



De politie: structuur, uitdagingen en de (eventuele) impact van het ene op het andere.

PROF. DR. CATHY BERX
GOUVERNEUR ANTWERPEN

Bevoegdheidsverdeling inzake veiligheid en politie in het federale België

- Art. 184 GW De organisatie en de bevoegdheid van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, worden bij de wet geregeld. De essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, worden bij de wet geregeld (ingevoegd op 31/03/2001).
 - → grondwettelijke verankering en bevoegdheidsverdelende bepaling.
- Art. 41 juncto art. 162 GW. Bestuurlijke decentralisatie: provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld ('communalisme'/decentralisatie)

Bevoegdheidsverdeling inzake veiligheid en politie in het federale België

- Art. 6, §1, VIII BWHI *gewestbevoegdheden* zijn, wat de ondergeschikte besturen betreft:
 1. De samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen, met uitzondering van:
 - De organisatie en het beleid inzake de politie, met inbegrip van art. 135, § 2 van de Nieuwe Gemeentewet (algemene politionele bevoegdheid van de gemeente/burgemeester).
- Art. 6, §1, XII BWHI *gewestbevoegdheden* zijn wat de verkeersveiligheid betreft:
 1. Het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, snelwegen uitgezonderd
 2. De bevordering, sensibilisering en informatie inzake verkeersveiligheid

Bevoegdheidsverdeling inzake veiligheid en politie in het federale België

- Art. 6, §4 BWHI De regeringen worden betrokken bij:

3° het ontwerpen van de regels van algemene politie;

(Bij ongunstig advies door een van de betrokken gewestregeringen organiseert de federale overheid een interministeriële conferentie. Bij gebrek aan akkoord beslist de federale regering).

(Elke gewestregering kan wijzigingen aan de politieregels voor het wegverkeer voorstellen. De regering legt ze voor aan de regeringen van de drie gewesten. Bij consensus neemt de Koning ze aan, of dient Hij ze in in de Kamer van Volksvertegenwoordigers).

Bevoegdheidsverdeling inzake veiligheid en politie in het federale België

- Art. 7, §1 BWHI de gewesten zijn bevoegd voor de organisatie en de uitoefening van het bestuurlijk toezicht op (...) de gemeenten.

De federale overheid blijft bevoegd om zelf een specifiek toezicht te organiseren en uit te oefenen m.b.t. de aangelegenheden die tot de eigen bevoegdheden behoren (waaronder politie).

Over de beslissingen inzake tuchtaangelegenheden m.b.t. de lokale politie wordt door de federale overheid noch door de gewesten enig bestuurlijk toezicht georganiseerd of uitgeoefend (Voor dergelijke beslissingen is bijgevolg geen bestuurlijk toezicht mogelijk. Ze kunnen enkel resp. moeten rechtstreeks bij de RvS worden aangevochten).

Bevoegdheidsverdeling inzake veiligheid en politie in het federale België

- Art. 11 BWHI Binnen de grenzen van hun bevoegdheden kunnen de gewesten (en gemeenschappen) de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens niet-naleving bepalen.

Binnen die grenzen kunnen decreten:

1° hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan beëdigde ambtenaren

2° de bewijskracht regelen van processen-verbaal

3° de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatsvinden

Bevoegdheidsverdeling inzake veiligheid en politie in het federale België

- Art. 11bis BWHI indien de bevoegde gewestminister de federale minister van Justitie verzoekt om vervolging te bevelen, beveelt deze die vervolging en zendt hij dat verzoek aan het Openbaar Ministerie.
 - Voor aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, nemen deelstaatregeringen deel aan de uitwerking van de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, met inbegrip van die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, aan de kadernota Integrale veiligheid en het Nationaal Veiligheidsplan.
 - Voor de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, nemen ze deel aan de vergaderingen van het college van PG's, met inbegrip van de prioritisering van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid.

Concrete uitoefening van voormelde bevoegdheden: overzicht belangrijkste wetgeving

- Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus:

art. 5 'Opdrachten van de politiediensten bij wet bepaald';

art. 6 federale politieraad;

art. 8 Raad van burgemeesters;

art. 8ter coördinatiecomité geïntegreerde politie;

titel II lokale politie met bepalingen over indeling grondgebied in politiezones en het bestuur ervan;

art. 42 voor opdrachten van bestuurlijke politie staat de lokale politie onder het gezag van de burgemeester;

art. 43 de omstandigheden waarin de burgemeester de federale politie kan vorderen;

art. 61 sommige opdrachten van federale aard waarvoor de lokale politie moet instaan;

artt. 65 e.v. specifiek toezicht

Concrete uitoefening van voormelde bevoegdheden: overzicht belangrijkste wetgeving

- Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus (vervolg):

Hoofdstuk 7 vrijwillige fusie van politiezones

Hoofdstuk III federale politie

art. 93 algemene organisatie

art. 101 overzicht van de gespecialiseerde en bovenlokale opdrachten van bestuurlijke politie en de steunopdrachten aan de politie-overheden en diensten van de geïntegreerde politie (exploitatie van politionele informatie, operationele coördinatie, gespecialiseerde opdrachten, organisatie federale interventiereserve ten bate van alle politiediensten, steun in het raam van gedeconcentreerde opdrachten DIRCO o.a. ter beschikkingstellen personeel in het raam van Hycap...).

art. 104 opdrachten Directeur-Coördinator

art. 142 garantie gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking door de regeling van de organisatie en werkingsnormen door de Koning (KB 17 september 2001 organisatie en werkingsnormen lokale politie om gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verlenen. Cf. art. 1 met de 7 basisfunctionaliteiten)

art. 142bis e.v. opleiding en vorming

Concrete uitoefening van voormelde bevoegdheden: overzicht belangrijkste wetgeving

- Wet 5 augustus 1992 op het politieambt

art. 1 gezag en verantwoordelijkheid bestuurlijke overheden

art. 5 informatieplicht aan de bestuurlijke overheden over gewichtige feiten en veiligheidsproblemen

art. 16 politie over wegverkeer gedeelde opdracht federale/lokale politie

art. 16bis-quinquies opdrachten politie der scheepvaart, lucht- en spoorwegen resp. bijzondere opdrachten bescherming en beveiliging → taken federale politie

Concrete uitoefening van voormelde bevoegdheden: overzicht belangrijkste wetgeving

- Nieuwe gemeentewet

art. 133 N.Gem.W De **burgemeester** is in het bijzonder belast met de **uitvoering van politiewetten**, (...). De burgemeester is de verantwoordelijke overheid voor de bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente.

art. 134 N. Gem.W bevoegdheid burgemeester om in zeer uitzonderlijke omstandigheden **politieverordeningen** te maken.

art. 134bis-septies N.Gem.W **specifieke situaties van algemene bestuurlijke politie** waartegen de burgemeester onder bepaalde voorwaarden kan optreden (voorlopige sluiting van een instelling en/of schorsing van een vergunning, sluiting van een voor het publiek toegankelijke inrichting wegens verstoring van de openbare orde, sluiting van een inrichting wegens feiten van mensenhandel, tijdelijk plaatsverbod, sluiting van een inrichting wegens feiten die een terroristisch misdrijf inhouden).

art. 135 § 1 **algemene opdracht aan de gemeenten** om ten behoeve van de inwoners te voorzien in **een goede politie**, m.n. over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen, met een verdere precisering van de zaken van politie die aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten zijn opgedragen.

Artikel 135 § 1 N. Gem.W is meteen de **algemene wettelijke basis** voor de **burgemeesters** om maatregelen van **bestuurlijke politie** te nemen.

Conclusies staatsrechtelijke verdeling bevoegdheden politie en veiligheid en de toepassing ervan op hoofdlijnen

- De Grondwet verankert de politiedienst én het principe van de geïntegreerde politie op 2 niveaus: het federale en lokale.
- Organisatie, bevoegdheden, werking...van zowel de federale als lokale politie blijft een federale bevoegdheid
- Via een verwijzing naar art. 135 § 1 N.Gem W., worden de verantwoordelijkheden van de gemeenten op het vlak van bestuurlijke politie verankerd in de BWHI ('communalisme')
- In het bijzonder sinds de 6^{de} staatshervorming krijgen ook de gemeenschappen en gewesten enige inspraak in het vervolgings- en strafbeleid.
- Nog belangrijker (en historisch veel ouder) dan de beperkte bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten inzake veiligheid en politie zijn de **verantwoordelijkheden van de gemeenten op het vlak van bestuurlijke politie**, en meer in het bijzonder van de **burgemeester** die zowel orgaan is van de gemeente als van de centrale overheid ('communalisme').

Uitgangspunten en principes geïntegreerde politie op federaal en lokaal niveau waren/zijn

- Sterke 'mean and lean' federale politie met gespecialiseerde eenheden → eigen taken én ondersteuning lokale politie (volgens principes van subsidiariteit en specialisatie)
- Eigen opdrachten voor mogelijks erg volatiele veiligheidsfenomenen van nationaal belang → flexibele inzet van mensen en middelen
- Realiseren waar nodig van synergie dankzij schaalvoordelen en eenvormigheid
- Gecombineerd met operationele territoriale deconcentratie waar intrinsiek noodzakelijk: weg, spoorweg, scheepvaart.

VERZOENEN MET:

Uitgangspunten en principes geïntegreerde politie op federaal en lokaal niveau waren/zijn

- evidentie: onveiligheidsfenomenen doen zich steeds voor op het grondgebied van een of meer concrete gemeenten
- Gelijkwaardige politiezorg met ruimte voor eigen klemtonen rekening houdend met de specificiteit (en) en context: gelegen aan/doorsneden door grote doorgangsweg; sociaaleconomisch profiel; specifieke onveiligheidsfenomenen (drugs, motorbendes, FTF); bepaalde inrichtingen op het grondgebied (gevangenis, asielcentrum, snelwegparkings...) van een gemeente.
- Diverse beleidspreferenties en politieke keuzes (wie betaalt, bepaalt).

Enkele institutionele verbindingen of coördinerende systemen tussen de pijlers van de geïntegreerde politie

- Juridisch kader: gelijkwaardige politiezorg én opsomming/definitie minimale dienstverlening
- Opleiding
- financiering
- Rol en bevoegdheden van de Directeur-Coördinator (DIRCO)
- CIK
- Hycap
- Informatiehuishouding
- ICT

Enkele recente tendensen en fenomenen: impact op de politiestructuur?

'Nieuwe' fenomenen: verschuiving 'klassieke' criminaliteit naar 'nieuwe criminele 'businessmodellen'.

- Cybercriminaliteit
- (Georganiseerde)/ondermijnende, soms wereldwijd vertakte criminaliteit en infiltratie reguliere economie met toenemende nood aan een complementaire bestuurlijke aanpak (drugs, mensenhandel, gokindustrie...).

Overige impact globalisering:

- Transmigratie
- Terreur

Enkele beleidstendensen: impact op de politieorganisatie en - structuur?

- Evaluatie van de werking van de federale politie (uitvoering wet 26 maart 2014 houdende optimalisatiemaatregelen politie)
- Ontwerprapport prof.dr.M. Cools en J. Janssens m.b.t. Schaalvergroting van politiezones, inleidende beschouwingen over federale politie:
 - Besparingen op personeel en werkingskosten federale politie
 - Onderbemande formatie met impact op operationele inzetbaarheid
 - Verminderde steun vanuit de federale politie m.b.t. zowel gespecialiseerde als operationele taken op beide gebieden: bestuurlijke en gerechtelijke politie, net nu de noden aan gespecialiseerde en operationele steun groot is (cf. nieuwe, hoogtechnologische, 'geglocaliseerde', complexe fenomenen).

Enkele beleidstendensen: impact op de politieorganisatie en - structuur?

- Beleidsmatige (NVP) en (dra?) alomvattende wettelijke verankering van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde en/of ondermijnende criminaliteit.
 - Versterking rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (in het bijzonder) van burgemeesters om georganiseerde en/of ondermijnende criminaliteit te voorkomen en/of te bestrijden.
 - Sterkere focus op grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en samenwerking.
 - Samenhang en interactie met andere lokale diensten en organisaties: welzijn, wonen, onderwijs, jeugdzorg, opleiding en werk...
 - Analogie met omgang met en aanpak van intra-familiaal geweld: integraal, geïntegreerd via samenwerking en casusoverleg.

Impact terro op de federale politie

- (gepercipieerde/reële) Impact terro:
 - Versterking centrale eenheden van gespecialiseerde interventie (vragen bij efficiëntie en tijdige interventie);
 - Vermindering middelen en mogelijkheden (cf. interne richtlijnen) voor gedeconcentreerde eenheden (vragen bij efficiëntie en tijdige interventie);
 - Gebrek aan bevoegdheden (cf. afspraken parket en BOM-magistraat) lokale politie om te interveniëren bij terro (mogelijke frustratie bij zones die zich erop organiserden)
 - Versterking federale recherche voor terro ten kosten van de reguliere werving;
 - Aansturing terro-onderzoek door federaal parket en gespecialiseerde terro-onderzoeksrechters (mogelijke interferentie met fenomeenaanpak afdelingsparket in uitvoering van zonale veiligheidsplannen).

Impact terro op de lokale politie

- Investerings lokale politie:
 - Omzendbrief Foreign Terrorist Fighters (vraag om alertheid van wijkpolitie tot korpschef en in wederkerige wisselwerking tussen lokaal en federaal (waaronder Staats- en militaire veiligheid) delen van info;
 - Lokale Task Force Radicalisering: delen van info tussen veiligheidspartners zonder bijkomend fiat centrale niveau.
 - Versterking sommige lokale infodiensten openbare orde tot radicaliseringsdiensten → volwaardige intelligence dienst met analisten, gewaardeerd door o.m. OCAD.
 - Overige investeringen lokaal: state of the art CP-OPS voertuigen.
 - Brussel: geval apart. Rol hoofdstad en betrokkenheid federale diensten

Terro als katalysator voor meer, beter en hypermodern op lokaal vlak

- 'Metropolitane' politie-ambities: PZ grote provinciale hoofdplaatsen organiseren zich nadrukkelijker in functie van grootstedelijke noden.
 - Grote – en centrumsteden investeren steeds meer in multidisciplinaire veiligheid in het algemeen en in politionele veiligheid in het bijzonder: mobile office (realisatie loopt sneller lokaal dan federaal), Stroomplan (combinatie bestuurlijke, politionele en gerechtelijk aanpak georganiseerde (drug) criminaliteit versterkt de rol & belang van de lokale recherche).
 - Complexere en meer gespecialiseerde organisatie van criminaliteit met lokale impact, vereist supergespecialiseerde, lokaal verankerde diensten nu de complexe en gespecialiseerde criminaliteit zich ook lokaal inbedt.
 - Smart City, IoT, grote data-gestuurde veiligheidsdiensten: gemeenten pionieren mede op initiatief van ambitieuze politie – en hulpverleningszones.
 - Nationale maar ook Lokale/regionale dienst met de grootste meerwaarde wordt als bevoorrechte partner uitgenodigd op (inter)nationale fora (Nationale Taskforce Radicalisering, ANPR...)

Naar een nieuwe verhouding/wisselwerking federale en lokale politie?

- Het uitgangsprincipe: de federale steun is gespecialiseerd en voorziet in complementaire ondersteuning van de lokale politie, verdient nuance:
 - ➔ Lokale diensten leveren steeds vaker steun en expertise aan elkaar resp. aan federale diensten.
 - ➔ (gepercipieerde) spanningsveld tussen federaal en afdelingsparket zet ook de taakafspraken politie onder druk
 - Vb. criminele motorbendes: integraal benaderd (bestuurlijk, politieel, gerechtelijk) aandachtspunt in ZVP, opgemaakt zonder interactie federaal parket. Samenwerking afdelingsparket en zone(s) kan worden doorkruist door een evocatie van dossiers door federaal parket ➔ mogelijk einde van de integrale en geïntegreerde aanpak.

Naar een nieuwe verhouding/wisselwerking federale en lokale politie?

- Mogelijke 'mismatch' tussen federale beleidsplannen en nood aan basiswerk (onderzoek en informatiegaring) zonder voldoende kennis van lokale context.
- Of omgekeerd: lokale initiatieven met brede impact, maar zonder voldoende federale input (ARIEC), kan leiden tot suboptimaal gebruik.
- Schaalvergroting van de lokale politiezones zal deze tendensen (allicht) nog versterken...

(voorzichtige) Conclusies en suggesties: meer multilevel governance in en voor de politie

- De Belgische politiestructuur met 2 niveaus en een functionele (geen hiërarchische) band tussen de 2 niveaus is op zich een **goed model**: het brengt legitieme belangen, vrij flexibel in balans, tenminste als er voldoende aandacht gaat naar, geïnvesteerd wordt in **coördinerende systemen**.
- Behoud een sterk gemeenschappelijk raamwerk met gedeelde (randvoor)waarden en principes: pijlers van een democratische rechtstaat.
- Onder- of betwistbare investeringen in de federale politie leidt tot een toenemend spanningsveld tussen de eigen opdrachten en de steunopdrachten aan de lokale politie
 - → bemoeilijkt goede keuzes;
 - → zet het uitgangspunt van solidariteit onder druk;
 - → versterkt de neiging van diensten om zich terug te plooiën op de eigen core-business

(voorzichtige) Conclusies en suggesties: meer multilevel governance in en voor de politie

- De greep van het beleid op de operationele werking van de politiediensten lijkt toe te nemen.
- Denk maximaal vanuit doelstellingen, functies, rollen en verantwoordelijkheden eerder dan vanuit een principiële scheiding van bevoegdheden, hiërarchie en prestige
 - → heb meer oog voor de gezamenlijke (multidisciplinaire) aanpak van complexe fenomenen en voor ieders, soms wisselende rol en verantwoordelijkheden.
 - → stap af van al te strikte uniformiteit van taken en verantwoordelijkheden
 - → geef en aanvaard een grotere vrijheid en verantwoordelijkheid aan de verschillende niveau binnen de federale politie.
- Geef ruimte aan pioniers en 'early adapters' in combinatie met een veilige uitwisseling van data en een garantie voor interconnectiviteit in een cyberveilige netwerkstructuur. Erken de verschillen in kritische massa en ambitie afhankelijk van schaal en context: stedelijk ↔ landelijk.

(voorzichtige) Conclusies en suggesties: meer multilevel governance in en voor de politie

- Heb oog voor nabijheid en betrokkenheid: nationale statistieke verkeersveiligheid zijn belangrijk. Een lokale ongevalanalyse met het oog op gedrags-, infrastructuur- en handhavingsaanpassingen maakt écht het verschil.
- Optimaliseer de wisselwerking: centraal reactief én lokaal gemeenschapsgericht (vooral ook) proactief en preventief denken en doen.
- Investeer in (analyse) middelen en wederkerige informatie uitwisseling: federaal ↔ lokaal en vice versa.
- Zet in op dispatchingcentra voor een snelle infospreading
- Creëer juist uitgeruste 'fusion data center' met het oog op input-verwerking-output.

(voorzichtige) Conclusies en suggesties: meer multilevel governance in en voor de politie

- Quid schaalvergroting? Zijn fusies van gemeenten een (noodzakelijke) voorafgaande voorwaarde voor succesvolle fusies van politiezones?
- Zijn fusies van politiezones en navenante ambities c.q. lokale verwachtingen mogelijk zonder een herdenking van de taken, rol en verantwoordelijkheden van de federale politie?



?

VRAGEN, OPMERKINGEN,
BEDENKINGEN....