

LIESELOT BISSCHOP
ELKE DEVROE
MARLEEN EASTON
PAUL PONSAERS
ANTOINETTE VERHAGE*

Politie in de maatschappij – Bakens voor de toekomst De kerk in het midden houden

Open brief, Gent, 19 oktober 2010

INLEIDING

Recent brachten een aantal Nederlandse politiewetenschappers een pamflet onder de aandacht van beleidsmakers en van de publieke opinie onder de titel *'De kogel moet door de kerk – Pamflet over de toekomst van de politie'*. Auke van Dijk, Bob Hoogenboom, Frank Hoogewoning, Maurice Punch en Kees van der Vijver breken in hun geschrift een lans om een aantal knopen door te hakken met betrekking tot het Nederlandse politiewezens. De hoofdtoon van het document, dat op onderdelen naar ons gevoelen een niet erg eenduidige boodschap meegeeft, is er één van 'sense of urgency', kortom: het wordt tijd om een aantal knopen door te hakken ... en dus moet de kogel maar eens door de kerk voor de auteurs. De intentie en de bedoelingen van onze collega's zijn zonder enige twijfel lovenswaardig en ingegeven door constructieve bezorgdheid. Niettemin zijn we niet zo heel zeker dat de conclusies die zij trekken voor het Nederlandse politiebesteding erg bruikbaar en leidinggevend kunnen zijn voor het Belgische. Naar ons gevoelen moet de kogel niet zonnodig dringend door de kerk in ons land -of (zo je wil) door het politiebesteding- maar heeft het bestel nood aan het vinden van solide evenwichten -of (zo je wil) is het zaak de kerk eerder in het midden te houden-.

In ons land legde de Federale Politieraad vorig jaar onder het deskundig voorzitterschap van Willy Bruggeman haar evaluatierapport neer inzake 10 jaar politiehervorming. Het rapport bevatte in algemene zin een gematigd positieve beoordeling van het laatste decennium politiefuncties, zij het dat het rapport een vrij lange waslijst aan verbeterpunten bevatte. Misschien was precies het feit dat het rapport een omvangrijke inventaris inhield aan werkpunten er mede de oorzaak van dat het debat in het Parlement naar aanleiding van het evaluatierapport ondermaats bleef. De aanslepende lethargie ten gevolge van de politieke impasse heeft er natuurlijk niet toe bijgedragen het thema van de evaluatie hoog op de parlementaire agenda te plaatsen. Mede door de matige aandacht in politieke kringen voor dit evaluatieverslag heeft het Centrum voor Politiestudies vzw, een 20-jarige intense samenwerking tussen politiewetenschappers en politiemensen, in de loop van vorig jaar en bij de start van dit jaar

* Drs. Lieselot BISSCHOP is verbonden aan de Hogeschool Gent en lid van de Onderzoeksgroep Governing and Policing Security (GaPS)
Drs. Elke DEVROE is verbonden aan de Universiteit Gent en lid van de Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse (SVA)
Prof. dr. Marleen EASTON is verbonden aan de Hogeschool Gent en lid van de Onderzoeksgroep Governing and Policing Security (GaPS)
Prof. dr. Paul PONSAERS is verbonden aan de Universiteit Gent en lid van de Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse (SVA)
Dr. Antoinette VERHAGE is verbonden aan de Universiteit Gent en lid van de Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse (SVA)
Alle ondertekenaars zijn lid van de Associatieonderzoeksgroep Governance of Security (GofS – Associatie UGent).
Hun bijdrage aan dit pamflet is ten persoonlijke titel.

verschillende studiedagen gewijd aan dit thema, mede dankzij diverse politiewetenschappers van VUB, KULeuven en Associatie UGent, met een fors besluitend congres ter afronding van de studiereeks. Op deze afsluitende dag werd trouwens een forum geboden aan verantwoordelijke ministers en parlementsleden om zich over deze aangelegenheid uit te spreken. En toch bleef het relatief stil op het besluitvormingsfront, ook na deze studiereeks.

Recent verscheen het boek dat de resultaten bundelt uit deze studiedagen onder de titel 'Evaluatie van 10 jaar Politiehervorming'¹. De ondertekenaars van dit opiniestuk wensen een aantal rode draden te trekken en met name bijzaken van hoofdzaken te onderscheiden, waardoor we hopen dat de boodschap die gedurende maanden werd uitgedragen, gehoord wordt door beleids- en parlementaire verantwoordelijken en hopelijk ook uitdrukkelijk op de politieke agenda zal worden gezet. We wensen 5 essentiële bakens voor de toekomst uit te zetten.

1. NOOD AAN EEN EXTERN EVALUATIE-INSTRUMENT

Politiewetenschappers worden in politiekringen nogal eens "*paardenfluisteraars*" genoemd. Hiermee wordt erop gewezen dat politieonderzoekers zich kritisch dienen op te stellen bij interne discussies in politiekringen. Het volstaat onzes inziens niet langer om binnenskamers, goedbedoelde en welwillende commentaren en kritieken mee te geven. Politieonderzoekers zullen harder en doortastender moeten doorpraten en zich ook moeien in het publieke debat over politie en veiligheid. In feite zouden politiewetenschappers niet langer mogen "fluisteren", maar ten gepasten tijde hun stem harder moeten laten doorklinken in het publieke debat, waardoor hun inbreng meteen ook kan doorklinken in politieke middens.

In het evaluatierapport '10 jaar politiehervorming' van de federale politieraad werden de stappen die de politieorganisatie sinds de Wet op de Geïntegreerde Politiedienst heeft gezet tegen het licht gehouden. Dit gebeurde voornamelijk aan de hand van interviews met bevoorrechte getuigen uit het overheidsapparaat, waardoor dit in de eerste plaats een interne evaluatie is geweest. Zonder de waarde van deze interne evaluatie te willen minimaliseren, willen wij benadrukken dat er nood is aan een complementaire externe evaluatie die op een wetenschappelijke methodiek is gestoeld. Een interne evaluatie heeft dan wel de duidelijke meerwaarde dicht bij de organisatie te staan en daardoor op specifieke noden en wensen te zijn afgestemd. Tegelijk schuilt er echter ook het gevaar in dat invloeden van buitenaf onvoldoende ingang vinden en dat de evaluatie te weinig transparant wordt doorgevoerd. Externe evaluaties waarbij buitenstaanders worden betrokken hebben dan weer het voordeel open te staan voor invloeden van buitenaf. Ze zijn gekenmerkt door een grotere onafhankelijkheid ten opzichte van de organisatie en staan toe met een diversiteit aan maatschappelijke ontwikkelingen rekening te houden.

Het is eveneens belangrijk om het beleid en de implementatie ervan in de volle breedte en diepte te evalueren om partiële kritieken en overhaaste conclusies te vermijden. We moeten er ons immers voor hoeden dat (alweer) nieuwe keuzes gemaakt worden, terwijl de implementatie van de hervorming nog niet volledig ontplooid is. Voor de Belgische situatie betekent dit concreet dat we bij het evalueren van de implementatie van Community Oriented Policing (COP) (ook genoemd gemeenschapsgerichte politiezorg)

1 BRUGGEMAN, W., DEVROE, E. & EASTON, M. (Eds.) (2010), Evaluatie van 10 jaar politiehervorming, Panopticon Libri n°4, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 285 pp. (ISBN: 978-90-466-0356-7).

oog dienen te hebben voor de doorwerking ervan in verschillende functies, diensten en geledingen van de Belgische politieorganisatie. Vandaag zijn er immers verschillende evaluatiesystemen in gebruik en is er duidelijk een betere afstemming nodig.

Om te vermijden dat de evaluatieronde bij een volgende gelegenheid opnieuw een louter in zichzelf gekeerde oefening zal worden is het noodzakelijk vanaf nu concrete stappen te zetten om een meer voldragen evaluatie in de toekomst mogelijk te maken. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is een doordacht monitoring-systeem dat methodisch goed is uitgewerkt en zo toelaat geïnformeerde beslissingen te nemen over het al of niet bijsturen van beleid. Bij het maken van beleidskeuzes moet dus reeds in gedachten worden gehouden hoe men dit zal monitoren en welke evaluatiecriteria gehanteerd zullen worden². Hierbij is een doordacht monitoringsysteem essentieel, dat niet als voornaamste doelstelling heeft een controlemiddel te zijn, maar wel een tool die ons in staat stelt te weten waar we staan. Dit systeem moet de organisatie ook in staat stellen de uitkomsten van de evaluatie naar de organisatie te vertalen en moet met andere woorden de transferfunctie voor ogen houden. Dergelijk systeem zal bijdragen tot de interne en externe accountability zowel als de transparantie over beleidsbepaling, -implementatie en -evaluatie. Door het uitwerken van een rigoureuze en doordacht evaluatie-systeem kan de kwaliteit van politiewerk in België aanzienlijk worden verbeterd en kan de politieorganisatie verder tot een lerende organisatie evolueren.

Het is zeker mogelijk ons hiervoor door het buitenland te laten inspireren. Instituten zoals het *Home Office* (Verenigd Koninkrijk), *Politie en Wetenschap* (Nederland), *The Police Foundation* (Verenigde Staten) de *Northern Ireland Policing Board*, *l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice* (Frankrijk), etc. staan garant voor goed onderbouwd wetenschappelijk onderzoek en advies betreffende policing. Ze monitoren het politiewerk en bekijken hoe de publieke organisaties presteren ten opzichte van de vooropgestelde doelstellingen. Dergelijke instituten houden rekening met de belangenvertegenwoordiging van de verschillende maatschappelijke partners en faciliteren zo het behoud van de legitimiteit van de publieke *policing* organisaties. Dit kan ook onder de vorm van kleinschaligere *think thanks* vorm krijgen, maar zeker is dat een vertegenwoordiging van verschillende interne en externe stakeholders belangrijk is. Een nauwe samenwerking en uitwisseling tussen politie, beleidsmakers en academici blijft in dit alles onontbeerlijk. Het is belangrijk dat politiewetenschappers (blijven) participeren en overheden onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek naar policing (blijven) faciliteren en financieren.

Een methodisch en extern evaluatiesysteem voor *policing* werd in het parlement enthousiast onthaald en er werd gesproken over het oprichten van een *Politiebeleids-ondersteuningscel*. We vrezen echter dat een dergelijke cel louter een intern instrument blijft. Momenteel is de evaluatie van het bestel in grote mate een al te interne aangelegenheid, zonder kritische geluiden van buitenaf. Indien een instituut zich wil evalueren is het niet aangewezen dat datzelfde instituut dit enkel zelf doet -zelfkritiek blijft uiteraard een gezonde en noodzakelijke basis- en vooral niet op basis van de informatie die dat instituut zelf genereert. Dat geldt voor de gezondheidszorg, voor het onderwijs, voor zowat alle sectoren in het maatschappelijk leven, en dus evenzeer voor het politiewezen.

Het is waar dat de FOD Binnenlandse Zaken reeds jarenlang inspanningen levert om via haar onderzoeksprogramma in de domeinen van politie, veiligheid en preventie te zorgen voor een wetenschappelijke onderbouw van het gevoerde beleid. Maar de één-

² We hebben het hier uitdrukkelijk niet over prestatiecontracten, maar vooral over kwalitatieve evaluatiemaatstaven.

jarige onderzoeksprojecten op gepunte themata die hieruit voortvloeien kunnen onmogelijk leiden tot het uitbouwen en verdiepen van het hier bedoelde coherente deugdelijk evaluatie- en bijsturingsinstrument. Iedereen wijst bij zowat elke gelegenheid die zich aandient op dit gemis en ... er wordt naderhand rustig overgegaan tot de orde van de dag. Overigens draagt een dergelijke open onderzoeksruimte bij tot de accountability die het politiewezen verschuldigd is aan de politieke verantwoordelijken en het publiek.

Kortom: het wordt hoog tijd dat de politieke verantwoordelijken de consequentie trekken uit hetgeen nu reeds bij herhaling werd beaamd en zich voorzien van een degelijke wetenschappelijke omkadering om het politiebeleid te ondersteunen en te ontwikkelen. Een dergelijk onderzoeksdispositief mag zich rustig bewegen in de nabijheid van het politiewezen en er nauw mee samenwerken, maar dient terzelfdertijd ook op voldoende kritische afstand te blijven staan.

2. NOOD AAN CONCRETE OPERATIONALISERING VAN DE GEMEENSCHAPSGERICHTE POLITIE

In toenemende mate steken kritische geluiden de kop op in de schoot van de politie omtrent de richting waarin het politiebestel werd gestuurd ten tijde van de hervorming. Community (Oriented) Policing (COP) werd bij die gelegenheid als basis voor het nieuwe bestel aan het hart gedrukt. Wij blijven deze keuze gerechtvaardigd, pertinent en noodzakelijk vinden. Een politie dient dicht bij de bevolking te staan en dient zich in haar functioneren in belangrijke mate te richten op de bekommernissen die leven in de diverse lagen en geledingen van de samenleving.

Het is onze overtuiging dat deze grondgedachte weliswaar bij de leiding van politiekorpsen in het beleidsdenken haar plaats heeft gevonden, doch dat er tot op heden al te weinig doortastend werd nagedacht over de wijze waarop een dergelijke gemeenschapsgerichte politie daadwerkelijk kan vorm krijgen op de politieke werkvloer. Politieleiders zijn wat dat betreft wellicht teveel blijven steken in de noodzakelijke bedrijfsvoering (het management) van hun korps, en te weinig faciliterend en innoverend tewerk gegaan bij het concreet toepassen van de basisregels van een gemeenschapsgerichte politiezorg in de dagelijkse praktijk van de straatinspecteur. In grote mate is het immers van belang instrumenten aan te reiken aan politieprofessionals die zij op basis van hun deskundigheid kunnen aanwenden in functie van de situatie waarmee zij geconfronteerd worden.

We hebben met andere woorden lang niet meer voldoende aan politiemensen die op automatische piloot in specifieke situaties een standaardrespons geven. We hebben nood aan intelligente politiemensen die in functie van een gezonde beoordeling uit een arsenaal van gevalideerde handelingsalternatieven de goede keuze kunnen maken. We hebben nood aan politiemensen die met kennis van zaken een keuze kunnen maken tussen temperend, de-escalerend, bemiddelend, overlegend, handhavend, doortastend tot verbaliserend op te treden. De uitbouw van een dergelijk scala aan concrete handelingsalternatieven vraagt afspraken met bestuurlijke en gerechtelijke overheden en goede afstemming, zodat politiemensen die verschillende modaliteiten met kennis van zaken kunnen inschatten en met gerust gemoed de juiste keuzes kunnen en mogen maken. Politiemensen moeten soepel en flexibel kunnen 'schakelen' van het ene register naar het andere.

Vooral de concrete invulling van dergelijke operationele handelingsmodaliteiten is tot op heden ondermaats ontwikkeld. Wellicht uit vrees dat politiemensen al te eigenge-reid of autonoom zouden handelen. Uit onderzoek inzake politiediscretie (discretionair handelen) in binnen- en buitenland bleek echter al bij herhaling dat het een illusie is te geloven dat politiemensen, bij gebrek aan een palet aan keuze-alternatieven, het geformaliseerde ééndimensionele standaardantwoord zullen bieden in de dagelijkse praktijk. Politiemensen maken keuzes, of we dit nu willen onderkennen of niet. De vraag is of we deze discretionaire ruimte blijven negeren (of is het 'verneinen', met het risico te vervallen in 'arbitrair en willekeurig' handelen), dan wel deze ruimte stuurbaar maken, ombuigen in een sterkte en als een opportuniteit gaan beschouwen.

Vooral op het vlak van de wijkwerking ligt precies in deze sfeer een belangrijk werkveld dat te ontwikkelen valt. Indien we wensen dat gemeenschapsgerichte politiezorg een concrete realiteit wordt zal aan de wijkinspecteur een veel breder gamma aan handelingsalternatieven dienen aangeboden te worden waarmee hij aan de slag kan om precies de contacten met de bevolking beter en diepgaander uit te bouwen.

Projecten inzake buurtbemiddeling, schaderegeling, HERGO, PRORELA, politieke bemiddeling tussen dader en slachtoffer in het kader van APO-dossiers, de politieke waar-schuwing zijn voorbeelden van deze handelingsalternatieven die manifest onderbenut worden en uitgesproken kunnen bijdragen aan de professionalisering van het politiewerk op de werkvloer.

In de hervormingscycli van de afgelopen decennia heeft de politie meermaals bewezen intern voortrekkers in huis te hebben om meerdere van bovenstaande uitdagingen aan te gaan en innoverend binnen de wettelijke kaders alternatieven uit te werken. Het is aan de politieke verantwoordelijken om hen daar ook daadwerkelijk in te steunen door standpunt in te nemen en het toekomstig politiebeleid daarop af te stemmen. De nood aan een breder handelingspatroon is groot en mag zich niet beperken tot het loutere gerechtelijke werk. Ook op bestuurlijk vlak lijken ons belangrijke opportuniteiten te liggen.

Overigens: ook hier is een rol voor politiewetenschappers weggelegd. Dergelijke praktijken mogen niet onkritisch worden gepromoveerd tot zogenaamde 'best practices' omwille van het feit dat ze bestaan, zonder de evaluatietoets te hebben doorstaan. Onderzoek naar 'wat werkt' en 'wat werkt niet' in het perspectief van het beoogde doel, is hier meer dan broodnodig. Een meer 'evidence based' denken omtrent specifieke politiepraktijken is naar ons gevoelen noodzakelijk.

3. DRINGENDE NOOD AAN EEN VERNIEUWDE POLITIEOPLEIDING

Politieonderwijs kan de basis vormen van het soort politieapparaat en het soort politieke professie of de 'politiestiel' die gewenst is in onze maatschappij. Professionaliteit en kwaliteit hangen sterk samen met het onderwijs dat aspiranten wordt aangeboden. Evident is het in deze context van belang dat politieonderwijs zich zal moeten richten op het ontwikkelen van vak- of beroepsbekwaamheden van politiemensen. Zij moeten in staat zijn om een kwaliteitsvol proces-verbaal te schrijven, een degelijk verhoor te voeren, geweld kunnen beheersen, edm. Maar dat volstaat lang niet meer. Politiemensen moeten ook beschikken over de nodige dosis maatschappelijke vaardigheden. Het

inschakelen van externe docenten, waardoor vermeden wordt al te fel binnen de bestaande contouren te denken en te handelen; het onderbrengen in het politieonderwijs van maatschappelijke kennis; het doen van benchmarking (over het muurtje kijken) of stages buiten de politiestetting; of het aansluiting zoeken bij het regulier onderwijs getuigen van een gezonde en ruimdenkende visie op hoe een aspirant(e) naar de wereld - en dan vooral naar de burger - dient te kijken.

Dit besef is ook binnen de politie en op beleidsniveau aanwezig. Er zijn de laatste jaren dan ook een aantal belangrijke stappen gezet; zo legt het KB van 6 april 2008 een aantal principes vast, waaronder het belang van pedagogische kwaliteit en de nood aan samenwerking met het reguliere onderwijs. Jammer genoeg heeft ons politieonderwijs (voorlopig?) de Bologna-trein gemist inzake het aansluiten bij een bachelor-master systeem, wat betekent dat er dus wat werk in te halen is in relatie tot de aansluiting bij het reguliere onderwijs.

Het project "Politie, een lerende organisatie" van de Federale Politie stermt hoopvol, hoewel er tot op heden weinig ruchtbaarheid aan het project gegeven is. In 2009 wees ook het rapport van de federale politieraad opnieuw op het gebrek aan samenwerking met het reguliere onderwijs. Het rapport benadrukte de nood aan kwaliteitsvolle lesgevers en stelde dat de kwaliteit van de opleiding in het algemeen streng bewaakt moet worden. Het politieonderwijs moet bovendien aan kwaliteitsnormen voldoen, normen die ook geëvalueerd dienen te worden. Men lijkt zich met andere woorden wel bewust te zijn van de problematiek. De vraag dringt zich echter op of een antwoord wordt gezocht op de vraag hoe deze normen concreet kunnen worden gerealiseerd. Normering, structureren en stroomlijning (bv. het creëren van grote lesblokken) kan immers ook leiden tot het uitsluiten van bepaalde categorieën potentiële docenten.

Ook wij menen dat een goede opleiding staat of valt met zowel externe als interne kruisbestuiving. Multidisciplinariteit, diversiteit en een veelvoud aan visies en meningen zijn voor ons een voorwaarde voor een breed gedragen opleiding, zowel voor regulier als voor politieonderwijs. In beide vormen van onderwijs is het immers zoeken naar een evenwicht tussen 'met beide voeten in de praktijk staan' enerzijds en 'wat afstand kunnen nemen' anderzijds. En, erg belangrijk, het communiceren tussen deze beide werelden.

Natuurlijk, praktijkkennis is van groot belang bij het aanleren van basisvaardigheden, politietechnieken en -methoden. Anderzijds is ook maatschappelijke kennis, het omgaan met andere visies en waarden, het openstaan voor alternatieve meningen iets wat aangeleerd kan worden door visies met elkaar te confronteren. Het binnenbrengen van externe visies en waarden kan ook het wantrouwen voor het onbekende (en het dus quasi automatisch 'verdachte') tot gangbare proporties doen terugbrengen. We mogen toch van onze politie verwachten dat ze zich de moeite getroost om tendenzen en trends die zich in de samenleving voordoen te begrijpen, te decoderen en te doorgronden?

Bovendien, hoe kan je politiemensen in opleiding aanleren dat de mening van de burger telt in het kader van de filosofie van COP, en deze tezelfdertijd niet aan het woord laten in de lessen? We hoeven niet uit te leggen dat externe oriëntering en samenwerking noodzakelijk zijn voor het behouden van een open vizier en het opbouwen van een persoonlijke visie van aspiranten. Het ontwikkelen van een genuanceerde visie op de politiepraktijk en zicht geven op hoe 'externen' die politiepraktijk percipiëren is dan ook uiterst belangrijk, niet alleen in theorie maar vooral in de praktijk.

4. NOOD AAN HERSCHIKKING BINNEN EEN VERKAVELD VEILIGHEIDSLANDSCHAP

In het kader van het Pinksterplan in 1990 oriënteerde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken het Belgische preventiebeleid naar een lokaal, bestuurlijk en geïntegreerd beleid, met een opwaardering voor de (toenmalige) gemeentepolitie en aandacht voor andere actoren binnen het lokale beleid. Politie is sinds het eind van de 90-er jaren al lang geen “alleenspeler” meer in de aanpak van onveiligheid en criminaliteit. Anno 2010 kennen de steden een ganse waaier aan actoren die zich met veiligheid, leefbaarheid en sociale cohesie bezighouden. Denken we maar aan de citycoachen, buurttoezichters, parkwachters, stewards, gemeentelijke ambtenaren, straathoekwerkers, buurtbemiddelaars, opbouwwerkers, inspectiediensten inzake huisvesting, zwartwerk en milieu, pleinanimatoren, doelgroepregisseurs, parkeerwachters, private beveiligingsdiensten, enz... Het gaat hier om een dispositief van een 200-tal nieuwe beroepen die, naast de politie, bezig zijn met veiligheid in de steden.

Naast deze professionele groepen neemt de *burger* zelf ook een grotere rol op bij het creëren van een aangename en veilige woonomgeving. Zo zijn er vrijwillige straattoezichters, buurtinformatienetwerken (BINs), verenigingen voor handelaren, buurtbemiddelaars, enz... De zelfredzaamheid van de burger, aangemoedigd door de COP-filosofie enerzijds en het prijskaartje dat aan sommige stadsdiensten verbonden is anderzijds, zijn niet vreemd aan deze tendens. De burgervader als handhaver van de lokale openbare orde, veiligheid, rust en hygiëne heeft als regisseur voor het lokale integrale veiligheidsbeleid een zeer belangrijke rol te vervullen in het samenhouden van deze diversiteit aan veiligheidsactoren.

Lange tijd werd deze regisseursrol nauwelijks door de burgemeesters uitgevoerd, maar werd de lokale politie, als primaire actor in veiligheid, met deze coördinerende taak belast. Politie heeft ook lang deze taak met enthousiasme op zich genomen. De basisgedachte van dit integraal veiligheidsbeleid dateert uit het begin van de jaren '90 toen, als reactie op de groeiende kloof tussen burger en beleid en tussen burger en ordediensten, de veiligheids-, en preventiecontracten werden opgestart. Voor het eerst werden andere actoren dan politie en justitie in het leven geroepen om de steden leefbaar te houden. Met deze contracten ontstond een *netwerking* tussen diverse diensten die intuïtief van onderuit groeide, en die door de politie werd gecoördineerd. Dit is niet zo toevallig, in die periode was er een groot luik 'politie' voorzien in de contracten.

Sindsdien is er veel gebeurd op regelgevend en beleidsmatig vlak. De vraag naar regulering van de samenleving zorgde afgelopen decennia voor een explosie van ordeningswetgeving in allerlei sectoren van het maatschappelijke leven. In 1999 werd de wet op de gemeentelijke administratieve sancties gestemd, wat een krachtig bijkomend instrument aan de gemeenten bood in de strijd tegen verloedering en overlast. Zo wordt het takenpakket van de burgemeester, naast de bewaker voor openbare orde, verruimd tot de aanpak van allerlei vormen van materiële overlast en wordt het klassiek strafrechtelijk apparaat hiervan ontlast. De beschreven explosie bracht op zijn beurt een toename van het verlangen naar handhaving met zich mee: toezicht op de naleving van regels en ingrijpen bij overtredingen.

De explosie aan toezicht-, en handhavende instanties op lokaal vlak, die vaak onder diverse bevoegdheden opereren met elk eigen deontologische waarden, diverse doelstellingen uitgewerkt in diverse beleidsplannen, heeft een versnippering en fragmentering van het veiligheidsveld in de hand gewerkt. Ook op federaal niveau werd het er niet eenvoudiger op. In 1999 werd een functie van minister voor grootstedenbeleid gecreëerd en na de derde staatshervorming stortten ook de gemeenschappen en

gewesten zich vol ijver op de stedelijke problematiek. Denken we maar aan de betekenisvolle financiering door de Vlaamse overheid in het kader van het Sociaal Impulsfonds, wat later het Stedenfonds werd. Ook in Wallonië werden, aanvankelijk binnen het raamkader van de veiligheidscontracten, extra inspanningen geleverd. Nog later kwam de 'région Wallone' met een grootschalig 'plan de cohésion social'. Naast een forse tewerkstellingsgroei, hadden al deze inspanningen ook een *wildgroei* aan diensten, actoren en projecten tot gevolg. De federale noch regionale overheid bemoeide zich. De steden werden gefinancierd via projecten die, na evaluatie, al dan niet verder werden gezet. Het was aan de burgemeester, als spilfiguur en de verkozenen van het volk, de eindverantwoordelijkheid te dragen voor de integrale veiligheid en een beleid uit te werken dat rekening hield met alle projecten waarvoor de stad financiering kreeg (via een waaier aan fondsen zoals de Dexia verdeling, Binnenlandse Zaken, Grootstedenbeleid, gemeenschappen, stadskas en privaat initiatief). Op een relatief korte tijdspanne van 5 jaar verschoof politie van centrale speler tot één van de vele actoren op het schaakbord van de veiligheid. Een deel van de bevoegdheden van de lokale politie, precies in de sfeer van de gemeenschapsgerichte veiligheidszorg, verschuift naar een leger van nieuwe veiligheidsberoepen, sinds 2007 de 'gemeenschapswachten' genoemd.

Met de inwerkingtreding van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties werd een gemeentelijke 'handhavingsketen' ingevoerd, waarbij vaststelling, vervolging en bestraffing voor een aantal gedecriminaliseerde misdrijven kunnen toevertrouwd worden aan gemeentelijke ambtenaren. Toch blijft een belangrijke taak weggelegd voor het klassiek strafrechtelijk apparaat: politie en parket. Dat deze complexe en weinig transparante wetgeving onduidelijk is voor de burger staat buiten kijf. Door een veelheid aan sanctioneringsinstrumenten ziet de burger vaak de beroepsmogelijkheid niet meer, wat nadelig is voor de rechtsbescherming. Waar moet je aankloppen voor wat bij wie? De mix aan verantwoordelijkheden tussen bestuur en openbaar ministerie, politie en rechter maken het vaakodeloos complex.

Waarom niet de bestuurlijke handhavingsgedachte doorzetten en een eenduidiger bestuurlijke keten installeren die de afhandeling van een limitatief aantal inbreuken *volledig* overneemt? Het zou hier bijvoorbeeld kunnen gaan om een aantal specifieke gemengde inbreuken van het lichte type en een aantal verkeersovertredingen. De meer ernstige inbreuken kunnen dan volledig aan de procureur des Konings worden overgelaten. Een pingpongspel tussen gemeente en parket betreffende verantwoordelijkheden en termijnen kan dan worden vermeden, en de burger krijgt een heldere en transparante wetgeving. Hetzelfde kan gesteld worden voor de vaststellers: vaststellings- en opsporingbevoegdheden worden momenteel gedelegeerd naar actoren, zoals de gemeenschapswachten-vaststellers, die hier minder mee vertrouwd zijn.

De opgang van de gemeenschapswachten en de private bewakingsdiensten kan aanleiding geven tot een vervreemding tussen samenleving en politie. Politiediensten zijn vaak geen vragende partij om allerhande vormen van overlast en verloedering vast te stellen en daar veel administratieve tijd in te investeren. *'Er bestaan nu anderen voor, laat hen dat dan maar doen'* is een veel gehoorde leuze. En ook *'dan kunnen we ons terugplooiën op onze kerntaken, lees: de boeven pakken'*. Wat mogen die kerntaken dan wel zijn? Kortom: het risico bestaat dat de onderkant van de politiefunctie (de kleine criminaliteit en overlast) wordt losgelaten, waardoor de politiefunctie aan de bovenkant dreigt te verharderen.

Het debat over de oneigenlijke politietaken gaat terug tot het eind van de jaren '80 en we zijn er nog niet uit. De vrees dat politie zich zou terugplooiën op een erg defensieve

stijl, waarbij zij zelf het geweldsmonopolie, ordehandhaving en opsporing als exclusief criterium zou gebruiken om uit te maken wat wel en geen politietaken zijn, werd tijdens de academische seminars n.a.v. de politiehervorming geuit. Community policing komt dan immers in de verdrukking en politie vervreemdt van de burger. De verankering met de gemeenten waarborgt echter dat de politie naast *crimefighting* ook een ruimere maatschappelijke functie heeft waarbij de band met de bevolking belangrijk blijft.

Basisfunctionaliteiten als wijkwerking, verkeer, slachtofferbejegening, onthaal en interventie hangen hier onvermijdelijk mee samen. Het blijft dan ook belangrijk dat politie de vaststeller blijft voor allerlei vormen van overlast, zonder daarmee te zeggen dat de toezichthoudende beroepen niet nuttig kunnen ondersteunen in het signaleren van probleemsituaties, - personen, -groepen en plaatsen aan de gemeente. Er moet echter duidelijk een onderscheid blijven gemaakt worden tussen toezicht en handhaving. Toezicht, preventie en controle kan door andere actoren samen met politie worden uitgeoefend, betichten, identiteitscontrole, vaststellen en vervolgen moet uitsluitend een politietaak blijven. De vervolging en bestraffing voor de administratieve inbreuken kan uiteraard op gemeentelijk niveau blijven; de integrale veiligheid in de gemeente heeft niets aan een partner Justitie die niet kan volgen en die routinematig seponereert.

5. NOOD AAN TECHNOLOGISCHE VERNIEUWING, MET RESPECT VOOR DEMOCRATISCHE BALANS

De snelheid van de hedendaagse technologische revolutie is voor elke organisatie, en dus ook voor de politie, een uitdaging. Hoewel het stimuleren van het gebruik van nieuwe technologische middelen om de efficiëntie en de effectiviteit van de politiewerking te verhogen een strategische doelstelling is in het huidige Nationale Veiligheidsplan, wordt er momenteel nog onvoldoende aandacht aan besteed en dat is naar ons mening onterecht.

De uitdaging is dus om in de toekomst sneller op de 'bal' te spelen. Kaper op de kust daarbij is de angst, zowel bij politie als burgers, voor bepaalde implicaties van de technologische (r)evolutie. Het is immers niet altijd meteen duidelijk voor iedereen dat technologische vooruitgang politiemensen kan helpen bij het uitvoeren van hun toezicht- en opsporingstaken en het verzamelen van bewijsmateriaal in strafzaken (bv. via mobiele telefoons, badges, profielscreening op internet, camera's en gps). De nadruk komt nogal snel te liggen op de bedreigingen die de technologische (r)evolutie met zich meebrengt vanuit het gebruik ervan door criminelen en dadergroepen enerzijds, maar ook vanuit het gebruik ervan door politiemensen in hun strijd daartegen. Een afweging van pro's en contra's blijft in deze discussie een continu aandachtspunt.

We dienen te durven onderkennen dat technologie in toenemende mate een cruciaal element is voor de politie. Opleiding in en het gebruik van technologische middelen bij toezicht en opsporing van criminaliteit én het handhaven van de openbare orde is onontbeerlijk. De technologische revolutie brengt net op beide domeinen nieuwe mogelijkheden en verschijningsvormen met zich mee die dat vereisen (bijvoorbeeld oproep via internet om openbare orde te verstoren; de namaak van betaalkaarten en elektronisch toezicht). Het is een uitdaging om alert te blijven op beide domeinen, hetzij in het klaarstomen van politiemensen in het gebruik van nieuwe technologieën en de implementatie ervan in de concrete politiepraktijk, hetzij in het nauwgezet opvolgen van evoluties in het misbruik van technologie door criminelen en ordeverstoorders. Als er 'strijd' moet geleverd worden of als er moet worden 'gefaciliteerd', dan liefst

met gelijke middelen. Het kan met andere woorden niet dat politiemensen met verouderde computers criminaliteit moeten bestrijden, waarbij de laatste nieuwe informatietechnologie wordt ingezet. Ook het evaluatierapport verwijst naar de noodzakelijke beschikbaarheid van technologische middelen die de informatieverwerking, de tactieken, technieken en methoden optimaal ondersteunen en toelaten minstens gelijke tred te houden met de middelen en methodes gebruikt door o.m. de dadergroepen.

De optimalisering van deze verhouding vraagt meteen ook dat er stilgestaan wordt bij de evaluatie van publiek-private samenwerking op dit domein. Ook in het evaluatierapport wordt bijkomende *outsourcing* vooropgesteld om te kunnen inspelen op de toenemende vereisten inzake gebruik van technologie. De vraag stelt zich welke bijkomende partnerschappen moeten worden aangegaan om de politie ook op dit domein in 'de spits' te krijgen. Ook hier is het traditioneel autarkisch functioneren van de politie, die zoveel als mogelijk zelf in alles voorziet, een belemmering omdat de politie op deze manier kansen en opportuniteiten uit de 'buitenwereld' laat liggen. Cruciaal is evenwel dat de private sector bij het aanleveren van technologie in onderaanneming van de politie werkt; wat de 'toon' zet voor de aard van de publiek-private samenwerking die we hier voor ogen hebben.

Hier is meteen ook een kanttekening op zijn plaats in relatie tot de bescherming van de fundamentele democratische rechten en vrijheden van alle burgers. Al te vaak staat het recht op privacy op de helling wanneer in functie van de maatschappelijke veiligheid nieuwe technologische middelen worden geïmplementeerd (bijvoorbeeld bij de installatie van camera's). Dit aandachtspunt is des te meer aan de orde wanneer het gebruik van technologie in samenwerking met de private sector tot stand komt, waarin ook andere leidende principes heersen, zeg maar het dominante profijtbeginsel. In deze onderneming is kennis dan ook onontbeerlijk en kan gedegen (praktijkgericht) wetenschappelijk onderzoek het proces van exploratie, selectie en implementatie van nieuwe technologieën mee ondersteunen met aandacht voor de democratische context waarin dat dient te gebeuren. Daarin is een rol weggelegd voor een samenwerking tussen politie, beleid en wetenschap.

Het is evenwel geenszins de bedoeling technologie als leidend principe centraal te stellen in het verder concretiseren van de politiehervorming. Technologie is en blijft een middel. En om het duidelijk te houden: aanwending van technologie is niet enkel een technisch vraagstuk, maar sleept een heleboel ethische en maatschappelijke vraagstukken achter zich aan, die om heldere antwoorden vragen. We zijn ons bovendien bewust van het feit dat deze uitdaging onder bijzonder hoge druk komt te staan omwille van de economische crisis waarbij personeel, functioneren en investeren in balans moet worden gebracht. De vraag of technologische innovatie ook capaciteitsbesparend kan werken, duikt daarbij op en dient te worden aangekaart en meegenomen bij het uitwerken van een gedegen monitoringssysteem ter evaluatie van het functioneren van de politie in de toekomst.

Kortom: het is cruciaal om op dit domein ook in tijden van economische crisis de vinger aan de pols te houden en proactief visie te ontwikkelen op de relatie tussen technologie en politiewerk. Vooral op dit domein is vooruitdenken voorsprong opbouwen. Het is onze overtuiging dat deze visie optimaal kan worden ontwikkeld in overleg tussen overheden, academici, politie en haar partners in veiligheid (waaronder ook de private sector) met oog voor de balans tussen de fundamentele democratische rechten en vrijheden in onze Belgische rechtsstaat en het streven naar een veilige samenleving.

De politie van morgen dient de uitdagingen van de technologische (r)evolutie aan te gaan, rekening houdend met een aantal belemmerende en bevorderende factoren.

Belemmerende factoren zijn de economische crisis, de angst voor bedreigingen die het gebruik van technologie met zich meebrengt en de traditioneel autarkische reflex van het politiebestedel. Bevorderende factoren zijn de interne voortrekkers bij de politie, de mogelijkheden van technologie om tot een efficiëntere en effectievere politiezorg te komen (capaciteitsbesparend) en de te verwachten dynamieken vanuit een verdere samenwerking met de private sector in onderaanneming van de politie.

Het is dan ook cruciaal om op dit domein, ook in tijden van economische crisis, de vinger aan de pols te houden en proactief visie te durven ontwikkelen op de relatie tussen technologie en politiewerk. Vooral op dit domein is vooruitdenken voorsprong opbouwen. Het is onze overtuiging dat deze visie optimaal kan worden ontwikkeld in overleg tussen overheden, academici, politie en haar partners in veiligheid (waaronder ook de private sector) met oog voor de balans tussen de fundamentele democratische rechten en vrijheden in onze Belgische rechtsstaat en het streven naar een veilige samenleving.