Deel V: Blauwdruk van een geïntegreerde politiestructuur

9. WERKWIJZE

9.1. Uitgangspunten van de aanpak

Bij het vervullen van de nieuwe opdracht (Punt 2) die haar werd toevertrouwd, heeft de expertencommissie gesteund op:

9.1.1. de opdracht zoals omschreven in het ministerieel besluit dat "*de expertencommissie*" heeft gecreëerd: "*voorstellen te formuleren voor een moderne, burgergerichte, kwalitatieve en efficiënte, eenvoudige en transparante politiestructuur*";

9.1.2. het rapport van de Parlementaire commissie, p. 168: "*algemene doelstelling: een geïntegreerde politiezorg op twee niveaus gestructureerd. De Parlementaire commissie spreekt zich uit voor een integratie van de drie politiekorpsen in één politiestructuur*";

9.1.3. een toelichting door dHr Prof B. De Ruyver, expert bij de Parlementaire commissie;

9.1.4. de eigen criteria en basisprincipes waaraan een goed politiebestel moet beantwoorden. Deze criteria en basisprincipes werden nauwer omschreven in het tussentijds verslag van "*de expertencommissie*" dd 14 april 1997.

9.2. Gevolgde methodologie

Vertrekkende van de voormelde uitgangspunten, werd de volgende werkwijze gevolgd:

9.2.1. Bepalen van de wijze waarop het politiebestel een passend beleid kan formuleren en realiseren ten aanzien van de bestaande behoeften en verwachtingen (infra punt 11);

9.2.2. Verduidelijken van de rol van de sleutelactoren bij het formuleren en realiseren van het beleid (infra punt 12);

- de verhouding tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke overheid;
- de verhouding tussen de lokale en de federale overheid;
- het uitgangspunt inzake gezagsafhankelijkheid van de politie t.o.v. de politieoverheden;
- de gezagsafhankelijkheid t.o.v. de minister van Binnenlandse Zaken en de bestuurlijke overheden die onder hem ressorteren;
- de gezagsafhankelijkheid t.o.v. de minister van Justitie en de gerechtelijke overheden;
- de gezagsafhankelijkheid van de politie t.o.v. de lokale bestuurlijke overheid: garanties voor de gemeentelijke autonomie;

De gemeentepolitie, de gerechtelijke politie bij de parketten en de rijkswacht zullen verdwijnen. Vermits de relatie van ieder van deze diensten met hun overheden op een verschillende leest geschoeid was, is er ten dele nood aan het zoeken naar een nieuwe vorm van gezagsafhankelijkheid van de geïntegreerde politiestructuur ten aanzien van de bestuurlijke en de gerechtelijke overheid.

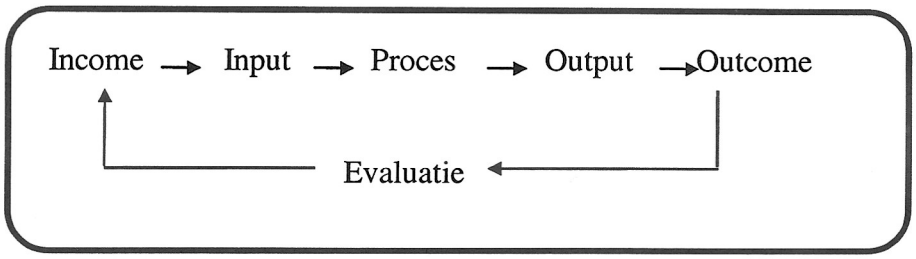
9.2.3. Definiëren van de krachtlijnen van de nieuwe politieorganisatie (zie punt 13).
Een basisregel uit de bedrijfsvoering stelt dat de structuur voortvloeit uit het beleid (**structure follows strategy**). Deze regel heeft als leidraad gefungeerd in het uiteindelijk uittekenen van de geïntegreerde politiestructuur:

- Vermits de politie als openbare dienst tot doel heeft het algemeen belang en de gemeenschap te dienen, dient het uittekenen van de geïntegreerde politiestructuur vanuit de basisopdrachten van het politiebestel te starten. Het antwoord van een politieorganisatie op opdrachten van politieoverheden en eventueel andere behoeften inzake orde- en rechtshandhaving, is het voortbrengen van welbepaalde diensten (zie de punten 13.2, 13.3 en 13.4). Daarom heeft "*de expertencommissie*" eerst een omschrijving gegeven van **welke diensten** de politie vandaag moet **verlenen.**

- Vervolgens wordt het dan heel wat gemakkelijker om te bepalen **welke de activiteiten** van de politieorganisatie dienen te zijn.

- Daarna kan worden bepaald op **welk niveau** deze activiteiten best gebeuren (aantal niveaus en schaalgrootte), en welke de **bevoegdheids- en verantwoordelijkheids-verdeling** tussen die niveaus is.

In essentie komt het er dus op neer dat de systeemgerichte benadering is gevolgd:



Met "*income*" wordt bedoeld alle mogelijke opdrachten die op de politie afkomen zonder dat de vraag wordt beantwoord of de politie erop reageert (of kan reageren) (*vb. noodoproepen, beschermingsopdrachten, vragen tot internationale hulp, voorstellen inzake nieuwe opdrachten,....*).

Onder "*input*" wordt verstaan datgene wat in de politieorganisatie wordt ingebracht (*vb. mensen, middelen, de behoeften en verwachtingen die worden beantwoord,....*).

Met "*proces*" wordt bedoeld de verschillende activiteiten die de politie vervult om diensten te verlenen (*vb. meldkamer organiseren, proces-verbaal schrijven, rondrijden om toezicht te houden,.....*).

Onder "*output*" wordt verstaan de eigenlijke diensten die de politie verleent (*vb. aantal gevoerde onderzoeken, aantal interventies, aantal projecten inzake basispolitiezorg*).

Onder "*outcome*" wordt begrepen het uiteindelijk effect dat met het optreden van de politie wordt *bereikt (vb. daling van het aantal ongevallen, van de criminaliteit, van het onveiligheids-gevoelen*). Hier dient te worden opgemerkt dat politie en justitie niet (uitsluitend) de enige instrumenten voor orde- en rechtshandhaving zijn. De geïntegreerde aanpak daarvan vergt een algemeen-

maatschappelijk beleid. Zoals gezegd is de finaliteit van politie en justitie niet enkel om voor de veiligheid in te staan maar ook om de handhaving van het recht te garanderen in onze democratische rechtsstaat.

Deze systeemgerichte benadering biedt als grote voordeel dat de discussie omtrent de nieuwe politiestructuur tot haar ware proporties wordt herleid. Er wordt gestart vanuit wat het politiebestel, *namelijk de politieoverheden en de politiedienst*, moet realiseren.

De organisatie van de geïntegreerde politiestructuur is dan een afgeleide van wat de verschillende politieoverheden op federaal en lokaal vlak als taak te vervullen hebben inzake orde- en rechtshandhaving. In de mate dat de gezagsafhankelijkheid van de politie t.o.v. die overheden duidelijk is uitgetekend, zullen de nood aan gezagsrelaties binnen de geïntegreerde structuur en de mate van beheersautonomie van de politie duidelijker en minder problematisch worden ervaren.

10. Synthese van de geïntegreerde politiestructuur

10.1. Een geïntegreerde structuur is meer dan een organigram

In de punten 11 tot en met 14 wordt uit de doeken gedaan hoe het toekomstige politiebestel en daarin de geïntegreerde politiestructuur kan functioneren.

De geïntegreerde politiestructuur bespreken zonder dat eerst wordt uiteengezet hoe de politie in het totale politiebestel ingebed wordt en wat zij moet produceren, zou leiden tot een ongenuanceerd beeld van deze geïntegreerde politiestructuur. De neiging bestaat immers maar al te vaak om bij een dergelijke herstructurering enkel maar te kijken naar het nieuwe organisatieschema zonder rekening te houden met alle bijhorende mechanismen.

Vermits het bij het voorstellen van de toekomstige werking en gezagsafhankelijkheid noodzakelijk was om reeds gedeeltelijk naar de geïntegreerde politiestructuur te verwijzen, volgt hierna een eerste en korte synthese van wat essentiële elementen van de geïntegreerde politiestructuur zouden zijn.

10.2. Synthese

10.2.1. De geïntegreerde politiestructuur vormt noch een monolitische eenheidspolitie met een volledige centralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, noch betekent zij de creatie van 201 totaal onafhankelijke diensten met een volledige decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

10.2.2. Er is een federale politiechef die bevoegd en verantwoordelijk is voor de geïntegreerde politiestructuur. Dit betekent niet dat alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden geconcentreerd zijn in de handen van een man. Inperkingen van deze bevoegdheden werden voorzien zodat uitholling van de gemeentelijke autonomie of van deze bevoegdheden van de gerechtelijke overheid werd vermeden.[6]

10.2.3. De geïntegreerde politiestructuur samengesteld uit politie- en burgerpersoneel met voor elk een eenvormig statuut, is er één met twee beleidsniveaus, waardoor het belangrijkste accent zowel op het lokale als op het federale niveau komt te liggen. Het tussenniveau in de geïntegreerde politiestructuur is geen beleidsniveau, doch staat in voor steun en coördinatie teneinde de beleids- en operationele afstemming tussen beide beleidsniveaus te realiseren.

10.2.4. De geïntegreerde politiestructuur vloeit voort uit de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende politieoverheden (lokaal - federaal; bestuurlijk - gerechtelijk) en tussen de politieoverheden en de politiechefs.

Binnen de geïntegreerde politiestructuur betekent dit dat enerzijds de lokale autonomie verzekerd wordt en dat anderzijds de federale leiding enkel tussen beide komt wanneer het nodig is wegens de gelijkwaardigheid, de bovenzonale operationele noodzakelijkheid of het federaal beleid.

10.2.5. Verder impliceert dit dat de geïntegreerde politiestructuur onder meer in volgende entiteiten voorziet:

- voor de basispolitiezorg, creatie van politiezones die bij voorkeur overeenstemmen met maximaal 3 à 4 gemeenten. De nodige ondersteuning hieraan moet worden gegarandeerd door de federale diensten;

[6] Er dient opgemerkt dat twee leden van de 15 commissieleden (zie deel VI. conclusies) eerder een secretaris-generaal dan een reële chef wenselijk achten. Wanneer in de tekst naar de federale politiechef wordt verwezen, moet dit in overweging worden genomen.

- voor de gespecialiseerde politiezorg op gerechtelijk vlak, inplanting van de gespecialiseerde recherche op federaal en gerechtelijk arrondissementeel vlak. De nodige ondersteuning vanuit de lokale recherche moet worden gegarandeerd;

- voor de gespecialiseerde politiezorg op bestuurlijk vlak, inplanting van gespecialiseerde diensten (bv. ordehandhaving, verkeer, ...) op federaal of intermediair vlak. De nodige ondersteuning vanuit de politiezones moet hieraan worden gegarandeerd.

11. Het formuleren en realiseren van een beleid inzake orde- en rechtshandhaving

11.1. Een veelheid van te nemen beslissingen

Politieoverheden en politie worden geconfronteerd met een hele reeks complexe beleidsvragen waarop zij een antwoord dienen te geven. *Vb*:

- met welke maatschappelijke problemen moet men zich (prioritair) bezighouden: *de systematische verstoring van de nachtrust, de inbrakenplaag, de (zware) geweldscriminaliteit, de financiële criminaliteit, het zwartwerk, de verkeersonveiligheid, enz.*

- welke richting moet de politiedienst worden uitgestuurd: *moet de traditionele politieaanpak volledig het veld ruimen voor de gemeenschapsgerichte aanpak; hebben zij die voor een harde aanpak van de criminaliteit pleiten, (on)gelijk; hoever gaat men inzake informatiegaring of het gebruik van undercovertechnieken ?*

- welke management biedt het beste antwoord op de uitdagingen waarmee de organisatie geconfronteerd wordt: *Total Quality Management?*[7] *Business Process Reengeneering?*[8] *De lerende organisatie?*[9] *Kaizen*[10]*? enz.*

[7] Benadering uit de bedrijfsvoering waarbij getracht wordt op alle domeinen van de werking en voortgebrachte diensten of producten volgens eenzelfde methodiek de kwaliteit te verbeteren en dit op alle vlakken.
[8] Benadering uit de bedrijfsvoering waarbij de werkprocessen worden doorgelicht zodat de meerwaarde van iedere stap in het proces kan worden aangetoond, het einddoel zijnde een vereenvoudigde en efficiëntere werkwijze.
[9] Benadering uit de bedrijfsvoering waarbij men de ervaring die wordt opgedaan in de verschillende afdelingen van de organisatie, probeert te stimuleren en te exploiteren ten voordele van de andere afdelingen.
[10] Japanse managementbenadering die erin bestaat stapsgewijze de kwaliteitsstandaarden te verhogen door continu te streven naar verbetering in alles wat men doet (dit in tegenstelling tot de innovatiebenadering waarbij men dit sprongsgewijze doet).

- hoe het onevenwicht tussen de beschikbare middelen en de toenemende vraag beheersen: *hoeveel rek zit er nog in de organisatie? Vanaf wanneer perkt men de tijd voor aandacht voor het slachtoffer in om toch maar de standaardinterventietijd te respecteren? Hoeveel middelen in de recherche steken? enz.*

11.2. Onduidelijkheid over wie welke beslissing moet nemen

Naast de veelheid van te nemen beslissingen is het opvallend dat er onduidelijkheid heerst over wie wat moet beslissen. Sommige politiechefs en politiemensen lijken zich in de plaats te willen stellen van de politieoverheden, en omgekeerd. De integratie van drie verschillende gezags- en beheerssystemen m.b.t. de rijkswacht, de gemeentepolitie en de gerechtelijke politie maakt dit complexe vraagstuk er niet eenvoudiger op.
Dat er nood is aan duidelijkheid, blijkt tevens uit het feit dat heel wat begrippen door elkaar worden gebruikt zonder dat hieraan (steeds) dezelfde betekenis (door eenieder) wordt gegeven (vb. *leiding, gezag, beheer, toezicht, sturing en controle, autonomie, responsabilisering, partnership*, ...).

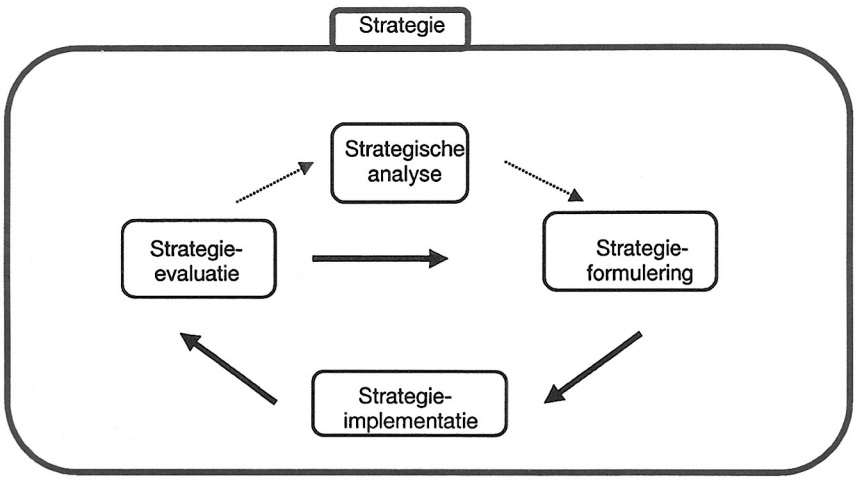
Bij de besprekingen omtrent een geïntegreerde politiestructuur bestaat bovendien de vrees dat een federale politiechef teveel macht zou vergaren en daardoor de lokale diversiteit, ja zelfs de gemeentelijke autonomie zou kunnen uithollen. Zo men de politieorganisatie als een afgeleide beschouwt van een duidelijke en evenwichtige bevoegheidsverdeling tussen de lokale en federale, bestuurlijke en gerechtelijke politieoverheden enerzijds en tussen de politieoverheden en de politiechefs anderzijds, moet deze vrees kunnen worden weggenomen.

Willen we de angst voor een te grote centralisatie wegnemen, en daarmee ook voor de geïntegreerde politiestructuur, dan is het van belang om duidelijk te schetsen hoe een dergelijke politie zal worden gestuurd en afgestemd op het beleid van de overheden.

11.3. Het referentiekader

Willen we nagaan hoe de politie zich in het beleid van de **politieoverheid** inschrijft, dan moeten we eigenlijk de verschillende belangrijke beslissingsmomenten identificeren waarop het beleid kan/ moet worden

geformuleerd of bijgestuurd. Volgend referentiekader kan daarbij worden gehanteerd:

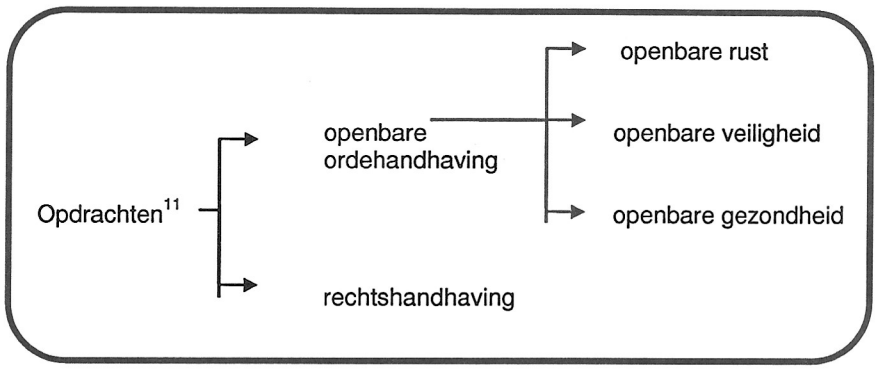


Enkel het beslissingsproces voor het federale niveau is hier uitgetekend. Om de lokale autonomie te garanderen, moet dit proces ook lokaal worden doorlopen, waarbij rekening moet worden gehouden met het federale beleid. Het lokale en het federale beleid zijn echter even belangrijk, wat impliceert dat de ene de andere niet mag verdringen.

11.4. De strategische analyse

11.4.1. Omschrijving

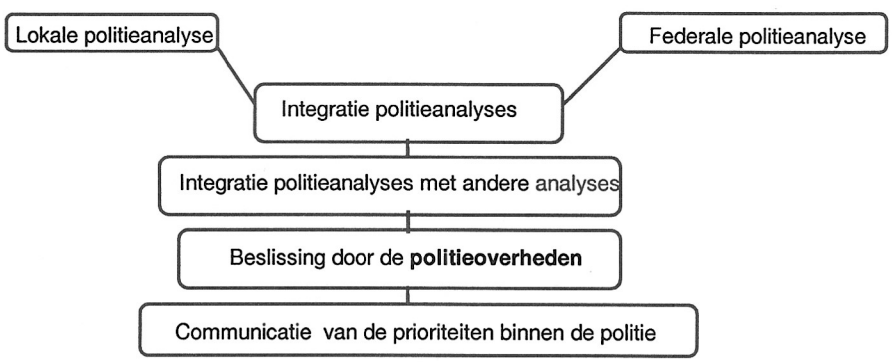
De omgeving waarmee het politiebestel geconfronteerd wordt, is constant in beweging. Enerzijds evolueert de politieke aandacht voor orde- en rechtshandhavingsproblemen vrij snel (*hormonenzwendel, handel in menselijke organen, opkomst criminele organisaties,...*). Anderzijds tekenen zich aan de verre horizon maatschappelijke tendenzen af die een impact kunnen hebben op de rol en werking van de politie *(nieuwe criminaliteitsvormen; vergrijzing; polarisering in rijk en arm; nieuwe leefvormen (beveiligde leefgemeenschap) ; nieuwe werkvormen (thuiswerk), ...)*. Wil de politieoverheid een passend beleid formuleren, dan moet dit beleid afgestemd zijn op de evolutie van de omgeving. Dit veronderstelt dat de politieoverheid een beeld krijgt van de problemen die rijzen inzake orde- en rechtshandhaving. Daartoe dient een strategische analyse te worden uitgevoerd van de volgende domeinen:



Dergelijke analyse moet zowel op het lokale als op het federale vlak gebeuren. Beide luiken van de orde- en rechtshandhaving zijn immers even belangrijk. **Het is aan de politieoverheden (zowel bestuurlijk als gerechtelijk, lokaal als federaal) om vast te leggen welke behoeften en verwachtingen (prioritair) door de politie dienen te worden beantwoord.**

11.4.2. Ondersteunend beslissingsproces

Het beslissingsproces moet worden ondersteund door een goed uitgebouwd, transparant systeem met strategische informatie (o.m. statistieken en bevraging van de bevolking). De waarde van een dergelijk systeem staat of valt met de betrouwbaarheid en de tijdige inbreng van de informatie, wat maakt dat de (correcte) voeding van het systeem afdwingbaar moet worden gemaakt. Zoals dit ook voor de operationele, politiële informatiesystemen geldt, zullen ook hier de regels van het beroepsgeheim en de privacy moeten worden gerespecteerd.



De uiteindelijke beeldvorming is dus de synthese van de lokale en de federale orde- en rechtshandhavingsproblematiek. De lokale en

[11] Bij al haar opdrachten moet de politie ook de nodige hulp verlenen. Tevens dient men ermee rekening te houden dat voor alle opdrachten de politie zowel preventief als reactief kan optreden. Afstemming tussen beide handelingsmodaliteiten is dan ook aangewezen.

federale prioritaire problemen inzake orde- en rechtshandhaving zijn het startpunt van de redenering. De ene noch de andere mogen elkaar verdringen.

Om dit beeld inhoud en vorm te geven moeten de politieoverheden over de nodige instrumenten beschikken om een eigen beleid te ontwikkelen (zie Punt 11.5 en 14.1.1 en 14.1.2).

11.5. De strategieformulering

11.5.1. Omschrijving

Om een strategie te formuleren zijn twee andere stappen in het proces van beleidsformulering van belang. Allereerst is er natuurlijk het resultaat van de strategische analyse dat een inzicht geeft in de totale werkdruk die er op de organisatie rust (imperatieven en initiatieven). Daarnaast zal de strategie-evaluatie (zie punt 11.7) aanduiden in welke mate de huidige strategie ook beantwoordt aan de verwachtingen (*vb. Daalt de illegale immigratie? Hoe evolueert de responstijd?).*

Een strategie formuleren betekent dan definiëren welke diensten de organisatie zal verlenen en welke aanpassingen zij intern moet doorvoeren om zich aan te passen aan de opdrachten gegeven door de politieoverheden in het raam van het algemeen belang (*vb. hoeveel middelen besteedt men volgend jaar aan onthaal, recherche? Hoe reageren op de ineffectieve aanpak van wapenzwendel?).*

11.5.2. Resultaten: een meerjarenplan en een jaarplan

Het resultaat van de strategieformulering is dubbel:

- Een **meerjarenplan** dat weergeeft hoe de politie de door de **politieoverheden** goedgekeurde visie op het toekomstige functioneren van de organisatie wenst te organiseren; dit wordt in de rest van de tekst "**organisatie-ontwikkeling**" genoemd.

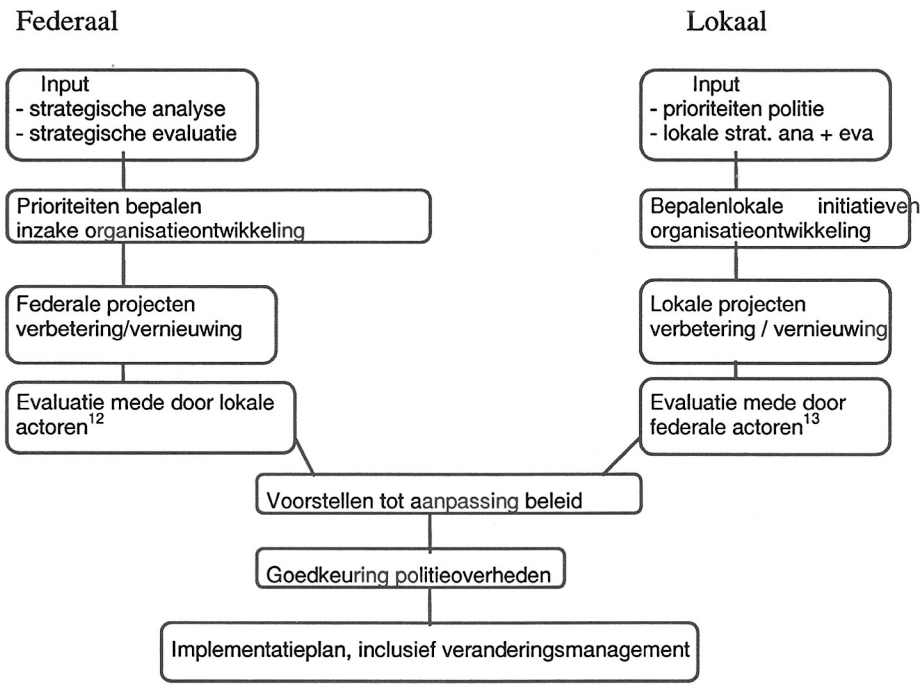
- Een **jaarplan,** *ook politieplan genoemd,* dat aanduidt hoe de politie zal reageren op al wat op haar afkomt het komende jaar:
  ⇒ *de besteding van de beschikbare capaciteit aan mensen en middelen overeenkomstig de imperatieven;*

⇒ *maatregelen en initiatieven inzake organisatie-ontwikkeling.*

In een dergelijk jaarplan zou een duidelijke band moeten bestaan tussen **de gestelde objectieven inzake output en de middelenallocatie** (*vb. middelen aan drugs(preventie) te besteden; middelen voor een interventietermijn van 30 minuten; recherchemiddelen op lokaal en federaal vlak, ...).*

- Het voormelde meerjarenplan en het jaarplan worden aan de politieoverheden ter goedkeuring voorgelegd. Het komt tot stand middels een beleidscyclus waarbij de federale overheid krachtlijnen aanreikt aan het lokale niveau. Onder meer op basis hiervan worden de lokale beleidsplannen ontwikkeld. Het federale politieplan houdt rekening met de lokale plannen en de bijkomende, federaal geplande maatregelen.
  De verwezenlijking van dergelijke plannen vergt niet enkel een nauwgezette planning van de verschillende beleids- en beheerscycli, maar tevens de nodige ondersteunende beleids- en operationele informatiesystemen.

11.5.3.Beslissingsproces inzake meerjarenplanning



[12] De inbreng door de lokale actoren bestaat erin dat zij mee kunnen evalueren in welke mate de federaal geboden steun of federaal uitgewerkte projecten aan hun behoeften en verwachtingen voldoen.

[13] De inbreng van de federale actoren bestaat erin op methodologische basis evalueren in welke mate de lokale projecten een voldoende interessante vernieuwing betekent op het vlak van beleid of beheer om het ter beschikking te stellen van de andere zones, of er eventueel een standaard van te maken.

In een organisatie worden tal van initiatieven ontwikkeld. Het nemen van initiatieven moet aan de ene kant gestimuleerd worden omdat hierdoor tal van nieuwe voorstellen tot verbetering of innovatie ontstaan en omdat men flexibel moet inspelen op nieuwe omstandigheden. Anderzijds dient men ook een bepaalde controle te houden over al deze initiatieven om te vermijden dat "*verbeteren en vernieuwen*" een doel op zich wordt en om te vermijden dat de realisatie van het beleid zou verzanden door een te grote spreiding van de aandacht (gebrek aan doelgerichtheid). Vandaar het belang van een duidelijke agenda inzake organisatie-ontwikkeling die samen met de lokale chefs wordt opgesteld en besproken.

Het resultaat van een dergelijke strategische reflectie is een aantal projecten (*vb. effectieve aanpak inzake diefstallen van en in auto's uitwerken; investeringen inzake informatica,...*). De concrete maatregelen voor het komende jaar worden opgenomen in het politieplan.
De beëindigde onderzoeksprojecten kunnen resulteren in voorstellen tot aanpassing van de strategie. Deze voorstellen worden aan de **politieoverheden** voorgelegd.

11.5.4.Beslissingsproces inzake politieplanning

Het voormelde proces mondt uit in een politieplan voor het komende jaar waarin wordt weergegeven hoe de beschikbare personeels-, werkings- en investeringsmiddelen zullen worden gebruikt om een aantal objectieven te realiseren inzake dienstverlening en organisatie-ontwikkeling.

Dit schema levert dus een optelsom op van wat met de beschikbare mensen en middelen wordt gedaan aan de federale en lokale imperatieven en initiatieven (en dit t.b.v. van de bestuurlijke en gerechtelijke overheden). Zowel het federale als het lokale luik van de aanpak inzake orde- en rechtshandhaving zijn hierbij van even groot belang.

De rol van de politie is er hier dus één van formuleren van voorstellen inzake aanpak van de orde- en rechtshandhavingsproblemen (wat en vereiste middelen). Het is aan de **politieoverheden** om uiteindelijk de keuze te maken door goedkeuring of bijsturing van het politieplan, waarbij de mogelijkheid moet worden geboden om uit verschillende wisseloplossingen te kiezen. Het is duidelijk dat de **politieoverheden** over ondersteunende diensten moeten beschikken om hen te helpen bij het evalueren van de voorstellen van de politie (zie punt 14.1.1 en 14.1.2).

11.6. De strategie-implementatie

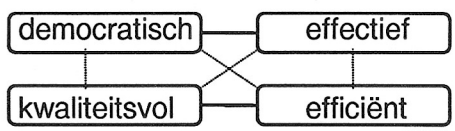
11.6.1. Eens het politieplan goedgekeurd en gecommuniceerd, moet het worden omgezet in daden. Hiermee zitten we in de belangrijke faze van de uitvoering. De rol van de politie is gericht op het garanderen dat de doelstellingen worden bereikt.

11.6.2. Aan de **politieoverheden** wordt periodiek (*vb. tweemaal per jaar*) rekenschap afgelegd omtrent de geboekte vooruitgang in het nastreven van de objectieven. Hiertoe dient een interne controlefunctie binnen de politie te worden uitgebouwd (beheerscontrole en audit).

11.6.3. Zie tevens de externe controle voorzien in punt 12.7.

11.7. De strategie-evaluatie

11.7.1. Een laatste stap om te garanderen dat de politie voldoet aan de behoeften en verwachtingen, is de periodieke evaluatie van het politiewerk: levert de politie een democratische, effectieve, kwaliteitsvolle en efficiënte politiezorg, en wordt zij zo gepercipieerd ?



11.7.2. Een eerste type van evaluatie gebeurt reeds in het raam van de hoger vermelde strategie-implementatie (beheerscontrole en audit): *komt de politie haar verbintenissen inzake output na, worden de objectieven bereikt*? Dit bestempelen we als **organisatorische performantie.** De jaarlijkse eindevaluatie in de faze van de strategie-implementatie moet hiervoor volstaan.

11.7.3. Daarnaast dient er ook te worden geëvalueerd in welke mate de strategie een afdoend antwoord bood op de gestelde opdrachten (*outcome*): *is er een impact op de orde- en rechtshandhaving; welke zijn de neveneffecten; wordt de politie beschouwd als een democratische instelling; beantwoordt de dienstverlening aan de kwaliteitseisen van de bevolking en* ***politieoverheid*** *?* Hier spreken we over de maatschappelijke performantie. Deze maatschappelijke performantie situeert zich op twee niveaus: **de reële en de gepercipieerde performantie**.

Beide vormen van maatschappelijke performantie zijn moeilijk te evalueren. Voor de reële maatschappelijke performantie dient te worden gewezen op de beperkte impact van de politie op de maatschappelijke problemen. Heel wat andere actoren (*wetgever, bestuurlijke en gerechtelijke* ***overheid,*** *andere overheidsinstellingen, lokale gemeenschap,...*) hebben een minstens even belangrijke rol te vervullen.
Daarnaast wordt de gepercipieerde performantie door tal van factoren beïnvloed die buiten de invloedssfeer van de politie vallen (*leeftijd, ideologische overtuiging, gebeurtenissen,....).*

Het feit dat de maatschappelijke performantie zich moeilijk laat evalueren, ontslaat de politie niet van deze taak (*vb. is repressie ten aanzien van de druggebruiker meer zinvol dan een preventieve campagne naar de jonge, potentiële druggebruiker; is patrouilleren zinvol om het onveiligheidsgevoel aan te pakken).* Het maakt wel dat dergelijke indicatoren van performantie met de nodige omzichtigheid moeten worden gehanteerd.

11.7.4. Zie tevens de externe controle voorzien in punt 12.7

12. De rol van de sleutelactoren

12.1. Algemeen

12.1.1. Vertrekkende van de ideeën van partnerschap en van een duidelijke en evenwichtige afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, moet de gezagsafhankelijkheid tussen de nieuwe geïntegreerde politiestructuur en de politieoverheden ten dele worden hertekend. Deze afhankelijkheid moet er één zijn waarbij de politieoverheid het beleid vastlegt en de politie bijdraagt tot dat beleid en verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan.

12.1.2. In deze kontext verdient het vermelding te benadrukken dat sommige ministers op federaal niveau (bv. Verkeer, Arbeid & Tewerkstelling, ...) of op gewestelijk niveau (bv. Milieu, Ruimtelijke Ordening, ...) hun desiderata met betrekking tot politie-optreden moeten kunnen doen gelden. De wijze waarop dit kan gebeuren dient nader onderzocht.

12.1.3. De problematiek van de gezagsverhoudingen en van de gezagsafhankelijkheid kent vier dimensies:

- de verhouding tussen de bestuurlijke en gerechtelijke overheid;
- de verhouding tussen de lokale en de federale overheid;
- de gezagsafhankelijkheid t.o.v. de minister van Binnenlandse Zaken en de bestuurlijke overheden die onder hem ressorteren;
- de gezagsafhankelijkheid t.o.v. de minister van Justitie en de gerechtelijke overheden;
- de gezagsafhankelijkheid van de politie t.o.v. de lokale bestuurlijke overheid: garanties voor de gemeentelijke autonomie.

12.2. De verhouding tussen de bestuurlijke en gerechtelijke overheid

12.2.1. Het meest voorname uitgangspunt betreft het overleg tussen de bestuurlijke en gerechtelijke overheden in de schoot van het driehoeksoverleg op het lokale (zonale), intermediaire (gerechtelijk arrondissement) en federale niveau over een geïntegreerde aanpak van de problemen. Het is duidelijk dat op elk niveau een vertegenwoordiging van de politiestructuur betrokken dient te zijn bij dit overleg.

Het gaat hier om het toepassen van het eerste "basisprincipe voor een goed politiebestel", goedgekeurd door de expertencommissie, en weergegeven in punt 5.1. Het alloceren van capaciteit volgt hieruit.

Overlappingen qua doelstellingen van deze overlegorganen met andere (bv. recherche-overleg) moet worden vermeden (zie Punt. 14.1).

12.2.2. Zie punt 11 (formuleren en realiseren beleid) waarbij voor iedere overheid (*zowel de lokale als de federale, bestuurlijke en gerechtelijke overheden*) periodiek een bepaalde capaciteit wordt bepaald op basis van de imperatieven en initiatieven (zie politieplan).

12.2.3. Wanneer door uitzonderingssituaties de capaciteitsverdeling van het politieplan in het gedrang komt, moeten de **politieoverheden** in een snelle, duidelijke en finale arbitrage voorzien door de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken. Natuurlijk dient in de eerste plaats te worden gepoogd om lokaal tot een dergelijk akkoord te komen. Punctuele capaciteitsaanpassingen om flexibel in te spelen op operationele noden vallen niet onder deze uitzonderingssituaties, tenzij zij door hun frequentie de realisatie van het politieplan in het gedrang brengen.

12.3. De verhouding tussen de lokale en federale overheid

12.3.1. Het rapport van de Parlementaire commissie spreekt zich uit voor:

- een geïntegreerde politiezorg, maar ook decentralisatie.[14] Tevens wordt gepleit voor een beleids- en operationele afstemming tussen het lokale en federale niveau.[15]

- op federaal niveau, een integratie van de drie algemene politiekorpsen in één politiestructuur[16], en, op het (boven)lokale niveau, de bepaling van het beleid inzake bestuurlijke politie via de burgemeester(s) -de gemeentelijke autonomie is hier onverminderd de hoeksteen van het systeem- met het oog op een politiezorg die geënt is op het basispolitiezorgconcept (in het frans "sur le concept de police de base").[17]

12.3.2. De expertencommissie onderschrijft deze opties; ze is de mening toegedaan dat, met het oog op een betere en meer geïntegreerde basispolitiezorg de thans bestaande lokale politie-eenheden van de interpolitiezones, samengesteld uit de gemeentelijke politiekorps(en) en de rijkswachtbrigade(s), dienen te worden samengesmolten in bovenlokale of zonale politiekorpsen als lokale component van de geïntegreerde politiestructuur.

De expertencommissie opteert voor een lokaal beleid (bepalen van prioriteiten), middelen- en personeelsbeheer die op het lokale niveau wordt bepaald, omdat zulks het meest de gemeentelijke of plaatselijke autonomie waarborgt. Het lokale beleid en beheer moeten zich evenwel inschrijven in het federale beleid en beheer, voor al wat tot het federale niveau behoort, terwijl de lokale politie gehouden is -overigens met wederkerigheid- aan het federale niveau bepaalde diensten te leveren. Dit is niet anders dan een toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

12.3.3. De creatie van een geïntegreerde politiestructuur mag niet leiden tot een uitholling van de gemeentelijke autonomie. De gemeentelijke autonomie moet, zoals ook benadrukt door de Parlementaire commissie, de hoeksteen van het systeem blijven. De gemeentelijke autonomie inzake orde- en rechtshandhaving impliceert dat het lokale niveau de garantie heeft dat de lokale

[14] Zie Verslag, blz. 166.
[15] Verslag, blz. 169
[16] Parlementair onderzoeksverslag, blz. 168
[17] Parlementair onderzoeksverslag, blz. 169

prioriteiten op een geïntegreerde wijze worden aangepakt, waarbij rekening gehouden wordt met de lokale specificiteit. Uitgangspunt is daarom dat lokale prioriteiten geenszins mogen verdrongen worden door federale prioriteitsstellingen. Dit alles betekent dat bij de prioriteitsstelling moet worden rekening gehouden met de lokale diversiteit en met het federale beleid. Daartoe dient voor en door beide niveaus een voldoende capaciteit te worden gegarandeerd.

Politieel organisatorisch vertaalt deze verhouding zich als volgt: inzake federale aangelegenheden kan het federale niveau algemene onderrichtingen aan de lokale politie-eenheden verstrekken en de uitvoering van bijzondere opdrachten gelasten; de lokale politie is gehouden deze onderrichtingen na te leven en deze opdrachten uit te voeren.Als het gaat om lokale aangelegenheden, liggen de bevoegdheid en verantwoordelijkheid bij de lokale politiecomponent. Wat de federale politiezorg betreft, zijn de lokale politiecomponenten te beschouwen als gedeconcentreerde eenheden. De lokale politie is dus in de regel geen ondergeschikte eenheid van het federaal niveau, maar niettemin staat zij voor federale aangelegenheden onder het gezag en leiding van het federale niveau.

12.4. De gezagsafhankelijkheid t.o.v. de minister van Binnenlandse Zaken en de bestuurlijke overheden die onder hem ressorteren

12.4.1. Het rapport van de Parlementaire commissie stelt het volgende (op federaal niveau) : "*De gezagsautoriteiten zijn de minister van Justitie voor de gerechtelijke politie en de minister van Binnenlandse Zaken voor de bestuurlijke politie.*

...De minister van Binnenlandse Zaken staat in voor de integrale veiligheidszorg wat onder andere impliceert de handhaving van de openbare orde en van de veiligheid van de burgers, de verkeersveiligheid en het preventiebeleid vanuit een veiligheidsperspectief[18].

[18] *Zie Parlementair onderzoeksverslag, p. 167-168).*

12.4.2. De gezagsrelatie tussen de minister van Binnenlandse Zaken en politie is deze:

- t.a.v. de federale component van de geïntegreerde politiestructuur kan de minister van Binnenlandse Zaken bevelen geven voor wat zijn bevoegdheid betreft;

- t.a.v. de lokale component van de geïntegreerde politiestructuur kan de minister van Binnenlandse Zaken de medewerking vorderen voor bepaalde taken voor wat zijn bevoegdheid betreft.

12.4.3. Inzake de verantwoordelijkheid voor het dagelijkse beheer wordt geopteerd voor een systeem waarbij de minister van Binnenlandse Zaken de hoofdbeheerder is van de geïntegreerde politiestructuur en de minister van Justitie de medebeheerder. Dit betekent dat de hoofdbeheerder instaat voor het daadwerkelijke beheer, maar dat de andere minister zijn akkoord moet geven wanneer het gaat om materies die betrekking hebben op zijn bevoegdheidsdomein.
De *" expertencommissie"* kiest niet voor een model van volledig medebeheer, omdat een volledig medebeheer immers zou kunnen leiden tot een onnodige administratie en onnodige blokkeringen in het beslissingsproces. Wel dient het medebeheer dusdanig te worden georganiseerd dat de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal de garantie hebben dat zij een gelijkwaardige ondersteuning krijgen als het ministerie van Binnenlandse Zaken:

- de beide ministers ondertekenen gezamenlijk de jaarlijkse politiebegroting;

- de voordracht tot aanwijzing van de federale korpschef gebeurt gezamenlijk door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie;

- de voordracht tot aanwijzing voor functies tot een nader te bepalen niveau, gebeurt eveneens door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, op advies van de federale korpschef.

12.4.4. Onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken zijn de provinciegouverneurs belast met het coördineren en ondersteunen van de bestuurlijke politie-opdrachten in hun provincie. Zij werken daarvoor samen met de geïntegreerde politiestructuur. In het raam van het door de federale overheid bepaalde beleid en op grond van de besprekingen binnen het driehoeksoverleg

verzekeren zij de coördinatie en de ondersteuning van de bestuurlijke politieopdrachten in hun provincie.

12.4.5. Impact op het beleids- en middelenbepaling.

In het politieplan dienen eveneens de nodige capaciteit aan mensen en middelen te worden voorzien voor wat de bestuurlijke federale opdrachten betreft: verkeer, mobiele reserve, beschermeenheden (Koning, Wetstraat, NATO, buitenlandse bezoeken, ...), preventie-initiatieven, enz.

12.5. Gezagsafhankelijkheid t.a.v de minister van Justitie en de gerechtelijke overheden

12.5.1. Het rapport van de Parlementaire commissie

Het rapport van de Parlementaire commissie stelt het volgende voor op federaal niveau: "*De gezagsautoriteiten zijn de minister van Justitie voor de gerechtelijke politie en de minister van Binnenlandse Zaken voor de bestuurlijke politie.*
De minister van Justitie staat in voor het strafrechtelijk beleid. Het college van Procureurs-generaal bepaalt het vervolgingsbeleid en dus ook het opsporingsbeleid, als emanatie van het vervolgingsbeleid.[19]*. Naar het politiebeleid toe is de minister van Justitie verantwoordelijk voor de gespecialiseerde politiezorg, de recherche of de uitoefening van de functie van gerechtelijke politie.*[20]

12.5.2. De gezagsafhankelijkheid van de geïntegreerde politiestructuur

- De gezagsrelatie tussen de minister van Justitie en politie is deze:

  ⇒ *t.a.v. de federale component van de geïntegreerde politiestructuur kan de minister van Justitie bevelen geven voor wat zijn bevoegdheden betreft;*

  ⇒ *t.a.v. de lokale component van de geïntegreerde politiestructuur kan de minister van Justitie de medewerking vorderen voor bepaalde taken voor wat zijn bevoegdheden betreft.*

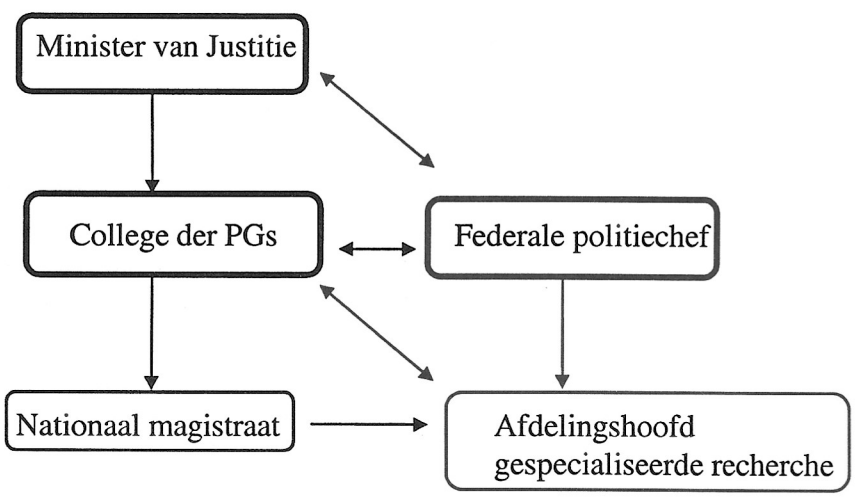
[19] Hier dient onderstreept dat deze stelling in het rapport van de Parlementaire commissie niet overeenstemt met de wet op het College van procureurs-generaal van 04 maart 1997 waarin gesteld wordt dat ook het opsporings- en vervolgingsbeleid door de minister van Justitie wordt bepaald,
[20] Zie rapport Parlementaire Onderzoekscommissie, *p. 167-168).*

- De vereiste van een coherent gestuurde en goed functionerende geïntegreerde structuur en de vereiste van de eerbiediging van de bevoegdheid van de minister van Justitie en van het College van procureurs-generaal inzake de uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid, inclusief het opsporings- en vervolgingsbeleid, dat werd vastgelegd door de minister van Justitie conform het recente artikel 143ter Gerechtelijk Wetboek, ***zijn niet tegenstrijdig; wel moeten ze op de juiste wijze in elkaar worden gepast.***

  Men moet de eigen rol en bevoegdheden van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal ***de jure, de facto en de visu*** (vergelijk met "*justice must not only be done, but must also be seen to be done*") eerbiedigen. Vandaar dat het nodig is de gezagsverhouding tussen de minister van Justitie bijgestaan door het College van procureurs-generaal t.a.v. de geïntegreerde politiestructuur, inzake de gerechtelijke functie, zichtbaar tot uitdrukking wordt gebracht.

  De beslissingen die de minister van Justitie bijgestaan door het College van procureurs-generaal binnen hun bevoegdheid dienen te nemen, moeten door hen zelf worden voorbereid - o.m. met de hulp van de Dienst Strafrechtelijk Beleid- en zij moeten de uitvoering ervan opvolgen. Alleen zij zijn verantwoordelijk voor de te nemen beslissingen en de uitvoering ervan. Bij het uitvoeren van beslissingen van gerechtelijke politie staat de federale geïntegreerde politiestructuur dan ook onder het uitsluitende gezag van deze overheden.

12.5.3. De gezagsverhouding van de minister van Justitie, het College van procureurs-generaal en de federale politiechef



- De federale politiechef is de gesprekspartner van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal. Zij bespreken met hem in het bijzonder de volgende materies:

  ⇒ *de invulling van het strafrechtelijk beleid (voor zover dit weerslag heeft op de politie);*

  ⇒ *de afstemming tussen het opsporings- en het vervolgingsbeleid;*

  ⇒ *de tenuitvoerlegging, wat de recherche betreft, van de richtlijnen inzake vervolgings- en opsporingsbeleid.*

  De federale politiechef wordt hiervoor onder meer bijgestaan door het afdelingshoofd gespecialiseerde recherche (zie punt 13.5.3).

- De minister van Justitie bepaalt, na advies van het College van procureurs-generaal, het strafrechtelijk beleid, inclusief het opsporings- en vervolgingsbeleid.

  De federale politiechef draagt bij tot de ontwikkeling van dat beleid. Hij is verantwoordelijk voor de uitvoering van het luik dat de politie aanbelangt.

- De federale politiechef heeft de algemene leiding van en de verantwoordelijkheid voor de politie. Net zoals de gehele geïntegreerde politiestructuur, staat de federale chef onder het rechtstreekse en uitsluitende gezag van de minister van Justitie en het College van de procureurs-generaal voor:

  ⇒ *de uitvoering van het strafrechtelijk beleid, inclusief het opsporings- en het vervolgingsbeleid;*

  ⇒ *de gespecialiseerde politiezorg voor zover deze opdrachten van gerechtelijke politie betreft.*

  Voor de uitvoering van deze opdrachten wordt de federale chef onder meer bijgestaan door het afdelingshoofd gespecialiseerde recherche.

  Overeenkomstig de aanbevelingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie en onverminderd de bevoegdheden van de lokale parketmagistraat of onderzoeksrechter (dossiermatig), zijn het afdelingshoofd gespecialiseerde recherche en zijn recherche-eenheden op federaal niveau

gezagsafhankelijk (permanent) van de nationaal magistraat voor de uitvoering van opdrachten van gerechtelijke politie.[21]

De afdeling van de operationele steundienst die tot taak heeft de coördinatie en controle van de gespecialiseerde opsporing en van de technieken die daarbij worden aangewend, het informatiebeheer en het informantenbeheer, staat onder het gezag en de controle van een nationaal magistraat.[22] Inzake informatiebeheer moet tevens worden verwezen naar de rol van bestuurlijke overheden terzake voor wat de bestuurlijke informatie betreft (zie punt 13.7).

De basisprincipes qua taakverdeling tussen de magistratuur en de politie (zie punt 12.5.9) gelden hier evenzeer. Dit impliceert dat noch het afdelingshoofd gespecialiseerde recherche, noch de federale politiechef zich bevoegdheden kunnen toeëigenen die aan de magistratuur toebehoren.

Het afdelingshoofd gespecialiseerde recherche die gelast wordt met de *operationele leiding* van de gespecialiseerde recherche-eenheden evenals de hierboven vermelde operationele steundienst, staan onder de *algemene leiding* van de federale politiechef. Dit mag niet leiden tot een immenging in concrete onderzoeken door deze federale politiechef. Evenmin mag dit afbreuk doen aan de gezagsrelatie, zoals deze hierboven werd omschreven, tussen het afdelingshoofd gespecialiseerde recherche en de nationaal magistraat.

Gegeven de verantwoordelijkheden van de federale politiechef, legt het afdelingshoofd gespecialiseerde recherche ook aan hem verantwoording af over zijn diensten. Indien de federale politiechef vaststelt dat het afdelingshoofd gespecialiseerde recherche afwijkt van het politieplan of van de hem gegeven richtlijnen[23], kan de federale politiechef bijsturen. Hij licht hiervan de nationaal magistraat of eventueel het College van procureurs-generaal in.

[21] Parlementair onderzoeksverslag, blz 169
[22] Parlementair onderzoeksverslag, blz 168

[23] Dit veronderstelt natuurlijk dat de federale politiechef ook op de hoogte is van de richtlijnen van de gerechtelijke politieoverheden.

12.5.4. De begrippen gezag en leiding [24]

- De " *expertencommissie*" is het erover eens dat het openbaar ministerie gezag heeft over de opdrachten van gerechtelijke politie, en de leiding waarneemt van een concreet onderzoek. Zij stelt vast dat dit standpunt in overeenstemming is met de besluiten van de Parlementaire commissie[25] en met het wetsontwerp tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek.[26]
  Dit principe blijkt trouwens ook van toepassing te zijn in talrijke ons omringende landen zoals Duitsland, Frankrijk, Italië en Nederland.

- Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen :

  ⇒ *het algemeen gezag van de minister van Justitie bijgestaan door het college van procureurs-generaal inzake de uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid, inclusief het opsporings- en vervolgingsbeleid dat werd vastgelegd door de minister van Justitie conform het recente nieuwe artikel 143ter van het gerechtelijk.*

  ⇒ *het gezag van het openbaar ministerie inzake het opsporings- en vervolgingsbeleid op gerechtelijk arrondissementeel niveau, binnen de grenzen van het strafrechtelijk beleid op federaal niveau;*

  ⇒ *de sturing en controle (leiding) in concrete opsporingsonderzoeken.*

  In de gerechtelijke onderzoeken zal deze sturing en controle (leiding) vanzelfsprekend worden waargenomen door de onderzoeksrechters.

12.5.5. Het beleid en de middelenbepaling

- De gerechtelijke overheden hebben impact op de lokaal aan te wenden middelen inzake gerechtelijke opdrachten (te beheersen problemen, de prioriteiten en de wijze van aanpakken) Deze worden goedgekeurd in het **politieplan,** dat

[24] De begrippen gezag, leiding en beheer worden in dit rapport gebruikt in de betekenis zoals deze in de commentaren op de wet op het politieambt werden gedefinieerd, tenzij hiervan expliciet wordt van afgeweken.

[25] Verslag namens de Onderzoekscommissie over het Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door de politie en het gerecht werd gevoerd in de zaak "Dutroux-Nihoul en consorten", *Parl.St.*, Kamer, G.Z. 1996-1997, nr. 713/6, 169.

[26] Artikel 5 van het wetontwerp waardoor ondermeer de artikelen 28*bis* en 28*ter* worden ingevoegd in het Wetboek van Strafvordering.

samen met hen wordt besproken in de schoot van het driehoeksoverleg.

Dit geldt evenzeer op federaal vlak. Er dient te worden opgemerkt dat het federale politieplan een luik per gerechtelijk arrondissement omvat[27]. Dit federaal plan bevat tevens luiken met betrekking tot:

⇒ *de proactieve recherche;*

⇒ *het informatiebeheer;*

⇒ *het informantenbeheer;*

⇒ *de expertondersteuning die moet geleverd worden (materiedeskundigheid);*

⇒ *de bijzondere politietechnieken;*

⇒ *het uitvoeren van specifieke bovenlokale projecten. Voor het uitvoeren hiervan zal een beroep gedaan worden op een toelevering van personeel uit het lokale of intermediaire niveau binnen het raam van een specifieke opdracht.*

- Bij het vastleggen van de prioriteiten inzake het opsporings- en vervolgingsbeleid dient de procureur des Konings rekening te houden met:

  ⇒ *het strafrechtelijk beleid zoals dit op federaal niveau door de minister van Justitie na advies van het College van procureurs-generaal werd bepaald en in onderrichtingen door het College van procureurs-generaal werd geconcretiseerd;*

  ⇒ *met het beleid van de bestuurlijke overheden;*

  ⇒ *met de middelen waarover de politiediensten beschikken.*

  Dit beleid dient dan ook na overleg met de bestuurlijke overheden en de politiediensten te worden vastgelegd, waarbij men oog heeft voor afstemming van repressie en preventie.

[27] Jaarlijks moet in het federale politieplan worden vastgelegd **welke capaciteit** gereserveerd wordt om per gerechtelijk arrondissement de initiatieven (proactieve recherche) en de imperatieven (reactieve onderzoeken) te kunnen realiseren.

12.5.6. Het beheer der middelen

In dit domein wordt niet in een rechtstreekse tussenkomst van de magistratuur voorzien. De procureurs des Konings en het College van procureurs-generaal maken hun behoeften kenbaar aan en plegen overleg met de minister van Justitie over de politiële middelen die nodig zijn voor het uitvoeren van de gerechtelijke opdrachten.

12.5.7. Het personeelsbeheer

- Voor de politiechefs en sommige leidinggevende officieren die in rechtstreeks contact staan met de politieoverheden, zoals bvb. de recherchechefs, wordt het advies van het openbaar ministerie gevraagd voor hun aanduiding en bevordering in de desbetreffende functie. De aanduiding gebeurt na een objectieve selectieprocedure en op voordracht van de bevoegde instantie.

- Naast de hiërarchische oversten van elk korps, beschikken ook de politieoverheden over een initiatiefrecht tot het doen onderzoeken van bepaalde feiten en het doen starten van een tuchtrechtelijke procedure.

  Voor lichte feiten kan een politiechef een tuchtsanctie opleggen. Voor zware feiten voorziet de procedure in een onderzoeksraad met vertegenwoordigers van de politiediensten zelf met de afgevaardigden van het politiepersoneel en eventueel ook met vertegenwoordigers van de overheden. De onderzoeksraad biedt de beste garantie op een onpartijdig advies. De sanctie wordt uitgesproken door de bevoegde overheid. Er dient te worden voorzien in een ernstige beroepsmogelijkheid.

  Om reden van interne orde of tucht moeten ook maatregelen van interne mobiliteit binnen het korps mogelijk zijn.

12.5.8. Garanties qua beschikbare capaciteit

- Het vastleggen van een **minimale capaciteit** per gerechtelijk arrondissement waarmee de recherchefunctie wordt vervuld.

- Het bepalen van het **maximum afnamerecht** per politiezone op jaarbasis **voor federale opdrachten.**

In geval van overvraag door de procureur des Konings of onderzoeksrechter, wordt eerst getracht om, binnen de mogelijkheden en afspraken in de schoot van de politiestructuur oplossingen voor te stellen. Dit kan gebeuren in overleg met de lokale chef, eventueel de chef van het intermediaire niveau en de federale chef, of hun vertegenwoordigers. Slaagt men hier niet in, dan dient binnen de magistratuur onderzocht te worden of het mogelijk is de lopende onderzoeken te herschikken (stoppen onderzoek of uitstellen in de tijd, of minder investeren) [28]. Het bestaan van het politieplan waarin de vereiste capaciteit voor de gerechtelijke opdrachten werd ingeschat, zou deze werkwijze tot de uitzondering moeten herleiden. Een dergelijke aanpak moet in principe gesitueerd worden binnen de limieten van het federale afnamerecht. Zij mag geen aanleiding geven tot een oneigenlijk gebruik van deze procedure waarbij degene die "het eerst komt, het eerst maalt".

- De idee als zou iedere magistraat rechtstreeks de voor zijn onderzoek vereiste middelen kunnen bepalen, is onhoudbaar in de praktijk. De correcte inschatting van de vereiste capaciteit op jaarbasis n.a.v. het politieplan, alsmede de voormelde aanpak in geval van overvraag dienen als maatregelen te volstaan om te garanderen dat de gerechtelijke overheid op het vlak van capaciteit voldoende aan zijn trekken komt. Hiermee wordt vermeden dat de politie een opdracht van een gerechtelijke overheid weigert om reden van capaciteitsgebrek, zonder aan de gerechtelijke overheid de kans te geven de voormelde maatregelen te nemen.

12.5.9. Basisprincipes inzake de taakverdeling tussen de magistraat en de politie n.a.v. een dossier

- Onder het begrip *sturing en controle* (leiding) over de opsporingsonderzoeken verstaat men dat het openbaar ministerie als verantwoordelijke voor het opsporingsonderzoek, op basis van een volledige informatie hem verstrekt door de politiediensten, in overleg met deze politiediensten:

  ⇒ *de doelstellingen van een onderzoek bepaalt. Het openbaar ministerie legt vast welke feiten men gaat onderzoeken in het perspectief van een vervolging;*

[28] Punktuele aanpassingen van de capaciteit om flexibel in te spelen op de operationele noden zijn mogeijk, in de mate dat zij door hun frequentie of omvang de realisatie van het politieplan niet in het gedrang brengen.

⇒ *de criteria vastlegt waaraan het onderzoek moet voldoen om deze doelstellingen te bereiken, zoals de vereiste bewijslevering, de timing van het onderzoek, de inzet van middelen (bepaling of het onderzoek op federaal-intermediair dan wel op lokaal niveau moet worden gevoerd, dit onverminderd de bevoegdheden van de nationale magistraat);*

⇒ *de evolutie van het onderzoek volgt, met de politiediensten evalueert en bij onverwachte problemen het onderzoek bijstuurt;*

⇒ *toeziet op de legaliteit*[29] *en de kwaliteit van het onderzoek door middel van preciese opdrachten; meer in het bijzonder neemt het openbaar ministerie de beslissing over de toepassing van speciale politietechnieken.*

De *politiechef* op elk niveau staat binnen dit raam van opdrachten in voor de concrete uitwerking en dagelijkse opvolging van het onderzoek. Hij organiseert het onderzoek.

- De magistraat die met een opsporings- of gerechtelijk onderzoek belast wordt, neemt eerst contact op met de *"officier(en) - coördinator van de onderzoeken"*. Deze laatste zorgt voor de organisatie van het onderzoek binnen de politie en neemt deel aan de besprekingen tussen de magistraat en de onderzoekers wanneer het onderzoek verder georiënteerd wordt.

- Hierbij dient benadrukt te worden dat deze sturing en controle (leiding) een zekere autonomie in hoofde van de politiediensten dient te respecteren en in een geest van partnership moet worden uitgeoefend. Het openbaar ministerie mag zich niet mengen in de organisatie van de betrokken politiedienst. In dit verband wordt gewezen op het nefaste effect van de praktijk waarbij magistraten enkel met bepaalde nominatief aangewezen speurders willen werken, hetgeen kan leiden tot demotivatie bij de andere politieambtenaren en tot desorganisatie van de werking van de betrokken politiedienst.

[29] Waarbij ook supranationale rechtsbeginselen in acht genomen worden zoals deze vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden en de interpretatie die hieraan door de nationale rechtspraak en deze van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt gegeven.

Anderzijds moet de korpschef op een loyale wijze al het mogelijk doen om de voor het onderzoek vereiste middelen ter beschikking te stellen. Het openbaar ministerie kan bij de bepaling van de criteria waaraan het onderzoek moet voldoen, de autonomie van de politiedienst concretiseren.

- De " *expertencommissie*" is van mening dat de wet uitdrukkelijk dient te bepalen dat de leden van de politie die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie hebben, gemachtigd zijn om op eigen initiatief misdrijven op te sporen, de bewijzen ervan te verzamelen en de daders te identificeren en hiertoe alle nuttige bij de wet bepaalde onderzoeksdaden te stellen die tot de bevoegdheid van de procureur des Konings behoren, hieronder begrepen diens bijzondere ambtsbevoegdheden bij heterdaad. Sommigen stellen voor deze verschillende onderzoeksdaden en ambtsbevoegdheden nog eens te herhalen in een aparte bepaling, waartegen de " *expertencommissie*" geen enkel bezwaar heeft. Het vermelde initiatiefrecht van de politie doet geen afbreuk aan de verplichting van de officieren van gerechtelijke politie om volgens de richtlijnen van de procureur des Konings -in bepaalde zaken zelfs onverwijld- deze laatste bericht te geven van het ingestelde opsporingsonderzoek om hem in staat te stellen de wettelijkheid, de relevantie en de opportuniteit van de genomen initiatieven te beoordelen en om hem in staat te stellen zijn sturing en controle (leiding) van het opsporingsonderzoek daadwerkelijk uit te oefenen[30].

  Men heeft ook voorgesteld dat de politie, buiten het geval van heterdaad, op eigen initiatief zou mogen overgaan tot vrijheidsbeneming, daar waar artikel 2,1° van de voorlopige hechteniswet bepaalt dat de beslissing alleen kan worden genomen door de procureur des Konings. De " *expertencommissie*" is evenwel van mening dat een dergelijk politie-initiatiefrecht indruist tegen de geest van artikel 12 van de Grondwet, waaraan de wetgever met de voorlopige hechteniswet nog eens uitdrukkelijk heeft herinnerd. De " *expertencommissie*" acht trouwens dergelijk initiatiefrecht gevaarlijk voor de individuele vrijheid omdat het door sommige leden van de politiediensten als een door de wet verboden drukkingsmiddel zou kunnen worden aangewend.

[30] In dit verband verwijst de " *expertencommissie*" naar het standpunt ingenomen door de commissie Franchimont.

12.5.10. Voorwaarden voor het waarnemen van de sturing en controle (leiding) door het openbaar ministerie

Dit thema behoort strikt genomen niet tot de eigenlijke opdracht van de expertencommissie. Desalniettemin is de expertencommissie de mening toegedaan dat de werking van het openbaar ministerie in de volgende domeinen, die een invloed hebben op het politiewerk, kan verbeterd worden. Het openbaar ministerie kan slechts op een doelmatige wijze deze leiding waarnemen wanneer :

- het beschikt over een structuur die een efficiënte inzet van human resources en specialisatie mogelijk maakt;
- een aangepaste opleiding en permanente vorming wordt uitgebouwd;
- een einde gemaakt wordt aan overbelasting;
- de informatiedoorstroming tussen de leden van het openbaar ministerie onderling, tussen het openbaar ministerie en de andere politieoverheden en tussen het openbaar ministerie en politiediensten, zowel verticaal als horizontaal, optimaal functioneert;
- de werkmethodes efficiënter worden gemaakt en gemoderniseerd

12.5.10.1. Het openbaar ministerie dient te beschikken over een doelmatige structuur

- De leden van de " *expertencommissie*" zijn het erover eens dat de huidige opdeling van het openbaar ministerie in 27 arrondissementele parketten waarvan bijna de helft minder dan 10 substituten telt, niet de mogelijkheid biedt tot doelmatige inzet van de *human resources*. Een specialisatie die voor het gehele openbaar ministerie nuttig kan worden aangewend, is in die omstandigheden eveneens moeilijk realiseerbaar.

  Door de versnippering van de middelen is een efficiënte aanpak van zware criminaliteitsvormen een illusie.

- Een oplossing zou erin bestaan dat de gerechtelijke arrondissementen zouden worden vergroot. Aldus zou ook voor de zetel een doelmatiger werkverdeling mogelijk zijn. De ervaring met het probleem van de aanpassing van de kantons aan de gemeentefusie, leert evenwel dat dit veel tijd zal vergen.

  Een andere oplossing zou erin bestaan dat het openbaar ministerie losgekoppeld wordt van de arrondissementele structuur van de gerechtelijke territoriale indeling. Aldus zou men een landelijk openbaar ministerie tot stand brengen met "antennes" in de arrondissementen m.a.w. een eenheidsstructuur met gedeconcentreerde uitbouw. Op die manier kunnen de magistraten uitgestuurd worden naar de plaatsen waar de noden zich het scherpst stellen. Bij bepaalde belangrijke onderzoeken zouden specialisten kunnen worden samengebracht.

  Indien men een landelijk openbaar ministerie niet haalbaar zou achten, zou kunnen gedacht worden aan één parket (eerste aanleg) per ressort, minstens aan de fusie van de kleinere parketten.

- Bij de "territoriale" reorganisatie van het openbaar ministerie zal men wel oog moeten hebben voor de noodzaak dat het openbaar ministerie t.o.v. politiediensten en burger nog op een "menselijke schaal" kan werken.

12.5.10.2.Een aangepaste vorming

De leden van het openbaar ministerie dienen een opleiding en permanente vorming te krijgen die gericht zijn op deze leidinggevende taak. Aldus zouden zij meer inzicht moeten verwerven in politietechnieken in de ruime zin van het woord, alsmede zich andere vaardigheden eigen maken zoals crisismanagement, vergadertechnieken, de beginselen van criminele analyse, enz. Ook de specialisatie in de bestrijding van bepaalde criminaliteitsfenomenen dient bevorderd te worden.

- De expertencommissie pleit voor een gezamenlijke opleiding van magistraten en politieambtenaren in de materies waar dit kan en nuttig is.

De mogelijkheid om bij de opleiding stage te lopen bij een politiedienst, zoals deze thans in het raam van de gerechtelijke stage bestaat, dient verder bevorderd en uitgebreid te worden. Dergelijke stage wordt als zeer positief ervaren en draagt bij tot wederzijds begrip.

12.5.10.3.Het wegwerken van de overbelasting

- De expertencommissie is ervan overtuigd dat het openbaar ministerie de leiding niet behoorlijk zal kunnen waarnemen zolang geen einde wordt gesteld aan de overbelasting van de parketten.

- Een grondige doorlichting van de huidige taken van de parketmagistraat is aangewezen. Hierbij zal dienen te worden nagegaan welke taken een zuiver administratief karakter vertonen en bijgevolg beter door andere diensten zouden worden uitgevoerd.

  Deze doorlichting zal het ook mogelijk maken na te gaan welke bijkomende middelen op personeel en materieel vlak nodig zijn. Hierbij dient men niet alleen oog te hebben voor de eventuele nood aan bijkomende magistraten maar ook, zoniet vooral, voor de ondersteuning van de magistraat door gekwalificeerd personeel. Dit personeel is vaak reeds aanwezig bij de administratieve diensten doch wordt niet steeds ingezet in verhouding tot de voorhanden zijnde intellectuele capaciteiten.

  In dit verband kan men ook denken aan een systeem van parketsecretarissen naar het voorbeeld van Nederland, waaraan een bepaald aantal taken zou kunnen worden gedelegeerd.

- Wat het kader van parketmagistraten betreft, staat men voor de problemen van de opvulling van de vacatures, enerzijds, en van de voortdurende beweging tengevolge van de overgang naar de zetel, anderzijds.

  Om deze problemen te verhelpen, kan men denken aan bepaalde structurele maatregelen, zoals het verhogen van de leeftijd voor benoemingen bij de zetel, een verplichte doorgang via het parket van kandidaten voor de zetel of, bij benoeming tot substituut, de verplichte uitoefening van deze functie gedurende een bepaalde periode.

Sommige leden van de expertencommissie zien echter niet veel heil in het tegen hun zin in hun functie houden van bepaalde personen in de parketten. Men heeft immers eerder te maken met een *"crise de vocations"* die slechts kan opgelost worden door de functie zelf inhoudelijk attractiever te maken.

- Naast interne maatregelen tot beheersing van de werklast, dient ook de influx van zaken naar de parketten toe te worden beperkt en dient de samenwerking tussen parketten en politiediensten te worden gereoriënteerd.

  De toevloed van zaken zou kunnen worden ingeperkt door het vastleggen van prioriteiten die geconcretiseerd worden in duidelijke afspraken met de politiediensten, enerzijds, en door de uitbreiding van de mogelijkheden tot administratieve afhandeling, anderzijds. In dit verband wordt verwezen naar de administratieve afhandeling zoals geregeld in de Nederlandse *"Wet Mulder"*, die in voornoemd land tot een belangrijke werkverlichting van het openbaar ministerie o.m. op het vlak van verkeerszaken heeft geleid.

- De reoriëntatie van de samenwerking tussen parketten en politiediensten kan leiden tot vermindering van de werklast van de parketten. Dit kan gebeuren door het verlenen van een grotere autonomie in de afhandeling van de bepaalde opsporingsonderzoeken, zoals dit wordt geregeld in het *"APA-systeem"*.
  Een belangrijk aspect in dit *"APA-systeem"* is dat een officier belast wordt met de coördinatie en als contactpersoon met het parket fungeert. De expertencommissie bepleit de instelling van dergelijke *"officier(en) - coördinator van de onderzoeken"* per politie-eenheid voor alle gerechtelijke opdrachten.

  Het gebruik van de vereenvoudigde processen-verbaal kan zowel voor de magistratuur als voor de politie een gevoelige afname van de werklast met zich meebrengen.

  Door sommige leden van de expertencommissie werd de vraag gesteld of men niet moet verder gaan en aan de politiediensten niet de toelating moet geven bepaalde zaken binnen welbepaalde voorwaarden en onder

toezicht van het parket, zelf te klasseren. Het zou hier gaan om een soort gedelegeerde sepotbevoegheid.[31]

Men kan hier ook verwijzen de toepassing van de zogenaamde *"HALT-projecten"* (alternatieve maatregelen) in Nederland, waarbij de parketsecretaris deze projecten op het politiekantoor stuurt. Ten aanzien van strafbare feiten gepleegd door personen van 12 tot 18 jaar is door het Nederlands Wetboek van Strafrecht, artikel 77e, in een *"voorwaardelijk politiesepot"* voorzien.[32]

12.5.10.4.Garanties qua informatiedoorstroming

- Naast de informatie die de politie dient ter beschikking te stellen in het raam van haar beleidsondersteunende rol (zowel op het domein van de gerechtelijke als op dat van de bestuurlijke politieopdrachten), is er nood aan een duidelijke regeling van de informatievoorziening vanwege de politie naar de magistratuur op operationeel vlak (zie punt 13.7).

- De politiediensten verwachten vanwege het openbaar ministerie eveneens informatie in verband met het sepotbeleid en betreffende het gevolg dat aan dossiers werd gegeven.

Bij deze informatie-uitwisseling kan het openbaar ministerie een belangrijke feedback geven omtrent de wijze waarop de rechtbanken bepaalde politietechnieken hebben benaderd, hetgeen kan leiden tot verbetering in deze technieken.

- Voor het ondersteunen en bevorderen van de communicatie kan op federaal vlak gedacht worden aan de instelling van de functie van een liaisonmagistraat.

---

[31] In dit verband kan nuttig verwezen worden naar

VAN DAELE, D., "Het politiesepot: een volwaardig afhandelingsmechanisme of een strafvorderlijke vloek?", *Vigiles. Tijdschrift voor politie-recht*, 1997,nr.1, 23-37.

[32] Aldus kan een daartoe door de officier van Justitie aangewezen opsporingsambtenaar, na toestemming van de officier van justitie, aan de minderjarige voorstellen deel te nemen aan een HALT-project. Het proces-verbaal wordt dan niet doorgezonden aan de officier van justitie. Deze afhandeling geschiedt onder toezicht van het openbaar ministerie dat algemene aanwijzingen aan de politiediensten kan geven omtrent welke projecten en strafbare feiten voor het voorwaardelijk politiesepot in aanmerking komen, de duur van de deelneming aan het project en de wijze waarop de instemming van het openbaar ministerie zal worden gegeven. Na afloop van het HALT-project zal de opsporingsambtenaar beoordelen of de betrokkene naar behoren heeft meegewerkt. Bij positieve evaluatie deelt hij dit aan de officier van justitie schriftelijk mede, waardoor de strafvordering vervalt. (VAN DAELE,D., *o.c.*, 30)

- In verband met de informatie-uitwisseling, wordt ook de vraag gesteld of het achterhouden van informatie niet strafrechtelijk moet gesanctioneerd worden.

12.5.10.5.Efficiënte en moderne werkmethodes

- Een efficiënte en moderne uitbouw van de werkmethodes van de parketmagistraat zal bijdragen tot de doelmatige wijze waarop deze sturing en controle (leiding) wordt waargenomen door het openbaar ministerie.

  Vooreerst dient gesteld dat de wijze waarop thans invulling wordt gegeven aan dit werk in de parketten nogal verschillend is van gerechtelijk arrondissement tot arrondissement.

- Een uniformisering in de samenstelling van de dossiers dient zeker nagestreefd. Niet alleen kan dit maar positief gepercipieerd worden door de rechtsonderhorige, doch tevens vergemakkelijkt dit de uitwisseling van dossiers tussen de parketten onderling. Men kan hierbij denken aan door de minister van Justitie gestandaardiseerde, geïnformatiseerde werkdocumenten.

- Een betere interne werkverdeling op het niveau van de parketten volgens bepaalde materies draagt bij tot een gespecialiseerde afwerking van de dossiers.

- Alhoewel het werk van het openbaar ministerie eerder individueel is, kan er bij de behandeling van complexe dossiers gedacht worden aan een team van twee of meerdere magistraten (uiteraard volgens de mogelijkheden van het parket), waardoor onder meer een opvolging in geval van afwezigheid wordt verzekerd.

- De vervolging in concrete dossiers in graad van hoger beroep toevertrouwen aan de parketmagistraten die in eerste lijn de vervolging heeft waargenomen, zoals de Parlementaire Onderzoekscommissie voorstelt[33], kan bij een eerste studie efficiënt lijken. Nochtans blijkt dit veralgemeend systeem heel wat nadelen te hebben die de dagelijkse werking van verscheidene parketten kan blokkeren, nu deze op heel geregelde tijdstippen een deel van hun magistraten moeten missen, wanneer deze de behandeling in beroep gaan waarnemen. Efficiënte,

[33] Verslag, blz 177