DE POLITIEHERVORMING: EEN (DE) GROTE (GROOTSTE) UITDAGING IN DE BELGISCHE POLITIEGESCHIEDENIS

Eindelijk was het zo ver: 1 april 2001, de datum waarop de politiehervorming gestalte kreeg. Wat de zonale politie betreft blijven er echter nog enkele maanden verdere voorbereiding mogelijk, alvorens alles (?) voor mekaar moet zijn. Tijd dus om even stil te staan bij de jongste ontwikkelingen en vooral om, zij het vanop afstand, mee te evalueren wat nu zoal in de steigers staat.

Deze politiehervorming is eigenlijk de eerste echte fundamentele politievorming in de Belgische geschiedenis. Alle voorgaande ontwikkelingen waren gebaseerd op de politiestructuur die stamt uit de Franse (pre-Belgische) periode, en beperkten zich tot wettelijke en organisatorische (b.v. oprichten van de Gerechtelijke Politie) ingrepen. Een meer fundamentele hervorming hing al lang in de lucht, maar het spijtige is dat alles weer eens in een schandaalatmosfeer (Bende van Nijvel, Dutroux, ...) moest verlopen, wat uiteraard heeft geschaad aan én de opzet én de voorbereiding en begeleiding van deze reorganisatie.

Het was de Commissie Verwilghen die in haar verslag van 14 april 1997 een model voor geïntegreerde politie voorstelde, gestructureerd op twee niveaus: het federale en het (boven)lokale niveau. De Commissie Huybrechts had tijdens het Sinterklaas-conclaaf van 6 december 1996 de opdracht gekregen om een nieuw politiemodel uit te tekenen, rekening houdend met het advies van de Commissie Verwilghen. Premier DEHAENE lichtte in zijn State of the Union van 7 oktober 1997 het voorstel van de regering toe. In het voorstel wilde de regering de rijkswacht, de gerechtelijke politie bij de parketten en de bijzondere politiediensten integreren binnen een nationale politie. Daarnaast zou de gemeentepolitie blijven bestaan. Maar na de ontsnapping van DUTROUX in april 1998 werd het model opnieuw ter discussie gesteld, wat uitmondde in het Octopus-akkoord (geïntegreerde politie op twee niveaus). Uiteindelijk leek de integratie van alle reguliere politiediensten de enig rationele benadering.

Van bij aanvang mag gesteld worden dat de Minister van Binnenlandse Zaken, de pilootgroep en het begeleidingscomité prachtig werk hebben geleverd, als men er rekening mee houdt in welke korte tijdsspanne en onder welke voorwaarden alles voorbereid moest worden. Diverse werkgroepen hebben alle aspecten bestudeerd en oplossingen aangedragen die nu stilaan gestalte krijgen, ook op wettelijk vlak. Toen Prof. FIJNAUT in *De Morgen* van 31 januari 2000 stelde dat er "geen draaiboek voor de politiehervorming" was, had hij het over de te halen deadlines en het effect op de politiediensten. Het eerste is ondertussen bekend en het tweede blijft uiteraard te evalueren in de nabije en verdere toekomst. Vandaar dat ik in dit editoriaal toch enkele knelpunten wil bespreken, mede gebaseerd op de ervaring die de interviews van de te selecteren "nieuwe" politiechefs hebben geleerd.

Vooreerst verdienen de veiligheidsplannen aandacht, veiligheidsplannen die de ruggengraat moeten worden van de werking van de nieuwe politiestructuur. Het nationale veiligheidsplan bepaalt de globale, geïntegreerde veiligheidsaanpak, de prioritaire opdrachten en doelstellingen van de federale politie en de wijze waarop ze bereikt kunnen worden en de verdeling van de middelen tussen de algemene directies en de diensten van de federale politie, zowel inzake personeel als materieel. Dit nationaal veiligheidsplan moet als bindmiddel fungeren, dat zorgt voor de globale samenhang van de gehele politiestructuur.

Ook dient in elke lokale zone een zonaal veiligheidsplan opgesteld te worden door de zonale veiligheidsraad. De vraag is natuurlijk in welke mate deze beleidsplannen op elkaar zullen aansluiten en in hoeverre alle lokale autoriteiten voorbereid en bereid zijn om gepast in te spelen op deze taakstelling.

Bovendien rijst de vraag of de negen prioriteiten van het federale veiligheidsplan (geweldsdelicten, georganiseerde misdaad, witteboordencriminaliteit, mensenhandel, jeugddelinquentie, seksuele misdrijven, hooliganisme, drugsoverlast en -criminaliteit, verkeersongevallen met gekwetsten) een voldoende basis zijn om, in combinatie met de zonale veiligheidsplannen, de globale politiefunctie te omvatten. Nu al is gemeten dat heel wat zones te klein zijn om organisatorisch en functioneel het nationaal veiligheidsplan aan te vullen en in te staan voor een autonome lokale politie, zij het gesteund door de federale politie. Elke politiezone, bestaande uit één of meer gemeentes, heeft inderdaad één eengemaakt lokaal politiekorps (gemeentepolitie en rijkswachtbrigade). Nu reeds kan gesteld worden dat er te veel zones zijn en meerdere zones te klein zijn en nu al moeilijkheden ervaren om zelfstandig de hen toebedachte taken waar te nemen. Centrale sturing werd gewild achterwege gelaten wat duidelijk een politieke beslissing is, maar die het coördinatieprobleem zwaar zal belasten. In plaats van een organieke en hiërarchische band is duidelijk geopteerd voor een functionele band. De directeur coördinator fungeert, als ambtenaar van de federale politie, als verbinding tussen het lokale en federale niveau wat vooral probleemgenererend zal werken zodra conflicterende houdingen worden aangenomen. De lokale overheden kunnen dan wel de federale overheid vorderen, en sturing en bijsturing zijn mogelijk via het lokale veiligheidbeleid en -beheer. De positie van de burgemeester is daarin cruciaal. Ongeacht het feit dat niet alle burgemeesters op deze taak werden voorbereid, wordt eigenlijk toch de gemeentelijke autonomie ook afgekalfd. In welke mate echter de invloed van de gouverneur (art. 11 WPA, art. 165 WGP) en de Minister van Binnenlandse Zaken het subsidiariteitsprincipe zullen (kunnen) uitoefenen, blijft uiteraard een open vraag. Niet alleen in crisissituaties kunnen (zullen) er problemen rijzen, maar ook in minder woelige periodes mogen, zeker in meergemeentezones, moeilijkheden verwacht worden, alle veiligheidsplannen ten spijt.

Synergie en functioneel samenwerken zijn begrippen die steeds weer opduiken, maar die zowel intern als extern voldoende stuurmanskunst zullen noodzaken, willen deze resulteren in een reële meerwaarde. Voornamelijk de brugfunctie binnen het federale en het zonale baart dus zorgen. Verwacht wordt dat het federale niveau eigen taakgebieden waarneemt en bovendien de lokale politie ondersteunt. De zonale politie heeft een bepaalde zelfstandigheid maar ondersteunt het federale via de werking van het AIK (Informatie kruispunt) en het bijdragen tot het samenstellen van de reserve. Een veel gehoord signaal is dat,

behalve de grootstedelijke zones, de meeste zones nauwelijks in staat zullen zijn om het eigen taakgebied in te vullen (interventie, onthaal, buurtwerking, recherche, dispatching, etc.). Dit heeft als gevolg dat de horizontale politiewerking (interzonale samenwerking) veel meer aandacht verdient dan ze nu krijgt, zoniet zal veel te snel een beroep gedaan moeten worden op de federale politie.

Ook qua bevoegdheidsverdeling over de burgemeester en andere overheden binnen het raam van de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie op twee niveaus, bestaat nogal wat stof tot discussie.[1]

De lokale korpschef is verantwoordelijk voor de uitvoering van het uitgewerkte politiebeleid en voor de uitvoering van het zonaal veiligheidsplan. Het mandaatsysteem (aanduiding voor maximaal 2×5 jaar) zal de toets van de praktijk nog moeten doorstaan. Fundamentele vragen zijn: kunnen zij de burgemeester op afstand sturen? Willen zij sowieso sturen? Verkeren zij in een te vragende situatie? Gaan zij de politiechefs niet betuttelen? Het blijven open vragen naar de toekomst.

Wellicht wordt de rol van de gouverneur *de facto* onderschat. Er mag verwacht worden dat hij frequent zal moeten bemiddelen, daar waar de samenwerking tussen politiediensten en/of politieautoriteiten faalt. Alhoewel de richtlijnen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Justitie een dwingend karakter hebben, zal er heel wat goodwill nodig zijn, omzendbrieven en verduidelijkingen ten spijt. Wellicht zal de toekomst uitwijzen dat én de (beperkte) grootte van de politiezones, én de relatie lokale/federale politie, snel bijsturing verdienen. Dit zal zeker niet makkelijk verlopen, want nu reeds is het huidige model duidelijk de prijs die betaald moest worden om tot een compromis te komen wat het centrale gezag versus gemeentelijke autonomie betreft. Ook de relatie burgemeester/korpschef blijft een bron van heel wat verwarring.[2] Kenmerkend is dat de bepaling volgens dewelke "de burgemeester het hoofd is van de politie" niet werd weerhouden en de noties "leiding" en "gezag" werden ontward en ondergebracht in aparte artikelen (44 en 45 WGP).

Op het federale niveau werden alle leidinggevende officieren geselecteerd en in plaats gesteld. Voorlopig is er meer kritiek op het NIET selecteren van bepaalde kandidaten (assessment proef) dan op de uitgevoerde selectie zelf. Een grote uitdaging zal er nu in bestaan de niet geselecteerden een betekenisvolle taak en verantwoordelijkheid te geven. De wel geselecteerden verdienen alle vertrouwen en er is zeker voldoende knowhow en goodwill aanwezig om vooral in deze startperiode tot goede resultaten te komen en om degelijk nationaal en internationaal samen te werken. Dit moet wel want het Belgische voorzitterschap (tweede semester 2001) en de euro komen eraan, en dit moet vlot verlopen, zonder te schaden bij het in plaatsstellen van de nieuwe politiestructuur.

Federaal sluipt er wel een latent gevaar in de scheiding tussen de Algemene directie van de gerechtelijke politie en de Algemene directie van de operationele ondersteuning, die een beetje riekt naar de oude scheidingslijn tussen het CBO en andere diensten, ook die instaan bijvoorbeeld voor de operationele interna-

---

1. S. MEIJLAERS, "De burgemeester en andere politie-overheden in het toekomstige politiebestel", *Vigiles* 2001, afl. 1, 18-32.
2. P. DE HERDT, D. STEELANDT, "De rol van de burgemeester na de politiehervorming", *T. Gem* 1999, 188-224.

tionale politiesamenwerking. Hopelijk zal de toekomst uitwijzen dat mijn vrees voor een gebrek aan voldoende coördinatie op dit niveau ongegrond is. Ook de sturing van de parketmagistraten (federaal/arrondissementeel) zal een beduidende invloed hebben/krijgen op het goed functioneren van de recherchefunctie. Hopelijk krijgt het Federaal parket zo vlug mogelijk gestalte, zodat ook deze verantwoordelijkheid, in het verlengde van het functioneren van de nationale magistraat, een meerwaarde biedt voor een verdere integratie van het politionele en justitiële beleid.

Opvallend is ook dat veel van de nieuwgeselecteerde directeuren nog tamelijk onzeker in hun nieuwe functie stappen. Dit is uiteraard minder het geval voor gespecialiseerde functies die bevestigd worden vanuit vroegere structuren, bijvoorbeeld binnen de algemene directeursondersteuning en materiële middelen. Vooral de kandidaat "Dirco's" en in mindere mate de "DirJud" waren hiervan levende getuigen. Uiteraard kan niet verwacht worden dat nu alles geregeld is, maar het wordt wel actief zoeken naar een gebruikmaking van de "beste praktijkervaringen" (best practices). Sommigen redeneren echter nog te veel vanuit de positie van de vroegere districtscommandant van de rijkswacht, anderen bleken nog niet in staat alle problemen en nieuwe taken op een voldoende manier in te schatten. De "DirJud" hebben het makkelijker om de probleemstelling te onderkennen (integratie gerechtelijke politie en BOB's), maar het in plaatsstellen van de recherche-eenheden zal daarom niet altijd vlotter verlopen. Gelukkig schijnen de meesten te kiezen voor een progressieve aanpak, waarbij geleidelijk functies en personeelsformaties worden ineengeschoven.

Toch blijft het zo dat, in het verleden, het fundamenteel falen van de politie (Bende van Nyvel, Dutroux, ...) zich vooral binnen de gerechtelijke sfeer situeert. Vooral kwaliteitscontrole en -sturing voor ieder proactief en gerechtelijk dossier, wordt dus de hoofdopgave voor eenieder die in dit domein enige leidinggevende functie vervult.

Ook de relatie DirCo / DirJud is slechts gedeeltelijk via het juridische raamwerk ingevuld, waarbij de DirCo wel een globale personeels- en logistieke verantwoordelijkheid krijgt. Vermoed wordt dat de Commissaris-generaal frequent zal moeten ingrijpen, vooral daar waar beide personen niet spontaan een goede functionele relatie uitbouwen. Dit is des te meer waar in de wetenschap dat heel wat situaties én administratieve én gerechtelijke aspecten inhouden.

Blijft natuurlijk het personeel zelf. Voorlopig is het windstil, ook aan syndicale zijde. Wellicht zijn de ter beschikking gestelde materiële middelen (inclusief wedden en vergoedingen) hieraan niet vreemd. Wel blijven onderhuids cynisme en latente weerstand nog (te) veel herkenbaar aanwezig. Verhoopt mag worden dat er toch voldoende personeelsleden gevonden zullen worden die, benevens degenen die nauwelijks aan enige functieverandering (b.v. Verkeerspolitie) onderworpen worden, voldoende geloven in de nieuwe visie die geïmplementeerd moet worden. De tijd zal echter heel wat nostalgische en frustratiegevoelens moeten helen. Hoopgevend is dan weer dat er heel wat, vooral jonge krachten, voluit hun schouders blijken te zetten onder de vernieuwing. Gelukkig ook is er veel moderne politieknowhow aanwezig, ook naar de vernieuwde politiecultuur toe, en dit is vooral nodig om de strategie, gebaseerd op een gemeenschapsgerichte politie, waar te maken.

Tot slot kunnen wij stellen dat er zeker geen reden is tot paniek. De vrij berustende benadering en de nieuwe uitdagingen kunnen een voldoende draagvlak bieden om de hele operatie te doen slagen. Veel staat of valt met interne en externe communicatie. Toch mag voorspeld worden dat vooral de te kleine schaalverdeling van de zonale politie en de functionele relatie tussen de federale en de zonale politie binnen een vijftal jaren weer ter discussie zullen staan.

W. BRUGGEMAN