

# Tien jaar politiehervorming: een proeve tot evaluatie van de evaluatie

Brice De Ruyver<sup>1</sup>

## 1. Enkele voorafgaandelijke opmerkingen

De evaluatie van de federale politieraad is er gekomen op vraag van de Minister van Binnenlandse Zaken, exact tien jaar na het afsluiten van het Octopusakkoord (juni 1998 – juni 2008). Ook al startte de geïntegreerde politie pas later op – 1 januari 2001 voor de federale component, 1 januari 2002 voor de lokale politie – toch is het goed om 10 jaar na de beslissing tot de grootste hervorming in het Belgisch politielandschap ooit, terug te blikken en vooral een toekomstgerichte, eerlijke status questionis te maken.

Men heeft die opdracht toevertrouwd aan de federale politieraad wat een meer dan terechte keuze is geweest. Zoals de Minister van Binnenlandse Zaken in zijn opdracht-brief aan de federale politie aangaf: “De federale politieraad die, naast de politiediensten, alle actoren verenigt die de politie aansturen, is de aangewezen instantie om zulke evaluatie te maken”.

De focus was de politiehervorming en niet de instanties en diensten die in interactie staan tot de politiediensten. Nochtans bepalen bv. de bestuurlijke en gerechtelijke gezagsoverheden de prioriteiten in het politielandschap en zijn ze determinerend voor de vrijheid van handelen van een gezagsafhankelijke organisatie als de politie. We mogen niet vergeten dat het juist een van de grote doelstellingen van de Octopus-hervorming was om de gezagsafhankelijkheid van de politie ten aanzien van de bestuurlijke en gerechtelijke overheden te beklemtonen en, tegelijkertijd, deze overheden sterk bij de werking van de politiediensten te betrekken (het concept van de “driehoek” zoals dat in Nederland al veel vroeger is geïnstitutionaliseerd en zijn meerwaarde heeft bewezen). Niemand zal echter ontkennen dat de gezagsoverheden cruciaal zijn bij de organisatie en de werking van een politieorganisatie. We zullen op dit punt later terugkeren want we vinden het moeilijk om de politiehervorming te evalueren zonder de gezagsoverheden in deze evaluatie te betrekken.

We begrijpen echter dat het niet eenvoudig was voor de federale politieraad om hetzelfde te doen. Gegeven de samenstelling van de federale politieraad met vertegenwoordigers van de Ministers Van Binnenlandse Zaken en Justitie, van de burgemeesters en de Raad van de procureurs des Konings, lag zoiets bijzonder delicaat. Deze onmiskenbare handicap neemt niet weg dat de federale politieraad veruit het meest aangewezen was om deze evaluatie uit te voeren. Andere instanties kwamen, om diverse redenen, veel minder in aanmerking. De algemene inspectie (AIG) mist de nodige onafhankelijkheid t.a.v. de voogdijministers, en is eigenlijk niet omkaderd om

<sup>1</sup> Hoogleraar Universiteit Gent, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Vakgroep Strafrecht & Criminologie.

een grootschalige evaluatie te maken die ook ingaat op de beleidsmatige dimensie van een grootschalige hervorming als deze. Het Comité P is vooral vertrouwd met thematische verslagen. De Begeleidingscommissie van de politiehervorming op lokaal niveau was al helemaal niet aangewezen, wegens haar samenstelling, de focus op het lokaal niveau en haar finaliteit (het inventariseren van knelpunten in de hervorming, het formuleren van aanbevelingen en het maken van vooruitgangsrapporten). Een ad hoc commissie had dan weer het nadeel dat de continuïteit in de opvolging van voorstellen en aanbevelingen niet kon worden verzekerd. Dit ligt nu anders voor de federale politieraad. Hoe men het draait of keert, dit adviserend en beleidsondersteunend orgaan staat nu voor de dwingende taak de eigen voorstellen mee te bewaken, wat de kans vergroot dat er effectief iets mee gebeurt.

De samenstelling van de federale politieraad – met alle kernactoren rond de tafel – is een sterktepunt maar kan, als het even tegenzit, ook een ernstige handicap zijn. Alle actoren moeten bereid zijn voluit de consequenties van de analyses en voorstellen te dragen. En, helaas, volstaat de bereidheid niet altijd, maar is het ook een kwestie van “kunnen”. Dit is zeker het geval voor de justitieactoren die de afgelopen tien jaar, naar best vermogen, de dynamieken in het politielandschap hebben opgevolgd maar, tegelijkertijd, hebben meegemaakt dat de justitieketen niet bij machte is geweest om te volgen. De problemen op het niveau van de strafuitvoering en, in mindere mate, op het niveau van de straftoemeting, hebben er voor gezorgd dat het globale plaatje van het veiligheidsbeleid veel minder fraai oogt dan het onderdeel “politieshervorming”. De strafrechtsheten vormt nu eenmaal een eenheid en is een cruciaal onderdeel van het geïntegreerd en integraal veiligheidsbeleid, waar dit land – terecht – voor gekozen heeft. De Octopushervorming van 1998 was een totaalpakket waar het luik “justitie” even essentieel was en is als het luik “politie”. Politici hebben er onderhand een gewoonte van gemaakt om het alleen te hebben over het politieluik. De actoren van politie en justitie mogen niet in die val trappen en mogen de “twee-eenheid” van de Octopushervorming niet loslaten.

De structuur van het evaluatierapport “camoufleert” deze en andere pijnpunten waar we verder op terug keren. Het is een gelukkige zaak dat de federale politieraad, bij de opbouw van de evaluatie, de blik naar de toekomst heeft gewend en de beschrijving van de historiek van de politiehervorming aan anderen overlaat. Misschien hadden bepaalde analyses en aanbevelingen wat scherper gemogen, zeker in het licht van de politieke keuzes die zich, voor bepaalde onderdelen, zeker opdringen.

## **2. Het algemeen concept van de politiehervorming: goed maar de invulling kan beter**

De federale politieraad laat zich in het evaluatierapport bijzonder positief uit over het concept van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus: het federale en het lokale niveau.

De belangrijkste vaststelling is dat deze structurering van de Belgische politiediensten de mogelijkheid biedt van een kwalitatieve, efficiënte en democratische politiezorg. Dit was natuurlijk het uitgangspunt en de doelstelling van zowel de commissie “Dutroux” als van de Octopushervorming. Het is echter zonder meer een opsteker

dat de federale politieraad, na een evaluatie van pakweg 6 jaar werking van de structuur, tot de conclusie komt dat dit concept alles in zich heeft om een kwalitatief hoogstaande politiezorg te realiseren die in overeenstemming is met de rechtsstatelijke en filosofische uitgangspunten: gezagsafhankelijk, democratisch, intern en extern gecontroleerd, gemeenschapsgericht, informatiegestuurd en werkend met kwaliteitsvolle processen. Het onderzoek van de federale politieraad toont aan dat zowel de federale als de lokale component zich zien als deel uitmakend van één geïntegreerde politie. De samenspraak en de overlegcultuur tussen het federale en het lokale niveau is er in de loop der jaren alleen maar op vooruit gegaan. Het Octopusmodel is een concept dat uitgaat van overleg, om op die manier tot een consensus tussen de actoren te komen. Men mag dit niet voorstellen als het “palavermodel” want er is voor elke overlegstructuur ook een besluitvormingsmechanisme voorzien.

De federale politieraad komt tot de conclusie dat er voldoende democratische aansturing en verantwoording aanwezig is. Het eerste is de logische pendant van de gezagsafhankelijkheid. De bestuurlijke en gerechtelijke gezagsoverheden moeten hun sturende rol, die ze met de Octopushervorming toegeschoven hebben gekregen, ter harte nemen en blijkbaar lukt dit ook. De verantwoordingsplicht is niet alleen een essentieel onderdeel van de gemeenschapsgerichte politiezorg, het hangt ook samen met de verantwoordelijkheid die men draagt in overeenstemming met de bevoegdheden die men heeft gekregen, stuk voor stuk principes die essentieel zijn voor een democratische en rechtsstatelijke politiezorg.

De federale politieraad merkt op dat het in het huidig politielandschap draait rond het zoeken en vinden van evenwichten. Dit is logisch voor een concept dat uitgaat van overleg en consensus, niet alleen tussen de politieactoren onderling maar ook tussen de politiediensten en de gezagsoverheden, tussen de politie en externe partners en vooral – gegeven het concept van een gemeenschapsgerichte politiezorg – tussen de politie en de bevolking. Blijkbaar lukt het steeds beter om die evenwichten te vinden, want de gezagsoverheden zijn tevreden – zie de resultaten van de bevraging door de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten – en ook de bevolking geeft bij elke nieuwe bevraging in het kader van de veiligheidsmonitor een hogere waardering aan de politie. Bij de afname van de laatste veiligheidsmonitor 2008-2009 gaven 89,2% van de bevraagde burgers aan dat de politie goed tot zeer goed werkt. In 2006 was dat maar 87,5% en in 2000 was dat 80%. 88% vindt bovendien dat de politiediensten professioneel werken. Ook de tevredenheid over de samenwerking tussen de politiediensten onderling, is toegenomen sedert de opstart van de geïntegreerde politie: van 67% in 2002 naar 75% in 2008. Het is niet alleen positief dat de politiediensten en de gezagsoverheden op dit punt een vooruitgang vaststellen, in een concept van gemeenschapsgerichte politiezorg is het even belangrijk dat de “cliënten” aanvoelen dat het de goede richting uitgaat met de samenwerking tussen de politiediensten – toch een van de grote pijnpunten voor de politiehervorming. Wat de lokale politie betreft, noteert men in 2008-2009, in de politiezones, een gemiddelde tevredenheid van 89,3%. Houding en gedrag scores behoorlijk (74%) maar de aanwezigheid op straat (57%) blijft een aandachtspunt.

De Octopushervorming heeft het beleidsmatig denken in het veiligheidsbeleid, in het strafrechtelijk- en in het politiebeleid geïnstitutionaliseerd en duidelijke beleidsstructuren in het leven geroepen. We weten wie operationeel bevoegd is voor wat: het fe-

deraal veiligheidsbeleid wordt bepaald door de federale regering – voor bepaalde onderdelen in overleg met de gemeenschappen en gewesten – en vastgelegd in het federaal veiligheidsplan (2000) of in de federale kadernota integrale veiligheid (2004). Het is veelzeggend voor de dynamiek van de regeringen van de afgelopen drie jaar (Leterme I en II, Van Rompuy) dat men er vooralsnog niet in geslaagd is om een nieuwe versie van de kadernota uit te werken. Men heeft in 2008 wel een nieuw nationaal veiligheidsplan – het beleidsplan van de federale politie – uitgewerkt. Blijkbaar is de dynamiek van de federale politieraad groter dan deze van de federale regering. Het heeft er wel toe geleid dat de logica van de beleidsstructuur die bij de Octopushervorming werd uitgetekend – het strafrechtelijk beleid van de Minister van Justitie, in samenspraak met het college van Procureurs-generaal en het nationaal veiligheidsplan, als afgeleiden van het federaal veiligheidsplan/de kadernota integrale veiligheid – niet langer wordt gerespecteerd. Misschien moet men deze ontwikkeling als symptomatisch beschouwen voor de ongelijke ontwikkeling die zich reeds jaren manifesteert in het politielandschap. We komen hier onmiddellijk op terug.

Op lokaal niveau vertaalt het zonaal veiligheidsplan de strafrechtelijke en bestuurlijke prioriteiten die het politiebeleid bepalen. De congruentie van het zonaal veiligheidsplan met dit nationaal veiligheidsplan wordt bewaakt door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie die hun goedkeuring moeten verlenen aan elk zonaal veiligheidsplan. Dat wordt ook bevestigd in het rapport van de federale politieraad. Het grootste probleem is – zoals overal en altijd – hoe slaagt men er in van het veiligheidsplan een operationeel instrument te maken, of omgekeerd, hoe vermijdt men dat het veiligheidsplan ervaren wordt als een periodiek terugkerend, verplicht nummer zonder verdere betekenis voor het lokaal veiligheidsbeleid? De federale politieraad vindt dit – terecht – een prioritair aandachtspunt en pleit ervoor om de financiële en de beleidscyclus aan elkaar te koppelen. De vaststelling dat er op het vlak van de operationalisering van de beleidsplannen nog vooruitgang kan en dient gemaakt te worden, belet niet dat de beleidsmatige structuur die de Octopushervorming heeft geïntroduceerd, tot positieve dynamieken in het politielandschap heeft geleid. De driehoek werkt, helaas alleen op lokaal vlak.

Op federaal niveau blijven de beide voogdijministers te ver afstaan van de werking van de federale politie. De beleidsmatige aansturing wordt naar de achtergrond gedrongen door de politiek gevoelige casuïstiek. De Minister van Binnenlandse Zaken voelt zich het meest betrokken. De opeenvolgende Ministers van Justitie die we sedert de Octopushervorming hebben gekend, stonden te ver af van de federale gerechtelijke politie. Deze vaststelling blijft verwondering wekken omdat de federale component van de gerechtelijke politie het instrument is waarmee de prioriteiten in het strafrechtelijk beleid dienen gerealiseerd. De mindere betrokkenheid van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie bij de federale politie heeft er mee toe bijgedragen dat de beide componenten van de geïntegreerde politie zich kort na de opstart van de hervorming in ongelijke mate zijn gaan ontwikkelen. De lokale politie is vrij snel meegezogen in een sterke dynamiek waar ook de lokale gezagsoverheden – burgemeester en procureur des Konings – een belangrijke rol hebben in gespeeld, niet in het minst door op hun beurt (de burgemeesters) de nodige middenstroom te voorzien en het personeelsbestand van de zone uit te breiden. De federale politie heeft juist een omgekeerde beweging gekend. De aansturing van de bestuurlijke en gerechtelijke gezagsoverheden is altijd veel minder geweest dan op lokaal niveau (cfr. supra). Dit heeft een

versterkend effect gehad op de houding van de toenmalige top van de federale politie die de eerste jaren zich eerder terughouden opstelde, ook intern de federale politie.

Bij de politiek verantwoordelijken voor de hervorming heerste aanvankelijk de overtuiging dat de federale politie, in hoofdzaak uitgebouwd vanuit de Rijkswacht, er stond. Men ondervond echter vrij snel dat de federale politie evenzeer kampte met een resem problemen. De audit van Pricewaterhouse Coopers in 2002, gevolgd door de evaluatie van de politietop en, nadien, de commissie Bruggeman, leverden een resem structurele pijnpunten op die, jammer genoeg, niet worden gevolgd door maatregelen tot verbetering van de toestand. De bevoegde voogdijministers drongen wel aan op een aantal initiatieven, maar daar bleef het bij. De toestand werd integendeel nog erger toen de federale politie, jaar na jaar, budgettaire beperkingen kreeg opgelegd. De koppeling van een aanhoudende afbouw van de middelen en van het personeel met de deficiënte structuur (teveel directies, teveel overhead, een sterk verticaal en horizontaal gesegmenteerde organisatie, een weinig sturende leiding) en werkprocessen (bureaucratie – o.a. 37% administratieve taken, gebrekkige informatisering en informatiehuishouding), zorgde voor een op termijn onhoudbare financiële situatie en voor een organisatie met een gebrekkige slagkracht en een onvoldoende ondersteuning van de lokale component van de geïntegreerde politie.

Andere pijnpunten die medio de jaren 2000 ook al werden blootgelegd, o.a. in de werkzaamheden van de Begeleidingscommissie voor de politiehervorming op lokaal niveau, zoals de rekrutering en selectie en de opleiding en bijscholing, blijven tot op de dag van vandaag onverminderd doorwerken (rapport Gent). We komen hier verder op terug.

### **3. Het capaciteitsvraagstuk en wat er verband mee houdt**

De conclusie van de federale politieraad dat het algemeen concept van de geïntegreerde politie goed zit, is niet in tegenspraak met de vaststelling dat de structuur van de federale maar ook van de lokale component voor verbetering vatbaar is. Wat het laatste betreft kan men niet naast de vaststelling dat enkele tientallen politiezones te klein zijn om een volwaardige gemeenschapsgerichte politiezorg te verzekeren. De federale politie deelt die vaststelling, maar voegt er aan toe dat het geen optie is om een schaalvergroting op te leggen. De federale politieraad vindt zelfs dat men voorzichtig moet zijn met schaalcorrecties. Het Nederlands model van de politieregio's leert hoe moeilijk het is om vanuit grootschalige regio's een basispolitiezone te verzekeren, a fortiori een gemeenschapgerichte basispolitiezone. Voor een aantal kleine politiezones is schaalvergroting wenselijk maar dan wel op basis van een vrijwillige keuze.

Het capaciteitsvraagstuk stelt zich niet voor het geheel van de geïntegreerde politie. Door de inspanningen die op lokaal niveau sedert de opstart van de hervorming zijn geleverd, kan men stellen dat, globaal genomen, de capaciteit voldoende is om alle politietaken uit te voeren. Intern de federale politie zijn er wel onderdelen die in capaciteitsnood verkeren en tussen de politiezones onderling noteert men ook grote verschillen. Deze zijn vaak het gevolg van historisch gegroeide situaties, waarbij ook de financiële draagkracht van de zone vaak bepalend is voor de getalsterkte van een politiekorps. Een objectieve capaciteitsberekening is geen eenvoudige aangelegenheid,

het opleggen van een objectieve capaciteitsnorm is politiek al helemaal een heikele aangelegenheid. De federale politieraad erkent het probleem en niemand zal dit tegenspreken, ook de wetenschappelijke wereld niet.

Men mag bovendien niet vergeten dat er sedert de opstart van de hervorming, behoorlijk gesleuteld is geworden aan zowel de capaciteit van de zones als aan de federale dotatie die de 196 zones ontvangen. In het najaar van 2002 kregen de zones van de federale regering de kans om hun financiële en operationele noden aan te kaarten. 134 zones maakten hiervan gebruik en alhoewel ze niet allemaal genoegdoening kregen, leidde dit begin 2003 toch tot een substantiële bijsturing van de federale dotatie voor heel wat zones. Daarnaast hebben heel wat zones zelf ook een extra inspanning geleverd om het lokaal korps uit te breiden. De toestand is m.a.w. ingrijpend gewijzigd ten overstaan van de opstartsituatie. Het zal echt niet eenvoudig zijn om tot een financieringswet te komen die de toets van het gelijkheidsbeginsel doorstaat. Hoe dan ook, niemand betwist dat de zgn. KUL-norm achterhaald is. Ook de federale politieraad deelt die mening.

Het capaciteitsvraagstuk reikt verder dan het financiële plaatje. Er zijn ook de operationele noden die zich stellen. Onvermijdelijk komt men dan bij een ander heikel vraagstuk dat inzonderheid de overheden liever voor zich uit schuiven: het kerntakendebat. Het is al vele malen gevraagd, heel wat politieverantwoordelijken zijn vragende partij, maar het is zoals met de herziening van de KUL-norm: het is echt geen eenvoudige oefening. De gezagsoverheden weten dat ook en vrezen – niet ten onrechte – dat de politiediensten de uitkomst van de oefening zullen aangrijpen om zich te ontdoen van een resem zgn. oneigenlijke taken. Vooral de lokale politie heeft uit de periode van de gemeentepolitie een aantal van deze taken overgeërfd. Daarnaast zorgt ook de gerechtelijke wereld nog steeds voor een aantal opdrachten die strikt genomen door andere actoren dan de politie kunnen worden opgenomen.

De capaciteitsdiscussie intern de federale politie is van een andere orde. De federale politie is in haar evaluatierapport tot de vaststelling gekomen dat de capaciteit niet goed verdeeld is tussen de diensten, een stelling die we kunnen bijtreden. Uit de rijkswachtp periode is een duidelijke tendens tot het genereren van overhead overgebleven. Het is een moeilijk te keren kwaal die zich in heel wat onderdelen van de federale politie manifesteert. In een niet zo ver verleden had ook de commissie Bruggeman dit probleem reeds duidelijk aan de orde gesteld, net zoals het veel te groot aantal directies. De combinatie van beide – teveel directies en per directie teveel overhead – zorgt voor heel wat capaciteitsverlies. De oplossing ligt voor de hand. Het volstaat om het aantal directies drastisch te verminderen, per directie de functionele noden duidelijk af te bakenen en de overhead te beperken tot het functioneel noodzakelijk niveau. De herstructurering van 2006 toen het aantal pijlers intern de federale politie werd teruggebracht van vijf naar drie heeft in elk geval niet geleid tot een drastische vermindering van het aantal directies.

## 4. Het cement van de geïntegreerde politie

### 4.1. *Het personeelsstatuut: vereenvoudigen zonder fundamenteel te raken aan de verworvenheden*

De federale politieraad pleit ervoor om de eenheid van statuut – een wezenlijk bestanddeel van de geïntegreerde eenheidspolitie – te behouden, maar vindt wel dat de concrete invulling kan verschillen naargelang de functie en de omgevingsvoorwaarden. Dit zou impliceren dat het personeelsstatuut versoepeld wordt, wat niet kan zonder een drastische vereenvoudiging. Bovendien wil de federale politieraad een korte en een lange termijn strategie o.a. op het vlak van mobiliteit en functionele verloning.

Op zich zijn dit voorstellen waar weinig tegen in te brengen valt, ook niet het aspect van de functionele verloning. Dit beantwoordt nu eenmaal aan een economische realiteit waar ook overheidsdiensten zich alsmaar moeilijker kunnen aan onttrekken. Het zal echter niet eenvoudig zijn om de politievakbonden van een en ander te overtuigen. Gelukkig is de relatie met de vakbonden het laatste jaar enigszins herstel. In de periode 2007 en 2008 hadden de opeenvolgende Ministers van Binnenlandse Zaken, Dewael en De Padt, grote problemen om het overlegmodel – nochtans één van de succesrecepten van de politiehervorming – op peil te houden. Sleutelen aan het personeelsstatuut is niet mogelijk zonder een constructieve opstelling van alle actoren. De vakbonden verdedigen evident de financiële en sociale belangen van hun leden. Bijsturen kan, maar dan alleen als het uitdraait op een win-winsituatie.

Een herziening van het personeelsstatuut is een aangelegenheid van de regering. Het is best dat de wetgevende macht zich beperkt tot haar controlerende taak. Alle initiatieven die in het verleden in het parlement zijn genomen om te sleutelen aan het financieel en sociaal statuut, hebben ons verder af gebracht van een werkbaar en betaalbaar statuut. De verleiding van individuele parlementsleden om zich te mengen in het debat is natuurlijk groot, en soms monden die ook uit in wetgevende initiatieven. Het probleem is dat ze zich op sleptouw laten nemen ten gunste van de belangen van een bepaalde categorie van het personeel die – terecht of ten onrechte – meent niet volledig tot hun recht te komen. In het verleden heeft dit steeds geleid tot een cascade van reacties waarbij de eisen van diverse personeelscategorieën zich opstapelden en het statuut uiteindelijk nog complexer en meer onbeheersbaar werd.

### 4.2. *Rekrutering en selectie*

De creatie van één grote ingangspoort tot het Belgische politielandschap was om meerdere redenen een positieve zaak. Het is een logisch onderdeel van het eenheidsstatuut en het verhindert dat er tussen de 196 politiezones en de federale politie een concurrentiestrijd zou ontstaan waarbij “rijkere” zones een grotere aantrekkingskracht zouden kunnen uitoefenen op nieuwe rekruten, wat onvermijdelijke negatieve gevolgen zou hebben voor de geïntegreerde werking tussen de politiediensten.

Er zijn echter ook een aantal randvoorwaarden verbonden aan het systeem van één ingangspoort. Het systeem moet vlot en objectief functioneren en bovendien moeten de selectiecriteria van die aard zijn dat ze de juiste kandidaten laten instromen in het

politielandschap. De federale politieraad legt in haar evaluatierapport een aantal pijnpunten bloot. De selectie verloopt te log, te traag en er is een grote uitval van kandidaten die in principe over voldoende vooropleiding beschikken om hun plaats te vinden bij de politie. Als het riant personeelsstatuut een voordeel heeft dan is het wel dat het de rekruteringsmogelijkheden van de politie aanzienlijk uitbreidt. De grote toestroom van kandidaten heeft vooralsnog niet geleid tot een even grote kwaliteitsinjectie in het politielandschap. De selectie moet grondig herbekeken worden op alle onderdelen. De vraag die we ons stellen is of de politie de selectie überhaupt zelf moet doen? Dit ligt in lijn met de wijze waarop het leger en – vroeger – de Rijkswacht hun selectie deden, maar er zijn zoveel andere en betere voorbeelden van goede selectieprocedures, zowel in de private als in de overheidsector. Het lijkt ons aangewezen om de voordelen van één centrale toegang tot het politielandschap te koppelen aan een gedeeltelijke outsourcing van het eigenlijke selectieproces. Op die manier houdt de federale politie het selectieproces in de hand maar kan men ook gebruik maken van een knowhow die buiten de politie in ruime mate aanwezig is.

#### *4.3. De opleiding en bijscholing van de politie*

Naar aanleiding van de doorlichting van het Gentse politiekorps kwamen recent een aantal grote pijnpunten van de politieopleiding in alle scherp te voren. De jonge politieambtenaren missen een aantal basisvaardigheden omdat de opleiding op deze punten tekort schiet. De kennis van het strafrecht is ondermaats. Dit is eigenlijk onvermijdelijk omdat er gewoon veel te weinig strafrecht in de basisopleiding wordt gedoceerd en lang niet alle nieuwe rekruten een vooropleiding met voldoende strafrecht hebben genoten. De gebrekkige kennis van het strafrecht is natuurlijk ook een hinderpaal bij het opstellen van een P.V. De kennis van het ISLP-systeem, en vooral van het hanteren van deze tool, laat evenzeer veel te wensen over. Nog andere lacunes in de opleiding zijn aan het licht gekomen, ondermeer op het vlak van de geweldbeheersing.

In het tweede rapport van de begeleidingscommissie voor de hervorming van de politie op lokaal niveau, had men het vooral over de deficiënte structuur van het politieonderwijs, met een diepe kloof tussen de centrale leiding en de grotendeels autonome provinciale scholen. De combinatie van een totaal achterhaald programma met een redelijk onwerkbare structuur, drijft het politieonderwijs alsmat verder af van de kerntaak van het onderwijs: mensen de noodzakelijke vaardigheden bijbrengen om een kwalitatief hoogstaande politiezorg af te leveren. De leiding van de federale politie lijkt zich bewust van de problemen. De vraag is of de politieke overheden deze zorg delen en bereid zijn om de fundamentele hiaten in het politieonderwijs, inhoudelijk en structureel, bij te sturen. Wat het structurele betreft, impliceert dit samen zitten met de provinciale en lokale verantwoordelijken om te bekijken hoe de inhoudelijke mankementen kunnen weggewerkt. Het zal ook neerkomen op een herziening van de financiering waarbij de federale overheid en de gemeenschappen over de brug zullen moeten komen met meer middelen. Er moeten keuzes worden gemaakt. Men mag ook niet te lang meer wachten om het politieonderwijs aansluiting te laten vinden bij de bamastructuur.

#### 4.4. *De communicatie, de informatiehuishouding, de ICT*

De federale politieraad is in haar evaluatierapport vrij scherp voor de toestand van de informatiehuishouding bij de Belgische politiediensten. Terecht, want men mag niet vergeten dat het hier gaat om een van de hoofdredenen voor de hervorming van het Belgisch politielandschap na de zaak Dutroux.

De federale politieraad pleit voor een systeem voor zowel de lokale als de federale politiediensten. Bovendien wil men een wet die de algemene aspecten van de politieonele informatiehuishouding regelt en is er nood aan verdere regelgeving ter implementatie van art. 44 WPA. Het laatste heeft ondertussen veel weg van een lijdensweg waarbij men er niet in slaagt om na jaren van gepalaver tot een eindproduct te komen. Het probleem met informatiehuishouding en alles wat er verband mee houdt is dat er maar aandacht voor is op het moment dat zware deficiënties in concrete dossiers aan de oppervlakte komen. Helaas slaagt men er niet in om dit punt hoog op de politieke agenda te houden.

De federale politieraad hekelt in haar rapport ook de dekkings- en transmissieproblemen die het Astrid-systeem nog steeds kent. In het licht van de belangrijke investeringen die de federale overheid in het systeem heeft gedaan, is dit een bedroevende vaststelling, al dient volledigheidshalve toegegeven dat er tot op de dag van vandaag problemen met vergunningen blijven bestaan waar ook de NV Astrid het slachtoffer van is. Toch dringt de federale politieraad erop aan dat de overeenkomst met de NV Astrid zou worden heronderhandeld. We kunnen ons perfect vinden in dit standpunt. De kosten-batenverhouding zit nog steeds niet goed. Het is meer dan tijd dat er verantwoordelijkheden worden gesteld. Het CIC heeft nog steeds niet de positie die men zou mogen verwachten. De vijf grote zones verzorgen nog steeds zelf hun dispatching en zolang dit zo blijft zal het CIC niet volwaardig zijn. Het AIK blijft evenzeer met kinderziekten kampen. De bezetting blijft problematisch. In verhouding draagt de federale politie nog steeds een te groot aandeel in de bezetting. Het gevolg is dat in heel wat zones, ten onrechte, het AIK nog steeds wordt beschouwd als een tool van de federale politie. Dit hindert een vlotte informatiedoorstroming met als onvermijdelijk gevolg dat de output van het AIK niet is wat het zou moeten en kunnen zijn. Dit heeft dan weer gevolgen voor de voeding van de ANG en zo blijft men rondjes draaien in de informatiehuishouding. Het is hoogdringend tijd dat men de vicieuze cirkel kan doorbreken en hopelijk heeft men daarvoor geen nieuwe zaak van de omvang Dutroux nodig.

De rode draad doorheen de pijnpunten die zich intern de geïntegreerde politie stellen, is de ontoereikende ICT. Het moge duidelijk zijn – en het wordt voor de zoveelste maal bevestigd, nu in het evaluatierapport van de geïntegreerde politie – dat de Directie Telematica van de federale politie er na al die jaren nog steeds niet in geslaagd is om hoogwaardige producten af te leveren in lijn met de personeelsbezetting en de vele middelen die de directie al die jaren werden toegeschoven. De gevolgen laten zich niet alleen voelen op het vlak van de informatiehuishouding, maar doorheen de volledige werking van de geïntegreerde politie. Het wordt ons inziens tijd dat er, zo ver als functioneel mogelijk, tabula rasa wordt gemaakt met de manier van werken sedert het begin van de hervorming. Er zijn de laatste maanden tekenen in die richting. Cruciaal bij dit alles is dat men – eindelijk – cliëntgericht gaat denken en werken.

Iets wat in het verleden grotendeels afwezig was. Daarbij moet men zich ook durven afvragen of men bepaalde onderdelen niet beter kan outsourcen, wat niet hetzelfde is als wat men tot op heden heeft gedaan: werken met dure ICT-consultants die finaal niet verantwoordelijk zijn voor de eindproducten.

#### *4.5. Interne en externe controle*

Wat de interne controle betreft, pleit de federale politieraad ervoor om de werking van de Diensten Intern Toezicht te harmoniseren via een Ministeriële richtlijn. Op het vlak van de externe controle is het standpunt van de federale politieraad dat de AIG en het Comité P. behoorlijk werk leveren maar dat er onduidelijkheid heerst over hun bevoegdheden en vooral over de taakverdeling tussen de beide externe controlediensten. Er is nood aan een kerntakendiscussie.

We delen deze analyse maar er is meer nodig. Zo onder meer moet men werk maken van een duidelijk kader waarbij goed de relatie tussen de interne en de externe controlediensten wordt afgebakend. Nu bestaat daarover heel wat verwarring, vooral op lokaal niveau. Men moet zich ook de vraag durven stellen wat de meerwaarde is van twee externe controlediensten met, onvermijdelijk, overlappende bevoegdheden en een vaak contraproductieve concurrentie. Bovendien zuigen twee externe controlediensten met een aantrekkelijk statuut, heel wat capaciteit en kwaliteit weg uit de reguliere politiediensten. Persoonlijk denken we dat een gedeelte van die capaciteit beter ten dienste van het reguliere politiewerk kan worden aangewend. Het zou goed zijn dat de betrokken overheden hierover het debat openen. Ideaal is de bestaande toestand zeker niet.

#### *4.6. De geïntegreerde werking*

Er zijn bij de aanvang van de politiehervorming objectieven vooropgesteld die wel naar behoren lopen en waar, misschien tegen de verwachtingen van sommige critici, echt vooruitgang is geboekt. Dit is zeker het geval met de geïntegreerde werking en dit zowel horizontaal als verticaal.

De federale politieraad onderlijnt dit ook in haar rapport. De steun, zowel verticaal tussen de federale politie en de lokale politiediensten als horizontaal tussen de lokale politiediensten onderling, loopt steeds beter. De overlegfora tussen de federale en de lokale politie hebben een graad van maturiteit bereikt die maakt dat het meer en meer over de inhoud gaat en men bovendien elkaar vlot vindt, niet in het minst omdat men ondervonden heeft dat iedereen daar beter van wordt. De Dirco heeft daar, van bij het begin, een belangrijke faciliterende rol in gespeeld en is reeds vele jaren de schakel in de relatie tussen de federale en de lokale component. De steundiensten zijn geleidelijk meer en meer cliëntgericht gaan denken en handelen. Alleen op het vlak van ICT is dit nooit echt gelukt (cfr. supra).

Een behoorlijk niveau van geïntegreerde werking is natuurlijk erg belangrijk voor een politiestructuur die zich geïntegreerd noemt. Men heeft hoog ingezet op dit vlak en de ervaringen van voor de hervorming wettigden niet bepaald een groot optimisme. Het volstaat om de conclusies van de opeenvolgende parlementaire onderzoekscommissies in herinnering te brengen.

Dat het de goede richting uitgaat en talrijke positieve resultaten bv. op het vlak van recherche deze ontwikkelingen ondersteunen, is zonder enige twijfel een van de meest positieve ervaringen van tien jaar politiehervorming.

Toch kan en moet het nog beter. Het volstaat te verwijzen naar de problemen op het vlak van de informatiehuishouding (cfr. supra) en iedereen beseft dat er nog veel vooruitgang mogelijk is.

#### *4.7. De politiezorg en de basisfunctionaliteiten*

De vaststellingen van de federale politieraad sporen zeer sterk met de evaluatie die in het derde rapport van de begeleidingscommissie voor de hervorming van de politie op lokaal niveau zijn gemaakt. Het heeft weinig zin om alles hier nog eens op te lijsten.

We maken een uitzondering voor de researchfunctie. Wat de lokale recherche betreft, stelt de federale politieraad dat er een substantiële kwantitatieve en kwalitatieve injectie heeft plaatsgegrepen. Zonder enige twijfel heeft de aandacht voor het lokaal veiligheidsbeleid, de betrokkenheid van de bestuurlijke en de gerechtelijke gezagsoverheden en het vooropstellen van een minimale norm voor de researchfunctionaliteit, hiervoor gezorgd. De capaciteit van de federale recherche is op peil gebleven maar volstaat niet langer om het toegenomen aantal onderzoeken te behappen. Dit laat zich het scherpst voelen bij de bijzondere eenheden CGSU, CDGEFID en FCCU die chronisch met tekorten kampen. Het systeem van de gereserveerde onderzoekscapaciteit ten bate van het federaal parket werkt, meent de federale onderzoeksraad. Men stelt wel vast dat er voor terrorismeonderzoeken te weinig capaciteit is en men vraagt zich af of de creatie van een gespecialiseerde nationale onderzoekseenheid bij de federale politie geen oplossing zou kunnen bieden.

Andere vaststellingen van de federale onderzoeksraad: het rekruteringsmanagement is uitgegroeid tot een effectieve tool. De onderzoeksrechter blijft een “stoorzender” in een capaciteitsmanagement dat sterk beleidsmatig gestuurd wordt. Hetzelfde doet zich voor bij de taakverdeling tussen de federale en lokale recherchecomponent. De technische en wetenschappelijke politie heeft de afgelopen jaren een behoorlijke kwaliteitsinjectie gekregen en dit werpt vruchten af. Wat de positie van de onderzoeksrechter betreft, is het reeds lang geweten en ondertussen in een aantal rapporten opgeleijst dat het concept “onderzoeksrechter” haaks staat op het Octopusmodel. Het wordt tijd dat men politiek conclusies trekt en voluit gaat voor het concept van een rechter van het onderzoek. Het oprichten van een aparte, centraal ingebedde terrorisme-eenheid bij de federale politie lost niet alleen weinig op, het dreigt bovendien het begin te worden van een aantasting van een structurering van de gerechtelijke politie dat zijn deugdelijkheid heeft bewezen.

## 5. Besluit: zijn de doelstellingen van de Octopushervorming bereikt en waar liggen de prioriteiten op korte termijn?

### 5.1. Zijn de vooropgestelde doelstellingen bereikt?

Zoals altijd zijn er na 10 jaar politiehervorming positieve en minder positieve vaststellingen. We hebben in wat voorafging de klemtoon gelegd op de verbeterpunten. De federale politieraad heeft dat ook gedaan in haar evaluatierapport. Wanneer men boven de onvermijdelijke verbeterpunten heen kijkt, moet men toegeven dat een aantal grote doelstellingen zijn gerealiseerd.

De “guerre des polices” die als een rode draad doorheen de werkzaamheden van de opeenvolgende parlementaire onderzoekscommissies van de jaren '80 en '90 liep, lijkt verleden tijd en heeft plaats gemaakt voor een alsmaar sterker wordende geïntegreerde werking. De Octopushervorming steunt sterk op evenwichtige gezagsverhoudingen en tussen de bestuurlijke en gerechtelijke autoriteiten en de politiediensten. Het is duidelijk dat deze doelstelling gerealiseerd werd, zeker op lokaal niveau. We zijn ervan overtuigd dat hier de verklaring ligt voor de grote dynamiek van de politiehervorming op lokaal niveau. De sterke lokale verankering is een feit. Er is meer wijkpolitie, al dient opgemerkt dat de wijkwerking nog teveel gebukt gaat onder bureaucratische druk en in die zin te weinig kan bezig zijn met de gemeenschapsgerichte politiezorg. De informatie-uitwisseling tussen de politiediensten is verbeterd maar we zijn toch nog een eind verwijderd van een performante informatiehuishouding.

### 5.2. Waar liggen de prioriteiten op korte termijn?

Men kan moeilijk naast het gegeven dat de beleidsmatige aansturing van de politiehervorming sedert 2007 grotendeels is stilgefallen. Dit kan natuurlijk niet want de hervorming is ver van afgewerkt. De draad moet terug worden opgenomen want er staan een aantal urgente punten op de agenda. We lijsten ze kort op.

De hervorming van de federale politie is meer dan dringend willen we afgeraken van de twee snelheden die op korte termijn een hypotheek leggen op het welslagen van de hervorming. Het ICT-dossier en de informatiehuishouding – de ader van een informatiegestuurd politieorganisatie – dienen eindelijk op spoor te worden gezet. Concreet betekent dit keuzes maken op het vlak van ICT en vervolgens, stapsgewijs, het programma implementeren. Hetzelfde moet gebeuren met de informatiehuishouding waar men dringend tot één geïntegreerd systeem dient te komen. Daarnaast dient het regelgevend kader verder worden uitgewerkt.

De financiering van zowel de federale- als de lokale politie staat onder druk. De ongunstige economische situatie maakt dit onvermijdelijk. De financiële situatie van de federale politie is zelfs ronduit slecht te noemen. Wat de lokale politie betreft kan men een financieringswet niet blijven vooruit schuiven, hoe moeilijk deze wetgevende oefening ook wordt. De noodzakelijke vereenvoudiging en versoepeling van het personeels- en het tuchtstatuut zal maar mogelijk zijn als men erin slaagt het sociaal overleg dat de eerste vijf jaar prima gewerkt heeft, te herstellen.

De strijd tegen de bureaucratie en tegen de administratieve overlast blijft een permanent aandachtspunt. Als men capaciteit wil vrijmaken, zal het op die manier moeten gebeuren.

De hervorming van de externe controlediensten is mogelijk op voorwaarde dat de wetgevende en de uitvoerende macht elkaar vinden, en in overleg hetzij een fusie, hetzij een verregaande afstemming uitwerken tussen de Algemene Inspectie en het Comité P.

De slagkracht van de gespecialiseerde eenheden (cfr. supra) van de federale politie wordt ernstig bedreigd door hun tekort aan capaciteit. Niemand zal betwisten dat de organisatieraad van bepaalde vormen van criminaliteit toeneemt, waardoor de opsporingsdiensten nu eenmaal meer behoefte hebben aan de bijstand van de gespecialiseerde eenheden.

Het kerntakendebat is al herhaaldelijk bepleit geworden, de afgelopen jaren. Het moet nu maar eens ten gronde en met open vizier gevoerd worden door alle direct betrokken actoren: de bestuurlijke en gerechtelijke gezagsoverheden en de politiediensten. Ook de wijkwerking zal hier baat bij hebben. Het is de basisfunctionaliteit met de grootste groeimarge maar men moet er nu wel werk van maken. De excellente politiezorg is nog verre van bereikt en dit in alle componenten.

Tot slot willen we eindigen met een uitdaging die we zijdelings hebben aangeraakt in de inleiding. De politiehervorming kan maar echt slagen als ook de justitiehervorming eindelijk vorm krijgt. Politie is nu eenmaal gezagsafhankelijk ten overstaan van de bestuurlijke en de gerechtelijke overheden.

## Bibliografie

Bogaerts, S. (2009), 'Politieambtenaren evalueren tien jaar politiehervorming', *Het Politiejournaal*, 7-9.

Bottamedi, C., (2004) 'Community Policing. De praktische uitvoering in een politiezone', *Politiejournaal-Politieofficier*, 4, 8-11.

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

Bruggeman, W., (2005), 'Evaluaties van de Belgische en Nederlandse politiehervormingen: is het gras groener aan de overkant?', *Politiejournaal-Politieofficier*, 8, 13-20.

Bruggeman, W., (2006), 'Monopolisering van kerntaken van en door de politie', In: Ponsaers, P., Enhus, E. en Hutsebaut, F. (eds.), *Het kerntakendebat continued*, Brussel, Politea, Cahier Politiestudies, 0, 173-183.

Bruggeman, W., Ponsaers, P., (2009), 'Evaluatie 10 jaar politiehervorming', *Panopticon*, 4, 1-20.

Bruggeman W., Van Branteghem, J.-M., Van Nuffel, D. (eds.), (2007), *Naar een excellente politiezorg*, Politeia.

- Coveliers, H., (2009), 'Politici evalueren tien jaar politiehervorming. De politiezones zijn te klein', *Het Politiejournaal*, 19-21.
- Dessoy, A., (2010), 'De financiën van de politiezones', *Het Politiejournaal*, 17-21.
- De Kimpe, S., (2005), 'Hoe blauw is COP? Een kwaliteitsvolle basispolitiezone in de politiezones', In: Collier, A., De Kimpe, S., Hendrickx, E., Snels, M. en Van Parys, P. (eds.), *Schaalgrootte van de lokale politie. Betalen we ons "blauw" aan COP?*, Politeia.
- De Ruyver, B., (2009), 'De basisfunctionaliteiten van de lokale politie doorgelicht', In: Verwee, I., Hendrickx, E. en Vlek, F. (eds.), *Wat doet de politie?*, Cahiers Politiestudies, Maklu, 4, 67-86.
- De Ruyver, B., (2002), 'De Lakmoesproef', In: Duhaut, G., Ponsaers, P., Pyl, G. en Van de Sompel, R., *Voor verder onderzoek*, Politeia, 257-270.
- De Ruyver, B., (2005), 'De lokale politie levert goed werk', *Lokaal*, 8-11.
- De Ruyver, B., (1999), 'De reorganisatie van de reguliere politiediensten in het licht van de parlementaire onderzoekscommissies "Dutroux en "Bende van Nijvel"', In: Fijnaut, C., De Ruyver, B., en Goossens, F. (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Gent, Universitaire Pers.
- De Ruyver, B., (2009), *Voor een veilig en leefbaar Oostende. Een onderzoek naar de dreigingen, uitdagingen en kansen.*, Gent, IRCP.
- Easton, M., (2008), 'Excellente Politiezorg: gewikt en gewogen', In: Collier A., Devroe, E. en Hendrickx, E. (eds.), *Politie en Cultuur*, Cahier Politiestudies, nr. 9, 111-125.
- Koekelberg, F., (2006), 'Het kerntakendebat: onvermijdelijk en gedifferentieerd', In: Ponsaers, P., Enhus, E. en Hutsebaut, F. (eds.), *Het kerntakendebat continued*, Politeia, Cahier Politiestudies, nr. 0, 61-66.
- Lizin, A-M., (2009), 'Politici evalueren tien jaar politiehervorming. Een van de zeldzame grote hervormingen van een federale administratie', *Het Politiejournaal*, 15-16.
- Pirard, P., (2010), 'De herwaardering van de wijkwerking en de wijkinspecteur', *Het Politiejournaal*, 13-17.
- Ponsaers, P., (2009), 'Academici evalueren tien jaar politiehervorming. Te weinig instrumenten om hervormingsproces te monitoren', *Het Politiejournaal*, 11.
- Ponsaers, P., (2009), 'Basisfunctionaliteiten als kerntaken van de lokale politie', In: De Ruyver, B. et al (eds.), *Commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal niveau – derde evaluatieverslag*, Politeia, 85-97.
- Ponsaers, P., De Kimpe, S., (2001), *Consensusmania- over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven/Leusden, ACCO, 283 p.
- Ponsaers, P., Verschraegen, A., Elliaerts, Ch., (2007), *Het opleidingsdebat heropenen... Op zoek naar concrete oplossingen*, Politeia, Cahier Politiestudies, nr.2, 185p.
- Smeets, S., Tange, C., (2009), 'Academici evalueren tien jaar politiehervorming. Er is behoefte aan een onafhankelijke en wetenschappelijke blik van buitenaf', *Het Politiejournaal*, 12-13.

Snels, M., (2009), 'Nood aan meer creativiteit en probleemoplossend vermogen', *Het Politiejournaal*, 13-15.

Van den Broeck, T., Bourdoux, G.L., (2008), *Rekrutering en selectie bij de Belgische politie*, Brussel, Politea, Cahiers Vast Comité P, 118p.

Vander Beken, T., Ponsaers, P., Defever, Ch., Pauwels, L., (2003), *Politiecapaciteit in de gerechtelijke zuil – Een methodologische studie*, Maklu, 110p.

Vandevoorde, N., Van Erck, J., 'De keuze tussen schaalvergroting of interzonale samenwerking. Verslag van de werkgroep klein korps', In: Ponsaers, P. (ed.), *Interzonale samenwerking*, Brussel, Politea, 41-50.

Van Hees G., Ponsaers, P., Vander Beken, T., (2005), *Recherchemanagement. Sturen naar een kwaliteitsvol opsporingswerk*, Maklu, 364.

#### *Andere bronnen*

Commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal niveau, Brussel, Diensten van de Eerste Minister, 2003.

Commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal niveau, Brussel, Diensten van de Eerste Minister, 2005.

Commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal niveau – derde evaluatieverslag, Brussel, Politea, 2007.

De parlementaire onderzoekscommissie 'Dutroux-Nihoul en consoorten', Gedr. St., Kamer, 1996-1997, n°713/6.

Kadernota Integrale Veiligheid, Brussel, Algemene directie voor Veiligheids- en Preventiebeleid, 30-31 maart 2004.