

OPSPORING EN POLITIE

EVALUATIEVERSLAG 10 JAAR POLITIEHERVORMING.

Het evaluatieverslag afgeleverd door de Federale Politieraad kreeg heel wat aandacht.

Eerst al in het Panopticon nummer 2009, nr. 4, dan ook in een publicatie "Orde van de dag" en nadien op een aantal studiedagen en in het Parlement.

De reeks van studiedagen werd geopend met een eerder informatief startcongres in de KMS op 2 juli 2009, gevolgd drie academische studiedagen (VUB: 16 september, UGent op 29 oktober en KUL op 8 december 2010). Het CPS organiseerde samen met de Franstalige tegenhanger op 1 februari 2010 een afsluitend congres in de Nationale bibliotheek in Brussel. Op dit eindcongres was er feedback vanuit de academische wereld, vanuit het Parlement en de Ministers van Binnenlandse zaken en van Justitie sloten het congres af.

Een toch wel uitzonderlijke samenhang van navolgende gebeurtenissen, die op zich blijken geven van het belang van deze evaluatie.

Het is daarom ook nuttig om samen te vatten wat er ondertussen is gebeurd in de hoop dat zowel de politie, de overheid als het parlement deze draad zullen blijven opnemen rekening houdend met de vraag en het aanbod vanuit de wetenschappelijke wereld om hierbij meer au sérieux genomen te worden.

Elke Devroe nam het op zich om de wetenschappelijke reacties samen te vatten en ook om later met de uitgever Maklu de finale publicatie te verzorgen.

Er ligt dus nu een rapport voor dan in de nabije toekomst nog heel wat aandacht zal krijgen, zowel in het Parlement en bij de overheden als bij de wetenschappers die de werking van de politie binnen hun aandachtsveld hebben.

Algemeen kan nu al geconcludeerd worden dat de evaluatie over het algemeen goed ontvangen werd. Wel vinden sommigen dat de algemene teneur te lovend is en dat te weinig indringend op een aantal problemen wordt ingegaan. Anderen vinden dan weer dat sommige kritieken (vb

opleiding, Astrid ..) te zwaar zijn aangedikt. Opvallend was de scherp negatieve inbreng door de syndicaten bij de discussie in de parlementaire commissie. Syndicaten die door de federale politieraad werden gehoord, maar blijkbaar hun inbreng niet voldoende terugvinden in het rapport¹.

Te vermelden is dat de Minister van Binnenlandse zaken, in samenspraak met de Minister van Justitie, vrij vlug een aantal prioriteiten voor verbeteringsacties heeft vastgelegd, zijnde:

- optimalisatie van de vorming;
- herwaardering van de wijkwerking (nabijheidpolitie);
- herziening van het tuchtstatuut;
- ontwikkeling van een visie op lange termijn;
- een betere integratie van de werking van de gedeconcentreerde diensten van de federale politie met de lokale politie;
- rationalisering en gebruiksvriendelijkheid van het ICT;
- financiering van de lokale politie;
- uitoefening van de politieopdrachten in de strafinrichtingen;
- beheer van informatie;
- doelmatigheid en goede werking van de CIC;
- vorming en versterking van de algemene reserve;
- de internationale samenwerking.

Er zijn ondertussen heel wat initiatieven genomen die in het verlengde liggen van de conclusies en de aanbevelingen van het rapport.

Zo werd gestart met een project "de lerende organisatie". Met als doel het politieonderwijs te verbeteren en meer te laten aansluiten op het reguliere onderwijs, werkt de federale politie aan een aantal initiatieven ter uitvoering van bovenvermelde prioriteitenlijst (voor zover deze tot de bevoegdheid van de federale politie behoren) en heeft de vaste commissie van de lokale politie zich gebogen over een voorstel tot verbetering van de wijkwerking.

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 uitbou-

¹ Zie interviews met PH. VAN HAMME en J. SCHONKEREN in, Politiejournal, 2009, nr. 7, p.18 en 19.

wen 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 anderzijds. 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 transfert van het uitgevoerde en uit te voeren wetenschappelijk onderzoek naar de politiepraktijk. Al teveel 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 transfert 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 invulling wil 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 transfert vergen lange termijn denken en personele inzet, wat 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 geregistreerde 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 het VK in het Home Office². De actuele versnippering en de al te gevoelige en kwetsbare positie (van politieke discontinuïteit) van beleidsondersteunende 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.

De aandachts- 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 politiestel 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 verder te verankeren.

Een mooi voorbeeld voor discussiestof is de discussie rond de grootte van de zones. Daar waar

2 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 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 politiezones³. Ook het Comité P is van mening dat het debat over de leefbaarheid van de kleine zones niet moet blijven ontwaken worden⁴. 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 verdeeld⁵. 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 Gewest⁶.

Het Rekenhof heeft ook getracht om de kritische grootte van de politiezones te evalueren⁷ en bevestigt dat de discussie rond de grootte van de politiezones ondertussen deels ingehaald werd door de dynamiek van de interzonale (laterale) politiesamenwerking⁸. 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 “politiezone-regio’s”. Er moet immers gegarandeerd worden dat de inwoners van zowel landelijke, als stedelijke woongebieden, kunnen genieten van een gelijkwaardige politiedienst.

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 schaalgrootte⁹. Het vrijwillig laten fusioneren 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

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

4 Verslag van het Comité P ivm de laterale steun tussen de politiezones en de rol van de Dirco, 2008.

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

6 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).

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

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

9 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.

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 aanlooppantennes naar de welzijnszorg, de hulpverlening, de mediatie en het stedelijke 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 geven¹⁰.

Willy Bruggeman*

POLICING IN THE 21ST CENTURY: RECONNECTING POLICE AND THE PEOPLE

Politieorganisaties zijn continu evoluerende organisaties. Heel vaak worden fundamentele (organisationale en andere) bijstellingen extern aangestuurd vanuit 'de politiek' en dus vanuit 'de maatschappij'. In het United Kingdom heeft het Home Office recent een consultation text¹ verspreid die de overheidsvisie op politiewerking verduidelijkt. Er wordt ingegaan op de wijze waarop van de politie verwacht wordt dat ze de criminaliteit zal doen dalen, de bevolking zal beschermen, meer verantwoording zal afleggen en value for money zal leveren. Deze doelstellingen dienen bereikt te worden door een betere samenwerking, de invoering van Police en Crime Commissioners, minder overheidsinterventie en bureaucratie, meer professionele verantwoordelijkheid en tenslotte een nieuw politielandschap met aandacht voor partnerschappen.

Aanleiding voor de radicale ommezwaai van de politiewerking is de visie van de regering op een vrije, eerlijke en verantwoordelijke maatschappij waarbij de 'power' en 'control' bij de overheid weggehaald worden en terug bij de gemeenschap komen. De Engelse politie is de laatste jaren erg bureaucratisch geworden en hierdoor steeds verder van de bevolking komen te staan. De centrale overheid heeft zich teveel gemengd in de lokale politiewerking in een poging om de prestatie te verhogen en nationale veiligheidsprioriteiten beter in te vullen. Lokale prioriteiten kregen hierdoor te weinig aandacht en de bevolking weet niet meer hoe ze de politiewerking kan beïnvloeden. In vergelijking met andere landen is de criminaliteit nog steeds te hoog, is er nog veel overlast en blijft er een grote angst voor criminaliteit. Bovendien heeft slechts de helft van de bevolking er vertrouwen in dat de politie de lokaal belangrijke items aanpakt. Ook de schaalvergroting van de politiekorpsen heeft de 'lokale aandacht' zeker niet bevorderd. Er wordt zelfs gesproken van een kloof van accountability. Dit is opmerkelijk aangezien juist de centralisering van de politie er gekomen is om de prestatie te verbeteren.

Een aantal maatregelen worden door de regering nu dus voorgesteld.

Om de 'power to the people' te realiseren, worden (uit de gemeenschap) direct verkozen Police en Crime Commissioners ingevoerd. Zij moeten de Chief Constables (leidinggevende politiefunctionarissen - korpschefs) aansturen en ter verantwoording roepen en dit in naam van de lokale bevolking. Regelmatige 'beat meetings' of buurtvergaderingen zullen er mee voor zorgen dat de politie weet wat de bevolking verwacht en zullen ook voor de nodige transparantie zorgen. De bestaande partnerschappen met de bevolking (Community Safety Partnerships) kunnen eventueel uitgebouwd worden tot op het niveau van het ganse korps en ook Justitie moet zijn deel doen. Maar ook de bredere bevolking moet zich betrokken voelen om informatie door te geven en om samen te reageren tegen antisociaal gedrag. Gezamenlijke patrouilles politiebepvolking kunnen ingevoerd worden en ook vrijwilligers (special constables) kunnen ingezet worden als een soort 'reservist'.

¹⁰ BRUGGEMAN, W. en PONSAAERS, P., Evaluatie 10 jaar politiehervorming, Panopticon, 2009, nr. 4, 1-20.

* Willy Bruggeman is Professor Benelux Universitair Centrum, voorzitter Federale Politieraad.

¹ Iedereen kon online reageren op deze tekst tussen 26 juli en 20 september 2010.