

OVER “DANSENDE” OLIFANTEN EN ELEGANTE BALLERINA’S. BESCHOUWINGEN BIJ DE POLITIEHERVORMING¹

Franky Goossens²

1. Inleiding

Onlangs waren wij aanwezig bij een circusvoorstelling. Naar het einde van de happening toe, werd - het ging hier zowat om le moment suprême van de avond - een act met olifanten aangekondigd. De olifanten deden de gekste en indrukwekkendste dingen, onder meer met een bal. Plots floot de dierentemmer eens en in reactie hierop hief een olifant eerst de linkse poot, dan de rechtse poot op en vervolgens schudde hij zich even, op een trage manier, eigen aan dergelijke logge dieren. Deze performantie werd door de instructeur enthousiast betiteld als “de dansende olifant”. Het publiek reageerde al even enthousiast, ook wijzelf, totdat - noem het gerust beroepsmisvorming - wij in de olifant ineens de Belgische nieuwe politiestructuur, bestempeld als een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, begonnen te zien.

De vraag rees bij ons of deze nieuwe politiestructuur, in omvang te vergelijken met een olifant³ en sedert 1 januari 2001 in voege^{4 5} en althans voor wat betreft de federale politie operationeel, zal functioneren op een wijze, zoals de kolos danst. In bevestigend geval zit België met een probleem. Hoewel men namelijk alle respect moet hebben voor de volgzzaamheid en de inspanning van het zware dier (evenals voor de instructeur), kan men namelijk met de beste

¹ Stand van zaken op 1 februari 2001.

² Assistent K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie

³ De politiehervorming gaat (naast tal van administratief personeel) ongeveer 40.000 politiebeambten aan (ongeveer 10.000 functionarissen maken deel uit van de federale politie, de lokale politie zal ongeveer 26.000 leden tellen en de regionale recherche diensten zullen ongeveer 2.500 personeelsleden tellen) (F.V.G., “Over ‘dirco’s’ en ‘dirju’s’”, *De Standaard* 30 en 31 december 2000 en 1 januari 2001, 4). Qua omvang is de vergelijking met een olifant derhalve niet misplaatst.

⁴ Art. 260 Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *B.S.* 5 januari 1999. Wel valt aan te stippen dat in extremis de inwerkingtreding van de artikelen 117 tot 120, 129, 134 tot 138, 140 en 207 verdaagd werd naar 1 april 2001 (Wet 27 december 2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, *B.S.* 6 januari 2001).

⁵ Hoewel men hier juridische vragen bij kan stellen, in die zin dat artikel 260 lid 5 van de wet van 7 december 1998, waarin de nieuwe politiestructuur vervat ligt, voor de totale inwerkingtreding nog een Koninklijk besluit vereiste dat echter nooit genomen werd.

wil van de wereld niet volhouden dat de mastodont een sierlijke dans opvoert, zoals wij dat achteraf bij de slotact wel gepresenteerd kregen door het showballet, bestaande uit onder meer tal van ballerina's.

Deze bespiegelingen leidden ons ertoe in deze bijdrage even te reflecteren over de Belgische politiehervorming. Na - een binnen het mij toegemeten bestek al te korte - beschrijving van de nieuwe structuur wordt ingegaan op de vragen of deze hervorming te verwachten en noodzakelijk was. Vervolgens wordt enige aandacht besteed aan de operationalisering van de hervorming. Verder wordt ingegaan op eventuele inhoudelijke knelpunten in het geheel van de wet van 7 december 1998, waarin⁶ de politiehervorming geïncorporeerd is.⁷ Aan de hand hiervan zal dan besloten worden of de Belgische politie nieuwe stijl enkel geformeerd werd om te dansen als een olifant, dan wel het bekwaamheidsniveau van een elegante ballerina bereikt. Enkele algemene bedenkingen sluiten het geheel af.

2. Synopsis van de nieuwe reguliere politiestructuur : een geïntegreerde politiedienst op twee niveaus (lokaal en federaal)

Voor een goed begrip van wat in de volgende punten besproken zal worden, is het van belang kort⁸ uiteen te zetten wat de politiehervorming nu juist inhoudt. Hierbij dient al onmiddellijk aangegeven te worden dat de hervorming zich "enkel" richt op het algemene, reguliere politiewezen. Hiermee verwijst men naar het samenstel van politiediensten (en bijhorende autoriteiten) die zijn belast met de uitvoering van de algemene politietaak.⁹ Tot voor kort werden hiermee de gemeentepolitie, de rijkswacht en de gerechtelijke politie bedoeld. Met andere woorden de politiehervorming betreft niet de particuliere politiediensten noch de inspectiediensten, die belast worden met het toezicht over en de controle op het bijzonder strafrecht en derhalve onder meer qua

⁶ Naast ondertussen tal van besluiten en omzendbrieven.

⁷ Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *B.S.* 5 januari 1999.

⁸ Uiteraard is deze samenvattende beschrijving veel te kort, wanneer men overweegt dat de wet van 7 december 1998 liefst 260 artikelen telt. Zie voor verdere, meer uitgebreide toelichting : C. FIJNAUT, "De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen : een overzicht met commentaar" in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, 71-115; F. GOOSSENS en D. VAN DAELE, "Een overzicht van de wetgeving in 1999" in F. HUTSEBAUT, P. DE HERT, F. GOOSSENS, P. ROSSEEL, D. VAN DAELE en P. ZANDERS, *Jaarboek politierecht 2000 – Annuaire droit de police 2000*, Brussel, Politeia, 2000, (11), 13-30; T. VANDENHOUTE, *La réforme des polices en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 290p.

⁹ C. FIJNAUT en F. GOOSSENS, *Het Belgische politiewezen. Wetgeving. Beleid. Literatuur*, 1998, 3.

materiële bevoegdheid beperkt zijn.¹⁰ Tevens richt de politiehervorming, zoals vervat in de wet van 7 december 1998, zich in essentie op de organisatorische kant van het reguliere politiewezen. Het opdrachten- en bevoegdhedenluik van de politiefunctie wordt nauwelijks beroerd,¹¹ met uitzondering voor wat het informatiebeheer betreft.¹²

2.1. De lokale en de federale politie organisatorisch bekeken

Met de inwerkingtreding van de wet van 7 december 1998 verdwijnen de rijkswacht, de gemeentepolitie en de gerechtelijke politie bij de parketten. In de plaats ervan ontstaat een nieuwe, tweeledige politiestructuur, geconceptualiseerd onder de noemer “geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus”. Deze twee niveaus zijn enerzijds het federale¹³ en anderzijds het lokale¹⁴ niveau, waarmee dan respectievelijk een federale en een lokale politie corresponderen. Aan te stippen valt dat de federale politie sedert 1 januari 2001 operationeel is, dit in tegenstelling tot de lokale politie. De huidige minister van binnenlandse zaken beoogt de integrale inwerkingtreding van de lokale politie tegen 1 januari 2002.¹⁵

De term lokale politie is een verraderlijke term. Het is niet zo dat er voor gans België één lokale politie ontstaat : het lokale niveau zal immers evenveel lokale korpsen omvatten als er politiezones zijn. De politiezone is een kernconcept inzake de lokale politie. Luidens de artikelen 9 en 10 van de wet van 7 december 1998 worden deze zones, bestaande uit één of meer gemeenten, door de Koning afgebakend in respect voor de grenzen van de gerechtelijke arrondissementen en beschikt elke politiezone over een lokaal

¹⁰ D. VAN DAELE en S. CHRISTIAENSEN, “De afhandeling van zaken door inspectiediensten in het sociaal strafrecht : een voorbeeld voor de commune strafrechtspleging ?” in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (ed.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (147), 148, noot 8.

¹¹ F. HUTSEBAUT, “De herziening van de algemene gerechtelijke en bestuurlijke politiebevoegdheden” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (175), 180.

¹² Art. 191 Wet 7 december 1998, dat een onderafdeling 3, bevattende de artikelen 44/1 tot en met 44/11, in de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (*B.S.* 22 december 1992) invoert.

¹³ In deze politie worden in essentie de gerechtelijke politie bij de parketten en het personeel van de rijkswacht dat niet in de brigades ingedeeld was, gefusioneerd (zie onder andere : *Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1676/8, 8).

¹⁴ In deze politie worden in essentie de gemeentepolitiekorpsen gefuseerd met de territoriale rijkswachtbrigades (*Parl. St.* Kamer 1998-99, 1676/8, 9).

¹⁵ De wetgever had reeds geanticipeerd op de mogelijkheid dat op 1 januari 2001, de in artikel 260 van de wet vooropgestelde datum van inwerkingtreding van de nieuwe politiestructuur, de lokale politie, althans in een aantal politiezones, niet geïnstalleerd zou zijn (artikel 248 stelt aan die installatie trouwens heel wat voorwaarden). Hij formuleerde dan ook artikel 250 van de wet dat bepaalt dat in de politiezones, waar nog geen lokale politie opgericht is, de territoriale rijkswachtbrigades – weliswaar onder de benaming territoriale brigades van de federale politie - binnen de vroegere ambtsgebieden van de rijkswachtbrigades de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie vervullen die de wet van 7 december 1998 toevertrouwt aan de lokale politiekorpsen. Zij voeren die opdrachten samen uit met de gemeentepolitie.

politiekorps.¹⁶ In de meergemeentezones wordt de lokale politie, luidens artikel 44 van voornoemde wet geleid door een korpschef,¹⁷ zodanig georganiseerd dat ze over één of meer politieposten beschikt in elke gemeente van de zone. Op het vlak van de zeggenschap over de lokale politie, met andere woorden op het vlak van beheer en gezag hierover,¹⁸ keren de reeds uit het politieel verleden gekende bestuurlijke en gerechtelijke overheden terug (burgemeester, gemeenteraad, college van burgemeester en schepenen, minister van justitie, minister van binnenlandse zaken, parket ...). Vanuit het gegeven dat de politiezones meerdere gemeenten kunnen omvatten, ontstonden voor wat betreft de meergemeentezones twee nieuwe zeggenschapsorganen. Luidens artikel 11 van de wet van 7 december 1998 worden de bevoegdheden inzake organisatie en beheer¹⁹ inzake het lokale korps in dergelijke gemeenten uitgeoefend door een zogenaamde politieraad, dan wel een politiecollege, en dit naargelang die bevoegdheden in de eengemeentezones²⁰ uitgeoefend worden door de gemeenteraad respectievelijk het college van burgemeester en schepenen. In eengemeentezones behouden de burgemeester, de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen de bevoegdheden diz zij van oudsher hebben. Inzake de lokale politie stippen we nog aan dat in elke politiezone een zonale veiligheidsraad opgericht wordt. Luidens artikel 35 van de wet van 7 december 1998 gaat het hier duidelijk om de opvolger van het gekende vijfhoeksoverleg. Ten slotte dient nog gewezen te worden op de vrij uitgebreide regeling inzake het administratief toezicht op de lokale politie, uitgewerkt in de artikelen 65 en volgende van de wet van 7 december 1998 : hierin bekleedt de gouverneur een centrale plaats, zowel wat het algemeen, het specifiek als het dwangtoezicht betreft.

De organisatiestructuur van de federale politie vinden we terug in de artikelen 92 tot en met 115 van de wet van 7 december 1998. Luidens artikel 93 wordt de federale politie geleid door een commissaris-generaal onder wie alle algemene directies en diensten van de federale politie ressorteren.²¹ De algemene directies, luidens artikel 100 geleid door telkens een directeur-

¹⁶ Zie voor de betreffende Koninklijke besluiten : *B.S.* 4 augustus 2000 en *B.S.* 30 december 2000.

¹⁷ Relevant is ter zake : K.B. 31 oktober 2000 houdende vaststelling van de voorwaarden en de modaliteiten van de eerste aanstelling in bepaalde betrekkingen van de lokale politie, *B.S.* 4 november 2000; M.B. 16 januari 2001 tot uitvoering van artikel 12 van het K.B. van 31 oktober 2000, *B.S.* 23 januari 2001.

¹⁸ Respectievelijk te omschrijven als de verantwoordelijkheid voor de organisatie van een politiedienst en met name voor haar geschiktheid om politietaken op een adequate manier uit te voeren en de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke uitvoering zelf van die taken en met name voor de manier, waarop zij uitgevoerd worden door de desbetreffende politiediensten (C. FIJNAUT en F. GOOSSENS, *o.c.*, 5).

¹⁹ Zie : M.O. ZPZ8 18 oktober 2000 – Politiehervorming – Richtlijnen inzake de gemeentebegroting en –boekhouding m.b.t. de politiehervorming, *B.S.* 15 november 2000.

²⁰ Aan te stippen valt dat traditioneel de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen de beheersorganen van de gemeentepolitie waren. Ze zijn dit actueel nog steeds, aangezien de lokale politie nog niet operationeel is.

²¹ Zie ter zake : K.B. 3 september 2000 met betrekking tot de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie, *B.S.* 23 september 2000.

generaal, vormen naast de gedeconcentreerde gerechtelijke diensten²² en naast de gedeconcentreerde coördinatie- en steundiensten de bestanddelen van de federale politie. De wet bepaalt niet precies welke algemene directies er allemaal zullen zijn²³ : derwijze kan de organisatie van het korps desgevallend soepel aangepast worden aan nieuwe noodwendigheden. Alleszins moet conform artikel 93 wel worden voorzien in een algemene directie gerechtelijke politie, een algemene directie bestuurlijke politie en algemene directies, belast met de ondersteuning en het beheer. Bemoelijkend is het reeds genoemde gedeconcentreerde niveau van de federale politie dat – dixit Fijnaut – moet fungeren als een coördinerende draaischijf tussen het federale korps en de lokale korpsen.²⁴ Het omvat – zoals reeds vermeld – enerzijds een gedeconcentreerde gerechtelijke dienst en anderzijds een gedeconcentreerde coördinatie- en steundienst die hun verbindingsfunctie uitoefenen respectievelijk op het vlak van gerechtelijke en administratieve politie. Zij worden geleid respectievelijk door een gerechtelijk directeur en een bestuurlijke directeur-coördinator. De zeggenschap over de federale politie berust luidens de artikelen 97 en 98 van de wet van 7 december 1998 bij de minister van binnenlandse zaken en/of justitie.

2.2. Het takenpakket van de lokale en de federale politie

Opvallend is dat de wet van 7 december 1998 de taakverdeling tussen het lokale en het federale niveau niet specificeert. Artikel 3 van de wet geeft wel aan dat de lokale politie op het lokale niveau de basispolitiezorg verstrekt – meer bepaald alle opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie die nodig zijn voor het beheren van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van de politiezone – en dat zij daarnaast sommige opdrachten van federale aard vervult. De federale politie zal dan – met inachtneming van de principes van subsidiariteit en specialiteit - de gespecialiseerde en supralokale opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie verzekeren, evenals bepaalde ondersteunende opdrachten voor de lokale politiediensten en voor de politieoverheden. Hoe men de lokale politietaken kan onderscheiden van de federale en vice versa wordt in de wet niet aangegeven. Evenmin duidt de wet hoe men de genoemde principes van

²² Regionale rekerchediensten, waarin de voormalige leden van de gerechtelijke politie van de parketten en van de B.O.B.'s van de rijkswacht (F.V.G., "Over 'dirco's' en 'dirju's'", *De Standaard* 30 en 31 december 2000 en maandag 1 januari 2001).

²³ Zie ter zake : Richtlijn 9 november 2000 van de ministers van binnenlandse zaken en justitie met betrekking tot de organisatie van de federale politie – Vaststelling van de directies en uitvoerende diensten binnen de diensten van de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie, *B.S.* 9 december 2000.

²⁴ C. FIJNAUT, "De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen : een overzicht met commentaar" in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (71), 102.

subsidiariteit en specialiteit moet interpreteren.²⁵ De memorie van toelichting bij het initiële wetsontwerp biedt enkel in summere mate verduidelijking. Zo wordt het belang aangegeven van de functionele banden tussen beide niveaus. De vraag rijst echter of deze banden hun taak zullen kunnen waarmaken.

2.3. Het geïntegreerd karakter van de twee politieniveaus

Met de benaming geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, die men op het nieuwe politiewezen kleeft, bedoelt men dat de twee niveaus, het lokale en het federale, autonoom zijn ten opzichte van mekaar en – zoals aangegeven - afhangen van verschillende overheden : de wet voorziet wel in een performante functionele band tussen beiden. Met deze structuur beoogt men volgens het reeds genoemde artikel 3 de overheden en de burgers een minimale gelijkwaardige dienstverlening over het gehele grondgebied van het rijk te waarborgen.²⁶ Dit artikel sluit hiermee naadloos aan op de doelstelling van de reorganisatie, zoals geformuleerd in de memorie van toelichting bij de wet van 7 december 1998. Daarin lezen we immers : “Dit integratiemodel (een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus – GF) werd weerhouden, omdat het een coherente en evenwaardige werking van de politiediensten zal garanderen. De politiestructuur moet vooreerst gericht worden naar de bevolking, dankzij een geïntegreerde aanpak van de problemen van rechtshandhaving en handhaving van de openbare orde.”²⁷ Met de formulering van deze doelstelling²⁸ grijpt men terug naar de ware betekenis van het begrip politiefunctie : deze functie is namelijk in essentie dienend naar de burger toe.²⁹

De geïntegreerde werking van het nieuwe politieapparaat komt op meerdere plaatsen in de wet tot uiting. We geven enkele voorbeelden.

Vooreerst is het zo dat luidens artikel 3 van de wet van 7 december 1998 de lokale politie instaat voor sommige opdrachten van federale aard. Artikel 61 van de genoemde wet stelt hierover dat de minister van binnenlandse zaken of de minister van justitie deze opdrachten door middel van dwingende richtlijnen kan bepalen. Dit artikel voegt er tegelijkertijd aan toe dat het uitvoeren van die richtlijnen de uitvoering van de lokale opdrachten niet in gevaar mag brengen. De burgemeester die een centrale plaats blijft innemen in het nieuwe politiestel, althans – uiteraard - op lokaal vlak, kan op zijn beurt onder bepaalde voorwaarden, bepaald in artikel 43 van de wet, de medewerking van

²⁵ Zie hierover : C. FIJNAUT, “De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen : een overzicht met commentaar” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (71), 72-73.

²⁶ Zie ook : *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/1, 12.

²⁷ *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/1, 3. Zie ook : *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/1, 14; *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1676/8, 9 en 30.

²⁸ Voor een overzicht van de krachtlijnen die uit deze doelstelling voortvloeien, zie : *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1676/8, 2-9.

²⁹ Zie in die zin : Wetsontwerp op het politieambt, *Parl. St. Kamer* 1991-92, nr. 1637/2, 139-140.

de federale politie vorderen. Dit maakt een tweede voorbeeld van het geïntegreerd karakter van het nieuwe politieapparaat uit. In dit tweede voorbeeld ligt meteen een derde besloten. In voorkomend geval moet de burgemeester conform artikel 109 van de wet zijn vordering richten tot de territoriaal bevoegde bestuurlijke directeur-coördinator. Hier kan aan toegevoegd worden dat ook de gerechtelijke overheden – ditmaal op grond van artikel 110 – de medewerking van de federale politie kunnen vorderen : de vordering moet dan, naargelang van het geval, gericht worden aan de directeur van de gedeconcentreerde gerechtelijke dienst, aan de bestuurlijke directeur-coördinator of aan de directeur-generaal van de algemene directie van de gerechtelijke politie. Met andere woorden er bestaat een gans systeem inzake het over en weer vragen tussen het federale en het lokale niveau : hierin speelt het gedeconcentreerde niveau van de federale politie, hoger aangegeven, een bijzonder belangrijke rol.

Andere elementen die het geïntegreerd karakter van de nieuwe politiestructuur illustreren, maar die tegelijkertijd aantonen dat er in het Belgische politiewezen toch een zekere – om niet te zeggen belangrijke – federale aansturing van het lokale niveau plaatsvindt, zijn enerzijds de oprichting in de artikelen 143 en volgende van de wet van 7 december 1998 van een algemene inspectie van de federale en van de lokale politie, dit onder het gezag van de ministers van binnenlandse zaken en justitie, en anderzijds het gegeven dat conform artikel 4 van dezelfde wet de genoemde ministers, weliswaar met inachtnaam van de prerogatieven van de bevoegde overheden, belast worden met het coördineren van het algemeen politiebeleid en met de coördinatie van het beheer van de federale politie en van de lokale politie. Tegelijkertijd moeten zij er bovendien over waken dat de politiediensten op zodanige wijze georganiseerd worden dat een doeltreffende operationele samenwerking en een geïntegreerde politiezorg gewaarborgd worden.

Bij deze belangrijke opgave van de genoemde ministers sluit misschien wel dé type-illustratie aan van het geïntegreerd karakter van de nieuwe politie. De twee genoemde politieministers moeten namelijk, teneinde de hen in artikel 4 toebedeelde taak te operationaliseren, jaarlijks een nationaal veiligheidsplan opstellen, waarvan de krachtlijnen aan het parlement meegedeeld worden. Dit plan moet een globale en geïntegreerde aanpak van de veiligheid waarborgen en de samenhang verzekeren van het optreden van de politiediensten. Luidens artikel 92 van de wet wordt dit plan door de federale politie voorbereid en omvat het enerzijds, wat de federale politie betreft, de opdrachten en de prioritaire doelstellingen van de federale politie, bepaald door de twee ministers, en de wijze, waarop zij verwezenlijkt moeten worden, en anderzijds de verdeling van de personele en materiële middelen over de algemene directies en diensten. Het element van integratie schuilt in het feit dat ook de politiezones een veiligheidsplan, het zonale veiligheidsplan, moeten opstellen, dat luidens artikel 4 van de wet van 7 december 1998 rekening moet houden met het nationaal veiligheidsplan. De hoger genoemde zonale veiligheidsraad

bereidt het zonaal veiligheidsplan voor, dat eveneens jaarlijks opgesteld wordt, en evalueert er ook de uitvoering van.³⁰ Dit plan omvat luidens artikel 36 van de wet : 1) de prioritaire opdrachten en doelstellingen, vastgesteld door de burgemeesters en de procureur des Konings, elkeen wat zijn bevoegdheden betreft, die in een globale veiligheidsaanpak geïntegreerd worden, evenals de wijze, waarop deze opdrachten en doelstellingen bereikt zullen worden; 2) de capaciteit van de lokale politie die bestemd is voor de uitvoering van de opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie en die er voor moet zorgen dat deze opdrachten te allen tijde uitgevoerd kunnen worden, in het bijzonder de lokale opdrachten; 3) de bijdrage van de lokale politie in de uitvoering van de opdrachten van de federale aard; 4) de opdrachten en doelstellingen die eigen zijn aan een gemeente van de zone, die overeenstemmen met een budgettaire tussenkost van deze gemeente die de overeenkomstig de wet overeengekomen dotatie overschrijdt. Het zonaal veiligheidsplan wordt, na goedkeuring door de burgemeesters³¹ en de procureur des Konings, ter goedkeuring voorgelegd aan de ministers van binnenlandse zaken en van justitie.³² Weerom blijkt de idee van geïntegreerdheid.

Deze idee komt ten slotte nog naar voor uit de oprichting van twee nieuwe organen. De federale politieraad, opgericht bij artikel 6 van de wet, bevat onder meer burgemeesters en heeft in essentie tot taak advies te geven aan de ministers van binnenlandse zaken en van justitie en een globale evaluatie door te voeren van de werking en van de organisatie van de federale politie en van de lokale politiediensten, met name op basis van een jaarlijks rapport, opgesteld door de hoger genoemde algemene inspectie. Tevens geeft zij advies over het ontwerp van het nationaal veiligheidsplan.³³ Een adviesraad van burgemeesters wordt bij artikel 8 van de wet opgericht : elk reglementair besluit betreffende de lokale politie wordt door de minister van binnenlandse zaken voor advies voorgelegd aan deze raad.³⁴

³⁰ Art. 35 en 37 Wet 7 december 1998.

³¹ Aan te stippen valt dat de gedeelten van het zonaal veiligheidsplan die een weerslag hebben op de aangelegenheden die onder de bevoegdheid ressorteren van de gemeenteraad of van de politieraad, voor akkoord voorgelegd worden aan de gemeenteraad of, desgevallend, aan de politieraad (art. 37 lid 2 Wet 7 december 1998).

³² Na goedkeuring worden de gemeenteraden van de betrokken zone ingelicht over het goedgekeurde plan, met uitzondering evenwel van de gedeelten of gegevens die door de zonale veiligheidsraad als vertrouwelijk beschouwd worden (art. 37 lid 4 Wet 7 december 1998).

³³ Art. 7 Wet 7 december 1998.

³⁴ Zie inzake deze raad : K.B. 1 augustus 2000 tot aanwijzing van de leden van de adviesraad van burgemeesters, *B.S.* 5 augustus 2000; K.B. 26 september 2000 tot aanwijzing van de voorzitter en ondervoorzitter van de adviesraad van burgemeesters, *B.S.* 13 oktober 2000.

3. De creatie van de nieuwe politiestructuur : onverwacht en overbodig ?

De vraag rijst of de hierboven kort beschreven nieuwe politiestructuur, die manifest verschilt van de vroegere driedelige organisatiestructuur van het reguliere politiewezen, zomaar uit de lucht gevallen kwam. Wanneer wij de wet van 7 december 1998 zouden moeten samenvatten in twee woorden, zouden wij als kernelementen “fuseren” en “schaalvergroting” naar voor schuiven. Inderdaad wordt de nieuwe politieorganisatie, zoals aangestipt ingegeven door de idee van een betere service aan de burger, geboren vanuit een heel aantal fusies, waarbij die van de gemeentepolitie met de rijkswachtbrigades en die van de rijkswacht met de gerechtelijke politie bij de parketten (lees in het bijzonder : de B.O.B.'s met de gerechtelijke politie bij de parketten³⁵) de meest in het oog springende zijn. Tevens kan men door de creatie van de politiezones, basisconcept inzake de lokale politie, met recht en reden spreken van een schaalvergroting op het politieel vlak.

Kijken we naar de recente politiegiedenis dan moeten we vaststellen dat geleidelijk aan het pad geëffend werd voor deze twee bewegingen.³⁶ Vooreerst is het zo dat fusies maar interessant zijn voor de betrokken partijen én werkbaar zijn, indien de samenstellende delen een zekere gelijkwaardigheid hebben onder andere qua organisatiestructuur en inhoudelijke rijkdom. De jongste jaren kan niet anders dan vastgesteld worden dat de rijkswacht, de gemeentepolitie en de gerechtelijke politie ertoe gebracht werden fusioneerbaar te zijn.³⁸ Met name werd de rijkswacht gedemilitariseerd³⁹, waardoor het beheer van de minister van landsverdediging over dit korps werd overgeheveld naar de minister van binnenlandse zaken en deels naar die van justitie. De gerechtelijke politie werd een piramidale structuur aangemeten,

³⁵ Zie onder andere : B. DE RUYVER, “Anders en beter”, *De Standaard* 2 januari 2001.

³⁶ Die uiteindelijk ook resulteren in een grotere centrale, federale sturing van het politiewezen, ook op lokaal vlak (zie hoger voor voorbeelden), zonder dat hierbij een – dit concept wordt fel gecontesteerd – eenheidspolitie tot stand gebracht wordt.

³⁷ Zie hierover ook : *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1676/8, 21; *Hand. Kamer* 21 oktober 1998, 9764; L. DE WITTE, “Een repliek op de voordrachten” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (255), 256;

I.V.E., “Politiehervorming schatplichting aan Dutroux”, *De Standaard* 29 februari 2000; X., “Van champetter tot politiezone”, *De Standaard* 2 maart 2000.

³⁸ Deze evolutie lokte in het kader van de voorbereiding van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992 bij de parlementairen trouwens heel wat beroering op, omdat men er al een machtsgreep van het centrale niveau, meer bepaald van de minister van binnenlandse zaken, op het politiewezen in zag, die misschien zou leiden tot de creatie van een eenheidspolitie, die – tegen de achtergrond van de Belgische traditie van sterke lokale besturen – hevig gecontesteerd werd.

³⁹ Wet 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht en van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht en houdende demilitarisering van de rijkswacht, *B.S.* 26 juli 1991.

toen in 1991 het Koninklijk besluit werd uitgevaardigd, waarbij het commissariaat-generaal van de gerechtelijke politie opgericht werd.⁴⁰ Ondertussen werd de gemeentepolitie in aanzienlijke mate geprofessionaliseerd. Via Koninklijke en ministeriële besluiten werd tal van maatregelen getroffen om de werving, selectie en opleiding van het lagere en het hogere kader te verbeteren, dit terwijl de financiële mogelijkheden van deze politie verruimd werden om de materiële infrastructuur en de uitrusting van het korps te moderniseren.⁴¹ Ten tweede is de schaalvergroting in de politionele praktijk reeds meerdere jaren ingetreden. We verwijzen hierbij naar het feit dat het ministerie van binnenlandse zaken reeds in 1994 de samenwerking tussen verschillende korpsen van gemeentepolitie promootte.⁴² Typerend voor de schaalvergroting was echter vooral de beslissing van de regering in 1995 om, ter verbetering van de veiligheid van de burgers, het Belgische grondgebied per provincie in te delen in interpolitiezones, waarbinnen rijkswacht en gemeentepolitie volgens een zekere taakverdeling zouden samenwerken.⁴³ Aan deze voorbeelden moet uiteraard – op coördinerend vlak – de oprichting in elk gerechtelijk arrondissement van het vijfhoeksoverleg (in de nieuwe politiestructuur de zonale veiligheidsraad – cf. supra) tussen de drie reguliere politiediensten, de burgemeesters en de procureur des Konings gekoppeld worden. Dit overleg – net als een soortgelijk provinciaal overleg – kreeg destijds vorm in artikel 10 van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992.⁴⁴

Wanneer we dit alles overwegen, dienen we te stellen dat de nieuwe politiestructuur, zoals ze voorligt, een voortzetting is van een procédé dat al een hele tijd, met name sedert de jaren negentig van de twintigste eeuw, op gang was. In die zin is de creatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, alleszins niet onverwacht, zeker niet wanneer we de Belgische traditie van lokale autonomie en sterke lokale besturen in rekening brengen die – voorsnog ? – de creatie van een eenheidspolitie de weg verspert.⁴⁵ Wat wél onverwacht is, is het feit dat de politiehervorming – hoewel in de parlementaire voorbereiding initieel van een implementeringsproces van enkele jaren gesproken werd – in 1998 op een dermate snelle manier uitgeschreven werd en al even snel geïmplementeerd werd, namelijk tegen 1 januari 2001. Het komt ons voor dat hiermee een geleidelijk integratieproces van de drie voormalige reguliere politiediensten,

⁴⁰ K.B. 2 september 1991 betreffende het commissariaat-generaal van de gerechtelijke politie bij de parketten, *B.S.* 21 september 1991.

⁴¹ C. FIJNAUT, “Een nieuwe wetgeving : een nieuw bestel ?” in C. FIJNAUT en F. HUTSEBAUT (ed.), *De nieuwe politiewetgeving in België*, Antwerpen, Kluwer, 1993, (3), 7.

⁴² M.O. POL 47 16 september 1994 in verband met de intergemeentelijke politietsamenwerking, *B.S.* 24 september 1994.

⁴³ M.O. I.P.Z. 1 5 december 1995 houdende richtlijnen inzake de indeling van het grondgebied per provincie in interpolitiezones (I.P.Z.), *B.S.* 29 december 1995; M.O. I.P.Z. 4 houdende toelichting inzake de verdere uitbouw van de interpolitiezones, *B.S.* 21 juni 1996.

⁴⁴ *B.S.* 22 december 1992.

⁴⁵ L. DE WITTE, *l.c.*, 257-258.

dat in het begin van de jaren negentig op gang getrokken werd, afgebroken en gebruskeerd werd.

Een dergelijke (over ?)versnelling van een ontwikkelingsproces is enkel gewettigd, wanneer de omstandigheden daartoe nopen. De vraag rijst dan ook of dergelijke omstandigheden voorhanden waren. Het antwoord hierop is genuanceerd. Verscheidene parlementaire onderzoekscommissies,⁴⁶ opgericht in de nasleep van bepaalde schokkende gebeurtenissen,⁴⁷ stelden namelijk wel degelijk ernstige disfuncties vast inzake het politieel optreden. Zo stelde de in aansluiting op de aanslagen door de bende van Nijvel opgerichte parlementaire onderzoekscommissie die het onderzoek heeft ingesteld naar de manier, waarop de bestrijding van het banditisme en terrorisme georganiseerd is, in 1990 vast dat de wanverhoudingen tussen met name de rijkswacht en de gerechtelijke politie het onderzoek naar de bende van Nijvel – om het met de woorden van Fijnaut te zeggen - duchtig parten gespeeld hebben.⁴⁸ Meer bepaald stelde deze commissie, veelal de Bende-commissie I genoemd, vast dat de voortdurende belangentegenstelling tussen de rijkswacht en de gerechtelijke politie – zowel in structureel opzicht als op persoonlijk vlak – bij vlagen omsloeg in een verbeterde onderlinge strijd en dat de magistratuur niet in staat was hieraan te remediëren.⁴⁹ Niettegenstaande de goede bedoelingen van het van 5 juni 1990 daterende Pinksterplan I van de regering,⁵⁰ geformuleerd in reactie op de hiervoor vermelde bevindingen, werd door de zogenaamde commissie-Dutroux in 1997 opnieuw vastgesteld dat in het kader van de uitoefening van de opdrachten van gerechtelijke politie de samenwerking tussen de politiediensten, met name tussen de B.O.B.'s van de rijkswacht en de gerechtelijke politie bij de parketten een heikel punt blijft.⁵¹ Er waren met andere woorden – het bleek nogmaals in 1996 met het aan het licht komen van de affaire-Dutroux – wel degelijk redenen om op het einde van de twintigste eeuw een nieuw hoofdstuk aan te snijden in de reorganisatie van het politiewezen, met name de creatie van –het werd zo voorgesteld door de commissie-Dutroux,⁵² voorstel dat later overgenomen werd in het

⁴⁶ Zie voor een kort overzicht : *Parl. St. Kamer 1997-98*, nr. 1676/1, 1-3; *Parl. St. Kamer 1998-99*, nr. 1676/8, 11; I.V.E., "Politieherforming schatplichtig aan Dutroux", *De Standaard* 29 februari 2000, 2.

⁴⁷ Evenals bepaalde senaatscommissies.

⁴⁸ C. FIJNAUT, "Een nieuwe wetgeving : een nieuw bestel ?" in C. FIJNAUT en F. HUTSEBAUT (ed.), *De nieuwe politiewetgeving in België*, Antwerpen, Kluwer, 1993, (3), 5.

⁴⁹ C. FIJNAUT, "Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen" in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (13), 15-16.

⁵⁰ Afgedrukt in : C. FIJNAUT en K. LAUWAERT, *Het Belgische politiewezen. Wetgeving. Beleid. Literatuur*, 1997, 211-227.

⁵¹ Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak "Dutroux-Nihoul en consorten". Verslag namens de onderzoekscommissie, *Parl. St. Kamer 1996-97*, nr. 713/6, 109-110.

⁵² Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak "Dutroux-Nihoul en consorten". Verslag namens de onderzoekscommissie, *Parl. St. Kamer 1996-97*, nr. 713/6, 167-171.

Octopusakkoord van 23 mei 1998⁵³ en dat nog later in navolging van dit plan vastgelegd werd in de wet van 7 december 1998 – een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, concept dat zeker te verdedigen valt. De stap die men met de wet van 7 december 1998 én met de snelle implementatie van de nieuwe organisatiestructuur nam, is echter een te grote stap ineens : men gaat, in een paniecreactie op de ontsnapping van Marc Dutroux in april 1998,⁵⁴ als het ware onmiddellijk naar de eindmeet van een hervorming, die men in het begin van de jaren negentig goed op weg gezet had, maar waarvoor nog vele belangrijke tussenstappen genomen hadden moeten worden. Met name had men in eerste instantie moeten volstaan met de fusie van de gerechtelijke politie bij de parketten en de B.O.B.'s van de rijkswacht.⁵⁵ Luidens de aangestipte onderzoekscommissies bleken namelijk de problemen inzake het politieel optreden in de samenwerking tussen die beiden te liggen, “samenwerking” die zich in de loop der jaren ontwikkeld had tot een ware “guerre des polices”.⁵⁶ De problemen die zich stelden, situeerden zich derhalve in essentie op het vlak van de gerechtelijke politietaak,⁵⁷ niet op het vlak van de bestuurlijke politietaak. Met de reorganisatie, zoals ze vastligt in de wet van 7 december 1998, bestrijkt men echter niet alleen de eerstgenoemde taak, maar tegelijkertijd de tweede, met alle gevolgen vandien : in één klap betreft men namelijk niet alleen de gerechtelijke politie bij de parketten en de B.O.B.'s in de hervorming, met hierbij aansluitend de gerechtelijke overheden, maar tegelijkertijd ook alle bestuurlijke politieoverheden, met name de minister van binnenlandse zaken, alle burgemeesters, colleges van burgemeester en schepenen, gemeenteraden en provinciegouverneurs. Zoals we al aangaven, lijkt dit ons van het goede te veel. In dit opzicht is de hervorming, zoals we die nu kennen, overhaast. Deze conclusie is des te meer gewettigd, wanneer we overwegen dat de commissie-Dutroux de creatie van een geïntegreerde politiezorg, gestructureerd op twee niveaus, - terecht - als een algemene, dit is een op langere termijn te realiseren,⁵⁸ doelstelling naar voor schoof.⁵⁹

⁵³ Afdrukt in : C. FIJNAUT, F. GOOSSENS, F. HUTSEBAUT en D. VAN DAELE, *Het Belgische politiewezen. Wetgeving, beleid, literatuur inzake politie, bestuur en justitie*, 1999, 386-400.

⁵⁴ Men wou met een snel doordrukken van de politiehervorming het geschonden vertrouwen van de bevolking in politie en justitie herstellen (*Hand. Kamer* 21 oktober 1998, 9778).

⁵⁵ Zoals ook Fijnaut terecht aangeeft in een gesprek met De Standaard (L. VAN EYLEN, “Gebrek aan voorbereiding is angstaanjagend”, *De Standaard* 3 maart 2000, 2).

⁵⁶ Politieoorlog, die men met de hervorming in de kiem wou smoren, zonder hierbij over te gaan tot de creatie van een superrijkswacht (*Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1676/8, 41. Zie ook : *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1676/8, 12; *Hand. Kamer* 21 oktober 1998, 9748).

⁵⁷ Zie ook : B. DE RUYVER, “Anders en beter”, *De Standaard* 2 januari 2001.

⁵⁸ De commissie zet deze organisatievorm namelijk af tegen een aantal onmiddellijk te nemen maatregelen (Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak “Dutroux-Nihoul en consorten”. Verslag namens de onderzoekscommissie, *Parl. St. Kamer* 1996-97, nr. 713/6, 169-171).

⁵⁹ Ook het Octopusakkoord dat de bevindingen van de commissie-Dutroux overneemt, spreekt – hoewel het staat op een snelle implementatie – van een gefaseerde reorganisatie (FIJNAUT, C., GOOSSENS, F., HUTSEBAUT, F. en VAN DAELE, D., *o.c.*, 400).

Ons aanvoelen dat deze hervorming overhaast is doorgevoerd, brengt ons bij een ander ervaren, namelijk dat deze reorganisatie de burger te veel geld kost.⁶⁰ De hervorming ging namelijk gepaard met heel wat protest van de politionele ambtenaren die hun ongenoegen, voortspruitend uit een grote onzekerheid over hun toekomst, uitten over tal van elementen, onder andere op het vlak van jobinhoud en statuut, die nu eenmaal met een monsterwijziging gepaard gaan. De syndicaten van de gemeentepolitie, de rijkswacht en de gerechtelijke politie van de parketten deden hun werk uitstekend op het vlak van statuut. Zij konden namelijk bekomen, hierin uiteraard geholpen door het feit dat de regering de politiehervorming ten allen prijze op korte termijn wou realiseren,⁶¹ dat het tot stand te komen eenheidsstatuut^{62,63} zeer gunstig zal zijn voor de betrokken politieambtenaren.⁶⁴ Dit verhoogt uiteraard de kostprijs van de politiehervorming die – of zij nu gedragen wordt door het lokale dan wel het federale niveau – in essentie door de belastingbetaler, dit is de burger,⁶⁵ opgebracht zal moeten worden.⁶⁶ Wanneer we terugkoppelen aan wat we eerder stelden, namelijk dat de huidige politiehervorming te veel ineens wil realiseren, komt het ons onaanvaardbaar over dat deze reorganisatie zoveel kost.⁶⁷ ⁶⁸Op die manier wordt immers de burger, in wiens belang – zoals we

⁶⁰ Zie ook : K.B. 17 november 2000 houdende gedeeltelijke verdeling van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 18-60-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2000 en bestemd tot het dekken van allerhande uitgaven verbonden aan de politiehervorming, *B.S.* 12 december 2000.

⁶¹ Zo stelt huidig minister van justitie, destijds volksvertegenwoordiger, Verwilghen tijdens de voorbereiding van de wet van 7 december 1998 duidelijk dat de optie voor een eenheidsstatuut “zeer belangrijk is, vooral in het licht van de onrust die ter zake bij de betrokkenen op het terrein lijkt te bestaan” (*Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1676/8, 15-16). Zie ook kabinetsmedewerker politiehervorming Koekelberg die in een interview stelt dat men voor “een goed statutair comfort” wou zorgen “om de pijn van de verplichte fusie te verzachten” (B. DOBBELAERE, “De kwadratuur van de cirkel”, *De Standaard* 6 juli 2000, 4).

⁶² Dat actueel nog geen kracht van wet heeft. Er ligt wel een voorontwerp van Koninklijk besluit voor tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten. Het gaat hier om het zogenaamde mammoetbesluit.

⁶³ Artikel 119 van de wet van 7 december 1998 bepaalt dat het statuut voor alle politieambtenaren gelijk is, ongeacht of zij tot de federale politie of tot de lokale politie behoren. Hetzelfde geldt, per categorie, voor de hulpagenten van politie en het personeel van het administratief en het logistiek kader.

⁶⁴ In de voorbereidende werken op de wet van 7 december 1998 wordt gesproken van “voor een keer een financiële nivellering naar boven” (*Hand.* Kamer 21 oktober 1998, 9766-9767).

⁶⁵ Cf. het bericht in de kranten dat een flink aantal gemeenten al belastingverhogen voorbereidt, omdat deze gemeenten vrezen dat zij de in aantocht zijnde nieuwe pensioenregeling, die gunstiger wordt voor de politiebeambten, zullen moeten dragen (G. TEG., “Pensioen politie baart gemeenten zorgen”, *De Standaard* 23, 24 en 25 november 2000).

⁶⁶ Frank De Moor wijst er terecht op dat enkel al de implementatie van het nieuwe (op til zijnde) politiestatuut bepaalde zones/gemeenten veel geld zal kosten. Bovendien dwingen de in het ontwerp van mammoetbesluit voorgestelde nieuwe regels (er worden 32 in plaats van 24 verlofdagen voorgesteld, de 17 feestdagen vallen voortaan buiten de dienstregeling, de werkweek mag maximum 51 uren duren, er komt een nieuwe regeling inzake de ziektenverloven en men moet vormingssessies en schietoefeningen (kunnen) volgen), uiteraard bij inwerkingtreding ervan, bepaalde zones/gemeenten tot het aanwerven van extra-personeel, wat een meerkost zal veroorzaken (F. DE MOOR, “Dat wordt niks”, *Knack* 25 oktober 2000, 35).

⁶⁷ Deze kwestie hield het parlement ook wel bezig tijdens de voorbereiding van de wet van 7 december 1998 (*Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1676/8, 35).

aangaven - de politiehervorming net uitgedacht werd, slachtoffer van de reorganisatie, althans op financieel vlak.

We stippen ten slotte aan dat de wetgever in zijn hervormingsdrift wel niet erg consequent geweest is. De creatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, had de wetgever – als hij dan toch radicaal wil hervormen - ertoe moeten brengen op lokaal vlak een twintigtal politiezones⁶⁹ tot stand te brengen in plaats van de 196 politiezones die nu gecreëerd werden. Opdat de geïntegreerde politiedienst werkzaam zou kunnen zijn, dient er namelijk op toegezien te worden dat bijvoorbeeld de lokale politiediensten de federale politiediensten niet zullen overstelpen met bijstandsvragen. De lokale politiediensten dienen derhalve over afdoende middelen te beschikken om hen toe te laten hun opdracht aan te kunnen, namelijk het verzekeren van “de basispolitiezorg, meer bepaald alle opdrachten van bestuurlijke politie en gerechtelijke politie die nodig zijn voor het beheren van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van de politiezone, evenals het vervullen van sommige politieopdrachten van federale aard.”⁷⁰ Een lager aantal politiezones zou ons inziens meer garant staan voor de realisatie op lokaal niveau van deze taken : er zouden namelijk per politiezone meer middelen voorhanden zijn dan in een structuur met 196 zones.⁷¹ Bovendien is het zo dat een dergelijke hoeveelheid van politiezones – het Octopusakkoord van 23 mei 1998 legt trouwens die verplichting op⁷² - de noodzaak genereert van allerhande afspraken tussen de verschillende politiezones.⁷³ Een reductie van het aantal politiezones zou ook die noodzaak die voluntaristisch ingevuld wordt, doen afnemen, wat de geïntegreerdheid van de politiezorg ten goede

⁶⁸ Illustratief voor de enorme kostprijs van de hervorming is dat de regering – hiertoe verplicht door de belofte van minister van binnenlandse zaken Duquesne dat de hervorming de gemeenten niets extra mag kosten (F. VERHOEST, “Minimumbezetting bij politie vormt politieke doorbraak”, *De Standaard* 2 november 2000, 1) – 18,5 miljard (blijkbaar recent nog verhoogd met 1 miljard) bedeeft aan de lokale politiekorpsen, opdat die hun werkingskosten (onder andere de loonsverhogingen) zouden kunnen dragen (B.B.D., “Hoeveel krijgt elke gemeente?”, *De Standaard* 31 oktober 2000; X., “18,5 miljard voor lokale politie”, *De Standaard* 1 november 2000; X., “Regering trekt miljard meer uit voor politiehervorming”, *Het Laatste Nieuws* januari 2001).

⁶⁹ Cf. Nederland, waar sinds de politiewet van 1993 het hart van de regionale politieorganisatie gevormd wordt door 25 regionale politiekorpsen en één korps landelijke politiediensten. Tevoren bestond die structuur uit 148 gemeentelijke politiekorpsen en het korps rijkspolitie. Omwille van de vaststelling dat de criminaliteit steeg, dat de mobiliteit toenam en dat de uitvoeringskosten sterk opliepen, besloot men – ter modernisering van het politieapparaat – de politie in een grootschaligere organisatiestructuur te gieten (D. ELZINGA, “Het politiebestedel” in C. FIJNAUT, E. MULLER en U. ROSENTHAL (ed.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn, Samson, 1999, (45), 46).

⁷⁰ Art. 3 lid 2 Wet 7 december 1998.

⁷¹ Zie ook in deze zin : F. DE MOOR, *l.c.*, 35; L. VAN EYLEN (in een vraaggesprek met Cyrille Fijnaut), *l.c.*, 2; F. VERHOEST, “Reorganisatie van veiligheidskorpsen is in België nooit planmatig voorbereid. Politie-experiment op en top Belgisch”, *De Standaard* 4 en 5 maart 2000, 3.

⁷² C. FIJNAUT, F. GOOSSENS, F. HUTSEBAUT en D. VAN DAELE, *o.c.*, 389.

⁷³ Zie hierover : *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/1, 112.

zou komen.⁷⁴ Dit alles weloverwogen, is de politiehervorming naast, hoewel niet overbodig, overhaast en tegelijkertijd onvoltooid.

4. De aanpak van de reorganisatie : kiemdragend voor problemen ?

Het overhaast karakter van de politiehervorming, zowel op het vlak van de formulering van de betreffende wet als op het vlak van de implementatie ervan, maakt dat het hervormingsproces niet verliep volgens het boekje. Een monsterreorganisatie, zoals we die nu gekend hebben en – op lokaal vlak – nog steeds kennen, dient namelijk in principe – het is de logica zelf – gefaseerd aangepakt te worden. Men had namelijk eerst de premissen moeten scheppen, noodzakelijk voor een hervorming, lees fusie, waarna pas in een finaal stadium – als het ware in één penntrek – de integratie het hervormingsproces zou bezegelen. Meer bepaald had men – naast de onmiddellijke fusie van de B.O.B.'s en de gerechtelijke politie bij de parketten – veel beter de drie voorheen bestaande reguliere politiekorpsen qua mentaliteit, infrastructuur, opleiding en statuut op een eenheidsniveau gebracht, om pas daarna – dit zou uiteraard jaren in beslag nemen – de juridische integratie door te voeren. Het is trouwens deze logische gang van zaken die in Nederland gevolgd werd bij de aldaar in 1993 gefinaliseerde politiehervorming.⁷⁵ Een dergelijke gang van zaken zou alleszins de kostprijs van een dergelijke massale hervorming als de reorganisatie van het reguliere politiewezen evenredig over de tijd spreiden. Wat meer en belangrijker is, het zou de toch wel grote mentaliteitsverschillen (we mogen toch niet vergeten dat de politiehervorming vooral ingegeven werd door de wens de rivaliteit tussen de rijkswacht en de gerechtelijke politie bij de parketten weg te werken) tussen de gemeentepolitie, de rijkswacht en de gerechtelijke politie bij de parketten uitvlakken en het zou de betrokkenen geleidelijk doen wennen aan een nieuwe arbeidssetting : uiteraard werkt dit alles integratie-bevorderend.

Het parlement gaf trouwens – en dit gedurende de ganse voorbereiding van de wet van 7 december 1998 - aan dat de eenmaking van met name het statuut en de opleiding van de in de hervorming betrokken politiebeambten essentieel is, opdat de hervorming werkbaar zou zijn. Meer nog : in het verslag namens de bijzondere commissie belast met het onderzoek van het betreffende wetsvoorstel wordt expressis verbis gesteld dat “het onontbeerlijk is dat de

⁷⁴ De Witte wijst in dit kader op de noodzaak aan netwerkvorming en aan samenwerking tussen de zones binnen een groter geheel, het politicarrondissement (L. DE WITTE, *l.c.*, 262-263). Hij toont zich dan ook geen tegenstander van minder politiezones, verstaan zijnde dat hij van oordeel is dat – gelet op het vasthouden aan de lokale autonomie – men in de huidige constellatie niet anders kon dan om en bij de 200 politiezones te creëren (L. DE WITTE, *l.c.*, 260).

⁷⁵ We dienen hierbij aan te stippen dat zelfs het reeds hoger genoemde Octopusakkoord dat toch als blauwdruk voor de politiehervorming geldt, een gefaseerde integratie vooropstelt (C. FIJNAUT, F. GOOSSENS, F. HUTSEBAUT en D. VAN DAELE, *o.c.*, 400).

hierna volgende zaken vastgelegd worden voor het instellen van de nieuwe structuur ... : het (geleidelijk) invoeren van een gemeenschappelijk statuut.”⁷⁶ De toenmalige minister van binnenlandse zaken Van den Bossche bevestigde trouwens dat “zoals sommige sprekers trouwens hebben aangegeven,⁷⁷ de nieuwe politiestructuren pas zullen kunnen worden verwezenlijkt, nadat een eenheidsstatuut werd uitgewerkt, zodat aan alle personeelsleden de nodige garanties kunnen worden geboden.”⁷⁸ Gelijkaardige opmerkingen werden geformuleerd inzake de basisopleiding.⁷⁹ We dienen echter vast te stellen dat, hoewel ondertussen de nieuwe politiestructuur – althans op federaal vlak – sedert 1 januari 2001 operationeel is, er enerzijds nog geen eenheidsstatuut is⁸⁰ en anderzijds de actueel bestaande politiescholen nog steeds geen instructies gekregen hebben op het vlak van opleiding.⁸¹ Met andere woorden op zeker moment heeft het parlement, in een sfeer van wetgevingsdrift,⁸² toch de hervormingswet van 7 december 1998, met de daarbij horende timing van implementatie, goedgekeurd, zonder dat de premissen hiervoor, waarvan men de vervulling als essentieel beschouwde voor het welslagen van de reorganisatie, gerealiseerd worden.⁸³ Van een contradictie in de parlementaire praktijk gesproken ! Dit ware nog geen ramp, indien er aan deze gang van zaken niet al te veel nadelen verbonden waren. Deze nadelen zijn er ons inziens echter wel. Vooreerst is het zo dat het uitblijven van een

⁷⁶ *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1676/8, 3-4.

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld : *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/1, 8; *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1676/8, 20, 31 en 33; *Hand. Kamer* 21 oktober 1998, 9744-9745, 9750, 9762-9763, 9766, 9768, 9772-9773, 9777-9778 en 9785.

⁷⁸ *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1676/8, 40.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld : *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/1, 8; *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1676/8, 24, 33 en 37; *Hand. Kamer* 21 oktober 1998, 9744, 9746, 9750, 9761, 9763, 9766, 9773 en 9777-9778.

⁸⁰ Zoals reeds aangegeven, ligt er wel een ontwerp ter zake neer, maar dit is uiteraard nog vatbaar voor wijziging. Wel werd ondertussen reeds een tuchtstatuut tot stand gebracht (Wet 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, *B.S.* 16 juni 1999, waarvan ondertussen artikel 25 dat de betrokkene verplichtte tot medewerking aan een tuchtonderzoek jegens hem, door het Arbitragehof op 26 januari 2000 nietig verklaard werd (I.V.E., “Politiemensen niet verplicht zichzelf te beschuldigen”, *De Standaard* 27 en 28 januari 2001)).

⁸¹ Cf. B. DOBBELAERE, “Politieherforming heeft Pyreneeënrit afgewerkt. Parijs ligt enkele cols verder. Hervorming wacht nog vele uitdagingen”, *De Standaard* 6 juli 2000, 4.

⁸² Hierbij mogelijk geïnspireerd door de idee van de “nieuwe politieke cultuur” die soms neerkomt op “U vraagt, wij draaien”. Het parlement – en de regering – ging er op zeker moment blijkbaar vanuit dat de bevolking snel een nieuwe politiestructuur wou. We zijn het echter eens met SP-volksvertegenwoordiger Van Gheluwe die stelt dat : “Al heeft het verleden bewezen dat een hervorming noodzakelijk is, ligt de bevolking hoegenaamd niet wakker van de omschrijving, de inkleding ervan; als ze maar efficiënt is en meer veiligheid garandeert” (*Hand. Kamer* 21 oktober 1998, 9778). Het komt ons dan ook voor dat de regering en het parlement het signaal van de bevolking correct hadden moeten vatten en de gerechtelijke politie bij de parketten en de B.OB.’s hadden moeten fusioneren, waarna men de noodzakelijke voorwaarden voor een verdere integratie had moeten creëren om ten slotte – na de noodzakelijke tijd – de nu in ijlt tempo gerealiseerde hervorming te finaliseren.

⁸³ Rosseel geeft aan dat het de bedoeling is dat alle aspecten van het personeelsstatuut voor iedereen die lid is van de politie, op 1 april 2001 eerstkomend van kracht worden (P. ROSSEEL, “De vliegende etappe”, *Vigiles* 2000, afl. 5, (145), 149).

eenheidsstatuut, ook na de inwerkingtreding van de hervorming, niet bevorderlijk is voor de gemoedstoestand en de actuele motivatie van de betrokken politiebeambtenaren die niet zeker zijn over hun inschaling in het nieuwe politiesysteem. Misschien is de daling van het aantal opgestelde processen-verbaal die recent vastgesteld werd, hiervoor wel illustratief. Mogelijk wordt deze situatie wel rechtgetrokken op het moment dat het eenheidsstatuut – uiteindelijk – in werking zal treden. Kwestie is wél dat deze situatie ondertussen niet écht bevorderlijk is voor de veiligheid van de burger. Nochtans werd net dit door de hervorming beoogd. Erger lijkt het ons dat ondertussen de uniforme opleiding nog niet vastgelegd werd. Dit maakt dat de gelijkstemming van de nieuw binnenkomende politiebeambten verdaagd wordt. Dit betekent dat de verschillende mentaliteiten, zoals die bestonden tussen de gemeentepolitie, de rijkswacht en de gerechtelijke politie bij de parketten, in stand gehouden worden.⁸⁴ Zoals we hoger reeds aangaven, werd het in het belang van een efficiënter politie-apparaat en een grotere veiligheid voor de burger nochtans noodzakelijk geacht deze verschillen uit te vlakken. Wanneer we hierbij nog overwegen dat – er werd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 december 1998 meermaals op gewezen⁸⁵ – het nog een generatie agenten en officieren zal duren, alvorens de nieuwe politie zal functioneren volgens de nieuw op te leggen normen, is het totaal onoirbaar dat men dit aanpassingsproces kunstmatig vertraagt door de creatie van een uniforme opleiding uit te stellen.

Het komt ons dan ook voor – gelet op het voorgaande – dat men niet geopteerd heeft voor de best mogelijke en meest logische aanpak van de reorganisatie van het politiewezen. Men heeft integendeel gekozen voor een totaal omgekeerde fasering, als men al van een fasering kan spreken. Men heeft met name eerst het wetgevend kader vastgelegd voor de nieuwe politiestructuur, om zich pas achteraf te bezinnen over de implementatie ervan. Met andere woorden men is pas na stemming en publicatie van de wet gaan nadenken over eventuele problemen van het nieuwe kader, dat - laten we wel wezen – op papier logisch in mekaar steekt en ingegeven is door een bepaalde alleszins verdedigbare visie. De gehanteerde aanpak is ons inziens behept met drie illogismen.

Vooreerst is het evident dat bij een hervormingsbeweging van een omvang als de politiereorganisatie het van belang is dat ter zake een rustige sfeer tot stand komt. We gaven al aan dat er op dit vlak wel wat schort door het uitblijven van een eenheidsstatuut, met name door het uitblijven van zekerheid omtrent de inschaling. Er is echter meer. Men heeft met de benoemingen van de leidinggevende federale politiefunctionarissen, de zogenaamde primo-benoemingen, gewacht tot vlak voor de inwerkingtreding van de nieuwe

⁸⁴ Cf. *Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1676/8, 35, waar gewezen wordt op het belang van een (voor)spoedige dialoog tussen de in de integratie betrokken korpsen.

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld : *Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1676/8, 37; *Hand.* Kamer 21 oktober 1998, 1976 en 9777.

politiestructuur op 1 januari 2001.⁸⁶ Op 1 februari 2001 is zelfs de toestand dat negen van de zeventwintig bestuurlijke directeurs-coördinator nog niet benoemd zijn.⁸⁷ Dit houdt natuurlijk in dat een zekere ongerustheid lange tijd in stand gehouden wordt in hoofde van de potentiële kandidaten, maar tevens in hoofde van de lagere kaders. Tevens – en dit is ons inziens onaanvaardbaar – betekent het dat de nieuwe federale politieleiders pas na de inwerkingtreding van de nieuwe organisatiestructuur of althans pas vlak ervoor de kans kregen hun visie te ontwikkelen en hun aantreden en de operationalisering van hun korps voor te bereiden. Men creëert derhalve opnieuw een vertragend element in de politiestructuur, te wijten aan het feit dat men – we gaven het hoger aan – te snel wil hervormen, wat maakt dat men te veel dingen in een tijd moet doen. Men dient er zich voor te hoeden dat niet dezelfde fout gebeurt op lokaal vlak, waar de zonechefs nog aangesteld dienen te worden. In de wetenschap dat de huidige minister van binnenlandse zaken stelt dat de lokale politie in haar totaliteit geïnstalleerd moet zijn tegen 1 januari 2002, wordt derhalve best zo snel mogelijk werk gemaakt van de benoemingen ter zake.

Een tweede illogisme komt voort uit het feit dat men wat de lokale politie⁸⁸ betreft proefprojecten opstart – men spreekt van pilootpolitiezones⁸⁹ -, waaruit

⁸⁶ Wat manifest in strijd is met de memorie van toelichting bij de wet van 7 december 1998, waarin gesteld wordt dat de eerste aanwijzingen voor de sleutelfuncties van de federale politie en de lokale politiekorpsen, moeten gebeuren voor het werkelijk instellen van de nieuwe structuren (*Parl. St. Kamer 1997-98*, nr. 1676/1, 117-118). Zie voor wat betreft de primo-benoemingen : K.B. nr. 705 4 december 2000 aanwijzing voor de betrekking van commissaris-generaal van de federale politie, *B.S.* 6 december 2000; K.B. nr. 706 4 december 2000 aanwijzing voor de betrekking van inspecteur-generaal van de federale politie en van de lokale politie, *B.S.* 6 december 2000; K.B. nr. 714 19 december 2000 aanwijzingen voor de betrekking van directeur-generaal en van adjunct-directeur-generaal van de federale politie, *B.S.* 21 december 2000.

⁸⁷ B.B.D., “Politiedirecties nog niet ingevuld”, *De Standaard* 30 en 31 december en 1 januari 2001, 4; B. DOBBELAERE, “Federale politie niet ‘gesloten wegens reorganisatie’”, *De Standaard* 31 januari 2001, 2. Aan te stippen valt trouwens dat de wel reeds doorgevoerde benoemingen gepaard gingen met heel wat heisa, onder andere omtrent de taalgroep, waartoe de Brusselse gerechtelijke directeur moet behoren (P.D.B. en B.V.P., “Brusselse politiechef moet tweetalig zijn”, *De Standaard* 11 januari 2001; M.E., “Vlaming wordt baas Brusselse politie”, *De Standaard* 13 en 14 januari 2001), omtrent het niet-slagen van een aantal hoog aangeschreven politiefunctionarissen in de betreffende benoemingsexamens (S.D.B., “Toch herexamen voor gezakte officieren”, *De Standaard* 13 en 14 januari 2001; L. VAN EYLEN en H. DE WIT, “Commissaris-generaal Herman Fransens vraagt ‘oplossing’ aan minister Antoine Duquesne. Helft rijkswachtkolonels zakt voor examen”, *De Standaard* 3 januari 2001) en omtrent de taalevenwichten en de verdeling van posten aan ex-rijkswachters, ex-gerechtelijke politiefunctionarissen en ex-gemeentepolitiefunctiefunctionarissen inzake de toposities in de federale politiestructuur (P.L.A. en B.B.D., “Topfuncties federale politie verdeeld”, *De Standaard* december 2000; P.L.A. en B.B.D., “Eerste klacht tegen nieuwe politiebazen”, *De Standaard* 16 en 17 december 2000).

⁸⁸ Voor wat de federale politie betreft werd niet eens in een testfase voorzien. Men kan uiteraard stellen dat de pragmatische aanpak van de voormalige rijkswacht, die de kern uitmaakt van de nieuwe federale politie, de nodige waarborgen in zich draagt voor een vrij gestroomlijnde werking. Het komt ons nochtans voor dat het niet overbodig was ook hier de mogelijkheid tot een testing te voorzien, omdat enerzijds in de nieuwe federale politie de toch moeilijke verhoudingen tussen de gerechtelijke politie bij de parketten en de rijkswacht weggewerkt moeten worden en anderzijds er toch een bepaalde wisselwerking met het lokale niveau gecultiveerd zal moeten worden.

men lering kan trekken tegen de inwerkingtreding van de lokale politie, zoals gezegd voorzien op 1 januari 2002. Uiteraard bestaat geen enkel bezwaar tegen dergelijke initiatieven. Wat hierbij echter ons inziens een probleem vormt, is het feit dat de vooropgestelde implementatiedatum wel heel erg dichtbij ligt, wanneer men overweegt dat de eerste pilootprojecten pas opgestart werden in de tweede helft van 2000. We stellen ons dan ook de vraag of men met de projecten wel tijdig de nodige vaststellingen kan doen en vooral of men wel tijdig – dit is voor 1 januari 2002 – de nodige aanpassingen kan realiseren, zowel op operationeel vlak als desgevallend op wetgevend vlak. Het uitvoeren van een proefproject is namelijk geen sinecure : de pilootpolitiezones moeten namelijk tal van heikele punten onderzoeken en afwegen. Dit blijkt onder andere duidelijk uit de persconferentie die op 2 oktober 2000 gehouden werd ter gelegenheid van de start van het Leuvense pilootproject. Zo heeft dit project de volgende doelstellingen : “Een gefaseerde geïntegreerde werking tot stand brengen tussen de aanwezige politiediensten door : het voorbereiden van een algemene en personeelsformatie voor de toekomstige politiezone; het verstrekken van de nodige opleidingen aan het personeel van de rijkswacht en de gemeentepolitie, met vooral aandacht voor de geweldsbeheersing, de informaticatoepassingen en het gebruik van het materiaal; het uitwerken van een tussentijdse oplossing inzake infrastructuur; het bepalen en uitwerken van de items, waar integratie in het raam van een pilootproject aangewezen is, alsook de draagwijdte en de fasering ervan; in het raam van dit project bij te dragen tot een beter inzicht inzake de toekomstige samenwerking met de federale component en opsommen van de verschillende “op te lossen” problemen in het raam van de geplande integratie.” De aanpak die hiervoor te Leuven vooropgesteld wordt, is een aanpak op basis van drie sporen, te weten : organisatie, personeelsbestand en operationele werking van het lokale korps; het human-resources-management, te weten de personeelsbegeleiding en de vorming; de infrastructuur en de middelen, evenals de financiële weerslag ervan.⁹⁰ Met andere woorden, in een dergelijk pilootproject zijn talrijke elementen te onderzoeken en indien ze eventueel problematisch zijn, is er, gelet op de inzake lokale politie door de minister van binnenlandse zaken opgelegde timing, bitter weinig tijd om eraan te verhelpen.

Ten derde stellen we vast dat het ganse begeleidingsproces van de politiehervorming op een allerminste continue manier georganiseerd werd en wordt. Bij Koninklijk besluit van 8 juni 1998 – in een periode dat men nog het principe van de weg van de geleidelijkheid van de hervorming huldigde – werd

⁸⁹ Zie ter zake : M.O. PZ1 10 april 2000 Opstart lokale politie – Verdere uitwerking geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus, B.S. 16 mei 2000; M.O. PZ4 4 juli 2000 betreffende de aansprakelijkheidsregeling naar aanleiding van de geïntegreerde werking in de politiezones, B.S. 25 juli 2000; M.O. ZPZ6 29 augustus 2000 betreffende de voortgangsrapportering van de pilootpolitiezones, B.S. 20 september 2000; M.O. ZPZ9 7 november 2000 Politiehervorming. Richtlijnen inzake de verdere fasering van de start van de lokale politie, B.S. 25 november 2000; M.O. ZPZ12 22 december 2000 betreffende het algemeen raam- en werkingskader van de pilootpolitiezones, B.S. 25 januari 2001.

⁹⁰ Zie voor dit alles : X., *Politiezone Leuven. Opvolging verzekerd !* s.l., 2 oktober 2000.

destijds een ambtelijke werkgroep, de zogenaamde werkgroep De Witte, opgericht die belast werd met “het uitwerken van de maatregelen en met het opstellen van de wettelijke teksten tot uitvoering van het akkoord over de politiehervormingen.”⁹¹ Concreet kreeg deze werkgroep onder meer de volgende opdrachten toebedeeld : het voorbereiden van alle wetteksten inzake de reorganisatie van de politiediensten; het uitwerken van een eenvormig statuut voor het geheel van de politieambtenaren; het voorbereiden van de diverse uitvoeringsbesluiten; het ramen van de kosten voor de federale staat in het kader van het nieuwe politiebestedel; het uitwerken van de normen en regels om de uitrusting, de opleiding en de vorming van de politiediensten eenvormig te maken of op elkaar af te stemmen; het uitwerken van de normen en standaarden inzake politiewerking.⁹² Toen de nieuwe regering aantrad, werd – in een sfeer van geloof in de nieuwe politieke cultuur en gedreven door de absolute wil de politiehervorming tegen 1 januari 2001 (althans voor wat het federaal niveau betreft) operationeel te maken – op instigatie van de nieuwe minister van binnenlandse zaken Duquesne bij Koninklijk besluit van 25 januari 2000 de werkgroep De Witte, hoewel die enorm veel werk verzet had, afgeschaft.⁹³ Dit maakt een eerste element van discontinuïteit in de voorbereiding en de begeleiding van de politiehervorming uit.⁹⁴ In opvolging van de werkgroep De Witte werd bij Koninklijk besluit van 23 mei 2000 besloten tot oprichting van een begeleidingscomité, voorgezeten door de minister van binnenlandse zaken en vergaderend in aanwezigheid van de minister van justitie, dat de diverse beslissingen dient voor te bereiden die door de genoemde ministers genomen moeten worden in het kader van de politiehervorming.⁹⁵ Tegelijkertijd werd beslist tot het oprichten van werkgroepen, met daarin onder meer vertegenwoordigers van de drie traditionele reguliere politiediensten. Deze werkgroepen werden, onder het gezag van de minister van binnenlandse zaken, belast met het voorbereiden en uitwerken van de voor de politiehervorming noodzakelijke uitvoeringsbesluiten en met het voorbereiden van de te nemen maatregelen, met inbegrip van de overgangsmaatregelen. Ze werden belast met alle noodzakelijke voorbereidende taken, zoals onder meer de studie van de diverse te nemen maatregelen, het instellen en het opvolgen van onderzoeken en pilootprojecten, het verzamelen van een documentatie en het opvolgen van de

⁹¹ Art. 1 K.B. 8 juni 1998 tot instelling van een ambtelijke werkgroep politiehervormingen, *B.S.* 23 juni 1998.

⁹² Art. 2 K.B. 8 juni 1998.

⁹³ K.B. 25 januari 2000 tot afschaffing van de ambtelijke werkgroep politiehervormingen, *B.S.* 5 februari 2000. Dit besluit geeft als motivering van de afschaffing het volgende aan :

“Overwegende dat de voortzetting van de uitvoering van de wet van 7 december 1998 ... een nauwere betrokkenheid vergt van enerzijds de verantwoordelijke ministers en anderzijds de bij de hervorming van de politiediensten betrokken korpsen; overwegende dat in de plaats van de ambtelijke werkgroep zich derhalve thans eerder een werkmethodologie opdringt die voormelde partijen nauwer en op een bestendige basis bij het hervormingsproces betreft”.

⁹⁴ Zie hierover : L. VAN EYLEN, “Rijkswacht verdwijnt, rijkswachters blijven”, *De Standaard* 29 februari 2000, 2.

⁹⁵ Art. 2 K.B. 23 mei 2000 tot instelling van een werkstructuur met het oog op de uitvoering van de politiehervorming, *B.S.* 25 juli 2000 (err., *B.S.* 2 augustus 2000).

werkzaamheden van de experten en andere personen met een tijdelijke opdracht.⁹⁶ Bij ministerieel besluit van 3 juli 2000 werden dan tien dergelijke werkgroepen opgericht die zich respectievelijk met de volgende deelaspecten van de politiehervorming zouden bezig houden : structuur en werking van de lokale en federale politie; veiligheidsplannen; infrastructuur en uitrusting; telematica; recrutering, selectie en vorming; statuten; interne en externe controle; begroting; algemeen beheer van de politiediensten; overgangsmaatregelen.⁹⁷ Gelet op de datum van dit laatste besluit kan alleen maar – weerom – vastgesteld worden dat men toch wel erg laat, anderhalf jaar na datum van publicatie van de wet van 7 december 1998 in het Belgisch staatsblad en een half jaar voor de inwerkingtreding van die wet, kernelementen⁹⁸ inzake de politiehervorming gaat bestuderen, elementen die men beter vooraf geobserveerd en geanalyseerd had. Men had minstens genoeg tijd moeten voorzien om de bevindingen die de werkgroep(en) zou(de)n (moeten) doen te verwerken alvorens de nieuwe politiestructuur geïmplementeerd zou worden. Recent, met de inwerkingtreding van de federale politie, staakten – naar verluid - de tien werkgroepen – heeft dit misschien te maken met cultuurverschillen tussen de drie vroegere reguliere politiekorpsen, vertegenwoordigd in de werkgroepen ? - hun werkzaamheden.⁹⁹ Sedertdien neemt de federale politie de verdere uitvoering van de politiehervorming in handen.¹⁰⁰ Men kan hier spreken van een tweede moment van discontinuïteit in de voorbereiding en de begeleiding van de hervorming. Hoewel vanuit een oogpunt van efficiëntie heel veel te zeggen is voor deze laatste evolutie, draagt deze nieuwe stap echter ook potentiële problemen in zich. Gaat namelijk de lokale politie in oprichting zich niet bevoegd voelen door de reeds opgerichte federale politie ? Gaat dit niet leiden tot een frustratiegevoel bij de lokale politie, wat dan weer zou kunnen leiden tot een nieuwe *guerre des polices*, maar dan in een ander kleedje ? De mogelijkheid is des te reëler door het feit dat de federale politie reeds in werking is, wat haar op operationeel vlak een voorsprong geeft op de lokale politie¹⁰¹ die nog gerealiseerd moet worden.¹⁰² Het vooruitzicht op een politie

⁹⁶ Art. 3 K.B. 23 mei 2000.

⁹⁷ M.B. 3 juli 2000 tot instelling van de werkgroepen belast met de uitvoering van de politiehervorming en tot aanstelling van de voorzitters ervan, *B.S.* 25 juli 2000.

⁹⁸ Neem werkgroep 10 die de overgangsmaatregelen zou moeten uittekenen. Het is de enige werkgroep die (trouwens blijkbaar voor het eerst) enigszins bezig is met de vorming van een nieuwe politiecultuur (F. DE MOOR, *l.c.*, 38). Nochtans werd de politiehervorming in essentie ingegeven door (cultuur)verschillen tussen de drie vroegere reguliere politiediensten (inzonderheid tussen de rijkswacht en de gerechtelijke politie bij de parketten (I.V.E., “Water en vuur verzoenen”, *De Standaard* 29 februari 2000, 2). Het is onbegrijpelijk dat men de aanpak van een dergelijk belangrijk aspect uitstelt tot omzeggens de vooravond van de implementatie van de hervorming.

⁹⁹ De meeste werkgroepen werden in de pers – al dan niet terecht - een brevet van onvermogen toegekend (zie onder andere : F. DE MOOR, *l.c.*, 36-38).

¹⁰⁰ B. DOBBELAERE, “Federale politie niet ‘gesloten wegens reorganisatie’”, *De Standaard* 31 januari 2001.

¹⁰¹ Die trouwens actueel moet leven met de ambigue toestand dat enerzijds de wet van 7 december 1998 vrijwel integraal in werking is sedert 1 januari 2001, zodat alle daarin figurerende instanties dienen opgericht te worden, en dat anderzijds de lokale politie nog niet geïmplementeerd is.

met twee snelheden is niet erg bemoedigend,¹⁰³ wanneer we dit afzetten tegen de mogelijkheid van nieuwe conflictvorming, ditmaal tussen het lokaal en het federaal niveau van de geïntegreerde politie.

5. Enkele inhoudelijke bedenkingen bij de wet inzake de politiehervorming

In het voorgaande gaven wij aan dat de snelheid, waarmee de wetgever de politiehervorming doorvoerde, en de toch wel vreemdsoortige aanpak en begeleiding van deze reorganisatie kiemdragend kunnen zijn voor ernstige problemen. Dit zou niet het geval zijn, mocht de wet van 7 december 1998, waarin de nieuwe politiestructuur ingebed is, perfect zijn. Hoewel – we gaven het reeds aan – een reorganisatie zich althans partieel (zie hoger) opdrong, het concept van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, en een geïntegreerde benadering van de veiligheid perfect verdedigbaar zijn én de nieuwe structuur er op papier en vanuit een theoretisch oogpunt logisch uit ziet is de wet van 7 december 1998 niet kritiekloos. In het bestek van deze bijdrage stippen we een aantal fundamentele kritieken aan, waarvoor de wetgever en de regering – ondanks het verstomde protest van de politiebeamten¹⁰⁴ – niet blind mogen zijn.¹⁰⁵

¹⁰² Zie ter zake : M.O. ZPZ11 21 december 2000 betreffende de instelling van de lokale politie. Bestuurlijke aspecten, B.S. 29 december 2000.

¹⁰³ Zie hierover ook : F. VERHOEST, “Deze politiehervorming mag niet mislukken”, *De Standaard* 30 en 31 december 2000 en 1 januari 2001, 4.

¹⁰⁴ Waar in den beginne veel protest geuit werd tegen de politiehervorming, is dit protest nu inderdaad blijkbaar geluwd. Er is een zekere gelatenheid vast te stellen bij de in de reorganisatie betrokkenen, ingegeven door het gevoel dat de wet van 7 december 1998 er nu eenmaal is.

¹⁰⁵ Hiernaast kunnen nog andere kritieken geformuleerd worden die bepaalde in de politiehervorming betrokken beroepsgroepen betreffen. Zo worden de politieambtenaren van de gemeentepolitie en de gerechtelijke officieren en agenten bij de inwerkingtreding van respectievelijk de lokale en de federale politie onder bepaalde voorwaarden ambtshalve gepensioneerd op de leeftijd van 60 jaar (artt. 237 en 245 Wet 7 december 1998). Voor de beamtenden die zich in tempore non suspecto daar niet op instelden, zal dit emotioneel een heel zware dobber zijn, vooral wanneer men de motivering hiertoe bekijkt, althans voor wat het geval van de gerechtelijke politie betreft : “Om de gerechtelijke politie te moderniseren ter voorbereiding van de overgang in de federale politie” (*Parl. St. Kamer 1997-98*, nr. 1676/1, 117) (zie verder over de problematiek van de ambtshalve pensionering : *Parl. St. Kamer 1997-98*, nr. 1676/1, 115; nr. 1676/5, 34 (waar de Raad van State wijst op het buitensporig karakter van deze maatregel, onder andere omdat de betrokkenen hun loopbaan niet tot het einde kunnen doorzetten); nr. 1676/7, 8; *Parl. St. Kamer 1998-99*, nr. 1676/8, 115). In tweede instantie kan gewezen worden op de onduidelijkheid inzake het statuut van het burgerpersoneel van de politie. Artikel 118 van de wet van 7 december 1998 teneert naar het tewerkstellen van het burgerpersoneel onder het regime van een arbeidscontract. Uiteraard biedt dat minder zekerheid dan een statutaire benoeming (zie hierover : *Parl. St. Kamer 1997-98*, nr. 1676/5, 16; *Parl. St. Kamer 1998-99*, nr. 1676/8, 90-91; F. VERHOEST, “Louis Tobback ziet landelijke gemeenten afsterven op financiële catastrofe. Iedere gemeente dezelfde inspanning voor politie”, *De Standaard* 2 november 2000, 3). Bovendien zullen de concrete gevolgen van de politiehervorming van gemeente tot gemeente, van zone tot zone en van politiedienst tot politiedienst verschillen (zie voor enkele voorbeelden (Antwerpen, Gent) : F. DE MOOR, *l.c.*, 34-35). Verder verwijzen we nog naar het probleem van

5.1. De mogelijkheid dat een nieuwe “guerre des polices” ontstaat

We gaven hoger aan dat de politiehervorming vooral ingegeven werd door de bekommernis de – in essentie tussen de rijkswacht (B.O.B.'s) en de gerechtelijke politie bij de parketten – bestaande politieoorlog ongedaan te maken en zo de veiligheid/het veiligheidsgevoel van de burger te verhogen. Men wou hiertoe de facto komen door een vereenvoudiging van de politieorganisatie, met name door de herleiding van een drievoudige tot een tweevoudige reguliere politiestructuur.

Op een aantal punten houdt de nieuwe politiestructuur inderdaad een vereenvoudiging in. Zo wordt het onderscheid landelijke – stedelijke politie opgeheven.¹⁰⁶ Verder wordt het probleem van de territoriale bevoegdheid, die vroeger verschillend was voor de drie toen bestaande reguliere politiekorpsen, opgelost : de federale en de lokale politie zullen bevoegd zijn voor het ganse grondgebied van het Rijk, verstaan zijnde dat de lokale politie haar opdrachten in principe vervult op het grondgebied van de politiezone.¹⁰⁷ Ook wordt de burgemeester en de schepenen, in essentie bestuurlijke overheden, de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie ontnomen.¹⁰⁸ Wanneer we hieraan het gegeven koppelen dat in de wet op het politieambt een nieuwe regeling inzake het informatiebeheer geïmplementeerd wordt die de uitwisseling en integratie van informatie moet verzekeren,¹⁰⁹ kunnen we

de vorming van de implementatie van de nieuwe politiestructuur in Brussel-Halle-Vilvoorde (zie hiervoor : L. VAN EYLEN, “Politiecompromis Halle-Vilvoorde verdeelt Vlaamse oppositie”, *De Standaard* 8 december 2000). Ten slotte kan nog gewezen worden op het wegvallen van de vroeger bestaande mogelijkheid voor de burger om zich met een klacht te wenden tot in principe de gemeentepolitie dan wel de rijkswacht, wat van belang kon zijn als men zich wenste te beklagen omtrent de handelswijze van een of andere politiebeampte (zie hierover : *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/4, 2; *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1676/8, 38 en 112). Fijnaut suggereert ter zake dat het geen slecht idee zou zijn om de nieuwe algemene inspectie te laten fungeren enerzijds als een inspectie die zich in beginsel bezig houdt met structurele vraagstukken van politie en anderzijds als een klachtenbureau, zowel op het niveau van de federale politie als op het niveau van de lokale korpsen (C. FIJNAUT, “De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen : een overzicht met commentaar” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (71), 78).

¹⁰⁶ *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/1, 111; C. FIJNAUT, “De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen : een overzicht met commentaar” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (71), 85.

¹⁰⁷ Art. 192 Wet 7 december 1998, dat artikel 45 van de wet op het politieambt wijzigt (zie ook : *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/1, 103-104).

¹⁰⁸ Art. 214 Wet 7 december 1998. Zie hierover : *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/1, 109; P. DE HERT en D. STEELANDT, “De rol van de burgemeester na de politiehervorming”, *T. Gem.* 1999, afl. 3, (188), 220-221.

¹⁰⁹ Wat problematisch was in de onderzoeken naar de Bende van Nijvel, naar Louba Benaïssa en naar de in het kader van de zaak-Dutroux verdwenen kinderen. Zie over het doel van de nieuwe regeling inzake het informatiebeheer (art. 191 Wet 7 december 1998 dat een nieuwe onderafdeling 3, bevattende de artikelen 44/1 tot en met 44/11 in de wet op het politieambt invoegt) in het

stellen dat de wetgever met de nieuwe politiestructuur op een aantal punten essentiële vereenvoudigingen doorgevoerd heeft die een *guerre des polices* voor de toekomst moeten uitsluiten.

Op een aantal vlakken houdt de nieuwe politiestructuur, die door De Hert en Steelandt “een niet erg doorzichtige legpuzzel” genoemd wordt,¹¹⁰ echter geenszins een vereenvoudiging in, wel integendeel.¹¹¹ Zo is het in feite niet correct te stellen dat er op het lokaal vlak één enkel korps tot stand komt voor het hele land : de facto ontstaan er evenveel lokale korpsen als er politiezones afgebakend worden.¹¹² Zoals we reeds hoger aangaven, werden er ons inziens te veel zones en derhalve te veel korpsen van lokale politie opgericht. Het grote aantal zones houdt namelijk volgens ons de mogelijkheid tot een nieuwe “*guerre des polices*” in, ditmaal tussen de federale en de lokale politie. We illustreren dit met een voorbeeld. Artikel 43 van de wet van 7 december 1998 staat – wanneer de middelen van de lokale politie onvoldoende zijn - de burgemeester toe, in geval van bijvoorbeeld ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde, de federale politie te vorderen met het oog op de handhaving of het herstel van de openbare orde. Dit betekent dat de federale politie vanuit 196 hoeken dergelijke vragen om bijstand kan krijgen. Had men het aantal politiezones kleiner gehouden, zou dit enerzijds betekenen dat er ter zake minder vragende partijen zouden zijn en anderzijds dat de werkmiddelen van de zone groter zouden worden, zodat de probabiliteit van een vraag tot bijstand zou afnemen. Een kleiner aantal politiezones zou derhalve alleszins het potentieel gevoel van nodeloze overbevragedheid – gevoel dat conflictaanwakkerend werkt - in hoofde van de federale politie counteren.

De mogelijkheid tot conflicten, mede – zoals hoger aangegeven – mogelijk door de niet-orthodoxe aanpak en begeleiding van de politiehervorming, vindt verder een voedingsbodem in de wel erg floue afbakening van de taken van de

bijzonder : *Parl. St. Kamer 1997-98, nr. 1676/1, 98*). De nieuwe regeling is echter niet vrij van kritiek (zie : F. HUTSEBAUT, *l.c.*, 204).

¹¹⁰ P. DE HERT en D. STEELANDT, *l.c.*, 189. Fijnaut stelt dat een “ingewikkeld driedelig systeem in één keer vervangen wordt door een niet minder complex tweeledig stelsel” (C. FIJNAUT, “De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen : een overzicht met commentaar” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (71), 71).

¹¹¹ We verwijzen hier ook naar de oprichting van twee adviesraden : de federale politieraad en de adviesraad van burgemeesters (zie hoger). Met Fijnaut zijn we het eens dat het niet duidelijk is waarom men de functies van die twee niet concentreerde in één raad (C. FIJNAUT, “De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen : een overzicht met commentaar” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (71), 74-75) : het zou alleszins de overzichtelijkheid van de nieuwe politiestructuur bevorderd hebben.

¹¹² Zie ook in die zin : C. FIJNAUT, “De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen : een overzicht met commentaar” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (71), 72.

lokale en de federale politie.¹¹³ Zoals reeds hoger aangestipt houdt de lokale politie zich in eerste instantie bezig met de basispolitiezorg op het lokale niveau en verder met sommige politieopdrachten van federale aard.¹¹⁴ De federale politie moet zich dan weer in essentie in gans België bezig houden met, hierbij de principes van subsidiariteit en specialiteit respecterend, de gespecialiseerde en supralokale opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie en met ondersteunende opdrachten voor de lokale politiediensten en voor de politieoverheden. Kernelementen in de afbakening van de taken zijn derhalve “basispolitiezorg”¹¹⁵ en “specialiteit en subsidiariteit”. Geen van deze concepten en principes wordt in de wet van 7 december 1998 verduidelijkt.¹¹⁶ Dit kan leiden tot de situatie dat voor bepaalde gevallen, gerechtelijk dan wel administratief van aard, noch de lokale noch de federale politie zich bevoegd zal verklaren. In dit opzicht kan trouwens verwezen worden naar enerzijds de vaststelling dat actueel minder processen-verbaal opgesteld worden en anderzijds de verklaring die de Brusselse procureur des Konings Dejemeppe onlangs voor de camera's van V.T.M. deed, namelijk dat de federale politie bepaalde taken niet uitvoert, omdat ze meent dat die niet tot haar bevoegdhedenpakket behoren, wat de gerechtelijke achterstand maar zou vergroten. Duidelijkheid dringt zich ter zake dan ook op, te meer daar ook niet bepaald wordt wat met ondersteunende opdrachten bedoeld wordt. In dit opzicht is het verheugend te lezen dat over de inhoud van de basisfunctionaliteiten van het lokale politiewerk een consensus zou gegroeid zijn.¹¹⁷ Hopelijk zullen het Koninklijk besluit en de omzendbrief die ter zake uitgevaardigd zullen worden, voldoende duidelijk zijn.¹¹⁸

Zoals we in de korte synopsis van de nieuwe politiestructuur reeds aangaven, wordt een belangrijke rol in de interactie tussen lokaal en federaal niveau

¹¹³ Zie hierover : C. FIJNAUT, “De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen : een overzicht met commentaar” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (71), 72-73; F. GOOSSENS en D. VAN DAELE, *l.c.*, 22-24; F. HUTSEBAUT, *l.c.*, 180-186.

¹¹⁴ Conform artikel 61 van de wet van 7 december 1998 worden deze opdrachten door de minister van binnenlandse zaken of van justitie bij middel van dwingende richtlijnen bepaald. Zie ook : *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/1, 37-38.

¹¹⁵ Zie : *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/1, 4-5; B.B.D., “Burgemeesters vragen duidelijkheid”, *De Standaard* 2 maart 2000, 2; P. DE HERT en D. STEELANDT, *l.c.*, 209-211.

¹¹⁶ Zie onder andere : *Hand. Kamer* 21 oktober 1998, 9765. Met betrekking tot de taken van gerechtelijke politie moet weliswaar gewezen worden op een richtlijn van 16 maart 1999 tot regeling van de samenwerking, de coördinatie en de taakverdeling van de lokale politie en de federale politie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie (aangehaald in : C. FIJNAUT, F. GOOSSENS, F. HUTSEBAUT en D. VAN DAELE, *o.c.*, 426-434). Deze richtlijn is echter niet dwingend, zodat ter zake enige onduidelijkheid over het al dan niet bevoegd zijn van de lokale dan wel de federale politie blijft bestaan.

¹¹⁷ P. ROSSEEL, *l.c.*, 149.

¹¹⁸ Althans duidelijker dan bijvoorbeeld de gekende omzendbrief OOP13 van 26 april 1990, waarbij destijds algemene richtlijnen vastgelegd werden betreffende de coördinatie van het optreden van de gemeentepolitie en de rijkswacht in het kader van de bestuurlijke politie (Afdrukt in : C. FIJNAUT, F. GOOSSENS, F. HUTSEBAUT en D. VAN DAELE, *o.c.*, 171-176).

vervuld door het gedeconcentreerd niveau van de federale politie. Hoofdrospelers daarin zijn – per gerechtelijk arrondissement - de bestuurlijke directeur-coördinator en de directeur van de gedeconcentreerde gerechtelijke dienst. Het is duidelijk dat dit niveau de nodige middelen moet krijgen en de nodige expertise moet bevatten, opdat het de hem toebedeelde rol van “coördinerende draaischijf tussen het federale korps en de lokale korpsen”¹¹⁹ zou kunnen vervullen. Hiertoe is zeker nadere uitwerking vereist van het wettelijk kader : de wet van 7 december 1998 verduidelijkt immers niet wat juist onder de gedeconcentreerde federale diensten verstaan moet worden, er wordt enkel ingegaan op de rol en de functie van de genoemde directeurs.¹²⁰ Tegelijkertijd dient vermeden te worden dat het gedeconcentreerde niveau een derde laag in de politiestructuur zou worden. Waar dit voor de bestuurlijke component niet direct een probleem lijkt (de bestuurlijke directeur-coördinator komt namelijk uit de wet naar voor als een vraagbaak die vanuit alle mogelijke hoeken bestookt kan worden, zonder dat hij over eigen operationele eenheden beschikt), is dit gevaar voor wat zijn gerechtelijk pendant betreft reëel. Het gerechtelijke luik van het politieoptreden heeft namelijk in de nieuwe politiestructuur een toch wel aparte behandeling gekregen. Zo handelt de gerechtelijke directeur enkel conform de bevelen, onderrichtingen en richtlijnen van de directeur-generaal van de algemene directie gerechtelijke politie, terwijl zijn bestuurlijke tegenhanger zowel aan de directeurs-generaal als aan de commissaris-generaal van de federale politie dient te gehoorzamen. De speciale positie van de gerechtelijke component in de nieuwe politiestructuur blijkt verder ook enerzijds uit het feit dat conform artikel 106 van de wet van 7 december 1998 jaarlijks bij wet het minimaal deel wordt vastgelegd van het kader van het federale politie dat aan de algemene directie van de gerechtelijke politie en aan de betreffende gedeconcentreerde diensten toegewezen wordt (van de andere directies is in artikel 106 geen sprake) en anderzijds uit het feit dat de wet van 7 april 1919 op de gerechtelijke politie niet wordt opgeheven, maar integendeel – zo stelt de memorie van toelichting¹²¹ – wordt opgefrist : de nieuwe bepaling in artikel 1 van die wet laat trouwens toe dat de Koning gerechtelijke officieren en agenten kan instellen,¹²² wat Fijnaut doet besluiten dat de “gerechtelijke politie in slaap gewiegd wordt om wellicht ooit in de een of andere nieuwe gedaante weer tot leven te worden gewekt.”¹²³ De wet van 7 december 1998 draagt derhalve de

¹¹⁹ C. FIJNAUT, “De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen : een overzicht met commentaar” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (71), 102.

¹²⁰ Artt. 103-105 Wet 7 december 1998. Ook die rol en functie moeten verder verduidelijkt en tegelijkertijd nader afgelijnd worden : *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 1676/8, 69-70; *Hand. Kamer* 21 oktober 1998, 9775-9776.

¹²¹ *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1676/1, 108. Zie ter zake de kritiek van de Raad van State : *Parl. St. Kamer* 1997-98 nr. 1676/1, 31.

¹²² Art. 211 Wet 7 december 1998.

¹²³ C. FIJNAUT, “De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen : een overzicht met commentaar” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (71), 83.

mogelijkheid in zich dat de gerechtelijke component van de reguliere politiestructuur een korps binnen het korps zou gaan vormen, wat uiteraard – in de optiek van het ontmijnen van elk mogelijk conflict – dient vermeden te worden. Onder andere het tussenniveau, dat voor een belangrijk deel gerechtelijk van aard is, verdient derhalve meer reflectie en concretisering, opdat vermeden zou worden dat – hoewel het juridisch gaat om een gedeconcentreerd niveau van de federale politie – de facto een derde laag in de politiestructuur zou ontstaan.

Ten slotte kan – indien niet de nodige fijngevoeligheid en respect voor het lokale niveau aan de dag gelegd wordt – ook het feit dat luidens artikel 92 van de wet van 7 december 1998 het nationaal veiligheidsplan door de federale politie voorbereid wordt, tot wrevel leiden, zeker als men overweegt dat het zonaal veiligheidsplan, voorbereid door de zonale veiligheidsraad, luidens artikel 35 van voornoemde wet rekening dient te houden met dat nationaal veiligheidsplan.

5.2. De meergemeentezones en de nieuwe politieke cultuur

Zoals we hoger al aangaven zullen in de meergemeentezones de bevoegdheden van de gemeenteraad inzake de organisatie en het beheer van het lokaal politiekorps, uitgeoefend worden door de politieraad. Luidens artikel 12 van de wet van 7 december 1998 wordt deze politieraad, die ook de burgemeesters van de gemeenten van de betreffende zone omvat, evenredig samengesteld uit leden van de gemeenteraden van de verschillende gemeenten die samen de meergemeentezone vormen, op basis van hun respectieve bevolkingcijfers. Elke gemeenteraad beschikt over minstens één vertegenwoordiger in de politieraad. Het wetsartikel dat deze samenstelling bevat, lijkt mij ingegeven te zijn door de geest van de nieuwe politieke cultuur, waarop onze huidige regering zich veelal beroept. Indien de politiek inderdaad steeds en snel in het algemeen (en niet in het partij-) belang zou bedreven worden, zouden wij geen enkel bezwaar hebben tegen de inhoud van artikel 12 van de wet van 7 december 1998. Aangezien wij echter niet al te utopisch willen redeneren, hebben wij toch grote problemen met de samenstelling en hierbij aansluitend de belangrijke taak van de politieraad. Die problemen zijn van velerlei aard.¹²⁴
125

Vooreerst riskeert veiligheid in de meergemeentezones een compromisproduct te worden. We verklaren ons nader. Waar in de vroegere politiestructuren de gemeenteraden vaak al complex samengesteld waren, zal dit voor wat de

¹²⁴ Zij maken ook de volgende uitlating in de Kamer begrijpelijk : “Een goede verstandhouding en vooral het gezond verstand zijn de beste waarborgen voor een doeltreffende werking, in het bijzonder in de meergemeentezones die zijn samengesteld uit kleine gemeentes en een grote stad of gemeente” (*Parl. St. Kamer 1998-99, nr. 1676/8, 23*).

¹²⁵ Zie over de problematiek van de meergemeentezones onder andere ook : *Parl. St. Kamer 1998-99, nr. 1676/8, 49*.

politieraden betreft niet minder zijn, wel integendeel. De gemeenteraden worden als het ware nog eens door mekaar gehusseld,¹²⁶ om te komen tot één monsterraad, waarin ineens meer en andere politieke kleuren kunnen verschijnen dan men voorheen gewend was. Het risico op de noodzaak compromissen te sluiten – die trouwens moeilijker aan te gaan zullen zijn – wordt dan ook groter. Die compromissen betreffen in essentie de begroting : luidens artikel 40 van de wet van 7 december 1998 is namelijk de politieraad ter zake bevoegd. Het moge duidelijk zijn dat, vermits veiligheid en geld vaak samen gaan, deze evolutie niet noodzakelijk veiligheidsbevorderend zal werken.

Een tweede probleem dat wij in de samenstelling van de politieraad zien, is dat leden van de oppositie van een bepaalde gemeenteraad plotsklaps – uiteraard mits zij verkozen worden conform de artikelen 14 en volgende van de wet van 7 december 1998 – kunnen zetelen in de politieraad. Aangezien de kleurschakering in die raad kan verschillen van die van de gemeenteraad, waaruit de betrokkene komt, bestaat het risico op een tegenstrijdig beleid – onder meer op het vlak van veiligheid - binnen enerzijds de gemeente en anderzijds de zone. Deze – te vermijden – mogelijkheid stelt zich trouwens ook in hoofde van het politiecollege. In dit college, bestaande uit de burgemeesters van de zone,¹²⁷ kan men namelijk als burgemeester in de minderheid verkeren¹²⁸ en derhalve bepaalde beslissingen inzake beheer en organisatie van de lokale politie opgedrongen krijgen,¹²⁹ terwijl diezelfde burgemeester uiteraard binnen zijn gemeente wél zijn gezagsbevoegdheid behoudt, verordeningen inzake bestuurlijke politie kan uitvaardigen én verantwoording verschuldigd blijft aan zijn eigen gemeenteraad over de wijze, waarop hij zijn uitvoerende politiebevoegdheid uitoefent en over de wijze, waarop hij op het vlak van bestuurlijke politie gezag en leiding uitgevoerd heeft over het lokale politiekorps.^{130 131} Ook hier dreigt dan weer een dichotomie tussen het politiebeleid van de zone en het lokale politiebeleid.

¹²⁶ Zie : K.B. 20 december 2000 betreffende de verkiezing in elke gemeenteraad van de leden van de politieraad, *B.S.* 29 december 2000; M.O. PLP2 21 december 2000 betreffende de verkiezing van de leden van de politieraad in een meergemeentezone, *B.S.* 29 december 2000.

¹²⁷ Art. 23 Wet 7 december 1998.

¹²⁸ Zie hierover : *Hand.* Kamer 21 oktober 1998, 9752. Deze mogelijkheid is minder reëel voor de “grote” burgemeesters, aangezien artikel 24 van de wet van 7 december 1998 bepaalt dat elke burgemeester in het politiecollege over een aantal stemmen beschikt naar evenredigheid van de minimumpolitiedotatie die zijn gemeente in de meergemeentezone inbrengt (deze regel werd bekritiseerd tijdens de voorbereiding van de wet van 7 december 1998, omdat zij tot gevolg zou kunnen hebben dat in een meergemeentezone met een kleine en een grote gemeente een burgemeester op zijn eentje zowel het quotum als de meerderheid der stemmen zou kunnen leveren en aldus alleen zou kunnen beslissen over het wel en wee op politievlak van de twee gemeenten (*Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1676/8, 66-67; *Hand.* Kamer 21 oktober 1998, 9777).

¹²⁹ Zie bijvoorbeeld : B. DOBBELAERE, “Politiezones ? Dat is weer zo’n politiek verhaal”, *De Standaard* 2 maart 2000, 2.

¹³⁰ Zie voor dit laatste : P. DE HERT en D. STEELANDT, *l.c.*, 214-215.

¹³¹ Zie ook : K.B. 20 december 2000 betreffende de berekeningswijze van het aantal stemmen waarover een burgemeester beschikt in het politiecollege, *B.S.* 29 december 2000.

Een derde probleem dat wij ter zake zien – hier spreekt de democraat in ons – is dat niet noodzakelijk elke fractie in de gemeenteraad vertegenwoordigd is in de politieraad.¹³² Deze kwestie werd in de voorbereiding van de wet van 7 december 1998 meermaals opgeworpen. De repliek die erop volgde, namelijk dat vele gemeenteraden in het verleden zich nauwelijks bezig hielden met politie,¹³³ kan – hoewel niet steeds van enige grond ontbloomt – nauwelijks overtuigen. Dit gebrek aan synchroniteit kan ook weer leiden tot een uiteenlopend beleid tussen de gemeenten van de zone en de zone zelf. Dit gevaar dient alleszins ingedijkt te worden, omdat het uiteindelijk weegt op de veiligheid, minstens het veiligheidsgevoel van de burger. We brengen hier in herinnering dat de politiehervorming nochtans in het belang van die burger doorgevoerd werd.

5.3. Een sterkere centrale sturing van het politiewezen : bedreigend voor een lokaal veiligheidsbeleid ?

Dat de politie in het nieuwe bestel sterker centraal wordt aangestuurd, is duidelijk. Typerend is artikel 4 van de wet van 7 december 1998, waarin gesteld wordt dat de ministers van binnenlandse zaken en justitie – weliswaar met inachtnaam van de prerogatieven van de bevoegde overheden - belast worden met het coördineren van het algemeen politiebeleid, evenals met de coördinatie van het beheer van de federale politie en van de lokale politie. Even typerend is artikel 61 van de wet, waarin bepaald wordt dat de lokale politie instaat voor sommige opdrachten van federale aard, opdrachten¹³⁴ die door de hiervoor vernoemde ministers bepaald worden door dwingende¹³⁵ richtlijnen.¹³⁶ We verwijzen ook naar artikel 11 van de wet op het politieambt dat, na wijziging door artikel 165 van de wet van 7 december 1998, bepaalt dat onverminderd de bevoegdheden die hen zijn toegekend door of krachtens de wet, de minister van binnenlandse zaken en de gouverneur de bevoegdheden van de burgemeester of van de gemeentelijke instellingen in subsidiaire orde uitoefenen, wanneer deze, al dan niet vrijwillig, hun verantwoordelijkheden niet nakomen, wanneer de openbare orde-verstoring zich uitstrekt over het grondgebied van verscheidene gemeenten of, wanneer, ook al is de gebeurtenis of de situatie slechts in één enkele gemeente gelokaliseerd, het algemeen belang hun tussenkomst vereist. Met deze laatste bepaling wordt een gangbare praktijk verwettelijkt.

¹³² Zie over deze problematiek : *Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1676/8, 62; *Hand.* Kamer 21 oktober 1998, 9774 en 9786; P. DE HERT en D. STEELANDT, *l.c.*, 213-214. Elke gemeenteraad van de zone-gemeenten is wel noodzakelijk vertegenwoordigd.

¹³³ Zie bijvoorbeeld : *Hand.* Kamer 21 oktober 1998, 9775 en 9783.

¹³⁴ Bepaald in artikel 62 Wet 7 december 1998.

¹³⁵ Hiertegen werd een amendement ingediend in de Kamer, dat echter verworpen werd (*Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1676/7, 1. Zie ook : *Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1676/8, 33-34; *Hand.* Kamer 21 oktober 2000, 9748).

¹³⁶ Zie ook artikel 64 van de wet van 7 december 1998 als voorbeeld van de centrale sturing (en hierover : P. DE HERT en D. STEELANDT, *l.c.*, 199-200).

Frappant is dat de genoemde ministers – zoals we reeds aangaven – jaarlijks een nationaal veiligheidsplan opstellen, voorbereid door de federale politie die eveneens bijdraagt tot de uitvoering ervan. Eveneens jaarlijks stelt de zonale veiligheidsraad¹³⁷ op lokaal vlak een zonaal veiligheidsplan op. Luidens artikel 37 van de wet van 7 december 1998 moet dit zonaal veiligheidsplan rekening houden met het nationale én moet het ter goedkeuring voorgelegd worden aan de twee politieministers, terwijl het nationale veiligheidsplan geen goedkeuring behoeft van het lokale niveau. Dit maakt dat in de nieuwe structuur de autonomie van de lokale politie zeker niet volstrekt, maar eerder relatief is.

Betekent dit dan dat er absoluut geen ruimte meer zal zijn voor het voeren van een lokaal veiligheidsbeleid?¹³⁸ Dit zou nefast zijn, vermits van streek tot streek en van gemeente tot gemeente de veiligheidsproblematiek kan verschillen. Het komt ons voor dat de centrale aansturing van het politiewezen een lokaal veiligheidsbeleid niet uitsluit, maar integendeel juist ten voordele is van de geïntegreerde werking van het nieuwe politiebestedel, dat mede uitgaat van de idee van een integrale veiligheidszorg.¹³⁹ Dit echter enkel mits het aan de dag leggen van de nodige waakzaamheid. Zo zal artikel 61 van de wet van 7 december 1998 een lokaal veiligheidsbeleid niet in de weg staan, mits de bepaling die stelt dat het uitvoeren van de betreffende richtlijnen de uitvoering van de lokale opdrachten niet in het gevaar mag brengen, nauwgezet toegepast wordt. Ook inzake de opstelling van de veiligheidsplannen moet men alert zijn. Hoewel de twee genoemde plannen perfect op mekaar kunnen aansluiten, hierbij een zekere lokale autonomie qua veiligheidsbeleid respecterend, zal dit toch alleen maar gerealiseerd worden, indien de ministers van binnenlandse zaken en van justitie beiden een zelfde zienswijze op het fenomeen politie huldigen. Hier blijkt in de huidige regeringsconstellatie het schoentje te nijpen. De Mot wijst er namelijk terecht op dat de huidige minister van justitie Verwilghen, naast zijn betrokkenheid bij de genoemde plannen, door de regering ook de regie toegewezen kreeg voor het opstellen van het zogenaamde federaal veiligheids- en detentieplan. Uit de aanpak door de minister van justitie blijkt duidelijk dat hij dit plan ziet als de blauwdruk en het ruimer beleidskader voor de hierboven genoemde plannen, wat – althans bij het eerste concept van het federaal veiligheids- en detentieplan – problematisch was, aangezien hij ter zake een duidelijk justitieel kleed aantrok en daardoor bijvoorbeeld heel weinig aandacht besteedde aan preventie,

¹³⁷ De Hert en Steelandt wijzen er terecht op dat het feit dat het deze raad is die het zonaal veiligheidsplan opstelt, zonder mogelijkheid tot amendering door de lokale besturen, maakt dat de gemeenteraad dan wel de politieraad enkel kan debatteren over het budget, noodzakelijk ter realisatie van het veiligheidsplan, en niet over het beleid inzake veiligheid (P. DE HERT en D. STEELANDT, *l.c.*, 214).

¹³⁸ Zie over deze kwestie : *Hand.* Kamer 21 oktober 1998, 9749 en 9774.

¹³⁹ Door De Mot omschreven als een allesomvattende aanpak die een verticale en horizontale beleidsafstemming tussen alle betrokken overheden noodzakelijk maakt (F. DE MOT, "Het federaal veiligheids- en detentieplan. Plan of puzzel ?", *Vigiles* 2000, afl. 2, (37), 37).

nochtans van belang voor de politionele praktijk.¹⁴⁰ Indien de minister van justitie zou vasthouden aan dit al te enge standpunt, zou dit niet alleen problematisch zijn voor de invulling van de lokale autonomie op het vlak van veiligheid,¹⁴¹ maar tevens voor de invulling van het nationaal veiligheidsplan. Het belang van politieminsters – dit zijn de minister van binnenlandse zaken en van justitie – met een perfect aanvoelen van wat het politiewezen actueel behelst, kan dan ook niet genoeg onderlijnd worden.¹⁴²

5.4. De noodzaak tot positionering van de rol van de hoofdacteurs

In de nieuwe politiestructuur duiken – naast de nieuwe en belangrijke directeurs op het gedeconcentreerde niveau van de federale politie (hun positionering bespraken we hoger reeds) - dezelfde hoofdfiguren op die reeds figureerden in de vroegere driedelige organisatie van het reguliere politiewezen¹⁴³ : de ministers van binnenlandse zaken en van justitie, de burgemeester en de gouverneur, de gerechtelijke autoriteiten en uiteraard de politiebeambten zelf met hun korpschefs. Al deze figuren zullen zich, gelet op de nieuwe setting, waarbinnen hun taak op het vlak van politie dient vervuld te worden, dienen te bezinnen over de invulling van hun taak. Enkel mits aan die voorwaarde voldaan is, kan het nieuwe systeem werkzaam zijn.

Gelet op de hoger aangegeven accentuering van de centrale sturing van het politiewezen en het veiligheidsbeleid,¹⁴⁴ is het duidelijk dat deze verplichting in de eerste plaats geldt voor de genoemde ministers, die ter zake een cruciale

¹⁴⁰ F. DE MOT, *l.c.*, 37-38.

¹⁴¹ Voor wat betreft het lokale veiligheidsbeleid dient aangestipt te worden dat ook de gemeenten zelf ervoor moeten zorgen dat zij ter zake geen schisma ontketenen door de creatie van – dit is blijkbaar modern – schepenen van veiligheid. De installatie van een dergelijke schepenen kan – hoewel de burgemeester de verantwoordelijkheid inzake bestuurlijke politie draagt - leiden tot een verdeeld lokaal veiligheidsbeleid (zie ook : F. DE MOT, *l.c.*, 39).

¹⁴² Zie ten slotte ook voor wat betreft de centrale aansturing het vastleggen bij Koninklijk besluit per politiezone van een zogenaamde minimumnorm, die onder andere het minimum politie-effectief en de minimale begrotingsnormen omvat (*Parl. St. Kamer 1997-98*, nr. 1676/1, 6; *Hand. Kamer 21 oktober 1998*, 9759; F. VERHOEST, “Louis Tobback ziet landelijke gemeenten afsterven op financiële catastrofe. Iedere gemeente dezelfde inspanning voor politie”, *De Standaard* 2 november 2000, 3; F. VERHOEST, “Minimumbezetting bij politie vormt politieke doorbraak”, *De Standaard* 2 november 2000). Dit houdt in dat gemeenten die vroeger weinig geld investeerden in hun politie alsdusdanig nu verplicht zullen worden hun achterstand – althans tot aan het bereiken van de minimumnorm – in te halen. Dat dit geld zal kosten is duidelijk. Het komt ons voor dat de federale overheid – als de belofte van Duquesne dat de politiehervorming de gemeenten geen extra-kost zal opleveren niet gehouden wordt - minstens in de noodzakelijke financieringsinstrumenten (leningen ?) dan wel in een realiseerbare timing ter zake moet voorzien, opdat de lokale besturen ter compensatie niet budgettair zouden beknibbelen op andere posten die eveneens van belang zijn voor de burger, in wiens belang de politiehervorming uiteindelijk doorgevoerd werd.

¹⁴³ Dit moge al blijken uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (*Parl. St. Kamer 1997-98*, nr. 1676/1, 5-6 en 11).

¹⁴⁴ Zie ook : P. DE HERT en D. STEELANDT, *l.c.*, 206 en 211-212. Typerend voor de centrale aansturing is ook dat de algemene inspectie onder het gezag staat van de beide ministers (art. 143 Wet 7 december 1998).

rol vervullen. Zij dienen een gepaste persoonlijkheid aan te nemen en voeling te hebben met het lokale.¹⁴⁵ Zoniet dreigt een scheiding tussen het lokale en het federale niveau van de geïntegreerde politie en van de bijhorende structuren.¹⁴⁶ In die optiek is een zekere continuïteit in het beleid, uiteraard voor zover het gepast is, van de betrokken ministers aangewezen.¹⁴⁷ ¹⁴⁸ Dit is des te meer het geval, aangezien de operationele hoofden van de lokale en de federale politie – wat verdedigbaar is¹⁴⁹ – in het nieuwe politiebestedel slechts bekleed worden met tijdelijke mandaten. Het gebrek aan continuïteit in het beleid, dat hiermee zou gepaard kunnen gaan, dient op een of andere manier opgevangen te worden, onder andere op bestuurs- en federaal niveau.

De positie van de lokale korpschef wordt in de wet van 7 december 1998 explicieter gesteld dan tevoren.¹⁵⁰ Hij zal er echter dienen over te waken dat hij niet opgeslorpt wordt in een vergadercultuur¹⁵¹ en zeker dat hij in dit kader niet geduwd wordt in een secretarisrol.¹⁵² Inderdaad legt de wet van 7 december 1998 hem heel wat vergaderverplichtingen op. Zo moet hij – in de meergemeentezones – luidens artikel 29 de vergaderingen van de raad en het college bijwonen en dient hij de zaken, die daar besproken zullen worden, voor te bereiden. Tevens moet hij luidens artikel 35 zetelen in de zonale veiligheidsraad. Hoewel deze vergaderingen, evenals de deelname van de korpschef eraan, van groot belang zijn, dient hij voldoende feeling met de politiepraktijk te bewaren, zoniet verzandt zijn inbreng in de beleidsbepalende organen.

¹⁴⁵ In dit opzicht is het wel grappig dat huidig minister van justitie Verwilghen tijdens de voorbereiding van de wet van 7 december 1998, op een moment dat hij enkel volksvertegenwoordiger was, aan de toenmalige minister (weliswaar van binnenlandse zaken) zei : “Eerlijkheidshalve moet ik U bekennen dat ik niet graag in Uw schoen zou staan, wetende welke enorme berg U zult moeten beklimmen, langs noordelijke kant nog wel !” (*Hand.* Kamer 21 oktober 1998, 9770).

¹⁴⁶ Zie ook Fijnaut die erop wijst dat, gelet op de autonomiegedachte die in artikel 3 van de wet van 7 december 1998 geproclameerd wordt, aan de betrokken ministers geen zeggenschap in de strikte zin van het woord verleend kan worden over de lokale korpsen. Er bestaat met andere woorden een gebrek aan hiërarchie in de voorgestelde structuren, wat maakt dat goede wil van de betrokkenen vereist is, opdat het systeem werkzaam zou zijn (C. FIJNAUT, , “De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen : een overzicht met commentaar” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (71), 74).

¹⁴⁷ Op dit vlak was België de jongste jaren niet direct een toonbeeld van stabiliteit. De ministers van binnenlandse zaken en van justitie volgden mekaar in een ijtempo op.

¹⁴⁸ In die optiek kan men soms betreuren dat, zelfs indien na een verkiezing de zelfde partijen aan de macht blijven, de portefeuilles nogal snel van houder verwisselen (cf. Luc Van den Bossche in de vorige en de huidige regering).

¹⁴⁹ Zie : *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1676/1, 33.

¹⁵⁰ Zie hierover : *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1676/1, 30-32; P. DE HERT en D. STEELANDT, *l.c.*, 215-220 en 2232-224.

¹⁵¹ Zeker als men hierbij de informatieverplichting van de korpschef jegens de burgemeester, vervat in artikel 45 lid 2 van de wet van 7 december 1998 betreft.

¹⁵² *Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1676/8, 68.

Voor wat de gouverneur betreft dient vooreerst herhaald te worden (zie hoger) dat hij in de nieuwe politiestructuur een belangrijke rol inzake administratief toezicht zal hebben jegens de lokale politie. Hij zal erop toezien dat zijn toezichtsfunctie kan uitgeoefend worden naast het gewoon administratief toezicht door de gewesten, dat in de actuele stand van zaken alleszins voor de eengemeentezones geldt.¹⁵³ Qua concrete taakinfilling dient gewezen te worden op artikel 162 van de wet van 7 december 1998 dat artikel 9 van de wet op het politieambt vervangt : hierin wordt de taak van het provinciaal overleg afgeslankt tot het stimuleren van de zonale veiligheidsraden. Hiertoe kan de gouverneur echter nog steeds dezelfde hoeveelheid van initiatieven ontwikkelen als vroeger, toen het overleg mede tot taak had de bevordering op provinciaal niveau van een geïntegreerd bestuurlijk, strafrechtelijk en politieel beleid op het gebied van de openbare orde, de preventie en de bestrijding van de criminaliteit.¹⁵⁴ De gouverneur dient zich er dan ook bewust van te zijn dat zijn rol in het nieuwe politiebestel overeind blijft.¹⁵⁵

Van de politiebeambten wordt de nodige hoeveelheid goede wil verwacht, opdat de nieuwe politiestructuur zou draaien. Een uitklaring van de hoger aangehaalde punten (onder andere het vastleggen van een uniforme opleiding en de creatie van een uniform statuut dat een goede regeling inzake de inschaling zal moeten bevatten) – hier ligt een manifeste taak voor de overheid – kan hiertoe bijdragen. Goede wil wordt absoluut ook van de burgemeesters in de meergemeentezones verwacht (zie hoger) : in die zin is de hervorming een uitdaging voor de Belgische lokale politiek.

Inzake de gerechtelijke overheden dient er alleszins over gewaakt te worden dat de hervormingen die actueel voorbereid worden inzake het openbaar ministerie,¹⁵⁶ naadloos aansluiten op de nieuwe politiestructuur.

6. Besluit

We grijpen even terug naar de beeldspraak, in de inleiding gehanteerd. Het komt ons – in het licht van wat hiervoor besproken werd – voor dat de nieuwe politiestructuur veel weg heeft van een dansende olifant. Dit is echter vooral te

¹⁵³ Dat is geen sinecure (zie : J. WIERTZ, "De rol van de gouverneur in het toekomstig politiebestel", *Vigiles* 2000, afl. 1, (5), 8).

¹⁵⁴ J. WIERTZ, *l.c.*, 14.

¹⁵⁵ En zelfs uitgebreid wordt : artikel 226 van de wet van 7 december 1998 voorziet in een nieuw artikel 128 van de provinciewet, waarin enerzijds bepaald wordt dat de gouverneur in de provincie zorgt voor de handhaving van de openbare orde, dit is de openbare rust, de veiligheid en de gezondheid (dit laatste is nieuw en van belang in geval van onder andere waterschade) en anderzijds dat de gouverneur toeziet op een goede samenwerking tussen de politiezones in de provincie (voorheen werd dit niet geëxpliciteerd).

¹⁵⁶ Zie de nog niet in werking getreden wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *B.S.* 10 februari 1999.

wijten aan het feit dat men de nieuwe organisatie prematuur geboren liet worden én het in de fase van de geboorte en vlak erna niet volgens de regels van de kunst behandelde. De nieuwe tweeledige structuur, die alleszins met heel veel goede bedoelingen behept is, heeft echter wel de mogelijkheid om te verpoppen tot een elegante ballerina, mits heel veel goede wil en realiteitsbesef van alle betrokkenen, mits – op korte termijn - een adequate realisatie van een uniforme (basis)opleiding én een eenheidsstatuut dat vooral op het vlak van de inschaling bevredigend zal moeten zijn voor alle betrokkenen, en mits men de nodige alertheid aan de dag legt om de in de wet van 7 december 1998 latent aanwezige problemen, indien ze opduiken, op te sporen en aan te pakken. Desgevallend mag de wetgever niet bevreesd zijn om de wet van 7 december 1998 aan te passen.

We sluiten af met een drietal bedenkingen. Vooreerst valt het – weer eens – op dat de wetgever wel dikwijls de Raad van State volgt in haar adviezen aangaande taal en nummering, maar veelal fundamentele bemerkingen naast zich neerlegt.¹⁵⁷ Het komt ons voor dat het parlement zich niet mag laten leiden door een overdreven wetgevingsdrift en zich beter ten gepasten tijde bezint, onder andere op het bezinningsmoment bij uitstek, namelijk bij het advies van de Raad van State. Derwijze zou de wetgever ook eventuele latere juridische problemen van bij het begin uitsluiten. Een tweede bedenking die we wensen te formuleren is dat het ongepast is dat de wetgever in de creatie van een dergelijke monsterwet als de wet van 7 december 1998 die dan nog gaat over een dermate belangrijke maatschappelijke instelling als de politie, de wetenschappelijke en praktijkexpertise van de universiteiten inzake politie en politiehervormingen niet of niet afdoende benut. Zeker op het vlak van de begeleiding van de hervorming en op het vlak van het signaleren van knelpunten in de vooropgestelde regeling hadden de universiteiten de wetgever nuttige diensten kunnen bewijzen. Een laatste bedenking sluit aan bij de wetgevingsdrift van het parlement. De jongste jaren wordt de wereld van justitie en politie overstelpt met wetswijzingen die de organisatie ter zake grondig omver werpen of die zorgen voor een enorme uitbreiding van de taaklast. We signaleren in dit kader naast de wet van 7 december 1998 : de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek;¹⁵⁸ de wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings;¹⁵⁹ de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;¹⁶⁰ de wet van 17 november 1998 houdende integratie van

¹⁵⁷ In casu de bemerking van de Raad van State dat artikel 184 van de Grondwet gewijzigd had moeten worden, aangezien dit artikel de rijkswacht, die met de wet van 7 december 1998 verdwijnt, tot de openbare macht rekent. Tevens de bemerking dat veel aspecten van organisatie en opdrachten door de wetgever verschoven worden naar de Koning, terwijl deze aspecten volgens de Raad door de wetgever zelf geregeld moeten worden (*Parl. St. Kamer 1997-98, nr. 1676/5, 1-2*).

¹⁵⁸ *B.S.* 2 april 1998.

¹⁵⁹ *B.S.* 10 februari 1999.

¹⁶⁰ *B.S.* 18 december 1998.

de zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie in de rijkswacht;¹⁶¹ de wet van 1 april 1999 houdende wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten;¹⁶² de wet van 28 maart 2000 tot invoering van een procedure van onmiddellijke verschijning in strafzaken en de wet van 28 maart 2000 tot wijziging van de rechterlijk organisatie ten gevolge van de invoering van een procedure van onmiddellijke verschijning;¹⁶³ en de wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen.¹⁶⁴ Afgezien van de noodzaak tot hervorming die zich van tijd tot tijd aandient en die we niet betwisten, willen we hier toch stellen dat een systeem, zoals het politie- en justitiebestel er een is, niet oneindig elastisch is. De wetgever dient ervoor te waken dat hij met de door hem beoogde hervormingen het in casu politieel en justitieel systeem niet te veel forceert en niet doet knakken. Hierbij aansluitend dient hij erop te letten dat niet alleen de rechtstreeks betrokkenen maar ook de burger tussen de bomen het bos blijven zien.

¹⁶¹ *B.S.* 11 december 1998.

¹⁶² *B.S.* 3 april 1999. De wet van 18 juli 1991 werd ondertussen alweer gewijzigd bij wet van 20 juli 2000 (*B.S.* 1 augustus 2000).

¹⁶³ Beiden *B.S.* 1 april 2000.

¹⁶⁴ *B.S.* 22 juni 1999.