

Evaluatie 10 jaar politiehervorming

WILLY BRUGGEMAN*
PAUL PONSAERS**

In dit editoriaal wordt enerzijds aandacht besteed aan het bevindingen van de federale politieraad in verband met de evaluatie 10 jaar politiehervorming, en anderzijds wordt telkens waar nuttig of noodzakelijk vanuit de wetenschap gereageerd. Dit kan alleen maar de komende besprekingen en discussies verrijken. Hierdoor is dit editoriaal wel langer uitgevallen dan gebruikelijk in dit tijdschrift.

1. DE OPDRACHT

Op 06 juni 2008 ontving de federale politieraad de opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken om de politiehervorming na 10 jaren te evalueren (nvdr: verder “de evaluatie” genoemd). De opdracht luidde:

“De wet op de geïntegreerde politie is inmiddels bijna 10 jaar oud. De politiehervorming was een bijzonder grootschalige operatie, die in een korte tijdspanne werd doorgevoerd en die de voorbije jaren ook voortdurend werd bijgestuurd. Inmiddels mogen we stellen dat deze operatie geslaagd is en dat de werking van de politiediensten er in ons land globaal genomen sterk op vooruit is gegaan. Precies tien jaar na het Octopusakkoord lijkt het evenwel aangewezen om een globale evaluatie van deze hervorming op te maken. We mogen namelijk niet berusten in zelfgenoegzaamheid, maar moeten ons blijvend de vraag durven stellen waar het beter kan en anders moet. Ook vanuit het parlement (onder andere bij de bespreking van de beleidsnota's) werd me de vraag naar zulke globale evaluatie gesteld.

Ik denk dat de federale politieraad, die naast de politiediensten zelf alle actoren verenigt die de politie aansturen, de aangewezen instantie is om zulke evaluatie te maken. Ik zou daarom willen vragen om in de federale politieraad deze oefening de komende maanden te willen maken. Uiteraard kan u zich hiervoor reeds beroepen op andere rapporten, en ik denk in het bijzonder aan de drie rapporten, die de Commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal niveau de voorbije jaren maakte. Het lijkt mij belangrijk om ook de lokale autoriteiten, via de adviesraad van de burgemeesters, bij deze evaluatie te betrekken. Alleszins is het de bedoeling om uw evaluatie in het najaar, samen met uw raad, in het parlement te kunnen bespreken, om hier vervolgens beleidsmatig de nodige conclusies uit te kunnen trekken”.

Het betrof dus een vrij precieze opdracht, waarbij ook een aantal condities werden opgelegd, te weten:

- het zich bedienen van bestaande rapporten;

* Professor Benelux universitair centrum, Voorzitter federale politieraad

** Hoogleraar, Vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Gent.

- het uitgangspunt dat de politiehervorming geslaagd is;
- het beantwoorden van de vraag wat er anders kan en moet;
- het expliciet betrekken van de burgemeesters bij deze evaluatie.

Deze opdracht werd vooral toekomstgericht geïnterpreteerd. Dit houdt in dat er geen uitvoerige historiek van de politiehervorming gemaakt werd. Van bij aanvang werd ook uitgegaan van het feit dat deze evaluatie beperkt wordt tot de politiehervorming zelf, wat niet belet dat in de eindvoorstellen bredere aandachtspunten kunnen worden aangereikt (bv. dezelfde regionale zones voor alle veiligheidsdiensten), zonder dat deze het voorwerp uitmaken van een eigenlijke evaluatie.

In dit rapport werd, zoals gevraagd, zo optimaal mogelijk gebruik gemaakt van bestaande documenten en bestaande wetenschappelijke studies. De raad heeft haar evaluatie vooral gebaseerd op de hoorzittingen die zij organiseerde, waarbij aan ieder lid van de federale politieraad gevraagd werd vanuit zijn/haar positie de inbreng te maximaliseren. Er werd immers vanuit gegaan dat de federale politieraad zich diende te beperken in het aantal hoorzittingen. De politiehervorming (en dus deze evaluatie) beperkt zich tot de zogenaamde reguliere politiediensten. Deze evaluatie betreft dus *niet* de particuliere politiediensten, *noch* de inspectiediensten belast met het toezicht over en de controle van het bijzonder strafrecht¹, *noch* de inlichtingendiensten en deze vielen dan ook buiten de evaluatie.

In wetenschappelijke kringen wordt deze keuze betreurd vandaag en is men de mening toegedaan dat een aantal hoorzittingen hadden besteed dienen te worden aan het rijke onderzoekspatrimonium dat in diverse onderzoeksinstellingen werd opgebouwd afgelopen 10 jaar in de spiegel van de hervorming. Het gevaar van ondergebruik van dit patrimonium is immers reëel, terwijl tevens het risico bestaat op onvoldoende externe, kritische prikkels indien de evaluatie in eigen (beleids)kring wordt opgesloten.

Nochtans biedt deze situatie ook het voordeel van ongebondenheid. Het staat nu het wetenschappelijk milieu vrij om voorliggende evaluatie te beoordelen op haar merites en/of deficiënties. Het is precies in dit licht dat het Centrum voor Politiestudies, in samenwerking met de drie Vlaamse universiteiten waar een opleiding Criminologie wordt georganiseerd (VUB, KULeuven en UGent), én de deelredactie Politie en Opsporing van dit tijdschrift, een reeks van studiedagen zal worden georganiseerd om deze lacune te vullen. Het is ook vanuit deze vaststelling dat ondergetekenden besloten dit editoriaal samen te schrijven.

2. HET HUIDIGE POLITIEBESTEL: EEN KORTE BESCHRIJVING

België kende tot in een recent verleden nogal wat politiediensten. De Wet op het politieambt (WPA)² van 5 augustus 1992 had het over een aantal politiediensten die deel uitmaakten van de openbare macht, in het bijzonder:

1 GOOSSENS, F, Over dansende olifanten en elegante ballerina's, Juridisch wetenschappelijk studenttijdschrift, 2001,26.

2 Wet van 05-08-1992, B.S. 22-12-1992.

- algemene politiediensten, met name de Rijkswacht, de gemeentepolitie en de gerechtelijke politie;
- bijzondere politiediensten, met name de spoorweg-, de zeevaart- en de luchtvaart-politie.

Het zogenaamde Octopusoverleg en -akkoord van 23 mei 1998 gaf aanleiding tot de Wet tot organisatie van een geïntegreerde politie op twee niveaus van 7 december 1998³ (hierna: WGP)⁴. Hierdoor werd niet alleen de structuur, maar ook de verhouding met de overheden grondig getransformeerd en de wijze waarop het politiebeleid gevoerd wordt kregen een facelift⁵. Deze grote hervorming van de Belgische politiediensten is sterk beïnvloed door het Nederlandse model⁶. Deze politiehervorming ging gepaard met een omvangrijke regelgeving, zowel op wettelijk als reglementair vlak.

België heeft momenteel twee soorten politie: lokale politie en federale politie. De lokale en de federale Politie vormen samen de geïntegreerde politie. Ongeveer 47.000 vrouwen en mannen werken er. Daarvan zijn er ongeveer 39.000 leden van het operationele kader (politiemensen). Er zijn ook ongeveer 8.000 medewerkers zonder politiebevoegdheid die vooral in administratieve en logistiek ondersteunende functies werken (het zogenaamde Calog-personeel)⁷. In het kader van de geïntegreerde politiezorg zijn er wettelijk geregelde 'functionele banden tussen de twee politieniveaus'.

Qua financiering wordt de federale politie integraal nationaal gefinancierd, terwijl de lokale politie primair vanuit het lokale politiebudget gefinancierd worden. Kort samengevat wilde de WGP, die dus de overeenstemming bereikt in het raam van het Octopus akkoord van 23 mei 1998 consolideerde, een antwoord bieden op een aantal problemen binnen het politiestelsel en de veiligheidszorg:

- inefficiënte samenwerking tussen de drie politiekorpsen;
- een problematische relatie tussen politie en bestuurlijke en gerechtelijke overheden, waardoor ook politieke en gerechtelijke informatie gebrekkig doorstroomde⁸;
- een verbeterde informatiehuishouding en vooral informatie-uitwisseling.

Deze hervorming was de eerste echte fundamentele politiehervorming in de geschiedenis van de Belgische politie⁹. De nieuwe politieorganisatie startte daadwerkelijk wat de federale politie betreft op 1 januari 2001, hoewel het in werking treden van een aantal artikelen verdaagd werd tot 1 april 2001¹⁰ en voor de lokale politie op 01 januari 2002.

3 Wet van 07-12-1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 05-01-1999 (WGP).

4 PONSAERS, P., De plaats van politieoverheden in het vernieuwde politiestelsel de uitwerking van het politiebeleid, in: DUHAUT, G., PONSAERS, P., PVL, G. en VAN DE SOMPEL, R., Voor verder onderzoek, Brussel, Politieia, 2002, 878, p. 31.

5 PONSAERS, P. en DE KIMPE, S., Consensusmania- over de achtergronden van de politiehervorming, ACCO, Leuven/Leusden, 2001.

6 BRUGGEMAN, W., Evaluaties van de Belgische en Nederlandse politiehervormingen: is het gras groener aan de overkant?, Politiejournaal-politieofficier, 2005, nr. 8, 13-20.

7 <http://www.jobpol.be/default.asp?id=31&sub=&et=5> (geraadpleegd op 21-11-2007).

8 EASTON, M., ENHUS, E., PONSAERS, P., VAN DE SOMPEL, R. (eds.), Politiehervorming. Evaluatie, Orde van de dag, 2003, nr. 23, 11-30.

9 BRUGGEMAN, W., De politiehervorming: een (de) grote (grootste) uitdaging in de Belgische politiegeschiedenis, Panopticon, 2001, 215-219.

10 Wet 27-12-2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, B.S. 06-01-2001.

Toch bleven een aantal maatregelen op zich wachten, zoals de lang verwachte financieringswet (die er nog steeds niet is) en betreffende de verdeling van de federale middelen over de verschillende zones regelt en die slechts in 2007 in werking trad¹¹.

De korpsen op beide niveaus - federaal en lokaal - hebben een aanzienlijke mate van autonomie, maar dat neemt niet weg dat ze samen de 'geïntegreerde politiezorg' moeten verzekeren. Opvallend is dat de WGP de taakverdeling tussen het lokale en het federale niveau niet specificiert. Art. 3 geeft wel aan dat de lokale politie op het lokale niveau de basispolitiezorg verstrekt, en dat zij daarnaast sommige opdrachten van federale aard vervult. De federale politie zal dan - met inachtneming van de principes van subsidiariteit en specialiteit - de gespecialiseerde opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie verzekeren, evenals bepaalde ondersteunende opdrachten voor de lokale politiediensten en voor de politieoverheden.

Ook hangen deze twee niveaus van verschillende overheden af¹². Om deze verre van eenvoudige doelstelling te kunnen verwezenlijken, regelt de wet zogezegd functionele banden tussen deze twee niveaus.

Verantwoordelijkheden voor een werkelijk geïntegreerde politiezorg liggen bij de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. Daarnaast zijn er twee adviesraden (de federale politieraad en de adviesraad van burgemeesters) en een adviescommissie (de vaste commissie van de lokale politie, waarin alle korpschefs vertegenwoordigd zijn door 16 verkozen korpschefs), die ook aan de afstemming en samenhang binnen het verdeelde stelsel moeten bijdragen.

3. EVALUEREN IS MOEILIK EN DE INTIËLE KRITIEKEN

3.1 Evalueren is moeilijk

Het is niet makkelijk om vandaag een oordeel te geven over de effecten van de bestelverandering bij de Belgische politie. Daar zijn een aantal oorzaken voor aan te wijzen:

- (1) het snelle (en soms slordige) invoering- en veranderproces voorzag niet in één of andere vorm van voormeting; dat maakt het aantonen van effecten moeilijk. Nochtans dient in dit verband eraan herinnerd te worden dat bij de start van het proces diverse indringende initiatieven en voorstellen zijn uitgegaan van het wetenschappelijk milieu, waarbij er gewezen werd op het belang van een dergelijke voormeting. Deze voorstellen zijn toen bij herhaling op budgettaire bezwaren gestoten;
- (2) in het veranderproces zijn geen afspraken gemaakt over het systematisch monitoren van de veranderingen; dat bemoeilijkt evaluatie. Wel volgt de Senaat sinds drie legislaturen de politiehervorming op¹³, wat helpt bij deze rapportering. Ook versla-

11 DE RUYVER, B. (interview), De lokale politie levert goed werk, Lokaal, 16-31 mei 2005, 8-11, (8).

12 PONSAERS, P., De plaats van politieoverheden in het vernieuwde politiebestel de uittekening van het politiebeleid, in: DUHAUT, G., PONSAERS, P., PYL, G. en VAN DE SOMPEL, R., Voor verder onderzoek, Brussel, Politieia, 2002, 878 p. 31.

13 Senaat, Commissie voor Binnenlandse zaken en administratieve aangelegenheden, 3-566/1, 2004/2005.

gen van het Rekenhof, het Comité P, de AI en een aantal wetenschappelijke publicaties kunnen helpen;

- (3) het nieuwe bestel is relatief kort geleden ingevoerd; dat maakt een eindoordeel onmogelijk. Veel onderdelen zijn nog in ontwikkeling of kunnen nog verder ontwikkeld worden;
- (4) voor zover er voorzetten voor evaluaties zijn, hebben ze vooral betrekking op interne processen en verhoudingen binnen het politiebestedel en weinig op externe effecten van / na de reorganisatie. Hoe moeilijk ook, in effectevaluatie komt de maatschappelijke finaliteit van de politiezorg het best tot uiting;
- (5) ondertussen heeft de justitiehervorming in mindere mate de beoogde doelstelling bij de Octopus- hervorming gehaald, dan de politiereorganisatie¹⁴. In meerdere evaluaties wordt geconstateerd dat de hervorming van het justitiële apparaat achter is gebleven bij de herziening van het politiebestedel. Dat maakt het nog moeilijker om de (positieve) effecten van de verandering van het politiewezen te beoordelen;
- (6) de discussie over het politiebestedel lijkt ook verdrongen te worden door de discussie over het Belgische staatsbestel in zijn totaliteit.

Een niet geringe handicap is en blijft dat evaluaties - als ze al bestaan - van vrij kort na de invoering van het nieuwe bestel dateren. Evaluaties door de AIG betreffen in essentie de lokale politie. Nochtans moest de AIG niet alleen de werking van de lokale politie, maar ook van de federale politie op jaarbasis evalueren. Rapporten van het Comité P zijn meer op thema's gefocust. Het Rekenhof evalueert in de regel specifieke budgetgerelateerde problemen. Er moet eenduidigheid komen in de door de korpsen gehanteerde evaluatiesystemen: nu eens wordt Balanced Score Card, dan weer andere evaluatie-instrumenten, gebruikt. Het zeer recente (derde) en degelijke rapport van de Commissie De Ruyver is veel meer een evaluatie aan de culturele kant geworden, waarbij de implementatie van het concept van de gemeenschapsgerichte politiezorg binnen de lokale politiekorpsen centraal staat, veel meer dan een evaluatie van de bestelverandering als zodanig. Wat vooral ook ontbreken, zijn meer systematische metingen en evaluaties van de bevolkingstevredenheid en van de medewerkerstevredenheid. Er zou ook veel meer gebruik moeten gemaakt worden van "lessons learned"¹⁵ en dit begeleid met de nodige wetenschappelijke begeleiding¹⁶. De evaluatie van de werking van de politiediensten moet alleszins verder gesystematiseerd en verbeterd worden¹⁷.

14 DEVROE, E., MATTHIJS, S. en DE KEULENAER, S., De procureurs des Konings aan het woord, Evaluatieonderzoek zonale veiligheidsplannen, Maklu, 2005, pp. 290; PLESSERS, J., Het veranderingsproces in justitie naar aanleiding van de Octopushervorming: 10 jaar verder, Orde van de Dag (jubileumuitgave), 2008, 63-78.

15 BV.: VYNCKIER, G., EASTON, M., DE KIMPE, S. (2009), "Goede praktijken inzake de bestuurlijke informatiestromen bij de lokale politie". In: Politiebestuurlijke Informatiestromen, VYNCKIER, G., EASTON, M., DE KIMPE, S. (Eds.), 2009, Maklu, Centrum voor Politiestudies, Cahiers Politiestudies n° 10, Antwerpen/Apeldoorn, p. 239-290.

16 Leadership academy for policing, Bramshill, Centrex, 2006.

17 Senaat, Commissie voor Binnenlandse zaken en administratieve aangelegenheden, 3-566/1, 2004/2005.

3.2 De initiële kritiek

In het begin was er veel kritiek op het verloop van het veranderproces. Die kritiek had vooral betrekking op de tweede periode, die niet alleen als radicaal, maar tegelijkertijd vaak ook als snel, slordig en te weinig doordacht wordt getypeerd. Er was, voordat het nieuwe politiebestedel werkelijkheid werd, al van vele kanten kritiek op zowel inhoud als proces van de reorganisatie die het Octopus akkoord beoogde. Inhoudelijk werd onder meer gewezen op de onwerkbaarheid van een groot deel van de kleine korpsen, de zwakke positie van de Dirco's en de onlogische organisatie van de adviesraden. Procesueel werd betwijfeld of de voorwaarden wel aanwezig waren voor het realiseren van een zo ingrijpende reorganisatie: *“Maar opmerkingen als deze waren aan de betrokken ministers niet besteed: zij hielden krampachtig vast aan wat er in het Octopusakkoord was vastgelegd”*.¹⁸

Problemen die na 2001, bij het realiseren van de doelen van de politiehervorming ontstonden, werden dan ook vaak voor een belangrijk deel aan het problematische proces toegeschreven. Critici benadrukten dat wel erg eenzijdig werd ingezet op structuurverandering en dat aan meer culturele factoren als integratie van bedrijfsculturen, een gemeenschappelijke visie op de politiezorg, leiderschap of onderwijs, te weinig aandacht is geschonken. Heel wat zwaktes in het huidige bestel blijven daar aan toegeschreven worden, zelfs nadat op een later moment alsnog een poging is gedaan tot visieontwikkeling¹⁹.

Fijnaut stelde in 2003 zelfs dat de Belgische politie doodziek was²⁰. Hij constateert later, naar aanleiding van de evaluatie die de redactie van *Orde van de dag* in 2003 maakte, dat: *“de reorganisatie over de hele lijn niet al te vrolijk mag stemmen, maar hij is ook niet op alle punten negatief. In een beperkt aantal opzichten werkt het nieuwe bestel behoorlijk”*. Enhus en Ponsaers constateren: *“een kleine vier jaar na de zeer ingrijpende politiehervormingen zijn er nog steeds belangrijke problemen”*²¹.

Deze kritiek werd vooral gecontesteerd door B. De Ruyver, die stelde dat *“het fameuze concept van een geïntegreerde politiedienst op twee niveaus gestructureerd, niet zomaar out of the blue op de tafel was terechtgekomen”*²². Ondertussen veranderde vooral de werking van de lokale politie spectaculair snel, aldus B. De Ruyver en deze werking wordt nu over het algemeen als positief ervaren²³. Maar de federale politie haalde in

18 FIJNAUT, C., De lusten van de eenvoud en de lasten van het meervoud: Nederlands politiebestedel in Belgisch perspectief, Het tijdschrift voor de politie, 2004, 65(nr. 6), 14-22 (17).

19 Gedoeld wordt op de introductie van de COP filosofie in de Wet op het Politieambt.

20 FIJNAUT, C., Belgische politie is doodziek, De Standaard, 06 09 2003. Zijn kritiek kwam neer op: (1) heel duur; (2) te versnipperd (lokale politie); (3) te verzuild (federale politie). W. Bruggeman stelde in dezelfde krant: de dienstverlening moet dringend beter en er dreigt een nieuw spanningsveld tussen de lokale en de federale politie.

21 ENHUS, E. en PONSAERS, P., “Onmacht tot cultuurverandering - Politiehervorming in België”, in: *Tijdschrift voor Criminologie*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2005, (47) 4, pp. 345-354.

22 DE RUYVER, B., De lakmoesproef, in: DUHAUT, G., PONSAERS, P., PYL, G. en VAN DE SOMPEL, R., Voor verder onderzoek, Brussel, Politieia, 2002, 878 p., 257-270 (257).

23 Ruim 70% van de burgers die contact hadden met de politiediensten is (zeer) tevreden, voornamelijk over de beschikbaarheid en bereikbaarheid, alsook over de houding en het gedrag van de politie.

2005 nog steeds niet het gewenste (datzelfde) niveau²⁴.

Maar, het moet gezegd: de externe omstandigheden waarin recent de hervorming van de federale politie werd doorgevoerd waren niet altijd optimaal. Een nieuw NVP diende te worden voorbereid zonder federaal regeerakkoord en zonder kadernota integrale veiligheid.

4. CONCLUSIES VAN DE EVALUATIECOMMISSIE (ZIJNDE DE FEDERALE POLITIERAAD), MET TELKENS EEN REACTIE VANUIT WETENSCHAPPELIJKE HOEK

4.1 Krachtlijnen

De federale politieraad besloot dan ook op basis van voorgaande vaststellingen als volgt te concluderen:

- Na een lange en vaak dramatische voorgeschiedenis, is er een drastische hervorming van het politiebestedel tot stand gekomen.
- De hervorming van het bestel was ingrijpend. Van 621 autonome politiediensten naar 196 zones. Maar belangrijker is dat Octopus ook in de praktijk blijkt te werken. De scheidslijnen tussen voormalige politiediensten lijken inmiddels behoorlijk verwaagd. Ernstige incidenten zijn op een betere manier opgepakt. Er is duidelijk tevredenheid en vertrouwen bij bevolking. De burgemeesters en de gerechtelijke overheden spreken over het algemeen een grote tevredenheid uit over de werking van de hervormde politie.
- Er moet dus aan dit model en aan de basisstructuur niet getornd worden.
- De federale en de lokale politie zien zichzelf en worden gezien als één geheel.
- De hervorming van het politiebestedel, op basis van Octopus, is veel verder voortgeschreden, veel succesvoller, dan de hervorming van het justitie apparaat. Dat leidt in de keten tot spanningen²⁵.
- Structureel is de hervorming succesvoller en verder gevorderd dan dat het geval is op cultureel vlak. Er is een redelijk goede wisselwerking tussen de componenten van de geïntegreerde politie en de informatiedoorstroming is duidelijk verbeterd.
- De globale kadersterkte lijkt voldoende om het nu toegekende takenpakket op een aanvaardbaar niveau uit te voeren.
- Er is een gemeenschappelijk concept over de visie op welke politiezorg moet worden verzekerd en over de missie en de waarden van alle politiediensten.

Een duidelijke meerderheid van de burgers (86%) is van mening dat de politiediensten (heel) goed werk leveren. Zie: Van den Bogaerde, E. en Van den Steen, I., *Tevredenheid over werk politiediensten stijgt: de resultaten van de veiligheidsmonitor, Politiejournaal-politieofficier*, 2005, nr. 9, 8-11.

²⁴ DE RUYVER, B., *De lokale politie levert goed werk*, Lokaal 16-31 mei 2005, 8-11.

²⁵ Orde v.d Dag, 2008.

- Net als elders lijkt in België de politiehervorming in rondes te verlopen. Recent zijn (al) een aantal aanpassingen ingevoerd (onder meer het reduceren van het aantal algemene directies). Voor het opnieuw drastisch hervormen van het bestel wordt door weinigen op dit moment (al) gepleit.
- De reorganisatie heeft het probleem van de overhead (de topzware organisatie) *niet* opgelost.
- Net als in Nederland heeft de politiehervorming geleid tot meer aandacht voor beleids- en planvorming. Op dit moment is niet duidelijk of dit allemaal even goed gaat werken. Ook omdat er pas één cyclus doorlopen is.
- Er zijn voor verschillende doelstellingen goede resultaten geboekt.

Vanuit het wetenschappelijk milieu lijkt een relatieve consensus te bestaan omtrent deze conclusies. Niettemin wordt hier in toenemende mate gewaarschuwd voor:

- Een recente, nieuwe polarisering tussen het lokale en federale niveau. Deze polarisering vergt nieuwe alertheid en bijkomende integratie-inspanningen;
- Tevens wordt een groeiende interne kloof waargenomen tussen het beleidsniveau en de politieke werkvloer²⁶, welke dreigt te leiden tot toenemende demotivatie en beroepscynisme bij politieke veldwerkers;
- De groeiende aversie voor al te abstracte managementsconcepten. Het is duidelijk dat politieambtenaren op de werkvloer nadrukkelijk nood hebben aan helder omschreven²⁷ handelingsmodaliteiten waartussen zij kunnen *kiezen* op het ogenblik dat zij geconfronteerd worden met specifieke problemen. Hierbij willen zij zich laten leiden door de COP-visie, doch vragen uitdrukkelijk naar de erkenning van een gevalideerde en genegocieerde eigen handelingsruimte;
- In het verlengde hiervan wordt herhaaldelijk opgemerkt in wetenschappelijke kringen dat COP in politiebeleidskringen ingang heeft gevonden, doch deze visie al te star wordt opgevat. COP lijkt voor vele politieonderzoekers immers een uitstekende basis om verder te ontwikkelen en te verdiepen, zonder aan de grondvesten van het denken te raken, terwijl het voor politiebeleidsmakers tot een canon lijkt te zijn verheven. Het is daarom intussen tijd om de COP-pijlers²⁸ te verrijken met nieu-

26 Men consulere in dit verband bv. De onderzoeksresultaten van het onderzoeksproject "Multiple Community Policing: Hoezo?", Promotoren: M. EASTON (Hogent), P. PONSAERS (UGent), E. ENHUS, (VUB), F. HUTSEBAUT (KUL), H. ELFFERS (UA/VU Amsterdam). Opdrachtgever: Federaal Wetenschapsbeleid (rapport ter perse). Voor conclusies, zie: http://www.belspo.be/belspo/fedra/TA/synTA03_nl.pdf

27 G. MOOR, L., PETERS, T., PONSAERS, P., SHAPLAND, J., VAN STOKKOM, B. (2009), "Restorative Practices within Community Oriented Policing, or meeting the needs of the officer on the beat", in: Restorative Policing, G. MOOR, L., PETERS, T., PONSAERS, P., SHAPLAND, J., VAN STOKKOM, B. (eds.), Maklu, Cahiers Politicestudies n° 11, Antwerpen, p. 7-18.

28 VAN BRANTEGHEM, J.-M., VAN DE SOMPEL, R., PONSAERS, P., BOEKAERT, T. (2007), "De pijlers van een gemeenschapsgerichte politiezorg in België", in: Naar een excellente politiezorg, 2007, BRUGGEMAN, W., VAN BRANTEGHEM, J.-M., VAN NUFFEL, D. (eds.), Politeia, Brussel, p. 67-87.

we, bijkomende inzichten (bv. Inzake “Reassurance Policing”²⁹ en “Restorative Policing”³⁰). In deze zin zou het nuttig zijn de huidige visietekst in deze zin te (laten) herwerken, zonder aan de grondvesten ervan te raken.

- In wetenschappelijke kringen heerst er daarenboven nogal wat onvrede over de relatief makkelijke toegang die onderzoekers krijgen tot de lokale politie, terwijl er nauwelijks onderzoek werd verricht (behoudens een enkele uitzondering³¹) in de schoot van de federale politie. Wetenschappers beschouwen deze geslotenheid als een gebrek aan geneigdheid tot externe accountability.

4.2 Aandacht- en verbeterpunten

Het feit dat de politiehervorming over het algemeen als geslaagd wordt beoordeeld, betekent niet dat de huidige politiewerking over de ganse lijn goed is of op alle punten voldoende geeft, zo besluit de federale politieraad. Dit betekent wel dat de nodige aanpassingen en bijsturingen binnen de huidige politiestructuur kunnen gebeuren.

Er wordt in het rapport herhaaldelijk aangetoond dat het nodig is om te waken over enkele fundamentele evenwichten en het in balans houden van de politiewerking. Dit betreft hoofdzakelijk het evenwicht tussen centrale aansturing en uniformiteit enerzijds en lokale autonomie anderzijds, het evenwicht tussen de preventief-bestuurlijke aanpak en de gerechtelijk-repressieve benadering, het evenwicht tussen operationele slagkracht en de democratische aansturing en verantwoording, het evenwicht tussen een generaliseerde benadering en voldoende mogelijkheden voor specialisatie. Dit is een dynamisch gegeven en de meningen kunnen en zullen altijd verschillen. De Federale Politieraad is echter van mening dat de geïntegreerde politie op twee niveaus, met haar bestuursorganen en structuur, daarvoor een voldoende garantie biedt.

4.2.1 Beheers-, gezag- en overleg organen en uitvoeren van de plannen

De nieuwe beheers-, gezag- en overlegorganen en het werken met meerjarenplannen heeft gezorgd voor een meer planmatig-fenomeen-resultaatgericht denken en handelen. Het overleg tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke overheden en de leidinggevenden bij de politie is beter gestructureerd en heeft tot een groter cohesie geleid. Er leeft bij de politie meer openheid en bereidheid om met ander partners samen te werken in het raam van de integrale veiligheidszorg. Meer beheersautonomie voor de lokale politie leidde tot een grotere responsabilisering. Kwaliteitszorg en streven naar efficiëntie werden als permanente aandachtspunten opgenomen in de organisatie en het beheer van de korpsen. Toch blijven er heel wat aspecten die nog verder moeten doorgetrokken worden.

29 EASTON, M., G. MOOR, L., HOOGENBOOM, B., PONSAERS, P., VAN STOKKOM, B. (eds.) (2008), *Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries*, Boom Juridische Uitgevers, Reeks Het groene gras, Den Haag, pp. 227.

30 PONSAERS, P. (2009), “Een nieuwe fase in de ontwikkeling van Community Oriented Policing (COP). Peacekeeping, pacificatie en Restorative Policing”, in: *Herstelrechtelijke Politiepraktijken in Nederland en België*, G. MOOR, L., VAN STOKKOM, B. (eds.), Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie Producties, Samen werken aan veiligheid, Dordrecht, p. 43-47.

31 BV. VAN HEES, G., PONSAERS, P., VANDER BEKEN, T., *Recherchemanagement - Sturen naar kwaliteitsvol opsporingswerk*, Reeks Dienst voor het Strafrechtelijke Beleid, n°12, Dienst voor het Strafrechtelijke Beleid, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2005, pp. 364.

Het beter vertalen van de plannen in de praktijk van de dagelijkse werking van de politie, mede in het raam van een zo noodzakelijke kadernota “Integrale veiligheid” blijft een prioritair aandachtspunt. De financiële cyclus en de beleidscyclus kunnen beter aan elkaar gekoppeld worden. De meetinstrumenten voor statistische doeleinden en voor de evaluaties moeten verder verbeterd worden.

In wetenschappelijke kringen leeft, wat dit laatste betreft, eveneens een voorname bezorgdheid. Men ervaart er een te aarzelende houding omtrent het ter beschikking stellen van data ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek³², maar ook een manifest ondergebruik van onderzoeksresultaten, voornamelijk dan in relatie tot de analyse van de geregistreerde criminaliteit³³ en de Veiligheidsmonitor³⁴.

4.2.2 Leidinggevenden

De korpschef en andere leidinggevenden functioneren over het algemeen goed, zo stelt de federale politieraad vast. De meeste onder hen werden ondertussen ook in hun mandaat bevestigd. Toch is er behoefte aan het verbeteren van de opleiding voor leidinggevenden in voorbereiding van het opnemen van bepaalde functies³⁵. Er is vooral ook vraag naar ondersteunende begeleidingsinitiatieven. Het op te richten instituut voor leiderschap zou politiechefs in functie moeten helpen en ondersteunen in het uitvoeren van hun functie. De Federale Politieraad pleit voor een dringend opnieuw invoeren van de initiële beperking tot twee opeenvolgende mandaten in dezelfde functie voor mandaathouders (met een eventuele uitlooperperiode), op voorwaarde dat dit gepaard gaat met de voorgestelde begeleidende maatregelen en met het inrichten van voormeld initiatief voor leidinggevenden. De nood aan loopbaanplanning en rotatiemogelijkheden is trouwens reëel voor alle leidinggevenden en vergt de nodige aanpassingen die passen in een modern HRM.

Ook is de federale politieraad bekommerd over het feit dat afgelopen maanden verschillende procedures (zowel strafrechtelijke als disciplinaire) werden ingeleid tegen

32 PONSAERS, P., PAUWELS, L., “Naar een optimalisering van de toegankelijkheid van criminografische data op lage aggregatieniveau’s in België”, in: *Panopticon*, Antwerpen, Jg. 28, nr. 3, 2007, p. 1-5.

33 PAUWELS, L. (2002). De ene buurt is de andere niet, exploratie van mogelijkheden tot contextualisering van geregistreeerde criminaliteit op buurtniveau, *Criminologische studies* nr. 10, Brussel, VUBpress; GOEMINNE, B., ENHUS, E., PONSAERS, P., *Criminaliteit in de publieke ruimte - Een inleiding in de hotspot analyse*, Reeks Dienst voor Strafrechtelijke Beleid, Politeia, Brussel, 2003, pp. 112; VAN AITERT, K., ENHUS, E., PONSAERS, P., *Naar een meet- en opvolgingsinstrument voor instroom en selectie in de strafrechtelijke keten*, Reeks DSB, Politeia, Brussel, 2003, pp. 304; VANDEVOORDE, N., ENHUS, E. & PONSAERS, P., *Naar een meet- en opvolgingsinstrument voor instroom en selectie in de gerechtelijke jeugdbeschermingsketen*, Reeks DSB, n°5, Politeia, Brussel, 2004, pp. 130; PONSAERS, P., ENHUS, E., VAN DEN HERREWEGEN, E., VANDEVOORDE, N., *Meet- en opvolgingsinstrument voor de strafrechtelijke keten - Handleiding*, Reeks DSB n° 22, Politeia, Brussel, 2006, pp. 400

34 PONSAERS, P., VERVAEKE, G., GOETHALS, J., *De Veiligheidsmonitor - Behoeftendetectie bij de bevolking*, 2001, Politeia, Brussel, pp. 135; VERWEE, I., PONSAERS, P. (2008), “De Veiligheidsmonitor: Een mogelijke verrijking”, in: *Handboek Politiediensten, Veiligheidsbeleid – Integrale Veiligheid*, Afl. 85, Kluwer, april 2008, Mechelen, 85-101.

35 In dit verband dient verwezen naar het recent afgesloten onderzoek: “Leiderschap bij de lokale politie”, Promotoren: Prof. dr. S. DE KIMPE (UGent); Prof. dr. P. PONSAERS (UGent), Opdrachtgever: FOD Binnenlandse Zaken, Onderzoeker: Lieselot BISSCHOP (UGent); publicatie in voorbereiding. Zie tevens het lopende onderzoek: “Hoofdcommissarissen in ontwikkeling. Een onderzoek naar competentieontwikkeling bij politieleiders”, Promotoren: Sofie DE KIMPE (VUB, CPS), Marleen EASTON (Hogent, CPS), Willy BRUGGEMAN (Benelux Instituut), Jeroen MAESSCHALCK (KULeuven); Opdrachtgever: FOD Binnenlandse Zaken, Directie Veiligheid & Preventie; Onderzoeker: Lieselot BISSCHOP (CPS).

een aantal korschefs en leden van de Algemene Insepectie. De raad legt er de nadruk op dat deze vaststelling niet op een disproportionele wijze mag wegen op de waardering van de hervorming als succesvol.

In dit verband dient opgemerkt dat in wetenschappelijke kringen al langer een bezorgdheid bestaat omtrent het integriteitsdenken in de schoot van de politie. Ook in dit verband werd onderzoek verricht³⁶. Voorlopig dienen politieonderzoekers ook hier vast te stellen dat er ondermaats gebruik wordt gemaakt van de onderzoeksresultaten.

4.2.3 Excellente politiezorg

De federale politieraad stelt vast dat er een gemeenschappelijk community policing concept bestaat, over de wijze waarop politiezorg moet worden verzekerd en over de missie en de waarden van alle politiediensten. Het nog officieel te onderschrijven concept van de "excellente politiezorg" is een aanzet voor het meer geïntegreerd benaderen van community policing, informatiegestuurd politiezorg en organisatieontwikkeling. Er blijven inspanningen nodig om deze integratie verder door te zetten en vermoedelijk is een meerjaren rijpingsproces noodzakelijk om dit te bereiken. Vooral de gedeconcentreerde diensten van de federale politie moeten op basis van de nu ingezette beweging, een grote inspanning doen om alle aspecten van de gemeenschapsgerichte politiezorg in hun dagelijkse werking te borgen.

In het wetenschappelijk milieu bestaat er voorlopig weinig eensgezindheid over de plaats die het managementsdenken dient te krijgen in de ontwikkeling van een dergelijke geïntegreerde visie³⁷. Sommigen zijn de mening toegedaan dat visie-ontwikkeling beter niet meteen doorvertaald wordt naar organisatieprincipes en eerder waardengebonden dient te blijven³⁸.

4.2.4 Politiecapaciteit, HRM en cultuur

De globale kadersterkte lijkt in zijn totaliteit voldoende om op een aanvaardbaar niveau de huidige taken uit te voeren. De capaciteit is bij de lokale politie (zeker als we de operationele krachten en het administratief en logistiek personeel samen nemen) gegroeid, ook al werden meteen een aantal gemeentelijke ondersteuningstaken ten behoeve van de politie nu in eigen beheer overgenomen.

De capaciteit binnen de federale politie staat onder druk, vooral wat de algemene reserve, de gespecialiseerde eenheden (zoals de Directie van de Speciale Eenheden, CGSU) en de sterkte van de gedeconcentreerde diensten betreft. Ook voor andere componenten van de federale politie wordt meer capaciteit gevraagd. Het probleem is dan uiteraard

36 DEVIS, E., MAESSCHALCK, J. en HUTSEBAUT, F. (KULeuven), *Implementatiestrategieën voor de deontologische code van de politiediensten: een toolbox voor een modern integriteitsbeleid*. Brussel: FOD Binnenlandse Zaken. Algemene Directie Veiligheid en Preventie. Zie: <http://www.besafe.be/publications/1207317102.pdf>

37 EASTON, M. "Excellente Politiezorg: gewikt en gewogen", In: *Politie en Cultuur*, COLLIER, A., DEVROE, E. & E. HENDRICKX, (Eds.), 2008, Politeia, Centrum voor Politiestudies, Cahier Politiestudies, n°9, p. 111-125.

38 DE KIMPE, S., Het woord is aan de korpchef - Een onderzoek naar het profiel en het discours van de Vlaamse korpchef van de lokale politie, Uitgeverij Vanden Broele, Reeks Burger, bestuur & beleid, Brugge, 2006, pp. 401.

wie die capaciteit moet leveren in een systeem van communicerende vaten. De Federale Politieraad vindt dat dit in eerste instantie moet opgelost worden door interne initiatieven binnen de federale politie en in tweede instantie door het op peil brengen van de feitelijke sterkte van de federale politie tot op het niveau van de toegestane kadersterkte. Ook moet de verdeling van de beschikbare capaciteit over de verschillende onderdelen van de politie, in samenhang met een degelijk deficitbeheer, bewaakt en waar nodig bijgestuurd worden.

De kwaliteit, het enthousiasme en het professionalisme zijn er, mede dank zij een schaalvergroting bij vele onderdelen van de politie over het algemeen op vooruitgegaan.

De kwaliteitsverbetering van het personeel moet ook ondersteund worden door het dringend samen brengen en verder professionaliseren van de diensten selectie, rekrutering en opleiding, alsook het optimaliseren van de opleidingen. In elke politiedienst moet er over gewaakt worden dat het personeel qua leeftijd, ervaring, kennis, vaardigheden, cultuur en fysieke conditie evenwichtig over de verschillende onderdelen van elke eenheid gespreid worden. Het verbeteren van de cultuur (dienstbaarheid) bij individuele politiemensen en bij bepaalde (federale) politiediensten blijven een aandachtspunt.

In wetenschappelijke kringen werd reeds bij herhaling gewezen op het belang van de politieopleiding als veranderingsfactor³⁹. Het Centrum voor Politiestudies wijdde er een indringende studiedag aan in 2008, waarbij verwezen wordt naar de academisering van bepaalde segmenten van deze opleiding in het Bologna-traject. Het tijdschrift Orde van de Dag wijdt er een volledig themanummer aan in de naaste toekomst. Nogtans dienen zich hier nog een aantal zaken uit te klaren, waaromtrent in wetenschappelijke kring nogal wat discussie over bestaat⁴⁰. Het mag op het debet van de federale politie geschreven worden dat de leiding de moed heeft opgebracht om een intern veranderingsproject op te zetten, in samenspraak met het academisch milieu. Politieonderzoekers wachten hier het eerste overleg ter zake met vertrouwen af.

4.2.5 De politiestructuur

Het bestel omvat 196 zeer uiteenlopende zones. Een deel daarvan is volgens velen te klein. Kleine politiezones hebben moeite om de gewenste uniforme kwaliteit en breedte van de politiezorg te leveren. Toch is er voorlopig weinig animo voor gedwongen fusie van zones, die aan de ingewikkelde en kwetsbare relaties tussen lokale en federale politie zouden kunnen raken. Volgens de federale politieraad moeten schaalcorrecties van de lokale politie beperkt blijven tot het ondersteunen van die zones die op vrijwillige basis naar schaalvergroting streven. Bij de federale politie kan, bij verdere interne herstructureringen, nog verder gestreefd worden naar eenvoud en rationaliseren.

39 PONSAERS, P., VERSCHRAEGEN, A., ELIAERTS, Ch., Het opleidingsdebat heropenen ... Op zoek naar concrete oplossingen, 2007, Politeia, Centrum voor Politiestudies, Cahiers Politiestudies n° 2, Brussel, pp. 185

40 PONSAERS, P. (2009), "Flik of analist?", in: Crimelink, over misdaad & veiligheid, Virtùmedia, Nieuwkerk a/d IJssel, Jg. 2 (1), 2de kwartaal, p. 42.

Aan deze problematiek heeft ook het wetenschappelijk milieu bij herhaling bijgedragen, niet zelden overigens op vraag van de politieoverheden zelf⁴¹. Naast het feit dat ook hier opnieuw een manifest ondergebruik dient vastgesteld van de onderzoeksresultaten, valt het precies in deze materie op dat beleidsmakers eerder geneigd zijn deze capaciteitsproblematiek te “regelen” middels politieke negociatie dan dat zij dit wensen te doen op basis van objectieveerbare criteria. De mislukking van de herziening van de zogenaamde “Minimale Norm” is hiervan een voorbeeld bij uitstek. De federale overheid slaagde er bij herhaling niet in een wetenschappelijke onderzoeksploeg te vinden die bereid was om al te gebonden deze opdracht te aanvaarden.

4.2.6 Statuut

Bij de gelijkschakeling van de verschillende oorspronkelijke statuten werd rekening gehouden met een aanvaardbare meerkost. Deze aanvaardbare meerkost werd verrekend in de verschillende federale dotaties. De federale politieraad is van oordeel dat, naast een aantal dringende statuutaanpassingen, op langere termijn gestreefd moet worden naar het uitwerken van een modern personeelsstatuut. Het tuchtstatuut moet vereenvoudigd worden en initiatieven zijn nodig om de nodige kennis bij en ondersteuning aan de tuchtoverheden te verbeteren.

4.2.7 Financiën, logistiek en ICT

De Federale Politieraad waarschuwt er voor dat de federale regering, om budgettaire redenen, de federale politie niet stiefmoederlijk mag blijven behandelen, noch de dotatie aan de lokale politie mag terugschroeven. Indien de federale politie over voldoende middelen beschikt, kan de kwantiteit en de kwaliteit van de dienstverlening op peil gehouden worden en waar nodig toenemen en dit tot tevredenheid van de dienstafnemers.

Dat zou het politiebestel ontwrichten. De lokale overheden signaleren problemen in verband met de financiering van de lokale politie, maar deze zijn niet van aard dat een interventie van de federale overheid noodzakelijk is. Er moet dringend een wettelijk verankerd financieringsmechanisme komen voor de lokale politie.

De federale politieraad is van oordeel dat de politiediensten goed zijn uitgerust, de logistiek is op vele plaatsen verbeterd, behalve wat de huisvesting van bepaalde componenten van de federale politie betreft. Betreffende radiocommunicatie moet de “Astrid-logica” bewaard worden en de kwaliteit ervan moet systematisch geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd worden. Binnen de werking van de CIC worden specifieke initiatieven ontwikkeld die continu onder de aandacht moeten blijven, in het bijzonder door het behoud van het evenwicht van de efficiëntie en effectiviteit van de werking van de CIC enerzijds en van de nuttige beleidsvrijheid voor de zones anderzijds.

ICT blijft een zorgenkind en er is dringend nood aan een duidelijke en gedragen strategie om het opwaarderen, meer klantgericht maken en beter integreren van de ICT-toe-

⁴¹ VANDER BEKEN, T., PONSAAERS, P., DEFEVER, Ch., PAUWELS, L., Politiecapaciteit in de gerechtelijke zuil – Een methodologische studie, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2003, pp. 110; VANDEVOORDE, N., VAEREWYCK, W., ENHUS, E., PONSAAERS, P., Politie in de steigers – Bouwen aan gemeenschapsgerichte politiefuncties in een lokale context, Politeia, Brussel, 2003, pp. 294.

passingen ten behoeve van de federale en van de lokale politie sneller te kunnen realiseren en meer klantgericht te maken.

Politiewetenschappers wijzen er in deze context op dat in deze laatste context onderzoek is doorgevoerd, dat (alweer?) werd ondermaats gebruikt⁴². Indien de politie bereid is om te komen tot een gedeelde kennisinfrastructuur met het wetenschappelijk milieu, dient hiertoe de bereidheid te bestaan en een minimale openheid te worden gegarandeerd.

4.2.8 Bureaucratie

De federale politieraad dringt erop aan dat nog een grote inspanning zou worden geleverd om zo efficiënt mogelijk te werken: voortdurende waakzaamheid om bureaucratie tegen te gaan; procedures en werkmethodes zo efficiënt mogelijk maken, indien nodig door wijziging van wetgeving of reglementering; de planlast en rapporteringlast zo beknopt en doeltreffend mogelijk organiseren. Dit alles zou zowel moeten gelden voor opdrachten van het bestuurlijke als van het gerechtelijke niveau. Een overdreven bureaucratie staat trouwens haaks op het streven naar excellente politiezorg. Vele bedrijfsprocessen binnen de politie zijn aan een grondige evaluatie en bijsturing toe.

4.2.9 Geïntegreerde werking

Ook bestaan er samenwerkingsproblemen, zo stelt de federale politieraad vast. In eerste instantie tussen de zones, hoewel dit beter verloopt. Samenwerking tussen lokale en federale politie is en blijft kwetsbaar. De functionele relaties tussen beide onderdelen van de geïntegreerde politie zijn niet of nauwelijks in de wet vastgelegd. Ze moeten vooral in de praktijk – en door het functioneren van Dirco en Dirjud – vorm krijgen.

Tussen de componenten van de geïntegreerde politie is er een redelijk goede samenwerking en is de informatiedoorstroming sterk verbeterd, mede ook door de samenwerking binnen het arrondissementeel informatiekruispunt. Zowel de federale als de lokale politie moeten volwaardig de arrondissementele informatiekruispunten (AIK's) ondersteunen. De gedeconcentreerde eenheden van de federale politie moeten zich beter integreren in het politielandschap in het gebied waar ze actief zijn. Het meer geïnstitutionaliseerde overleg tussen de lokale en de federale politie moet meer garant staan voor een gegarandeerde wederzijdse steun tussen de verschillende politiediensten.

Opnieuw dient hier vastgesteld dat het wetenschappelijk milieu inzake deze thema's onderzoek afleverde, zowel omtrent de interzonale samenwerking⁴³, als omtrent de

⁴² DE PAUW, E., LAURENT, V., DUMONT, V., LOBBET-MARIS, C., PONSAERS, P., DE PAUW, E., PONSAERS, P., DUMONT, V., LAURENT, V., LOBBET-MARIS, C., Een 'referoteek' voor het beheren van open informatiebronnen voor de federale politie, in: Bibliotheek en Archiefgids, Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek-, Archief- en Documentatiewezenen, Antwerpen, 2006, Jg. 82, n° 3, p. 19-24; DE PAUW, E., PONSAERS, P., DUMONT, V., LAURENT, V., LOBBET-MARIS, C., Een referoteek voor de Federale Politie: Voorstel lastenboek met inbegrip van technische en humane aspecten, in: Bladen voor Documentatie, Belgische Vereniging voor documentatie, Brussel, 2006, n° 2, p. 16-23.

⁴³ PONSAERS, P., VANDEVOORDE, N., "Een kans tot herschikking van onevenwichten? Kansen en mogelijkheden van interzonale samenwerking", in: *Interzonale Samenwerking*, PONSAERS, P. (ed.), Politie, Centrum voor Politiestudies, Brussel, 2002, p. 9-26.

informatiehuishouding⁴⁴. Het mag opmerkelijk genoemd worden dat ook deze inspanningen ondermaats werden benut.

4.2.10 Recherche

Door de samenvoeging van de politiediensten zijn de federale en de lokale recherche-diensten versterkt en efficiënter geworden. Het recherchemanagement is een goed beleidsinstrument en verdient meer aandacht. Het bewaken en waar nodig bijsturen van de gespecialiseerde onderzoekscapaciteit (financieel, CCU, wetenschappelijke politie) moet door iedereen voluit ondersteund worden. Er dient een soepele en efficiënte oplossing gevonden te worden om de operationele capaciteit betreffende terrorisme ter beschikking te stellen van het federale parket, zoniet zullen meer fundamentele beslissingen onvermijdelijk worden.

Het zeldzame wetenschappelijk onderzoek dat kon (mocht) uitgevoerd worden in de schoot van de federale politie had precies betrekking op recherchemanagement⁴⁵. Dit onderzoek heeft o.i. waardevolle inzichten en aanbevelingen opgeleverd. De vraag rijst meteen waarom deze niet tot op een zekere hoogte ingang hebben gevonden.

4.2.11 Wijkpolitie

De wijkpolitie is in de meeste zones uitgebouwd, maar blijft op vele plaatsen een zorg. Het aantal wijkinspecteurs is in heel wat gevallen onvoldoende. De kwaliteit van de wijkwerking moet in heel wat zones nog verbeteren maar wordt ook gehypothekerd door de grote verscheidenheid aan uitvoerende opdrachten en haar aanwending als algemene reserve voor de uitvoering van andere basisfunctionaliteiten, zo stelt de federale politieraad.

Vanuit wetenschappelijke hoek is bij herhaling op deze problematiek gewezen in het verleden. Het verdient aanbeveling precies deze basispolitiefunctie van naderbij te (laten) onderzoeken. Het blijft een functie waarvan iedereen overtuigd is dat zij het meest tegemoetkomt aan de COP-visie, doch onvoldoende wordt omgeven met kwaliteitszorg, reële gevalideerde gedragsmodaliteiten en positieve prikkels tot het verschaffen van dienstverlening.

4.2.12 Handhaven van de openbare orde

Het verder optimaliseren van het handhaven van de openbare orde en van het inrichten van een op te roepen (HyCap) eigen meercapaciteit van de nationale reserve bij de federale politie moet continu gemonitord worden, zo stelt de federale politieraad. Verwacht wordt dat als gevolg van de huidige sociale toestand en de door de politiediensten gevolgde strategie van het genegotieerde beheer van de openbare ruimte, de politie in staat is om de meeste gebeurtenissen op een adequate wijze af te handelen. Binnen de federale politie moeten maatregelen genomen worden om uitzonderlijk en in ernstige crisissituaties met eigen middelen een versterkte reserve samen te stellen.

⁴⁴ Men consultere in dit verband: VYNCKIER, G., EASTON, M., DE KIMPE, S. (Eds.) (2009), *Politie en Bestuurlijke Informatiestromen*, Maklu, Cahiers Politiestudies n° 10, Antwerpen/Apeldoorn, 309p.

⁴⁵ VAN HEES, G., et al., op. cit.

De vrees bestaat (en hierover moet de overheid beslissen) dat de huidige inzetmogelijkheden onvoldoende zijn om in alle omstandigheden volwaardig te reageren op onverwachte en onvoorziene buitengewone crisissituaties. Ook zijn inspanningen nodig voor het rationaliseren en professionaliseren van de vele beveiligings- en beschermingsopdrachten.

4.2.13 Verkeer

Er is ook nood aan het opvoeren van de inspanningen betreffende de verkeersveiligheid, het verder uitwerken van de zevende basisfunctie “verkeer” in elke politiedienst en het (her)oprichten van een actiecentrum “verkeer” bij de federale politie. Het aantal controles die door alle regeringen in België samen zijn vooropgesteld in de Staten-Generaal voor de verkeersveiligheid worden wellicht gehaald voor snelheidscontroles maar helemaal niet voor andere controles. Vooral ook op de autowegen zouden, wat het handhaven van de verkeersveiligheid betreft de inspanningen (preventief en repressief) op Europees peil moeten gebracht worden.

In dit kader moet het wetenschappelijk milieu vaststellen dat een grote schare aan onderzoekers belangloos werd ingeschakeld in de tot standkoming van het rapport van de Staten-Generaal⁴⁶, terwijl de realisatie van de brede scala aan aanbevelingen slechts schoorvoetend en aarzelend wordt gerealiseerd.

4.2.14 Grenscontrole en internationale samenwerking

De grenscontroles moeten waar nodig versterkt worden, met bijzondere aandacht voor de luchthaven- en de zeevaartpolitie. De operationele internationale samenwerking door de lokale en de federale diensten verdient bijzondere aandacht, vooral in het raam van de komende ontwikkelingen op Europees niveau.

4.2.15 Inspectie- en controlediensten

Ook de federale politie moet het interne toezicht volwaardig inrichten. Er is een dringende behoefte aan het structureel meer afgestemd en zo mogelijk complementair laten functioneren van de verschillende controlediensten. Hier zijn dus regelgevende initiatieven nodig.

4.3. Nood aan een lange termijn visie

Er ontbreekt een toekomstgerichte door de overheid gedragen lange termijn politievisie die de actuele plannen (NVP en ZVP) overstijgt en die als kapstok zou kunnen dienen voor alle toekomstige initiatieven. Bovendien moet de politie mee veranderen met de samenleving; daarom is anticiperend en toekomstgericht denken noodzakelijk. Basis voor een dergelijke lange termijnvisie is het concept “excellente politiezorg”, zo stelt de federale politieraad.

⁴⁶ Rapport van de stuurgroep aan de Staten-generaal, “Voor een betere opvang en begeleiding van verkeersslachtoffers”, Brussel, 16 februari 2007, 132 p.
zie: <http://www.wvc.vlaanderen.be/welzijnjustitie/slachtofferhulp/RapportSGverkeersslachtoffers.pdf>

Niettemin wordt hierbij de opmerking gemaakt dat er wellicht verschillende visies bestaan in verband met de toekomst van de politie, niet alleen bij de verschillende politieke families, maar ook bij andere geledingen van de maatschappij, bij de wetenschappers en bij de politie zelf. Het is dan ook aangewezen om vrij vlug een debat te organiseren waarin lange termijn strategische thema's aan bod komen zoals: de verwachte en gewenste evolutie in politiecapaciteit en -financiën, de balans tussen publieke/private veiligheidsdiensten, de balans privacy/veiligheid in het nastreven van een vredevolle samenleving, technologisch georiënteerde en/of "bemenste politie", de verhouding uniform- en rechediensten, COP in verhouding tot een eventueel terugvallen op de kerntaken van de politie en de internationale positionering van de Belgische politie.

In deze context wordt er vanuit wetenschappelijke hoek aan herinnerd dat de COP-visietekst slechts tot stand kon komen dankzij een vruchtbare samenwerking tussen het politiebeleidsniveau en wetenschappers. Een visie die niet wetenschappelijk geschaagd wordt door empirische vaststellingen en resultaten dreigt immers slechts over een principieel en/of pragmatisch draagvlak te beschikken, doch weinig of niet gedragen te worden door wetenschappelijke vaststellingen. Indien men wenst te komen tot een dergelijke visieontwikkeling zal het nodig zijn flexibele formules te vinden om deze wederzijdse synergie tot stand te brengen.

4.4. Naar een meer geïntegreerde beleidscyclus

Dit alles zou moeten ingebed worden in een globale en geïntegreerde planning-, uitvoering- en evaluatiecyclus, geschaagd op de nu geldende vierjarenbenadering. Hierbij ontbreekt één jaarlijks momentum om de werking van de politie te evalueren. Het publiek maken van de politiejaarverslagen zou chronologisch beter kunnen worden afgestemd met de verslagen van het Comité P, de AIG en bijzondere verslagen, zodat zonder te raken aan de specifieke verantwoordelijkheden van eenieder een jaarlijks gezamenlijk reflectie- en oriëntatiemoment wordt ingebouwd in de beleidscyclus.

Naast de jaarlijkse bijsturingen en de evaluaties gekoppeld aan de vierjaren beleidscyclus is het aangewezen om een "grote" evaluatie zoals deze om de tien jaren door te voeren, tenzij er bijzondere redenen zijn om tussentijdse evaluaties van dien aard te organiseren.

Vanuit wetenschappelijke hoek bestaat de bekommernis dat een dergelijke "grote" evaluatieoefening dient gepaard te gaan met soliede en krachtige onderzoeksinstrumenten, welke slechts over een langere termijn kunnen ontwikkeld, getest en gevalideerd worden. Dat betekent dat, indien men dit wenst, deze oefening slechts zal mogelijk zijn als van nu af middelen worden vrijgemaakt om in dit wetenschappelijk instrumentarium te voorzien.

5. NABESCHOUWINGEN

Er ligt dus nu een rapport voor dan heel wat aandacht zal krijgen, zowel in het parlement, bij de overheden als bij de wetenschappers die de werking van de politie binnen hun aandachtsveld hebben. De nood aan verbeteren is zeker groot en, alhoewel de alge-

mende beoordeling positief is, blijkt er op heel wat punten toch een grote bezorgdheid uit deze beoordeling.

Er is vooral ook nood aan meer wetenschappelijke ondersteuning, met name aan samenwerking met universiteiten en hogescholen, in eerste instantie daar waar het gaat om het uitbouwen van een vernieuwde politieopleiding. Het is zonder enige twijfel zo dat het ombouwen van de politieopleiding op een kwalitatief hoger niveau, overeenkomstig de Bologna-standaarden, een moeilijke oefening wordt. Niet enkel omwille van het institutionele karakter dat aan deze oefening verbonden is, maar tevens aan de niet onproblematische verhouding tussen politieke pragmatiek en praktijk enerzijds en de academische vrijheid die universiteiten koesteren. Het is onze overtuiging dat de oprichting van een soort van “corporate university” voor de politie de slechtste optie is die hier kan gekozen worden. Het lijkt er veel op dat we slechts zullen verder raken in wederzijds respect voor elkaars eigenheden, en dat impliceert dat we wellicht zullen dienen te zoeken in samenwerkingsverbanden als allianties en associaties, zonder daarbij aan de bestaande structuren en doelstellingen te raken.

Verder is het wel overduidelijk dat er nood is aan een betere borging en transfer van het uitgevoerde en uit te voeren wetenschappelijk onderzoek naar de politiepraktijk. Al te veel onderzoek werd in het verleden ondermaats tot niet gebruikt. Ook is er een grote nood aan meer en kwalitatief hoogstaand wetenschappelijk onderzoek op strategische onderdelen. Het lijkt hier van belang een bevoorrecht forum te vinden waarop deze functies van borging en transfer kan uitgebouwd worden. Het lijkt ons dat het Centrum voor Politiestudies en het Centre d'Etudes sur la Police hiertoe de beste basis vormen. Indien de overheid deze functie echter daadkrachtig wil invulling geven kan dit het best door de verdere uitbouw en verdieping van het Academisch Platform van het CPS, de kwartaalreeks Cahiers Politiestudies en de studiedagen die in dit kader worden georganiseerd. De gebrekkige actuele financieringsstructuur van CPS en CEP laten echter niet toe invulling te geven aan deze ambitie. Borging en transfer vergen lange termijndenken en personele inzet, hetgeen onvermijdelijk budgettaire consequenties heeft.

Hiernaast is er grote nood aan de uitbouw van een meer semi-onafhankelijke instantie (dus niet in de politie zelf) die de Veiligheidsmonitor en de wetenschappelijke exploitatie van beschikbare data (o.m. de geregistreeerde criminaliteit) realiseert, met enige gezonde afstand van het apparaat zelf, zoals dat in Nederland het geval is in de schoot van het NSCR en het WODC en in de VK in het Home Office⁴⁷. De actuele versnippering en de al te gevoelige en kwetsbare positie (van politieke discontinuïteit) van beleids-ondersteunende diensten zowel binnen als buiten de politie dient eindelijk te worden doorbroken.

De grote vraag is ook wat de duurzaamheid is van deze hervorming. Dit zal voornamelijk afhangen van het feit hoe en in welke mate deze verbeterpunten opgenomen worden.

47 DEVROE, E., PONSAERS, P., “Veel beleidsinformatie, weinig gebruik: over het informatiedeficit van verborgen tendensen”, in: *Orde van de Dag - Jubileumeditie ter gelegenheid van 10 jaar Orde van de Dag. De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde*, VAN CAUWENBERGHE, K. (ed.), Kluwer, Mechelen, 2008, nr. 41, p. 161-174.

De aandacht- en verbeterpunten, moeten ofwel door de overheid (voorbeeld: circulaire ter bevestiging van het concept “excellente politiezorg”), ofwel door de wetgever (voorbeeld: financieringswet, nieuw statuut), ofwel door de politiediensten (voorbeeld: overlegcomités federale en lokale politie) zelf en soms door al deze instanties gezamenlijk omgezet worden in concrete acties. Sommige daarvan kunnen op korte termijn, andere moeten op langere termijn (voorbeeld statuut) gerealiseerd worden. De vraag is in welke mate de conclusies van dit rapport zullen leiden tot concrete acties.

Een vraag die momenteel niet echt te beantwoorden valt, is in hoeverre het Belgische politiebestel duurzaam zal blijken en voor hoe lang. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat het bestel op een aantal punten een vooruitgang betekent. De komende debatten en wetenschappelijke discussies die ongetwijfeld zullen volgen kunnen bijdragen tot het evalueren van de uitkomst van deze evaluatie en de mate waarin de conclusies en de navolgende overheidsinitiatieven zullen volstaan om de politiehervorming zonder fundamentele herstructureringen te behouden en te verder te verankeren.

Een mooi voorbeeld voor discussiestof is de discussie rond de grootte van de zones. Daar waar de Federale Politieraad een behoorlijk behoudsgezinde positie inneemt zijn er heel wat rapporten en meningen die de structuur veel meer problematiseren. Tussen de zones onderling bestaan grote verschillen. Te kleine zones hebben moeite om een minimumniveau van politiezorg te garanderen en het al dan niet kwaliteitsvol invullen van de basisfunctionaliteiten moet permanent worden opgevolgd. Hierbij staat de vraag centraal in welke mate de politiezones als gevolg van art. 3 WGP een “minimale dienst” kunnen verlenen die gelijkwaardig is over het hele grondgebied en wat dus het kritische minimum is. De vraag werd ook al vroeg gesteld of het niet beter was geweest om een twintigtal zones te creëren i.p.v. de 196 politiezones⁴⁸. Ook het Comité P is van mening dat het debat over de leefbaarheid van de kleine zones niet moet blijven ontweken worden⁴⁹. Bestuurlijk zouden grotere zones een verarming zijn, maar operationeel zou dat tot verbetering kunnen leiden. Maar over het hoe en de wenselijkheid van een eventuele ingreep in de grootte van de zones blijven de meningen verdeeld⁵⁰. In deze discussie leven er twee uiteenlopende visies: een “bedrijfseconomische” visie en een meer “kwaliteitsgerichte” visie.

Alleszins lijkt het ons dat de indeling in zes politiezones van de Brusselse agglomeratie een recht te zetten anomalie is, welke wellicht dient aanleiding te geven tot een soort van “Brussels Metropolitan Police”, in navolging van het Londense voorbeeld, gespreid over het volledige territorium van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁵¹.

Het Rekenhof heeft ook getracht om de kritische grootte van de politiezones te evalueren⁵² en bevestigt dat de discussie rond de grootte van de politiezones ondertussen deels ingehaald werd door de dynamiek van de interzonale (laterale) politiesamenwer-

48 GOOSSENS, F., Over dansende olifanten en elegante ballerina's. Beschouwingen bij de politiehervorming, Juridisch wetenschappelijk studententijdschrift, 2001, 1-26 (6)

49 Verslag van het Comité P i.v.m. de laterale steun tussen, de politiezones en de rol van de Dirco, 2008

50 COLLIER, A., DE KIMPE, S., HENDRICKX, E., SNELS, M; en VAN PARYS, P. (eds.), Schaalgrootte van de lokale politie, Brussel, Politeia, 2005, 132.

51 VAN OUTRIVE, L., De paarden worden achter de wagen gespannen, in: DUHAUT, G., PONSAERS, P., PYL, G. en VAN DE SOMPEL, R., Voor verder onderzoek, Brussel, Politeia, 2002, 878 p., 225-255 (241)

52 Rekenhof, Het waarborgen van een minimale dienstverlening betreffende basispolitiezorg, Verslag van het Rekenhof en de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juni 2004.

king⁵³. In de praktijk overstijgen de protocollen en afspraken het lokale niveau en worden ook eenheden van de federale politie hierbij betrokken. Er zijn nu veel zones die hun problemen oplossen op basis van samenwerkingsakkoorden tussen de zones. In deze context is het wellicht van belang verder invulling te geven aan de notie “politiezorgregio’s”. Er moet immers gegarandeerd worden dat de inwoners van zowel landelijke als stedelijke woongebieden kunnen genieten van een gelijkwaardige politieservice.

Ook moet elke politiezone een minimale operationele, administratieve en logistieke personeelssterkte hebben, die afhangt van het duurzaam aanvaarden van voor iedere zone gelijkaardige specifieke kenmerken. Parameters om de schaalgrootte van de zones te bepalen zouden dus moeten gebaseerd worden op de kleinst mogelijke werkbare schaalgrootte⁵⁴. Het vrijwillig laten fuseren van politiezones wordt nu aangemoedigd en de meeste geïnterviewden vinden dat een fusie van zones niet mag opgelegd worden. De zones die vrijwillig willen integreren moeten dus zeker geholpen worden om dat succesvol te doen.

Er zou ook ernstig moeten nagedacht worden over “veiligheidszones” met een “veiligheidsraad” en een “veiligheidscollege” bevoegd voor de lokale politie, brandweer, preventiediensten en in voorkomend geval gemeenschapswachten. Dit zou leiden tot meer samenhang en kostenbesparend werken. Waarom hier ook niet meteen denken aan de integratie van verwijs- en aanloopantennes naar de welzijnszorg, de hulpverlening, de mediatie en het stedelijk bestuur? In dit kader is de gedachte van bovenlokale “veiligheidshuizen”, zoals deze in Nederland ontstaan, waar mensen uit verschillende diensten onder één dak worden ondergebracht, een stimulerende gedachte. Misschien moeten we de gedachte durven loslaten dat al deze diensten dienen te werken op één en dezelfde schaal, en moet het samenbrengen van een grote diversiteit aan actoren toelaten om de integrale veiligheidsgedachte meer indringend, en functioneel invulling te geven.

53 Tweede evaluatieverslag van de commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal niveau, 60.

54 Voorbeeld: in staat zijn om minimum drie permanente interventieploegen op de been te houden, minimaal één wijkagent per 4000 inwoners, minimaal x personeelsleden per functie ... De optelsom van de zeven basisfuncties geeft dan de minimale grootte van een korps en vervolgens een basis voor bepalen van de grootte van een politiezone.