eisen die momenteel worden gesteld (omvang van het voertuigenverkeer, verregaande verwettelijking van het maatschappelijk leven, hogere eisen van het publiek), slechts behoorlijk worden uitgevoerd indien een uitrusting naar verhouding (goede huisvesting, radiomaterieel, patrouillewagens, behoorlijk bureau-materiaal en vooral documentatie op het gebied van wetgeving) ter beschikking wordt gesteld.

Dat de landelijke politie hier stiefmoederlijk behandeld wordt, werd aangetoond door een onderzoek in het arrondissement Leuven.⁶⁰ Samen met het ontbreken van een verplichte opleiding lijkt deze tekortkoming duidelijk te wijzen op de miskennis van de taak van de landelijke politie door de overheid.

4.6. *HIËRARCHIE, TUCHT EN TOEZICHT*

a. Wetgeving

Op gerechtelijk vlak

Op basis van de art. 9, 17 en 279 Sv. en art. 148 Ger. W. staan de veldwachter, de hoofdveldwachter en de brigadechef *hiërarchisch* onder het gezag van de procureur des Konings, respectievelijk de procureur-generaal (zie schema in 4.6., b.).

Het *toezicht* over de landelijke politiebedienden wordt uitgeoefend door de procureur des Konings (art. 17 Sv.) en de procureur-generaal (art. 9 en 279 Sv. en art. 148 Ger. W.) die hiervoor grotendeels zijn aangewezen op de informatie van de brigadechefs die aan de rechterlijke overheid kennis geven van de misbruiken en leemten die zij in de dienst vaststellen (art. 55*bis* Veldw.). Een indirect toezicht hoort toe aan de minister van Justitie.^{60bis}

In de *tucht*procedure bekleedt de procureur-generaal een belangrijke plaats: hij is het die de veldwachter in geval van nalatigheid kan waarschuwen en hem, bij herhaling, aanklaagt bij het Hof van Beroep dat hem kan aanmanen in het vervolg nauwgezet te zijn. Een daaropvolgende aanmaning van het Hof van Beroep en elke nieuwe waarschuwing van de procureur-generaal brengt het verlies van acht dagen wedde mee (art. 280 tot 282*bis* Sv.). Hij kan eveneens de gouverneur voorstellen de veldwachter te schorsen of af te zetten, doch alleen uit hoofde van diens gerechtelijke ambtsverrichtingen (art. 129 Gemeentewet). Onder dezelfde voorwaarden kan hij de burgemeester een schorsing van de veldwachter voor maximaal één maand vragen.

60. PUYPE, M., o.c., 84 e.v.

60bis. VAN OUTRIVE, L., *Preadvies. Gezag over de politie in België*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, s.d., 28.

In deze hoedanigheid is de veldwachter niet in een bepaalde *hiërarchie* geplaatst, noch aan een specifieke *toezichts*regeling onderworpen, tenzij dan dat bij een opvordering van een agent van de openbare macht het bevel wordt gevoerd door degene die opvordert. Van belang is niettemin dat de veldwachter in deze hoedanigheid als openbaar ambtenaar optreedt.⁶¹ Art. 132 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken voorziet als tuchtstraf, schorsing of afzetting van de veldwachter die zou weigeren gehoor te geven aan bevelen tot betekening van dagvaarding, mandaten van aanhouding e.d.m.⁶²

Dat artikel preciseert echter niet wie de schorsing of afzetting kan opleggen. Het beginsel is dat alleen de gouverneur de veldwachter kan afzetten en dat burgemeester en gouverneur de veldwachter kunnen schorsen, volgens een geëigende procedure (art. 129 Gemeentewet).

Op bestuurlijk vlak

In deze *hiërarchie* situeert de veldwachter zich op de laagste trede met daarboven respectievelijk de hoofdveldwachter, de brigadechef, de burgemeester, de arrondissementscommissaris en de gouverneur (zie schema in 4.6., b.).

Het meest directe *toezicht* op bestuurlijk vlak wordt uitgeoefend door de burgemeester (art. 52 Veldw., art. 90 Gemeentewet, art. 17 Sv.) die het hoofd is van de politie op bestuurlijk gebied. Ondanks het feit dat de arrondissementscommissaris, strikt genomen, via art. 132 en 133 Provinciewet slechts de bevoegdheid heeft over de landelijke politie van gemeenten met minder dan 5000 inwoners, de arrondissementshoofdplaats uitgezonderd, oefent hij in realiteit toezicht uit op de landelijke politie, zelfs in gemeenten met méér dan 5000 inwoners. Art. 55bis Veldw., dat geen beperking voorziet inzake het toezicht van de arrondissementscommissaris over de landelijke politie, vormt hiervoor de (wankele) wettelijke basis.

De arrondissementscommissaris voert die taak uit onder leiding van de gouverneur (art. 133 Provinciewet) en beschikt daarvoor over de brigadechefs die hem in dat verband om de drie maanden een verslag zenden (art. 133 Provinciewet en art. 55bis Veldw.) en de administratieve overheden in het algemeen op de hoogte houden van de misbruiken in de dienst. Het toezicht door de brigadechefs doet geen afbreuk aan het gezag van de burgemeester over de veldwachter.⁶³ Bij tegenstrijdigheid van bevelen van burgemeester en brigadechef is het immers eerstgenoemde die moet worden gehoorzaamd.

Bij de instelling van de functie van hoofdveldwachter door de wet van 29 juni 1976 (art. 59 Veldw.) vergat de wetgever diens bevoegdheden en positie precies te bepalen. Op vraag van wijlen senator Leo Vanackere antwoordde de minister van Binnenlandse Zaken op 16 oktober 1978 dat 'de hoofdveldwachter

61. TIELEMANS, F., *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, tome 8, Weissenbruch, Bruxelles, 1856, 368, 369.

62. MALLIET, L., *o.c.*, 131.

63. MONTAG, A., *o.c.*, 81.

inzake administratieve politie belast is met de leiding van de veldwachters, onder het gezag van de burgemeester'.⁶⁴

De vraag of het rechtmatig is de veldwachter onder het toezicht te plaatsen van de commissaris, is steeds een heet hangijzer geweest, doch dat gezag werd over het algemeen niet wettelijk geacht.⁶⁵ Een recente beslissing in deze materie werd genomen door de Raad van State in een arrest van 14 maart 1978, waarin werd beslist 'dat de opnemings van veldwachters in de politiedienst (...) slechts wettig kan gebeuren indien ergens in de dienstregeling uitdrukkelijk tijd wordt gereserveerd, bestemd om (...) hun specifieke opdracht te vervullen'.⁶⁶

Ook op ministerieel vlak bestaat er – zij het voor de landelijke politie van onrechtstreeks belang – toezicht: de minister van het Vlaamse Gewest oefent administratief toezicht uit over de gemeenten. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in zijn hoedanigheid van hoofd van de algemene rijkspolitie zeggenschap inzake openbare ordehandhaving binnen het Rijk.⁶⁷

Tenslotte heeft de Koning, als hoogste administratief orgaan via art. 87 Gemeentewet toezicht op de besluiten van de gemeentelijke overheid.

Qua *tucht* is de regeling de volgende: de gouverneur kan de hoofdveldwachters en de veldwachters schorsen of afzetten, hetzij ambtshalve, hetzij op voorstel van de burgemeester of de arrondissementscommissaris. In geval van afzetting wordt de gemeenteraad gehoord. De burgemeester kan hen, met goedkeuring van de gouverneur, schorsen voor ten hoogste één maand.

Gemeenschappelijke voorschriften inzake tucht

Algemeen zijn de regels dat een schorsing, tenzij de gouverneur het anders beslist, verlies van wedde tot gevolg heeft en dat de overheid die kan afzetten of schorsen, ook kan berispen of waarschuwen. Vooraleer enige tuchtmaatregel wordt opgelegd, moet de belanghebbende worden gehoord. Van zijn verklaring moet proces-verbaal worden opgemaakt (art. 130 Gemeentewet).

Bovendien dient te worden gewezen op de art. 76 en 84 Veldw., die de aansprakelijkheid van de veldwachters voor nalatigheden en overtredingen in de uitoefening van hun bedieningen regelen en daarvoor vergoedingen en verjaaringstermijnen vermelden. Verder is er art. 88, 15e en 16e Veldw. dat boetes stelt op het dragen van ongeoorloofde wapens en het niet bijhouden van het zakboekje door de veldwachters. Tenslotte moet vermeld worden dat de veldwachters openbare ambtenaren zijn, wat strafrechtelijke repercussies heeft wanneer zij in hoofde van hun ambt bepaalde misdrijven plegen (art. 266 Sw.). De tuchtregeling is gelijk voor hoofdveldwachter en veldwachter.

b. Commentaar

Het *hiërarchisch* systeem van de landelijke politie is vrij ingewikkeld; niet alleen is de veldwachter knecht van twee meesters (bestuur en gerecht), wat moeilijk-

64. *De Landelijke Politie*, 1979, 1, 9,10.

65. MALLIET, L., o.c., 96.

66. *De Landelijke Politie*, 1978, 2, 5; zie ook R.v.St., 12 juli 1979, *Pas.*, 1981, 7/8, IV, 93.

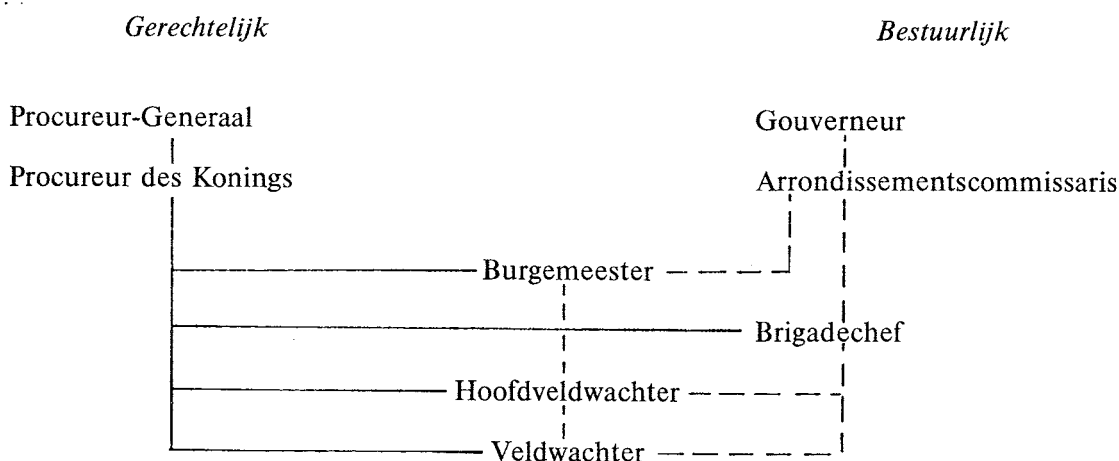
67. VAN OUTRIVE, L., o.c., 25.

heden geeft bij de bepaling van prioriteiten in het takenpakket, maar ook zijn binnen de hiërarchie bepaalde functies vrij vaag omschreven.

Het zwaartepunt van het *toezicht* en de dagelijkse leiding van de landelijke politie berust quasi volledig bij de burgemeester. De contacten met de arrondissementscommissaris, de gouverneur en het gerechtelijk apparaat zijn niet frequent genoeg opdat vanuit deze hoek een beleid zou kunnen worden gevoerd. De plaatselijke overheid kan bovendien inzake de noodzakelijke materiële voorzieningen zo'n grote macht laten gelden, dat men bijna mag stellen dat de landelijke politie aan de genade van de gemeentebesturen is overgeleverd. Opvallend is het gebrek aan duidelijkheid in de wetteksten inzake de bevoegdheden betreffende het bestuurlijk toezicht van de arrondissementscommissaris en brigadechef, maar vooral van de hoofdveldwachter, wat in de praktijk heel wat moeilijkheden teweegbrengt.

De geschiedenis leert ons dat het *tuchtrecht* van de gemeentelijke overheid terecht reeds snel naar de provinciale overheid werd verplaatst, gezien de vele misbruiken tijdens de eerste jaren van het bestaan van de landelijke politie. Een andere gunstige evolutie werd mogelijk gemaakt door de wet van 30 januari 1924 waarbij de procureur-generaal een schorsing of afzetting kon voorstellen. Het blijft echter onmiskenbaar zo dat het tuchstelsel tamelijk onvolledig is qua procedure en weinig gedifferentieerd wat betreft de sancties. Wie moet b.v. de veldwachter verhoren? Wie kan advies geven? Treft men met verlies van wedde niet het hele gezin?

ORGANIGRAM HIËRARCHIE LANDELIJKE POLITIE



Hiërarchisch verband op gerechtelijk vlak: _____
 Hiërarchisch verband op bestuurlijk vlak: _____

4.7. DE OPLEIDING

Anders dan voor de rijkswacht en de gemeentepolitie, werd voor de veldwachters op nationaal vlak op geen enkel ogenblik een opleiding verplicht gesteld.

Slechts in bepaalde provincies (Oost- en West-Vlaanderen, Antwerpen) is het gebruikelijk dat de pas benoemde veldwachters samen met de agenten van de gemeentepolitie een basisopleiding volgen. Voor het overige is de veldwachter aangewezen op eigen initiatief. Dat wordt echter op de proef gesteld door het

gebrek aan bevorderingsmogelijkheden, waardoor een stuk motivering wordt weggenomen en waardoor het korps bovendien bij herhaling als het ware wordt afgeroomd, wanneer veldwachters die het brevet van commissaris van politie behalen, naar de gemeentepolitie overstappen. Niet zelden dient hij de studie zelf te bekostigen.

Weliswaar staan de toelatingsexamens voor het ambt van veldwachter in verscheidene provincies op een behoorlijk niveau, maar de nood aan een basisopleiding laat zich nu sterker dan ooit aanvoelen. Erg belangrijk is niettemin het toezicht van de brigadechefs dat geregeld moet worden uitgeoefend (art. 55bis Veldw.), wat trouwens werd benadrukt in een omzendbrief van 17 juli 1924 van de minister van Binnenlandse Zaken.⁶⁸ Concreet komt dat enigszins neer op een permanente bijscholing, daar de brigadechefs de recente wetswijzigingen en onderrichtingen op gerechtelijk of bestuurlijk vlak aan de veldwachters verduidelijken.

5. De verhouding tussen de landelijke politie en de andere politiediensten

De enige politiedienst waarmee de landelijke politiekorpsen regelmatig ambtshalve in contact komen is de rijkswacht, daar deze laatste veelal de enige is die op hetzelfde grondgebied als de landelijke politie opereert.

Waar de samenwerking met de gerechtelijke politie bij de parketten, de gemeentepolitie en zelfs andere landelijke politiekorpsen doorgaans slechts bestaat uit briefwisseling of telefonisch contact – uitzondering gemaakt voor gemengde korpsen – is er tussen de rijkswacht en de landelijke politie vrij regelmatig een daadwerkelijke samenwerking die bovendien erg vlot verloopt, analoog aan deze van de rijkswacht met de kleine korpsen van gemeentepolitie. Het feit dat er een scheiding van taken bestaat, werkt als het ware een natuurlijke symbiose in de hand: is de dicht bij de bevolking staande landelijke politie voor de rijkswacht en B.O.B. een gewaardeerde bron van inlichtingen, dan kan ze voor ordehandhaving (b.v. wielervedstrijden) en gerechtelijk werk van enige omvang (b.v. uitdrijvingen, aanhoudingen) een beroep op de rijkswacht doen.

De tevredenheid bij de landelijke politie over de samenwerking met de rijkswacht werd aangetoond in het reeds vermelde onderzoek bij de landelijke politie in het arrondissement Leuven in 1979: zowel vóór als na de fusies vond $\pm 90\%$ van de veldwachters de samenwerking goed tot zeer goed.⁶⁹ Ook bij de rijkswacht heerst deze mening. De rijkswachttop schrijft zelfs voor dat er – in navolging van art. 36 van de wet op de rijkswacht – samenwerking met de landelijke politie moet zijn, doch specificeert niet op welke wijze. De brigadecommandanten handelen hier naar goeddunken.⁷⁰

Verloopt de samenwerking vlot, dan hoeft het toch geen betoog dat de rijkswacht zich in een overwichtspositie bevindt. Zij is van de landelijke politie min-

68. MONTAG, A., *o.c.*, 81.

69. PUYPE, M., *o.c.*, 91-96.

70. POSTAL, C., *o.c.*, 745.

der afhankelijk dan omgekeerd: de rijkswacht kan b.v. rechtstreeks beschikken over computerinformatie en is op steeds meer politietaken uit.⁷¹

Bijzondere aandacht verdient de verhouding tussen veldwachters en gemeentepolitie in korpsen waar deze samen bestaan. Door verscheidene gezaghebbende instanties wordt dat samengaan sterk afgekeurd⁷² omdat het – op enkele uitzonderingen na – tot moeilijkheden en spanningen leidt. Het arrest van de Raad van State dd. 14 maart 1978⁷³ dat de veldwachter een eigen taak toeschreef en stelde dat de veldwachter niet in die hoedanigheid kan worden ingeschakeld in het gemeentelijk politiekorps onder de leiding van een commissaris van politie, laat dat voldoende aanvoelen.

Het feit dat de kwestie van de gezagsrelatie commissaris van politie - veldwachter reeds in de Belgische Pandecten en later in omzendbrieven van bepaalde gouverneurs te berde gebracht werd⁷⁴, toont aan dat deze problemen steeds aan de orde zijn geweest. Het naast elkaar bestaan van de landelijke politie en gemeentepolitie schept problemen, maar de omschakeling van betrekking van agent van gemeentepolitie in deze van veldwachter en omgekeerd is evenzeer problematisch. Art. 18 van de wet van 29 juni 1976 bepaalt dat de agent van politie wier betrekking wordt omgezet in deze van veldwachter, niet voor de eerste benoeming van hoofdveldwachter in aanmerking kan komen.⁷⁵ Anderzijds laat art. 13 van het Koninklijk Besluit van 22 juni 1976 toe de veldwachter in te schakelen in het gemeentelijk politiekorps in een gelijkwaardige graad, wat echter een feitenkwestie is, waarvan de appreciatie door de gemeenteraad moet gebeuren.⁷⁶ Het enige houvast hier biedt art. 9 van het Koninklijk Besluit van 22 juni 1976 dat bepaalt dat de veldwachter daarbij geen financieel nadeel mag lijden.⁷⁷ Het is echter logisch dat agenten van politie naijverig reageren wanneer de veldwachter op die manier een hoge positie gaat bekleden (inspecteur of hoofdinspecteur), terwijl een veldwachter (officier van gerechtelijke politie met beperkte bevoegdheid) het als een degradatie ervaart wanneer hij als gewoon agent wordt ingeschakeld.

Over het algemeen treft men bij de politiediensten vrij stereotiepe opvattingen aan over de veldwachter, waarbij deze laatste niet zelden als een folkloristische figuur wordt gezien. Terecht probeert het Nationaal Verbond hiertegen al

71. VAN OUTRIVE, L., Samenvatting van de discussies in de werkgroepen, in DE MEYER, L., DEPRE, R., FIJNAUT, C., VAN OUTRIVE, L., *De gemeentelijke politie in België*, Vervolmakingscentrum C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, s.d., 48.

72. Dat gebeurt ondermeer door de landelijke politie zelf, de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, de Koninklijke Federatie van Commissarissen en Adjunct-Commissarissen van Politie van België en de Leuvense criminologen Prof. Dr. L. Van Outrive en Dr. C. Fijnaut. Zie voor hun argumentatie b.v.: FIJNAUT, C., en VAN OUTRIVE, L., Over strategieën voor de reorganisatie van de gemeentelijke politie; een tweegesprek..., in *De reorganisatie van de Belgische gemeentepolitie*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S. K.U.Leuven, Leuven, 1979, 52 e.v.; BERDEN, B., Een toekomstvisie voor de gemeentepolitie?, in *De Politieofficier*, Tijdschrift van de Nationale Federatie van Commissarissen en Adjunct-Commissarissen van Politie van België, 1981, 6, 54.

73. *De Landelijke Politie*, 1978, 2, 5, 6.

74. *Pand. B., Garde champêtre communal*, kol. 794, nr. 100.

75. PUYPE, M., o.c., 28.

76. VAN OUTRIVE, L., *Preadvies. Gezag over de politie in België*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, s.d., 15.

77. PUYPE, M., o.c., 46.

jarenlang te reageren en tegelijkertijd de trotsheid van de veldwachters op hun beroep op peil te houden. In dat licht is het te verklaren dat in het tijdschrift van het Nationaal Verbond 'De Landelijke Politie' tot voor enkele jaren een rubriek was opgenomen onder de titel 'De veldwachters, onbekwamen?', waarin regelmatig bepaalde opmerkelijke dienstprestaties van de veldwachters werden gepubliceerd.

6. De positie van de landelijke politie ten opzichte van het bestuurlijk apparaat

De relatie met het binnenlands bestuur beperkt zich voor de landelijke politie praktisch tot contact met het gemeentebestuur. Zowel de arrondissementscommissaris als de gouverneur en de minister van Binnenlandse Zaken staan te ver verwijderd van de landelijke politie om er een betekenisvolle invloed op uit te oefenen. Er zal hierna dan ook alleen worden ingegaan op de relatie landelijke politie - gemeentebestuur.

Om de relatie tussen beide te situeren dient men gebruik te maken van de begrippen gezag en beheer. *Gezag* heeft betrekking op een zeggenschap over en beïnvloeding van het optreden en de taakuitoefening door de landelijke politie. Met *beheer* wordt bedoeld het verschaffen en oriënteren van de middelen, zowel materiële middelen als personeel, en ook het toezicht op de aanwending van die middelen.⁷⁸

Het beheer over de landelijke politie is duidelijk in handen van de gemeenteraad: inzake recrutering en selectie (benoemingsvereisten - voordracht van kandidaten), kaderbepaling, bepaling van begroting inzake middelen e.d.m. heeft de raad quasi absolute zeggenschap. Het gezag over de landelijke politie berust vooral op de burgemeester. Hij heeft niet alleen de leiding over en het toezicht op de landelijke politie, maar ook het tuchtrecht behoort hem gedeeltelijk toe. Vrij belangrijk is tenslotte de afhankelijkheid van de veldwachter van de burgemeester om een opleiding te kunnen volgen. Daar een basisopleiding in de meeste provincies niet is voorzien, dient de veldwachter in bepaalde gevallen tijdens de diensturen een opleiding te volgen, waarvoor hij uiteraard de toelating van de burgemeester moet bekomen.

De macht van de burgemeesters werd echter fel beknot door de wet van 30 januari 1924, die de vroegere procedure van het richten van de processen-verbaal aan de burgemeester afschafte, zodat de veldwachters in gerechtelijke zaken volledig zelfstandig kunnen optreden.

De gemeenteraad ten aanzien van wie de burgemeester verantwoording moet afleggen, heeft in deze laatste een onmiddellijk instrument om de taakuitvoering van de landelijke politie te beïnvloeden, doch kan dat ook door manipulatie van de middelen.

Gezag en beheer gaan dus hand in hand, wat maakt dat de plaatselijke overheid een grote machtspositie heeft, wat vóór de fusies nog meer het geval was, vermits de veldwachters toen als het ware volkomen geïsoleerd waren.

78. Voor een meer uitgebreide behandeling van deze begrippen dient verwezen naar: VAN OUTRIVE, L., *o.c.*, 5; FIJNAUT, C., *Organisatie en werking van het gemeentelijk politieapparaat - vergelijkende analyse van de Belgische situaties*, in DEMEYER, L., DEPRE, R., FIJNAUT, C., VAN OUTRIVE, L., *De gemeentelijke politie in België*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, s.d., 18.

Wat de relatie betreft tussen het gemeentebestuur en de landelijke politie, kan men zonder meer stellen dat deze wordt beïnvloedt door de weinig professionele instelling zowel van het gemeentebestuur als van de politieleiding, althans in de kleine gemeenten waar landelijke politie bestaat.⁷⁹ De directe bemoeienis van het bestuur met de landelijke politie is meestal van die aard dat het personeel veelal met weinig politieke taken wordt belast en dat de politisering van het politiepersoneel vrijwel volledig is. Van de zijde van de politie verwacht het bestuur dikwijls slechts passiviteit.

Zoals in hoofdstuk 4.6., a. al werd vermeld, heeft de hoofdveldwachter op bestuurlijk gebied de dagelijkse leiding van de veldwachters, hoewel hij zelf onder het gezag van de burgemeester staat. In korpsen echter waar de benoeming tot hoofdveldwachter – wegens de gebrekkige regeling terzake – aanleiding heeft gegeven tot misnoegdheid, zal het politiepersoneel zich dikwijls rechtstreeks tot de burgemeester wenden, waarbij de hoofdveldwachter in een zeer labiele positie wordt gemanoeuvreed en er een ieder-voor-zich situatie ontstaat. Het personeel verkeert alsdan in een onzekere situatie en van communicatie en coördinatie is bijwijken totaal geen sprake.

In de gemeenten met een niet-professionele politieleiding en een niet-professioneel gemeentebestuur gaat de aard en de omvang van de uitrusting niet boven het hoognodige uit. De opleiding en de vorming worden er niet bevorderd.⁸⁰

7. De relatie tussen het Openbaar Ministerie en de landelijke politie

Bij de benadering van de relatie tussen het Openbaar Ministerie en de landelijke politie heerst de allesoverheersende indruk dat er tussen beide zeer weinig contacten zijn. Van de zijde van het Openbaar Ministerie bestaan deze dan nog overwegend onder de vorm van telefonisch advies, kantschriften en omzendbrieven. Vrijwel het enige directe contact speelt zich af tussen de procureur des Konings en de brigadechefs en beperkt zich tot de behandeling van individuele gerechtelijke opdrachten.

Dat de frequentie van de contacten aan de lage kant is, ligt voor de hand. De landelijke politie vervult voor een groot gedeelte bestuurlijke taken en heeft in die hoedanigheid vooral met de plaatselijke overheid te maken. Hoewel deze situatie door de parketten wordt gerespecteerd, wordt de laatste 20 jaar, en vooral sinds de fusies der gemeenten, meer gerechtelijk werk aan de landelijke politie doorgespeeld.

Het problematisch gegeven is veeleer gelegen in de aard van de contacten. Deze worden gekenmerkt door anonimiteit en passiviteit. Beide instanties wachten als het ware gewoon het 'aanbod' van elkaar af en raadplegen elkaar vrijwel uitsluitend voor welbepaalde individuele gevallen. Het kan niet ontkend worden dat deze toestand te maken heeft met een gebrek aan kennis van elkaars werkwijzen en de prioriteiten die daarbij gelden. Men heeft er m.a.w. geen weet van of de ander een bepaald beleid voert en welk dat eventueel zou zijn.

Voor de landelijke politie moet daarbij nog een zekere drempelvrees vermeld worden, die onmiskenbaar verband houdt met het gezags- en zelfs machts-

79. Deze problematiek wordt grondig behandeld door: FIJNAUT, C., *o.c.*, 21.

80. *Idem*, 23.

aspect van de verhouding tussen het Openbaar Ministerie en de landelijke politie, dat vroeger dominanter was dan nu.⁸¹ Het gebeurt b.v. niet zelden dat men het advies van het parket afwacht, onder de vorm van een schriftelijke opdracht, i.p.v. het onmiddellijk te raadplegen.

Om dat naast elkaar werken om te buigen tot een daadwerkelijke samenwerking, zou men, in navolging van de situatie in de provincies Antwerpen en Limburg, provinciale overlegcomités van afgevaardigden van de politie en parketmagistraten kunnen oprichten. In genoemde provincies is deze werkwijze bijzonder vruchtbaar gebleken.⁸² In hetzelfde verband kan het initiatief aangehaald worden dat enkele jaren geleden in het arrondissement Leuven werd genomen binnen de landelijke politie, waarbij regelmatig parketmagistraten als gastsprekers werden uitgenodigd om een bepaald onderwerp van het strafrecht toe te lichten. Dat initiatief, dat om onduidelijke redenen niet werd verdergezet, is voor herhaling en uitbreiding vatbaar, gezien in het licht van de positieve resultaten van de genoemde overlegcomités.

8. De onzekere toekomst van de landelijke politie

8.1. HUIDIGE PROBLEMEN

De problemen, eigen aan de situatie van de landelijke politie, kunnen in een vijftal categorieën worden ondergebracht.⁸³

– Materiële problemen

De problemen die hier op de voorgrond treden zijn de vrij lage bezoldiging, gekoppeld aan het gebrek aan bevorderingskansen; het tekort aan rollend materieel en bureelbenodigdheden; en tenslotte de huisvesting.

– Personeelsproblemen

De passieve en politiek gekleurde recrutering en selectie springen onmiddellijk in het oog, doch ook de afwezigheid van een basis- en vervolmakingsopleiding is treffend.

81. Voor literatuur i.v.m. de relatie Openbaar Ministerie - plaatselijke politie kan worden verwezen naar volgende auteurs: VAN OUTRIVE, L., Samenvatting van de discussies in de werkgroepen, in DEMEYER, L., DEPRE, R., FIJNAUT, C., VAN OUTRIVE, L., *De gemeentepolitie in België*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, s.d., 47; DEPRE, R., FIJNAUT, C., VAN OUTRIVE, L., Verslagen van de discussies over de herziening van het wetboek van strafrecht, in DEPRE, R., FIJNAUT, C., VAN OUTRIVE, L., *De reorganisatie van de Belgische gemeentepolitie*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, 1979, 137 e.v.; FIJNAUT, C., o.c., 24, 25; FIJNAUT, C., De fusie van de gemeenten en de (gemeentelijke) politie, in VAN OUTRIVE, L., FIJNAUT, C., *De gemeentelijke politie in België in toekomstperspectief*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven 1977, 24, 25; FIJNAUT, C., Organisatie en werking van het gemeentelijk politieapparaat - vergelijkende analyse van de Belgische situaties, in DEMEYER, L., DEPRE, R., FIJNAUT, C., VAN OUTRIVE, L., *De gemeentelijke politie in België*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, s.d., 18, 19, 21, 26.

82. VERHEYDEN, R., De verhoudingen tussen de parketten en de gemeentepolitie, in *Politieproblemen*, s.l., 1979, 35.

83. FIJNAUT, C. en VAN OUTRIVE, L., Over strategieën voor de reorganisatie van de gemeentelijke politie; een tweegesprek..., in DEPRE, R., FIJNAUT, C., VAN OUTRIVE, L., *De reorganisatie van de Belgische gemeentepolitie*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, 1979, 53, 54.

– *Operationeel-organisatorische problemen*

Het nijpende personeelstekort, de onaangepaste bevoegdheidsregeling en de zeer onvolmaakte interne organisatie van de landelijke politiekorpsen, geven aanleiding tot moeilijkheden. De samenwerking met de rijkswacht verloopt vrij probleemloos, in tegenstelling tot deze met de gemeentepolitie in gemeenten waar landelijke en gemeentepolitie naast elkaar optreden. Daarbuiten is het contact tussen beide politiediensten eerder zeldzaam. De relatie van de landelijke politie met het Openbaar Ministerie is problematisch door de passiviteit van de contacten en enigszins vanwege het gezags- en machtsaspect ervan.

– *Politiek-organisatorische problemen*

De aandacht gaat hierbij uit naar het probleem van het samengaan van gezag en beheer bij de gemeentebesturen waardoor deze laatste t.o.v. de landelijke politie een grote machtspositie bekleden. De aard van de betrokkenheid tussen het gemeentebestuur en de landelijke politie maakt dat de landelijke politie – meer nog dan de gemeentepolitie – aan politieke bemoeïing is blootgesteld.

Daarbuiten bestaan nog *diverse andere problemen*. Denken we b.v. aan de moeilijkheid van de landelijke politie om haar stem te laten horen en het gebrek aan eenheid binnen de landelijke politie door de afsplitsing van het Verbond van de Hoofdveldwachters van België van het Nationaal Verbond van de Landelijke Politiebedienden van België.

Uit dat alles blijkt dat het statuut van de landelijke politie vrij gebrekkig is. Dat is niet verwonderlijk daar dit statuut en de bevoegdheden van de veldwachters eigenlijk gericht zijn op de landelijke situatie van nagenoeg een eeuw geleden. Het grootste deel van het statuut is trouwens gereguleerd in het Veldwetboek van 1886 dat voor het laatst gevoelig doch niet volledig werd gewijzigd door de wet van 30 januari 1924.⁸⁴ Deze wijziging kwam er dan nog op initiatief van het ministerie van Landbouw!

Het volstaat bovendien niet de verschillende aspecten van het statuut apart en één voor één te veranderen. Een globale aanpak is gewenst. Het hoeft b.v. geen betoog dat de bevoegdheidsuitbreiding niet mogelijk is zonder een volwaardige opleiding op punt te stellen, evenmin als recrutering en selectie los te zien zijn van de bezoldigingsregeling en promotiekansen.

Het probleem van de reorganisatie van de landelijke politie stelt zich nog scherper en duidelijker als men het vanuit een andere hoek bekijkt. Ook de gemeenschap stelt immers zijn eisen t.a.v. de politie.⁸⁵ Meer dan vroeger stellen de burgers zich vragen over de kwaliteit van de politie, doen zij er meer en sneller een beroep op en organiseren zij zich gemakkelijker. Daardoor ervaart men steeds meer dat de politie een permanente dienst moet kunnen verzekeren.⁸⁶ Dat alles noodzaakt dat men bij de politie in staat moet zijn een beleid te voeren

84. FIJNAUT, C., Ontstaan en wezen van de gemeentelijke politie in België, in DEMEYER, L., DEPRE, R., FIJNAUT, C., VAN OUTRIVE, L., *De gemeentepolitie in België*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, s.d., 39.

85. VAN OUTRIVE, L., Samenvatting van de discussies in de werkgroepen, in DEMEYER, L., DEPRE, R., FIJNAUT, C., VAN OUTRIVE, L., *De gemeentepolitie in België*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, s.d., 39.

86. VAN OUTRIVE, L., De gemeentepolitie en haar problematiek, in VAN OUTRIVE, L., FIJNAUT, C., *De gemeentelijke politie in België in toekomstperspectief*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, 1977, 11.

om die ontwikkelingen het hoofd te bieden, een gegeven dat zich voor de landelijke politie erg problematisch aandient. Met Fijnaut kunnen we stellen dat voor de kleine korpsen van gemeentepolitie – en dus ook voor de landelijke politiekorpsen – vijf uitgangspunten moeten gelden:

- a. permanente aanwezigheid;
- b. decentralisatie (in elke deelgemeente politie);
- c. nauw contact met gemeentelijke diensten, raden en verenigingen;
- d. gelegenheid geven voor studie en opleiding;
- e. zo groot mogelijke toepassing van de mogelijkheid van optreden in andere gemeenten.⁸⁷

Vooraf het probleem van de – voor de landelijke politie in de huidige situatie onhaalbare – permanentie is een prangende aangelegenheid.

8.2. DE LANDELIJKE POLITIE MOET ZELF HAAR POSITIE TRACHTEN TE VERBETEREN

De zaken worden er trouwens niet eenvoudiger op als men beseft dat de nationale overheid bij monde van voormalig minister van Binnenlandse Zaken, R. Boel en voormalig bestuursdirecteur bij de dienst Algemene Rijkspolitie, F. De Mot, slechts een paar jaar geleden onverbloemd stelde dat voor een verbetering van de situatie van de gemeentepolitie niet te veel moet worden gerekend op de nationale overheid, doch dat de gemeenten en korpsen van gemeentepolitie daartoe zelf het initiatief zullen moeten nemen.⁸⁸

Aangezien uit de voorgaande uiteenzetting blijkt dat de landelijke politie zich in een gelijkaardige (maar nog neteligere) positie bevindt dan de gemeentepolitie, zal zij zich samen met de gemeentepolitie moeten inzetten om 'van onderuit' verandering in haar situatie te bewerkstelligen. Concreet betekent dat ondermeer dat de politie wetwijzigingen moet trachten af te dwingen, een regeling tot samenwerking moet trachten tot stand te brengen met de gemeentebesturen, de gerechtelijke overheid en andere politiemachten.⁸⁹

8.3. HET VOORSTEL VAN DE NIEUWE GEMEENTEWET EN DE LANDELIJKE POLITIE

De noodzaak van de collectieve opstelling en het eigen initiatief blijkt overduidelijk in het licht van het voorstel tot een nieuwe gemeentewet. Dat voorstel was tot stand gekomen zonder enige inspraak of advies van de zijde van de politie⁹⁰ en

87. FIJNAUT, C., De fusionering van gemeenten en de (gemeentelijke) politie, in VAN OUTRIVE, L., FIJNAUT, C., *De gemeentelijke politie in België in toekomstperspectief*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, 1977, 28.

88. BOEL, R., *idem*; DE MOT, F., *idem*; BERDEN, B., Toespraak van de nationale voorzitter op de algemene statutaire vergadering (van de Koninklijke Federatie van Commissarissen en Adjunct-commissarissen van België), *De Politieofficier*, 1981, 6, 12.

89. FIJNAUT, C. en VAN OUTRIVE, L., Over strategieën voor de reorganisatie van de gemeentepolitie; een tweegesprek..., in DEPRE, R., FIJNAUT, C., VAN OUTRIVE, L., *De reorganisatie van de Belgische gemeentepolitie*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, 1979, 52 e.v.

90. BERDEN, B., Hoe ervaart de gemeentepolitie de nieuwe gemeentewet?, in *De Politieofficier*, 1981, 4, 15 e.v.

toen het in 1979 werd ingediend door wijlen senator Leo Vanackere, bleek dat in de toelichting bij het voorstel met geen woord werd gerept over de politie.⁹¹

Analoog aan de reglementering voor de gemeentepolitie⁹² gaven de bepalingen betreffende de landelijke politie weinig blijk van realiteitszin; niet alleen bleef een zeer groot deel van de statuutsregeling in het Veldwetboek behouden, maar ook de aspecten die in het voorstel aan bod kwamen (benoeming, tucht, toezicht, bestuurlijke taken, hiërarchie) bleken gewoon geënt op de vroegere bepalingen. Zelfs het probleem van de gemengde korpsen, dat ondertussen toch genoegzaam bekend was, werd onvoldoende geregeld⁹³, terwijl tal van onderwerpen niet eens aan bod kwamen.

Eind 1980, begin 1981, begonnen in de schoot van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten⁹⁴ dan ook twee commissies (inzake landelijke politie en gemeentepolitie) werkzaamheden om 'fundamentele opmerkingen te maken over het voorstel'. Wegens het traag vorderen van de parlementaire activiteiten terzake en de tegenstand tegen het voorstel, werd het initiatief tot wijziging van de gemeentewet stilaan stopgezet. Het ontbinden van het parlement in de loop van 1981, waardoor alles moest worden overgedaan, nam de laatste twijfel hierover weg.

8.4. EEN VOORONTWERP VAN POLITIEWET

Kort daarop ontstond binnen de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten de idee van een algemene politiewet, enigszins naar het model van de wet op de rijkswacht. Een 'commissie landelijke politie' en een 'commissie gemeentepolitie' werkten deze idee grondig uit en stelden een voorontwerp van wet op waarbij aan vele problemen van de landelijke politie en gemeentepolitie werd tegemoet gekomen.

Een overzicht van het vooralsnog niet helemaal voltooide voorontwerp leert ons het volgende.

– De gemeentebesturen hebben de verplichting te *kieszen voor* ofwel een '*landelijke politie*' ofwel een '*stedelijke politie*' als gemeentelijk politiekorps.

In het voorontwerp wordt de knoop doorgehakt betreffende de gemengde korpsen: bij wijze van overgangsmaatregel mogen de veldwachters in een stedelijk korps en agenten van politie in een landelijk korps hun ambt blijven uitoefenen, doch onmiddellijk onder toezicht van de korpsoverste: bij de landelijke korpsen de hoofdveldwachter, bij de stedelijke korpsen de commissaris of het hoofd van politie. Hun ambt wordt echter niet meer opengesteld nadat de dienst wordt verlaten.

De keuze van de aard van het korps door de gemeentebesturen dient te gebeuren op basis van studies van het Nationaal Instituut van de Statistiek, zoals in de begeleidende tekst van het voorontwerp wordt vermeld.

91. VAN OUIRIVE, L. en FIJNAUT, C., De specifieke positie van de gemeentepolitie in het gemeentelijk bestuur en het voorstel van de nieuwe gemeentewet, in *De Politieofficier*, 1981, 4, 67 e.v.

92. BERDEN, B., o.c., 15 e.v.

93. VAN OUIRIVE, L. en FIJNAUT, C., o.c., 79.

94. BERDEN, B., o.c., 21.

In gemeenten met meer dan 10.000 inwoners kan de Koning ambtshalve een ambt van commissaris van politie instellen. Merkwaardig is dat bij de landelijke politie slechts de graden worden voorzien van veldwachter en hoofdveldwachter.

In de begeleidende tekst wordt er inzake numerieke sterkte van de korpsen aangedrongen op een gemiddelde van 1 politieman per 1000 inwoners, doch in het ontwerp van wettekst wordt bepaald dat de gemeenteraad beslist over het kader binnen de voorwaarden door de Koning gesteld.

– Op het gebied van de *bevoegdheden* is het voorontwerp werkelijk vernieuwend: de veldwachters behouden hun huidige gerechtelijke bevoegdheden, doch mogen deze uitoefenen over heel het grondgebied van het land. De reeds benoemde hoofdveldwachters bekomen automatisch de hoedanigheid van hulpofficier van de procureur des Konings; voor latere benoemingen is een diploma vereist.

De bestuurlijke taken en opdrachten inzake de openbare macht worden uitgebreid. Bovendien worden bestaande opdrachten als ordehandhaving, opeising van burgers en andere politiediensten, gebruik van wapens, administratieve aanhoudingen e.d.m. op duidelijke wijze in de wettekst opgenomen; de desbetreffende artikelen vervangen een groot aantal verspreide, verouderde en onvolledige bepalingen. Ook hier wordt het bevoegdheidsgebied tot het hele Rijk uitgebreid.

De hulpverlenende taak van de gemeentepolitie wordt geëxpliciteerd. Opvallend is de gelijkschakeling inzake bevoegdheid van respectievelijk de hoofdveldwachter met de commissaris van politie en de veldwachter met de agent van politie, benevens het feit dat alleen bij de stedelijke politie andere dan leidinggevende personeelsleden de hoedanigheid van hulpofficier van de procureur des Konings kunnen bekomen.

– *De rol van de brigadechef* wordt gewijzigd: hij kan niet meer deelnemen aan de dagelijkse leiding van een landelijk korps doch slechts uitzonderlijk patrouilles verrichten met de veldwachters. Voor deze ambtenaar wordt een taak weggelegd als verbindingsofficier tussen arrondissementscommissaris en gouverneur enerzijds en burgemeesters van landelijke gemeenten anderzijds. Zij adviseren de gouverneur en arrondissementscommissaris inzake landelijke politie; zij doen onderzoeken i.v.m. tucht en benoemingen en geven hulp en advies aan de landelijke politie inzake algemeen politiewerk.

– Inzake *hiërarchie* blijft alles bij het oude, behoudens het feit dat de positie van de hoofdveldwachter duidelijk wordt omschreven: hij wordt belast met de dagelijkse leiding van het landelijk korps onder het gezag van de burgemeester.

– De huidige, vrij gebrekkige *tucht- en toezichtsregeling* wordt vervangen door een uitgebalanceerd geheel waarbij plaats is ingeruimd voor mogelijkheid tot hoger beroep, adviesorganen, gedifferentieerde sancties e.d.m.

– *Recrutering en selectie* wordt zowel voor de landelijke politie als voor de stedelijke politie overgelaten aan de appreciatie van de gemeenteraden, binnen de

door de Koning gestelde eisen. De benoeming van de veldwachter en hoofdveldwachter gebeurt door de gouverneur. De benoemingsvereisten van de hoofdveldwachter worden bij Koninklijk Besluit bepaald; in de begeleidende tekst wordt geopteerd voor een dienstanciënniteit van 5 jaar en een diploma van de school voor kandidaat-officieren van politie.

– Ook voor de *materiële voorzieningen*, opleiding, uitrusting en bewapening wordt de gemeenteraad de vrijheid gelaten, met inachtneming van de Koninklijke Besluiten terzake. Een afzonderlijk artikel voorziet dat de opleiding in de door de Koning erkende of door hem opgerichte centra door het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt gefinancierd.

– De *relatie met het gemeentebestuur* krijgt ook de nodige aandacht in het voorontwerp: zo kan b.v. op verzoek van de burgemeester het advies van de hoofdveldwachter inzake politieproblemen gevraagd worden door het college van burgemeester en schepenen of de gemeenteraad.

Revolutionair is de oprichting van een nationale permanente commissie voor gemeentepolitie als adviesorgaan voor alle problemen van de gemeentepolitie (landelijke en stedelijke politie dus) en een provinciale commissie voor overleg en coördinatie van de politionele overheden van een provincie.

8.5. VOOR- EN NADELEN VAN HET VOORONTWERP

Bij wijze van positieve kritiek kan men de volgende bedenkingen maken:

Interessant is alleszins het in de wet opnemen van de *hulpverlenende taak* van de politie en het in het vooruitzicht stellen van de verbetering van de opleiding.

Bemoedigend is het initiatief om de *landelijke politie* daadwerkelijk *als gemeentelijk adviesorgaan* te aanvaarden en vooral het instellen van de overlegcommissies op nationaal en provinciaal niveau, alsmede het herzien van de taak van de brigadechef.

Minder enthousiast kan men echter zijn over andere aspecten van het voorontwerp. Het is nogal naïef de keuze van een landelijke politie te baseren op louter statistische cijfers van het N.I.S., terwijl bovendien het *onderscheid* tussen *landelijke en stedelijke gemeenten* steeds verder *vervaagt*, wat trouwens impliciet wordt erkend, daar in het voorontwerp aan de hoofdveldwachter de hoedanigheid van hulpofficier van de procureur des Konings wordt toegekend.

De *organisatie* van de landelijke politie is *vrij onvolledig* gebleven daar men verzuimd heeft de functie van adjunct-hoofdveldwachter in te voeren, terwijl men nochtans terzelfdertijd een uitbreiding van het kader vraagt. Problemen zullen ongetwijfeld rijzen bij afwezigheid van de hoofdveldwachter, daar er op dat ogenblik geen leidinggevend personeel aanwezig is, evenmin als een officier met genoegzame gerechtelijke bevoegdheid.

Dit laatste probleem stelt zich ook nog op een ander vlak: het is onlogisch hoofdveldwachters die niet met succes de school voor kandidaat-officieren van politie hebben doorlopen, automatisch de hoedanigheid van hulpofficier van de procureur des Konings te verlenen, terwijl mogelijk aan anderen in hetzelfde korps die een dergelijk diploma wél bezitten, die hoedanigheid wordt onthou-

den. Dat zal niet alleen aanleiding kunnen geven tot wrijvingen, het heeft ook tot gevolg dat er *te weinig officieren met volledige gerechtelijke bevoegdheid* zullen zijn in de landelijke politiekorpsen.

De uitgebreide en soepele samenwerking die men tussen de korpsen van gemeentepolitie op het oog heeft, zal vermoedelijk flink worden bemoeilijkt door het feit dat er tussen de gemeenten verschillen zullen blijven bestaan inzake opleiding, materieel, vergoedingen e.d.m.

Men laat in het voorontwerp een kans voorbijgaan om de *politieke bemoeiing* bij de benoeming van veldwachters en hoofdveldwachters (voldoende) af te zwakken.

8.6. EEN TWEESLACHTIGE REGLEMENTERING

Een meer *algemene bedenking* die zich opdringt is dat in het voorontwerp voor de landelijke politie een wat *tweeslachtige regeling* tot stand komt. Nadat in de begeleidende tekst wordt gesteld dat men van de landelijke politie geen tweederangspolitie wil maken maar een die dezelfde diensten kan verstrekken als de rijks-wacht, komt het voorontwerp hierop neer: men versterkt de positie van de landelijke politie, maar niet in dezelfde mate als deze van de stedelijke politie, waardoor ondermeer aan de eis van permanente dienstuitvoering niet kan worden voldaan.

Het lijkt er dan ook op alsof men weliswaar een gelijkschakeling van de statuten van landelijke en stedelijke politie nastreeft, maar meer nog en vóór alles – het koste wat het wil – de landelijke politie wenst te behouden.

Deze opstelling houdt m.i. verband met het onvoldoende onderkennen van het onderscheid tussen de landelijke politie als politie-instantie in zijn geheel en de positieve aspecten van de dienst zoals deze tot hiertoe door de landelijke politie is uitgevoerd. Het is namelijk zo dat de landelijke politie steeds een politiedienst is geweest waarvan de grootste kracht bestond in het nauwe contact met de bevolking, hetgeen ontegensprekelijk verband hield met het preventieve en hulpverlenende karakter van het politiewerk en zelfs met de vele bestuurlijke taken, wat het beeld van ‘preventieve politie’ nog versterkte. Als men de gerechtelijke bevoegdheden van de landelijke politie wil uitbreiden, zoals in het voorontwerp gebeurt, behoudt men de landelijke politie en komt men enigszins tegemoet aan de maatschappelijke ontwikkeling, maar dan dreigt het contact met de bevolking eronder te lijden. Wat men m.a.w. aan de ene zijde moeizaam opbouwt, breekt men aan de andere zijde resoluut af! Het is vooral hiervoor dat dient gewaarschuwd te worden.

8.7. VOLLEDIGE INTEGRATIE VAN DE LANDELIJKE EN STEDELIJKE POLITIE

Een logischer uitbouw van het voorontwerp zou er m.i. in bestaan beide politiediensten te verenigen, of een dergelijke vereniging in het vooruitzicht te stellen, om aldus één sterke en goed gestructureerde gemeentepolitie uit te bouwen. Naast de voordelen (meer mankracht, betere doorstroming van informatie, meer gelegenheid tot bijscholing e.d.m.) die zulks in alle gemeenten zou opleveren, bestaat echter het gevaar dat men door het creëren van een grote politieorganisatie

tie en de noodzaak van specialisatie die dat meebrengt, de vervreemding van de politie t.o.v. het publiek in de hand werkt, terwijl dat publiek toch vaak met een totaalprobleem bij de politie terecht komt.⁹⁵ Daarom zou er in alle gemeenten moeten worden voorzien in een functie die vergelijkbaar is met deze van de veldwachter, die door zijn huidig statuut en relatieve onafhankelijkheid zeer dicht bij de bevolking staat. Of de politieman die deze functie bekleedt, 'veldwachter', 'wijkagent' of wat dan ook wordt genoemd, is van ondergeschikt belang. Belangrijk is wel dat de structuur van de gemeentepolitie niet militair mag worden opgevat, maar wel democratisch, met ruimte voor inspraak van de basis en voornamelijk geïnspireerd op een model van hulpverlening.⁹⁶

Het mag niet de bedoeling zijn een tweede rijkswacht op te richten.

Als men het ontwerp naar de essentie beschouwt, kan men zich afvragen hoe lang het zal duren vooraleer in het parlement de idee wordt geopperd de vereniging van de twee gemeentelijke politiediensten door te voeren. Mocht het voorontwerp in zijn huidige vorm worden gestemd door het parlement, dan zal door de ervaring waarschijnlijk een volledige integratie nodig blijken.

Ik meen dan ook te mogen stellen dat de evolutie naar een éénmaking van de plaatselijke politie hoe dan ook onvermijdelijk is.

Verscheidene gezaghebbende instanties sturen trouwens duidelijk aan op een éénmaking. De felste voorstander daarvan is de Koninklijke Federatie van Commissarissen en Adjunct-commissarissen van Politie van België die reeds in 1969 de integratie voorstelde⁹⁷ en dat standpunt tijdens de statutaire vergadering van 24 mei 1982 herhaalde, zij het dat nu expliciet gezegd werd dat zulks met maximale eerbiediging van de verworven rechten voor de betrokkene moet gepaard gaan.⁹⁸ Deze stelling werd impliciet bijgetreden door de heer De Mot, voormalig bestuursdirecteur bij de dienst algemene rijkspolitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, tijdens een toespraak op dezelfde vergadering, waarbij hij sterk de nadruk legde op de noodzaak van een globale politiewet.⁹⁹

Ook de politieke partijen lijken voorstander van een systeem met één plaatselijke politie, zij het dat de werkzaamheden betreffende deze materie in de schoot van de partijen zich nog maar in een embryonaal stadium bevinden.

Alles lijkt er derhalve op te wijzen dat er binnen afzienbare tijd nog slechts één plaatselijke politie zal bestaan en dat de landelijke politie definitief tot het verleden zal behoren.

95. VAN OUTRIVE, L., Samenvatting van de discussies in de werkgroepen, in DEMEYER, L., DEPRE, R., FIJNAUT, C., VAN OUTRIVE, L., *De gemeentepolitie in België*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, s.d., 81.

96. FIJNAUT, C., De fusie van gemeenten en de (gemeentelijke) politie, in VAN OUTRIVE, L., FIJNAUT, C., *De gemeentelijke politie in België in toekomstperspectief*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, 1977, 25.

97. LAMMERTIJN, E., Het standpunt van de Nationale Federatie van Commissarissen en Adjunct-commissarissen van Politie van België t.o.v. de fusies van gemeenten, in VAN OUTRIVE, L., FIJNAUT, C., *De gemeentelijke politie in België in toekomstperspectief*, Vervolmakingscentrum en C.I.S.S., K.U.Leuven, Leuven, 1977, 39.

98. Zie hiervoor: Resoluties, goedgekeurd in de algemene statutaire vergadering van de Koninklijke Federatie van Commissarissen en Adjunct-commissarissen van Politie van België op 24 mei 1982, in: *De Politieofficier*, 1982, 6, 33.

99. DE MOT, F., o.c., 35.