

De toekomst van Europese Nationale Politiebestellen?

PAUL PONSAERS¹ & ELKE DEVROE²

In deze bijdrage schetsen we de resultaten van een onderzoek naar Europese politiesystemen. Het onderzoek werd gebaseerd op desktopresearch, literatuurstudie en gesprekken met politie-experts in diverse Europese landen en geeft een inzichtelijk kader dat gebaseerd is op eigen werkdefinities van essentiële karakteristieken van verschillende nationale politiebestellen. We onderscheiden, afgezien van de politiebestellen in Oost-Europese nieuwe lidstaten, in Europa drie verschillende types van bestellen, met name (1) historisch ontstane politiebestellen, (2) territoriaal ingedeelde politiebestellen en (3) bestellen met een eenheidspolitie. Binnen het eerste bestel worden de landen Frankrijk, Italië, Portugal en Spanje geanalyseerd. Onder de 'territoriale politiebestellen' komen, de landen het Verenigd Koninkrijk (V.K.), Duitsland en Zwitserland aan bod. Onder een laatste noemer brengen we Europese politiebestellen samen die één nationale politie kennen. Het gaat dan om Denemarken, Nederland en Schotland. Voor elk land worden de verschillende politiediensten en hun bevoegdheden geschetst, alsook cultuurhistorische elementen die deels de politieke organisatiestructuren kunnen verklaren. We sluiten af met een conclusie, en een korte beschouwing over de toekomst van Europese nationale politiebestellen.

Inleiding

Prognoses van de United Nations³ voorspellen een stijging van de bevolking in grootsteden. De stedelijke bevolking is snel aangegroeid sinds 1950, van 746 miljoen naar 3.9 biljoen in 2014. Zo herbergt Azië, alhoewel het veel landelijk gebied kent, 53% van de stedelijke wereldbevolking, gevolgd door Europa (14%) en Latijns-Amerika en de Caraïben (13%). Globaal genomen leven meer mensen in stedelijk gebied, namelijk 54% in 2014. De stedelijke populatie zal in 2050 aangroeien tot 66%. Grootsteden worden belangrijke 'nodes of governance', het accent van besturen ligt anno 2014 in de grootstad (Devroe, 2014). Steden integreren actuele

¹ Emeritus hoogleraar Universiteit Gent, voorzitter Centrum voor Politiestudies.

² Hoofddocent Universiteit Leiden, Instituut voor Bestuurskunde, Crisis & Security Master, Campus Den Haag en hoofdredacteur Cahiers Politiestudies.

³ World Urbanization prospects, Economic and Social Affairs, *Revision 2014*, United Nations, New York, 2014.

en toekomstige tendensen in diverse beleidsgebieden zoals wonen, werken, recreatie, gezondheid en milieu en ook veiligheid en moeten daarbij globale tendensen beleidsmatig combineren. *'Global cities arose in which the social-economic status and the development became more determined by their role and position in the world economy than by their own local priorities'* (Barber, 2013: 6). Toch blijven die lokale prioriteiten, zeker voor de inwoners, de nodige aandacht vragen. De lokale politie vervult hierin een cruciale rol.

De algemene tendens in Europese context plaatst de lokale (gemeentelijke) politie in grootsteden, terwijl nationale politiediensten zich eerder in rurale gebieden bevinden (Devroe & Ponsaers, 2013). Ondanks de toenemende urbanisering en de aandacht voor grootsteden bij policing (Ponsaers, Edwards, Verhage & Recasens, 2014), wijzigen sommige Europese landen de architectuur van hun nationaal politiebesteding ingrijpend (Ponsaers et al., 2009) in de richting van een nationale politie. Ze proberen hiermee greep te krijgen vanuit een centralistisch perspectief op de politie, en indirect de macht van de nationale staat te versterken. Andere Europese landen behouden een sterk lokaal verankerde politie, met aandacht voor grootstedelijke problemen en de band tussen politie en burger. Grootstedelijk politiebeleid wordt uiteraard steeds beïnvloed door – de organisatie van – het (nationaal) politiesysteem. Daarom is het van belang nationale politiesystemen in Europa onder de loep te nemen.

Een grondige analyse middels desktop research, literatuurstudie en gesprekken met politie-experts in de verschillende landen leidde tot een analyse van Europese politiebestedingen, die nog niet eerder werd verricht. Inzicht in de huidige stand van zaken van deze bestellingen is noodzakelijk om de vraag of er trends vallen af te leiden uit deze evolutie te kunnen beantwoorden. Deze bijdrage is een eerste aanzet tot reflectie, waarbij we komen tot een typologie van politiebestedingen. We ontwerpen in dit artikel een inzichtelijk kader dat gebaseerd is op eigen werkdefinities van essentiële karakteristieken van verschillende nationale politiebestedingen. Een vervolg op deze eerste grondige analyse kan gelegen zijn in een beantwoording van de vraag of we – aan de hand van de vastgestelde verschuivingen – al dan niet iets kunnen zeggen over de toekomst van de Europese politiebestedingen. Momenteel plaatsen we dus nog een vraagteken achter de titel, daarmee aangevend dat onze conclusie over de toekomst noodzakelijkerwijze slechts gedeeltelijk is, gebaseerd op een aantal wereldtendensen die we nu kennen. De toekomst, en dan vooral de eventuele verschuivingen die zich in de volgende jaren nog zullen doorzetten in het politielandschap, moeten aantonen of nationale staten rekening houden met wereldevoluties zoals geografische veranderingen en wijzigingen in de aard van besturen.

De analyse in deze bijdrage wordt gevoerd op het niveau van (nationale) politiebestedingen in hun geheel, en niet op het niveau van politiediensten. Door deze bijdrage heen

gaan we in op een aantal Europese landen die als archetypisch kunnen beschouwd worden. Bij een aantal andere landen zullen we slechts terloops stilstaan⁴.

Na een beschrijving van enkele uitgangspunten van belang voor een goed begrip van de politiestystemen, komen de verschillende landen aan bod. De schets van het politiestysteem van een land verloopt volgens een eigen indeling, die gemaakt werd na afronding van het onderzoek. Pas nadat elk systeem werd beschreven, kon een analyse plaatsvinden die leidde tot een eigen typering. We onderscheiden, afgezien van de politiebestellen in Oost-Europese nieuwe lidstaten, in Europa drie verschillende types van bestellen. Het gaat met name om (1) historisch ontstane politiebestellen, (2) territoriaal ingedeelde politiebestellen en (3) bestellen met een eenheidspolitie. Binnen het eerste bestel 'historisch ontstane politiebestellen' worden, in volgorde, de landen Frankrijk, Italië, Portugal en Spanje geanalyseerd. Onder de 'territoriale politiebestellen' komen, in volgorde, de landen het Verenigd Koninkrijk (V.K.) en een aantal federale staten (Duitsland en Zwitserland) aan bod. Onder een laatste noemer brengen we Europese politiebestellen samen die één nationale politie kennen. Het gaat dan om Denemarken, Nederland en Schotland. Voor elk land worden de verschillende politiediensten en hun bevoegdheden geschetst, alsook cultuurhistorische elementen die deels de politieke organisatiestructuren kunnen verklaren.

We sluiten af met een conclusie, en een korte beschouwing over de toekomst van Europese nationale politiebestellen.

1. Enkele basisuitgangspunten

1.1. *Politie versus Policing*

In dit artikel bespreken we het publiek politieapparaat, gemeenzaam de 'politie' genoemd. Het begrip 'policing' wordt in de Angelsaksische literatuur (Bayley & Shearing, 1996, 2001; Crawford et al., 2005, Jones & Newburn, 2006; Loader, 2000) gehanteerd om de activiteit van een complex netwerk van formele en informele publieke en private partners aan te duiden die bijdragen tot de realisatie van de politiefunctie. 'Policing' verwijst dus naar politiewerk in de breedste betekenis van het woord, waarbij ook andere dan politiediensten worden begrepen (Terpstra, Stokkom & Spreeuwiers, 2013; Loader, 2000; Loader & Walker, 2001; Jones & Newburn; 2006). Concreet gaat het dan om assemblages van politiediensten met stadswachten, toezichters, buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) publieke

⁴ Doorheen het uitwerken van dit overzicht maken we abstractie van de Oost-Europese landen (Bulgarije, Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië). Het gaat om een andere realiteit in deze nieuwe lidstaten dan deze in de klassieke Europese landen. Overigens werd recent een handboek gepubliceerd met betrekking tot de Centraal en Oost-Europese politiebestellen (Mesko et al., 2013).

inspectiediensten; inlichtingendiensten; private commerciële diensten; private politie in het openbaar vervoer, burgerinitiatieven, buurt informatie netwerken (bin's) enz.). 'Politiefunctie' is een generieke term die gehanteerd wordt voor een politieactiviteit, bv. openbare ordehandhaving, handhaving van de wet, recherche, toezicht of surveillance, wijkwerking, criminaliteitspreventie, enz. In dit artikel beperken we onszelf tot publieke politiediensten, waarbij assemblages met externe diensten buiten beschouwing worden gelaten. We beperken ons met andere woorden tot de kernapparaten van de publieke politie als zodanig. In deze zin hebben we het veeleer over 'politie' dan over 'policing'.

1.2. Nationaal politiestel: hiërarchisch geïntegreerd?

We hanteren de notie 'nationaal politiestel' als werkdefinitie, waarbij verwezen wordt naar het complex van verschillende wettelijk voorziene diensten die gezamenlijk beschouwd worden als de publieke politie van een bepaald land, als zodanig bekrachtigd van staatswege. Gegeven deze definitie focussen we op deze diensten die beschikken over specifieke politiebevoegdheden die gedefinieerd zijn door de nationale wetgever. Het gaat meer precies om die bevoegdheden die verbonden zijn met het gebruik van het monopolie van legaal en/of legitiem geweld.

Ondanks de realiteit van internationale en Europese diensten die georiënteerd zijn naar politiesamenwerking (bv. Interpol, Europol, Frontex, enz.), wordt het operationele politiewerk nog steeds in grote mate gedefinieerd binnen nationale grenzen. Binnen één en hetzelfde nationaal politiestel kunnen er al dan niet hiërarchische lijnen lopen tussen verschillende korpsen. In deze zin kunnen verschillende korpsen geïntegreerd zijn of autonoom functioneren. We beschouwen politiestellen als empirische realiteiten, als *politiesystemen*, los van de notie 'politiemodellen' (Ponsaers, 2001).

1.3. Politiediensten: Functioneel of geografisch geïntegreerd?

Een politiedienst voert meestal verschillende politiefuncties uit tezelfdertijd. Een dergelijke politiedienst wordt beschouwd als een dienst met geïntegreerde bevoegdheden, of beter gezegd is *generalistisch* van aard. Niettemin kan een dienst ook gespecialiseerde bevoegdheden verenigen die liggen binnen één (of enkele) specifieke functies. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een gerechtelijke politie of een gendarmerie. In het laatste geval gaat het om een militaire eenheid die gespecialiseerd is in openbare ordehandhaving.

In complexe politiestellen zijn politiediensten nogal eens werkzaam op verschillende geografische schalen. Sommige korpsen worden beschouwd als nationale of federale korpsen, andere hun bereik wordt beperkt tot een provinciale of regionale schaal, of zelfs tot op gemeentelijke schaal. Vanuit dit oogpunt kunnen politiediensten binnen één en hetzelfde politiestel beschikken over verschillende geografische

bevoegdheden. Sommige korpsen beschikken over nationale bevoegdheden, andere beschikken over beperkte territoriale bevoegdheden. Dikwijls wordt een politiebestel gekarakteriseerd door een spanning tussen centrale en lokale besluitvorming door verschillende politieoverheden. De hiërarchie kan 'geïntegreerd' of 'autonoom' zijn. De bevoegdheden kunnen worden opgedeeld naar functionele (generalistisch of gespecialiseerd) bevoegdheden of geografische (nationaal of beperkte) bevoegdheden.

1.4. *Eén/verschillende dienst(en), één/verschillende soort(en) van dienst(en)?*

Verschillende politiediensten binnen één politiebestel kunnen beschikken over verschillende opleidingen, salarisschalen en graden, verschillende controlerende instanties of verschillende databestanden, verschillende wetgeving en verschillende vakbonden, enz. Met andere woorden: verschillende politiediensten kunnen verschillende *soorten* van diensten zijn. In de meeste gevallen is een dergelijk *patchwork-achtig* format van een politiebestel het resultaat van lange historische evoluties. Daarom noemen we een systeem dat ontstond vanuit een lange historische evolutie een '*Historisch Divers Politiebestel*'. Het gaat om een bestel met verschillende diensten en verschillende soorten van diensten.

Ondanks het feit dat één politiebestel verschillende politiediensten kan bevatten, is het mogelijk dat al deze diensten hetzelfde 'format' hebben. Meestal gaat het hier om politiebestellen die gebaseerd zijn op een (lokale of supralokale) territoriale werkverdeling. In een dergelijk politiebestel is elke dienst opgebouwd uit hetzelfde soort van politie. Met andere woorden: de politieofficieren van de verschillende politiekorpsen in een dergelijk bestel beschikken over dezelfde opleiding, databestanden, controlediensten, enz., maar hebben toch verschillende leiders. Meestal zijn dit soort van diensten geografisch op diverse territoria georiënteerd. Daarom noemen we dergelijke systemen '*Territoriaal Verdeelde Politiebestellen*'. Het gaat om een bestel met verschillende diensten en één soort van politie.

Bepaalde politiebestellen is opgebouwd uit slechts één politiedienst. Dit soort van bestellen is meestal het resultaat van een hervorming. Zij beschikken over een '*Eenheidspolitie*'. Meestal is het bestel identiek aan de politiedienst en wordt de naam van 'Nationale Politie' of 'Federale Politie' gebruikt.

1.5. *Ge(de)centraliseerd, Ge(de)concentreerd?*

In deze paragraaf lichten we kort toe wat de termen decentralisatie en deconcentratie betekenen. *Concentratie* refereert naar het geografisch centrum van waaruit de politie opereert in een bepaald land. *Deconcentratie* is het tegenovergestelde, en geeft dus aan hoe de politiecapaciteit geografisch verdeeld is over verschillende plaatsen binnen een specifiek territorium. Met andere woorden, het begrippenpaar concentratie/deconcentratie is verbonden met de territoriale allocatie en distributie van capaciteit, en als gevolg daarvan met het aantal politieposten op een territorium.

Een *gecentraliseerd* korps is een korps waar de sturende macht verenigd wordt in één centrale top. *Decentralisering* refereert naar de delegatie van macht naar onderliggende niveaus in een politiekorps. Met andere woorden, het begrippenpaar centralisering/decentralisering houdt verband met hiërarchische lijnen. Decentralisering kan geografisch van aard zijn, maar evenzeer functioneel. Kortom: een centraal gestuurd korps kan gedeconcentreerd zijn, terwijl een gedecentraliseerd korps geconcentreerd kan functioneren.

2. Historisch ontstane politiebesteden

In deze paragraaf bespreken we een aantal Europese politiebesteden die beïnvloed werden door de Franse traditie. In feite hebben we het meer precies over deze landen die nog steeds een militaire gendarmerie in hun politiebestedel herbergen. Een gendarmerie is een militair korps dat belast is met politieopdrachten bij de burgerbevolking. In essentie komt dit neer op een aantal landen: Frankrijk, Italië⁵, Portugal en Spanje⁶. Een aantal landen die een 'gendarmerie' in hun politiebestedel hadden, maar niet langer vandaag, worden in deze paragraaf niet weerhouden⁷.

2.1. Het Franse politiebestedel

Frankrijk beschikt over twee nationale politiediensten, meer precies de *Police Nationale* en de *Gendarmerie*. De macht tot het nemen van beleidsbeslissingen over beide korpsen (de rekrutering, de opleiding en het management van loopbanen) is geconcentreerd bij de '*Préfecture de Paris*' in de Franse hoofdstad Parijs. De Nationale Politie is het grootste van beide korpsen. Het is verantwoordelijk voor de grotere steden en grootsteden. De Gendarmerie is verantwoordelijk voor de rest van het land. Naast deze twee grote en hiërarchische korpsen, zijn er eveneens zo'n tweeduizend achthonderd kleine gemeentelijke korpsen, die betaald en beheerd worden door de gemeenten zelf (Horton, 1995).

⁵ Deze paper maakt abstractie van de gendarmerie van San Mario, een microstaat die als enclave in Italië ligt, en de Gendarmerie van Vaticaanstad.

⁶ In de Franstalige kantons van Zwitserland zijn de 'gendarmeries' in feite de geüniformeerde burgerlijke politie en worden ze daarom niet besproken in deze paper.

⁷ Ten eerste wordt België niet uitvoerig beschreven in deze paragraaf, omdat we ervan uitgaan dat de lezer vertrouwd is met het Belgisch politiebestedel. De 'gendarmerie' (ook een Franse erfenis) bestond tot 1998 en werd opgeheven bij de fundamentele hervorming van het Belgische politiebestedel. Ook Oostenrijk herbergde een 'gendarmerie' in het politiebestedel. Bij de hervorming in 2005 verdween de 'Bundesgendarmerie' echter uit het Oostenrijkse politiebestedel. Dezelfde evolutie kan worden waargenomen in Luxemburg, een land dat dus ook niet in deze diepgaande analyse wordt opgenomen. In Nederland bestaat nog steeds een 'Koninklijke Marechaussee', wat beschouwd kan worden al een gendarmeriekorps. Omdat dit land recent een ingrijpende politiehervorming doorvoerde wordt dit bestel elders besproken. Griekenland had een gendarmerie in het verleden, maar dit korps werd geïntegreerd in de Griekse politie in 1984.

Het huidige politiebestedel in Frankrijk is het resultaat van een ingrijpende wijziging ten gevolge van de Franse Revolutie. Napoleon Bonaparte was keizer en kende de waarde van een sterke militaire aanwezigheid op Frans grondgebied tijdens zijn veldtochten op vreemd territorium. Hij verbreedde de rol van de Gendarmerie en was tevens de architect van het civiele politiekorps, de 'Police Nationale', dat geïnstalleerd werd in de grote Franse steden.

De politiehervorming, die ingezet werd door Napoleon Bonaparte, werd later uitgebreid door Louis Napoleon III in het midden van de 19^{de} eeuw. Hij kwam aan de macht op het moment dat Frankrijk interne onrust kende en vele burgers de oprichting van een socialistische republiek steunden. Napoleon III wendde de politie aan om de socialistische beweging te onderdrukken. Zijn brutale methoden dwongen de politie in een rol die zij nooit meer kwijt speelden in de ogen van de Franse publieke opinie. De Franse politie, of het nu ging om de militaire Gendarmerie of de civiele Nationale Politie, worden beschouwd als een onderdeel van een politiestaat (Jones & Johnstone, 2011).

Om het functioneren van deze twee nationale politiekorpsen te begrijpen is het van belang een basisverschil te maken tussen administratieve en gerechtelijke bevoegdheden (Monjardet, 1996). Administratieve bevoegdheden omvatten de handhaving van de openbare orde, het inwinnen van politieke inlichtingen, verkeerscontrole en andere administratieve taken. De verantwoordelijkheid voor deze administratieve bevoegdheden werd geconcentreerd in de handen van de Minister van Binnenlandse Zaken. De gerechtelijke bevoegdheden werden uitgeoefend door de Minister van Justitie. Los van deze ministeries was de Minister van Defensie eveneens verantwoordelijk voor de Gendarmerie (Berlière, 1996).

Vandaag is de Franse Gendarmerie nog steeds een militair korps, met een sterk gecentraliseerde hiërarchie, een machtige top en gedeconcentreerde commando-eledingen (Stead, 1983). De Gendarmerie zou bij machte moeten zijn alle politiefuncties waar te nemen, zowel de gerechtelijke als de administratieve. Het korps is met andere woorden functioneel geïntegreerd. Het korps is vooral actief in kleine rurale gemeenten (Dieu, 2002).

Vóór 1941 werd de Gendarmerie in balans gehouden door autonome gemeentelijke korpsen, die actief waren in gemeenten met meer dan 10.000 inwoners. Tijdens het Vichy-regime, in 1941, werden deze gemeentelijke korpsen samengebracht in de Police Nationale, met een belangrijke deconcentratie in het ganse land. De Nationale Politie opereert onder de controle van de Directeur-Generaal van de Minister van Binnenlandse Zaken (Stead, 1983). Met betrekking tot de operationele aspecten coördineren negen directoraten het werk van de Nationale Politie. De belangrijkste operationele directoraten zijn de centrale directie van de gerechtelijke politie en de centrale directie van de openbare veiligheid.

Als gevolg van bovenstaande beschikte Frankrijk vanaf 1941 over twee nationale politiekorpsen, beide met breed geïntegreerde functionele bevoegdheden, maar autonoom leiderschap. Een zekere geografische werkverdeling tussen beide korpsen kan worden waargenomen.

Sinds 1800 heeft Parijs haar unieke '*Préfecture de Paris*', een onderdeel van de Nationale Politie. Deze '*préfecture*' is belast met de bijzondere behoeften van de metropool, meteen ook de zetel van de nationale regering, de plaats waar ontelbare ambassades en consulaten gevestigd zijn en een magneet voor toeristen, studenten, artiesten, zakenmensen, ... gedurende het ganse jaar. De politieprefect functioneert vrijwel autonoom met zijn eigen administratieve en operationele eenheden (Stead, 1983). De politico-administratieve context van Parijs genereerde het ontstaan van een politieprefect die beschouwd kan worden als 'de almachtige' in het domein van veiligheid in de hoofdstad (Renaudie, 2008).

Vanaf 1966 valt de herinrichting van nieuwe gemeentelijke politiekorpsen op in de grotere Franse steden (Le Goff, 2009; Malochet, 2007). Deze gemeentelijke korpsen functioneren autonoom van de twee nationale korpsen, terwijl observatoren opmerken dat de sterke Nationale Politie de snelle ontwikkeling van gemeentelijke korpsen tracht af te remmen. De gemeentelijke politie is verantwoordelijk voor verkeer, openbare gezondheid, openbare orde en rust (Vogel, 1993).

In Frankrijk worden we geconfronteerd met een bijzonder historisch bepaald politiebestedel, met een sterke centrale klemtoon, nauwelijks in balans gehouden door relatief nieuwe lokale politiekorpsen, een balans die vanuit democratisch oogpunt, wellicht wenselijk is. Alle types van politiekorpsen functioneren autonoom van elkaar. Het Franse systeem wordt aanzien als het meest ontwikkelde voorbeeld van centralisering en de wens van de staat om haar burgers te controleren.

2.2. *Het Italiaanse politiebestedel*

Italië beschikt over een grote variëteit aan politiekorpsen. Er zijn momenteel vijf verschillende nationale politiekorpsen in Italië. Er bestaat een grote overlap tussen verschillende korpsen. Gedurende de 19^{de} eeuw was het inspiratiemodel dat van de Franse centralistische staat, hoewel er ook wat Pruisische invloeden waren.

Twee nationale korpsen zijn het meest prominent, met name de '*Polizia di Stato*' (de staatspolitie) en de '*Carabinieri*'. Kleine gemeenten zullen normaal enkel de *Carabinieri* tot hun beschikking hebben, maar beide nationale korpsen zijn aanwezig in grotere steden, hetgeen onvermijdelijk concurrentie teweegbrengt op het domein van het gerechtelijk werk (Collin, 1985). We bespreken eerst en vooral de '*Carabinieri*'.

Vanaf 1796 beginnen de militaire veroveringen van Napoleon Bonaparte tot 1814. Hiermee werd het grootste deel van Italië onder Franse overheersing gebracht. Na de verovering door Napoleon van Italië, creëerde de koning van Piemonte een gelijkende versie van de Franse gendarmerie en reorganiseerde de reeds bestaande lokale politiekorpsen in het korps van de *Carabinieri* (Collin, 1985). Vanaf 1815, wanneer de Franse hegemonie ten einde kwam, tot 1848 was Italië sterk verdeeld en gefragmenteerd. Slechts in 1861 werd het land terug verenigd en was Italië als staat een politieke realiteit. Italië adopteerde het Franse systeem, met een gecentraliseerde administratie, om het hoofd te kunnen bieden aan de sociale onrust en de politieke instabiliteit (Canosa, 1976).

In dit klimaat kwam de nood aan een sterke en gecentraliseerde regering naar voor, waaruit op haar beurt de behoefte groeide aan een sterke en gecentraliseerde politie. De Carabinieri werden gezien als een sterk cohesief instrument van de politieke macht (Collins, 1985). Tot de opdrachten van dit korps behoort de handhaving van de openbare orde. Nadat het korps enkele keren werd heringericht kwamen de Carabinieri onder de duale verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken (daar waar het gaat om openbare orde en veiligheid) en van het Ministerie van Defensie (daar waar het gaat om militaire opdrachten). Het korps is één van de componenten van de gewapende macht (Collin, 1999).

De origine van de *Polizia di Stato* gaat terug tot 1848, op het moment dat de Guardia Nazionale (de nationale garde) werd opgericht, eveneens sterk geïnspireerd op het Franse model en gecreëerd om de Carabinieri tegengewicht te bieden. Na haar oprichting werd het korps in 1852 omgevormd tot het *Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza*. In overeenstemming met het Franse politiebestel werden de officieren van dit korps onder de autoriteit van de Minister van Binnenlandse Zaken geplaatst in 1890. In 1919 werd het korps echter geïntegreerd in de gewapende machten (Dunnage, 1997). In 1925 noemde Mussolini de officieren van de *Pubblica Sicurezza* het 'Corpo degli Agenti di Pubblica'.

De naam *Polizia di Stato* werd slechts ingevoerd met de hervormingswet van 1981 (Roodenburg, 2004; Den Boer, 1993). Deze hervorming was grotendeels gericht op de afschaffing van het autoritarisme en de toepassing van civiele regels op politieofficieren. De hervorming bracht dan ook de demilitarisering van de nationale politie met zich mee en de syndicalisering (Lopez-Pintor & Morlina, 2003; Nolte, 2003). De resultaten van een onderzoek naar het resultaat van de hervorming van 1981 tonen een groeiende positieve attitude ten aanzien van een politiecarrière (Balloni & Bisi, 1990). De bevindingen van deze survey worden bevestigd door ander onderzoek (Asale, 2003).

Naast de Carabinieri en de Nationale Politie zijn er nog drie andere staatskorpsen. Op de eerste plaats is er de *Guardia di Finanza* (financiële garde), die het Ministerie van Financiën bijstaat bij het heffen van belastingen, douaneverplichtingen nagaat en

de tariefwetgeving superviseert (Umberto, 2010). Op de tweede plaats is er het *Corpo Forestale dello Stato* (het national boskorps), dat een handhavende Dienst is voor het Ministerie van Land- en Bosbouw. In laatste instantie is er de gevangeniswacht, of de *Polizia Penitenziaria*, die eveneens wordt beschouwd als een politiekorps en onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie functioneert (Palidda, 1992).

Naast deze opvallende aanwezigheid van nationale politiekorpsen valt het op dat elke gemeente nog steeds de beschikking heeft over haar *eigen lokale* politie (*polizia municipale*), die zich vooral richt op verkeersproblemen en parkeerboetes in de steden. Deze lokale korpsen hadden in het verleden erg te maken met inefficiëntie en corruptie, waardoor ze steeds minder bevoegdheden kregen in het domein van de gerechtelijke politie (Roach & Thomanek, 1985).

De Italiaanse politie maakt een functioneel onderscheid tussen de *polizia sicurezza* of de administratieve politie, en de *polizia giudiziaria* (met een gerechtelijke finaliteit) in overeenstemming met het Franse systeem. De functie van de veiligheidspolitie behelst vooral de handhaving van de openbare orde en criminaliteitspreventie. De gerechtelijke functie viseert vooral de repressie van criminaliteit. In deze zin zijn alle korpsen functioneel geïntegreerd tot op zekere hoogte, terwijl binnen de korpsen gespecialiseerde entiteiten werkzaam zijn, die niet geïntegreerd werken (Perrodet, 2002; Barbagli & Sartori, 2004).

2.3. *Het Portugese politiebestedel*

De 'Polícia de Segurança Pública' en de 'Guarda Nacional Republicana' werden nog lange tijd als voorstanders van de dictatuur aanzien (Agra et al., 2001). We schetsen even kort de zgn. 'tweede republiek', het corporatistische autoritaire regime dat werd ingericht in Portugal in 1933. Dit was grotendeels geïnspireerd door conservatieve en autoritaire ideologieën van António de Oliveira Salazar, heerser over Portugal van 1932 tot 1968. In 1968 werd hij vervangen door Marcelo Caetano. Deze 'tweede republiek' verzette zich sterk tegen communisme, socialisme, liberalisme en was tevens uitgesproken koloniaal van aard.

Het regime werd sterk bekritiseerd door de internationale gemeenschap na wereldoorlog II en de dekolonisering. Het regime en haar geheime politie onderdrukten elementaire burgerlijke rechten en politieke vrijheden om het regime in stand te houden. Het was één van de langst overlevende rechtse dictaturen in Europa. Langer dan drie decennia overleefde deze dictatuur zelfs de Duitse en Italiaanse fascistische regimes. Slechts op 25 april 1974, met de *Anjerrevolutie*, werd een militaire coup georganiseerd door linkse Portugese militaire officieren, die – na 48 jaar dictatuur in Portugal – een einde maakte aan de tweede republiek. De dictatuur drukte zwaar haar stempel op de ontwikkeling van het land en meer in het bijzonder op deze van de veiligheidsproblematiek en de organisatie van de politie. Dat is de reden

waarom de 'Polícia de Segurança Pública' en de 'Guarda Nacional Republicana' nog lange tijd werden aanzien als voorstanders van de dictatuur (Agra et al., 2001).

Portugal is vandaag een unitaire staat (Rodrigues, 1998). De interne Portugese veiligheid is gebaseerd op verschillende korpsen en diensten die georganiseerd zijn op nationaal niveau: de 'Polícia de Segurança Pública' (PSP) (de politie op de openbare Veiligheid), de 'Guarda Nacional Republicana' (GNR) (de nationale garde van de republiek), de 'Polícia Judiciária' (PJ) (de gerechtelijke politie) en de 'Serviço de Estrangeiros e Fronteiras' (de politie van de vreemdelingen en van de grenzen). Al deze korpsen functioneren volgens een duidelijke hiërarchische en verticale structuur (Sousa, 2003).

De verantwoordelijkheid voor de interne veiligheid wordt gedeeld tussen twee departementen: het Ministerie van Justitie en dat van Binnenlandse Zaken. De 'Polícia de Segurança Pública' en de 'Guarda Nacional Republicana' staan onder de voogdij van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de 'Polícia Judiciária'. De 'Serviço de Estrangeiros e Fronteiras' is ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

De *Guarda Nacional Republicana* is de directe afstammeling van de Koninklijke Politie Garde die in 1801 in Lissabon tot stand kwam. Voor deze garde stond de Franse Gendarmerie als model. Een gelijkaardige koninklijke wacht werd opgericht in Porto. In 1834 schafte de koning deze koninklijke wachten af in Lissabon en Porto en richtte de gemeentelijke wachten op in beide steden. In 1868 werden beide wachten onder een gemeenschappelijk commando geplaatst en ondergebracht in kazernes in Lissabon, welke vandaag nog steeds het hoofdkwartier vormen van de GNR (Durão et al., 2005).

Na de revolutie van 1911, waardoor de constitutionele monarchie werd vervangen door een republiek, wijzigde de naam van de gemeentelijke wachten in republikeinse wacht (*Guarda Nacional Republicana*). In 1993 absorbeerde het korps de onafhankelijke Fiscale Wacht (*Guarda Fiscal*). Het korps heeft verschillende geledingen. Het heeft bevoegdheid over het hele Portugese territorium, maar is vooral aanwezig in rurale gebieden. Het korps is bevoegd in de domeinen van de handhaving van de openbare orde, de veiligheid van burgers en eigendommen, de criminaliteitspreventie, de beteugeling van fiscale inbreuken, de samenwerking met gerechtelijke overheden en politie en militaire missies (bijstand verlenen aan de nationale defensie).

De *Polícia de Segurança Pública* (PSP), vandaag van civiele aard, was voorheen een paramilitair korps. De opdrachten van de PSP zijn vooral de verdediging van de republikeinse democratie, het handhaven van de interne veiligheid en de rechten van de burgers. De PSP is vooral aanwezig in grotere stedelijke omgevingen. Omwille van haar hoge visibiliteit is de PSP algemeen erkend door het publiek als 'de' politie

van Portugal. De PSP omvat twee grootstedelijke commando's (in Lissabon en Porto), 18 districten op nationaal niveau en twee afzonderlijke regionale districten (Azoren en Madeira). Verder beschikt de PSP over drie gespecialiseerde eenheden. De PSP is verantwoordelijk voor criminaliteitspreventie, de identificatie en arrestatie van criminelen en de handhaving van de openbare orde. Tot op grote hoogte zijn de opdrachten van het korps identiek met deze van de Nationale Republikeinse Wacht.

Globaal kan gesteld worden dat de *Guarda Nacional Republicana* nog steeds functioneert binnen een militair-bureaucratisch politiemodel, met elementen van een *lawful* politiemodel (Ponsaers, 2001). De PSP tracht dit beeld te doorbreken door meer te refereren naar een Community Policing model, doch het korps lijkt er niet in te slagen dit model voluit te implementeren. Inzake preventie is de PSP deels gericht op de Community Policing filosofie.

Er bestaat geen hiërarchische relatie tussen de Nationale Republikeinse Wacht en de PSP. De arbeidsverdeling tussen beide korpsen is vooral geografisch van aard.

De Gerechtelijke Politie (*Polícia Judiciária*) is een ander autonoom politiekorps. Eens een onderzoek naar een strafzaak wordt opgestart, dient dit korps hiervan op de hoogte gebracht te worden. Het is de taak van dit korps bewijselementen te verzamelen in het kader van de opsporing. Het korps is sterk gespecialiseerd in technisch en wetenschappelijk sporenonderzoek (Cluny, 1995).

De *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* is het laatste Portugese korps met politiebevoegdheden. Het is de taak van dit korps het Portugese beleid inzake immigratie en asiel uit te voeren.

2.4. Het Spaanse politiebestedel

Onder Franco (1939-1975) kwam een tripartite politiebestedel tot stand in Spanje: de civiele wacht (Guardia Civil), de Gewapende Politie (Policía Armada) en de Gemeentelijke Politie (Policía Municipal). Tijdens het Franco regime werd de politie versterkt en beschouwd al een reactionair element, dat werd geassocieerd met intern toezicht en politieke repressie. Tegen het einde van de 19^{de} eeuw, voerde de Guardia Civil campagne tegen criminele en anarchistische elementen. De gemeentelijke politie kon het best omschreven worden als een autonoom lokaal *verkeerskorps*, terwijl de Guardia Civil en de Policía Armada nationale *militaire* korpsen waren, bestemd om de controle te voeren over de bevolking op Spaans grondgebied en de nationale openbare veiligheid te handhaven (Becker, 1973).

De Spaanse grondwet van 1978 markeert duidelijk het 'politiek genegocieerde' einde van vier decennia dictatuur in Spanje. Vanuit grondwettelijk oogpunt kan Spanje gekarakteriseerd worden als een 'regionale staat', om haar te onderscheiden van gecentraliseerde en federale structuren, hoewel het Spaanse systeem er eerder

naar tendert te functioneren als een federatie dan als een centrale staat. Spanje ontwikkelde van een sterk gecentraliseerd systeem, met slechts twee beleidsniveaus (centraal en lokaal) naar een tripartite systeem, met centrale, regionale en lokale regeringen (Carrillo Cordero, 2003). De structuren, machten en verantwoordelijkheden van subnationale regeringen ondergingen een radicale transformatie afgelopen twintig jaar (Recasens, 1999).

De staat en de centrale regering (Madrid) stamt uit een Napoleontische traditie. De staat heeft een nationaal burgerlijk politiekorps (*Cuerpo Nacional de Policía*) en een nationale civiele wacht (*Guardia Civil*), de Spaanse Gendarmerie. Het is een korps met hoge mobiliteit en is in staat om in grote rurale gebieden te patrouilleren. Op nationale schaal vertegenwoordigen deze twee staatsdiensten de meerderheid (2/3^{de}) van de politieofficieren in Spanje. De Nationale Politie is voornamelijk verantwoordelijk voor stedelijke omgevingen, terwijl de Guardia Civil vooral functioneert in rurale gebieden (Valriberas Sanz, 1999). Beide nationale korpsen hebben geïntegreerde bevoegdheden. De Guardia Civil is afhankelijk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en van het Ministerie van Landsverdediging.

Het tweede niveau is dat van onafhankelijke regionale regeringsmacht, met name dat van de 'autonome gemeenschappen' (*Comunidades Autónomas*), met verkozen regeringen en Parlementen, zoals bv. Catalonië en Baskenland. Catalonië beschikt over haar eigen politiemacht, de *Mossos d'Esquadra*, terwijl Baskenland beschikt over de *Ertzainza*. Ook deze regionale korpsen beschikken over geïntegreerde bevoegdheden. De regionale korpsen zijn eveneens sterk aanwezig in de belangrijkste metropolen in hun regio (bv. Barcelona) (Domínguez-Berrueta De Juan et al., 1997).

Het derde niveau is dat van de gemeenten, met verkozen burgemeesters (gedurende de dictatuur werden zij willekeurig aangeduid door de centrale regering). De gedemocratiseerde gemeenten wonnen tot op grote hoogte aan zelfbestuur. De burgemeesters werden aangesteld als de overheden van hun eigen lokale politiekorpsen. Deze *Guardia Urbana* heeft voornamelijk haar werkdomein in de publieke veiligheid en het stedelijk verkeer (Rabot, 2004).

Het geschetste tripartite model, zonder enige vorm van organische of functionele hiërarchie, was aangewezen op versterkte coördinatie. Dit was moeilijk omwille van de slechte kwaliteit van de wet van 1986 (Sanders & Young, 2002).

3. Territoriaal ingedeelde politiebestellen

Hier bespreken we een aantal Europese politiebestellen met een *territoriaal gedecentraliseerd* en *gedeconcentreerd* politiebestel. We bespreken het Verenigd Koninkrijk (V.K.) en een aantal federale staten (Duitsland en Zwitserland).

Het V.K. bevat vier gebieden: Engeland, Wales, Noord-Ierland en Schotland. Het V.K. is een constitutionele monarchie met een parlementair stelsel. De openbare administratie is deels nationaal georganiseerd, deels ondergebracht bij lokale overheden. Daar waar het gaat om de verantwoordelijkheid voor politie en crimineel beleid wordt de institutionele context bemoeilijkt door het feit dat het Schotse Parlement en de Noord-Ierse assemblee belangrijke bevoegdheden uitoefenen in deze materies. Momenteel wordt een levendig debat gevoerd over de wenselijkheid en de mogelijkheid deze materies ook over te laten aan de regering van Wales, terwijl deze bevoegdheid momenteel wordt uitgeoefend door het Home Office en het Ministerie van Justitie van Engeland en Wales. Voor Engeland en Wales bestaat er dus momenteel slechts één wetgevend kader, met als gevolg dat het politiebestedel van beide landen hetzelfde is. In deze bijdrage beperken we ons tot een bespreking van Engeland en Wales samen⁸.

Naast de situatie in Engeland en Wales zijn er natuurlijk federale staten in Europa. Een federale staat bestaat uit één centrale overheid en een aantal deelgebieden. Deze hebben alle eigen bevoegdheden die niet door het centrale gezag ingeperkt kunnen worden, een eigen volksvertegenwoordiging, en een eigen regering. Dit machtsevenwicht is steeds grondwettelijk vastgelegd. In Europa zijn er slechts enkele federale staten: ons eigen land België, Oostenrijk, Zwitserland en uiteraard als belangrijkste federale staat: Duitsland. Het lijkt een evidentie dat het federaal karakter impact heeft op het politiebestedel van een land en eventueel een territoriaal verdeelde politie instelt. Dit is de reden waarom een aantal van deze bestellen van naderbij bekeken wordt in deze paragraaf. In de Bondsrepubliek Duitsland treffen we inderdaad een sterk gedecentraliseerd bestel aan⁹. In Zwitserland is sprake van een reële kantonale politie op het niveau van de deelstaten. We zullen er dan ook de nodige aandacht aan geven¹⁰.

⁸ In Noord-Ierland en Schotland bestaan momenteel reële nationale politiediensten, die sterk afwijken van de situatie in Engeland en Wales. Los van het V.K. bestaat de onafhankelijke Ierse Republiek, die beschikt over de nationale *Garda Síochána* ('de vredeswacht'). Dit bestel kan eveneens niet beschouwd worden als samengesteld uit territoriale korpsen, zoals dat wel het geval is in Engeland en Wales.

⁹ In Oostenrijk valt politie onder de verantwoordelijkheid van het Federale Ministerie van Binnenlandse Zaken, gehuisvest in Wenen. Het bestel werd in 2005 hervormd, hetgeen leidde tot de consolidatie van de federale politie (*Bundespolizei*), de federale criminele politie (*Bundeskriminalamt*) en de *Bundesgendarmarie* in negen federale commando's op het niveau van de federale staat. Daarnaast beschikt Oostenrijk over een 21-tal gemeentelijke korpsen. Op dit bestel wordt hier niet nader ingegaan.

¹⁰ Het Belgische systeem is wellicht het meest gedecentraliseerde bestel in Europa, met een sterke nadruk op lokale (zonale) politie, gecomplementeerd met een federale politie. Zoals aangekondigd gaan we, aangezien de lezer vertrouwd is met dit bestel, niet afzonderlijk in op de situatie in België.

3.1. *Het politiebestedel in Engeland en Wales*

Engeland en Wales tellen 48 'counties' (graafschappen). Een 'county' is een administratieve, geografische en politieke entiteit die merklijk groter is dan een gemeentelijk territorium. Counties kunnen samengesteld zijn uit één enkel district of verdeeld zijn in verschillende districten en beschikken over een raad. Zes van de counties bevatten metropolen, en worden dus 'metropolitan counties' genoemd. De huidige situatie is het resultaat van een incrementele hervorming. Veel van de huidige counties kwamen tot stand gedurende de middeleeuwen. In 1974 werd de toenmalige lokale structuur van administratieve counties buiten Groot Londen afgeschaft en een nieuwe gecreëerd.

Er bestaan 41 county korpsen, die de lokale politiediensten van Engeland en Wales vormen, samen met de Metropolitan Police en de City of London Police. Naar deze 43 politiekorpsen wordt meestal verwezen als de 'Home Office' korpsen. Samen oefenen zij de 'territoriale politie' uit in Engeland en Wales (Mawby & Wright, 2003). Zij werken onafhankelijk van elkaar. Alle korpsen werken in het verlengde van de richtlijnen die verstrekt worden door het Home Office. In Londen zijn er twee 'constabularies': de *City of London police*, verantwoordelijk voor het toezicht of de belangrijkste financiële markten en de bescherming van de Londense beurs. De rest van de hoofdstad staat onder het toezicht van de *Metropolitan Police Service* (Cohen, 1979/1981).

Het Home Office vaardigt richtlijnen uit die door de korpsen dienen te worden opgevolgd. Nochtans beschikt elk korps over haar eigen overheid, die deels verantwoordelijk is voor de financiering van de lokale territoriale politie. Aangezien er 43 lokale korpsen zijn, zijn er 43 lokale overheden, die elk onafhankelijk van elkaar werken. De korpsen variëren in omvang, en elk korps heeft haar eigen korpschef (de 'chief constable' genoemd). De korpschefs rapporteren over hun activiteiten aan het Home Office en de lokale politieautoriteit. De counties worden deels gefinancierd door de centrale regering en deels door middel van lokale belastingen. De ultieme verantwoordelijkheid voor de lokale territoriale korpsen ligt bij de 'Home Secretary' (Brodeur, 1995).

Het bestel dat vandaag in Engeland en Wales geldt dateert van 1829, wanneer de Metropolitan Police Act van kracht werd. Het bestel werd ontworpen door sir Robert Peel, de toenmalige Home Secretary (Mawby, 2003). De Londense Metropolitan Police die door hem werd opgericht in 1829 was een centraal gecontroleerd geüniformeerd korps, gericht op het monitoren van het openbaar leven en op criminaliteitspreventie, eerder dan op de repressie ervan (Rodgers & Gravelle, 2012). De belangrijkste tekortkoming van het bestel was het gebrek aan lokale controle op de politie (Emsley, 2003). Door inspecteurs uit de werkende klasse te rekruteren hoopte Peel dat de relatie tussen de politie en het publiek zou worden gewaarborgd (Wall, 1998; Critchley, 1978).

Samen met de Metropolitan Police ontstonden eveneens andere structuren die voortvloeiden uit de bekommernis omtrent de stijgende criminaliteit. Tussen 1836 en 1839 accepteerde de centrale regering het principe dat de supervisie op de politiekorpsen, met uitzondering van de Londense Metropolitan Police, de verantwoordelijkheid was van de lokale overheden. De centrale regering plaatste eveneens haar politiediensten onder de supervisie van 'Chief Constables', die aangesteld werden door het Home Office, welke drie jaar later onder lokale controle werden gebracht (Emsley, 2003). Tijdens de 19^{de} eeuw en de eerste helft van de 20^{ste} eeuw werd het huidige stelstel verfijnd. Tegen 1930 was het oorspronkelijk amateuristisch en chaotische bestel vervangen door een stabiel politiestelsel (Newburn, 2003).

Na een reeks van publieke schandalen waarbij 'Chief Constables' betrokken waren, werd de Koninklijke Commissie m.b.t. de Politie ingesteld in 1960. Het was de eerste keer dat de principes, de organisatie en de grondwettelijke positie van de politie publiek werd onderzocht. Het hoofdrapport werd in 1962 gepubliceerd. De Commissie pleitte voor de instelling van een systeem met lokale korpsen, met een toenemende centrale coördinatie. Tevens stelde de Commissie voor de grootte van de korpsen te verhogen, zodat een efficiënter beheer op lokaal niveau kon gewaarborgd worden (Wall, 1998). Het rapport van de Koninklijke Commissie onderbouwde de Police Act van 1964, die de huidige structuur van de politie vastlegde.

De bekommernis om de relatie tussen politie en de bevolking te verbeteren werd geïntensifieerd in de nasleep van de grote rellen in Brixton, Zuid-Londen, in april 1981, die het voorwerp werden van een officieel onderzoek dat geleid werd door Lord Scarman (Ponsaers & Devroe, 2012). Het Scarman Report (1981) is het belangrijkste referentiepunt geworden in de recente geschiedenis van de Britse politie, niet in het minst omwille van de kritiek die het inhield op de militaristische politiestrategieën. De kritiek was eveneens gericht op de agressieve 'stop and search' praktijk van jonge mannen uit lage inkomstengroepen in specifieke wijken, die dikwijls afkomstig waren uit minderheden (Benyon, 1984; Benyon & Solomos, 1987).

De accountability van de politie wordt momenteel gestuurd door drie systemen. Op de eerste plaats door het Home Office via het jaarlijks nationaal politieplan, dat in het Parlement wordt besproken. Op de tweede plaats is er de lokale politie autoriteit, welke verantwoordelijk is voor het handhaven van een effectief en efficiënt korps. Zij bepaalt de lokale politieprioriteiten, in overeenstemming met het nationaal politieplan. Op de derde plaats is er de Chief Constable zelf, die verantwoordelijk is voor de directie en de controle van het korps, in het bijzonder voor operationele aangelegenheden (Hope, 1996).

Naast de lokale politiediensten, wiens bevoegdheid beperkt is tot een bepaalde geografische omschrijving, zijn er in Engeland en Wales nog vijf *niet territoriale* politiediensten, die op het gehele territorium actief zijn. De *British Transport Police* is de nationale politiedienst die verantwoordelijk is voor de spoorwegen. De *Civil*

Nuclear Constabulary is een gespecialiseerde en gewapende dienst, wiens job het is de nucleaire sites en het nucleair afval en materiaal te beschermen. De *Ministry of Defence Police* is een civiel politiekorps dat deel uitmaakt van het ministerie van Defensie. Elk van genoemde diensten beschikt over een specifieke verantwoordelijkheid en opereert op het ganse grondgebied van het VK (Mawby & Wright, 2003). De *Port of Dover Police* superviseert de grootste passagiershaven in de wereld. De *National Crime Squad* staat in het centrum van de strijd tegen ernstige en georganiseerde criminaliteit. Het gaat vooral om het bestrijden van drugstrafiek, illegale wapenhandel, witwas, huurmoorden, ontvoering en afpersing.

3.2. Het Duitse politiebestedel

De Duitse natiestaat ontstond in 1867 met de oprichting van de Noord-Duitse Bond. In 1870/1871 traden enkele Zuid-Duitse staten toe. De huidige naam, de Bondsrepubliek Duitsland, dateert van 1949. In 1990 kwam de Duitse hereniging tot stand, van de oude Bondsrepubliek Duitsland (West-Duitsland) en de Duitse Democratische Republiek (Oost-Duitsland). In dat jaar traden de zes Oost-Duitse deelstaten toe tot de nieuwe Bondsrepubliek. De huidige Bondsrepubliek Duitsland is een federatie van zestien deelstaten, in het Duits *Bundesländer* of *Länder* geheten. Het is een federale republiek. Duitsland beschikt over een semi-gedecentraliseerd politiebestedel, met 16 autonome politiediensten (*Landespolizei*) op het niveau van elke deelstaat. De *Landespolizei* vormt de kern van het politiebestedel in de Bondsrepubliek (Aden, 2002; Aden et al., 2004; Busch et al., 1985).

Dit is het gevolg van de situatie in Duitsland tijdens de bezetting door de geallieerden na de tweede wereldoorlog. De geallieerden waren er immers beducht voor dat het land opnieuw een gecentraliseerde autoritaire staat zou worden, zoals tussen 1933 en 1945. Dat is de reden waarom de 16 deelstaten vandaag over een hoge graad van autonomie beschikken in de organisatie en het beleid van hun veiligheidsdiensten. De deelstaten zijn ook de drijvende krachten bij het tot stand komen van nieuwe veiligheidsstrategieën, zoals lokale preventie initiatieven, die andere statelijke actoren en NGO's betrekken (Aden, 2002).

De 16 verschillende 'Landespolizei' korpsen hebben de voormalige gemeentelijke politiekorpsen geïncorporeerd¹¹. De korpsen hebben elk een eigen, specifieke organisatiestructuur, hoewel mettertijd deze wel meer en meer gelijkend worden, mede onder invloed van de politiewetgeving die sinds 1970 richtinggeverder is op dit gebied. Elk van deze Landespolizei korpsen hebben volledig geïntegreerde bevoegdheden. Ze bestrijken zowel de zogenaamde 'Schutzpolizei' (protectie) en de zogenaamde 'Kriminalpolizei' (criminele politie), inclusief alle bevoegdheden inzake verkeer. De geüniformeerde Schutzpolizei is tot op grote hoogte verge-

¹¹ Het was de stad München die in 1975 als laatste stad haar gemeentepolitie afschafte in de deelstaat Beieren.

lijikbaar met hetgeen we in ons land verstaan onder administratieve politie. De Kriminalpolizei (of de opdrachten inzake gerechtelijke politie) beschikt over SEK's (Spezialeinsatzkommandos) of bijzondere commando's en MEK's (mobiele commando's)¹². Elke deelstaat voorziet in een eigen politieacademie. Tevens bestaat op het niveau van elke deelstaat een zogenaamd 'Landeskriminalamt' (LKA) (Groß, 2008), die enkel functies heeft inzake gerechtelijke politie en zich bezighoudt met ernstige criminaliteit die niet door de algemene veiligheids politie kan worden gevolgd. De LKA's behoren tot de Landespolizei¹³.

De oproerpolitie wordt ingericht op basis van een afsprakennota tussen federale staat en deelstaat, waarin de militaire principes, de training, de structuur en de uitrusting worden vastgelegd. De politie valt in elke deelstaat onder de verantwoordelijkheid van de deelstaatminister van Binnenlandse Zaken. Het is op dit niveau dat de politieke verantwoordelijkheid vorm wordt gegeven.

Naast de Landespolizei op het niveau van de deelstaten beschikt de federale staat over twee politiediensten, met name de *Bundespolizei* (de federale politie) en het *Bundeskriminalamt* (de federale criminele dienst). De *Bundespolizei* is de erfgenaam van de voormalige federale grenspolitie (*Bundesgrenzschutz*), die een nieuwe naam kreeg in 2005 ten gevolge van het afnemend belang van grenscontroles in de Schengenzone. In 1992 werd de voormalige federale spoorwegpolitie reeds geïntegreerd in de *Bundesgrenzschutz*. Het *Bundeskriminalamt* heeft zijn hoofdkwartier in Wiesbaden (Hesse), maar handhaaft eveneens een belangrijke antenne in Berlijn, waar de dienst betrokken is in de bescherming van regeringsdiensten en de coördinatie van andere veiligheidsdiensten, zoals bv. inzake counter terrorisme. Een beperkt aantal andere federale diensten zijn eveneens betrokken bij veiligheidsvraagstukken, zoals de federale douanediens.

3.3. *Het Zwitserse politiebetal*

Zwitserland heeft ongeveer 8 miljoen inwoners. Bestuurlijk gezien is het een federale republiek bestaande uit 26 kantons. Zwitserland heeft officieel geen hoofdstad, maar Bern vervult in de praktijk die rol. Het is geen lid van de Europese Unie, maar economisch wel sterk afhankelijk van de EU. De Zwitserse politie bestaat eigenlijk niet. We dienen eerder te spreken van verschillende Zwitserse politiediensten als consequentie van de federale structuur van dat land. Zwitserland telt – volgend op de kantonindeling – 26 wetboeken van strafvordering en 26 kantonale politiediensten. Elke kantonale politie wordt dan nog eens onderverdeeld in verschillende diensten, meer bepaald in de gerechtelijke diensten (*Kriminalpolizei*) en de gendarmerie (*Sicherheitspolizei*). Naargelang de behoeften in het kanton kunnen bepaalde spe-

¹² De SEK's zijn in grote mate voortgevloeid uit de 70-er jaren, waar de politie geconfronteerd werd met het links terrorisme.

¹³ Brandenburg en Saarland vormen hierop een uitzondering: hier zijn de LKA's zelfstandig ingericht.

cifieke diensten worden toegevoegd aan dit basismodel, zoals de politie van een luchthaven. Soms is de verkeerspolitie een afzonderlijke dienst binnen het kantonaal korps, soms wordt de verkeerseenheid ondergebracht bij de gendarmerie¹⁴.

De 28 kantonale korpsen en bijhorende gemeentelijke korpsen vormen de ruggraat van het Zwitserse politiebestedel. Ze staan niet onder het gezag van federale overheden. De leidinggevende officieren rapporteren ten aanzien van het kantonale of gemeentelijke politiedepartement. De co-existentie en cohabitatie tussen de kantonale korpsen en gemeentelijke politiekorpsen brengen specifieke problemen mee inzake de bevoegdheidsverdeling en het budget. Dat is de reden waarom een reflectieproces werd op gang gebracht dat gericht is op de integratie van de gemeentelijke korpsen in de kantonale politie (Rohrbach, 2003)¹⁵.

De samenwerking tussen de kantonale korpsen wordt geregeld door verschillende zgn. 'interkantonale concordaten'. De gezamenlijke inspanningen van de 'Conférence des Commandants des Polices Cantonales de Suisse' (CCPCS) en de 'Conférence des Directrices et des Directeurs de Police des Villes Suisses' (CDPVS) zijn gericht op het uniformiseren van de praktijken in verschillende domeinen, hetgeen leidt tot een relatief goede samenwerking op het vlak van de traditionele criminaliteit (Mohler, 1997). Het Zwitserse federaal systeem leidt niet enkel tot ongemakken. Er vloeien eveneens voordelen uit voort. Zwitserland beschikt over een politie die dicht bij de bevolking staat en eveneens dicht aansluit bij de lokale overheden. Een groot voordeel is ook de flexibiliteit om zich aan te passen aan de veranderende criminaliteitsfenomenen, een flexibiliteit waartoe een gecentraliseerde structuur minder in staat is (Tschudi, 2003).

De federale regering beschikt niet over een algemeen federaal handhavingskorps. De handhaving van nationale wetten en de coördinatie ervan wordt waargenomen door een college van kantonale politiecommandanten. De politieopleiding wordt waargenomen door kantonale academies en in de Interkantonale Polizeischule Hitzkirch, een gemeenschappelijk initiatief van 12 kantonale korpsen, opgezet in 2007.

Er bestaat wel een beperkt soort van federale politie (Bellanger, 1998). De federale politiedienst (*Fedpol*) is afhankelijk van het federale ministerie van Justitie en Politie en coördineert de diverse politieactiviteiten, vooral de internationale operaties en

¹⁴ Meestal worden aan de kantonale korpsen ook gemeentelijke korpsen gehecht. Steden als Zurich, Bern en Lausanne beschikken over een eigen gerechtelijke politie in de schoot van hun gemeentelijke politie en naast de gemeentelijke gendarmerie. In Genève heeft de gemeentepolitie daarentegen bevoegdheden die beperkt zijn tot het vaststellen van overtredingen.

¹⁵ In Franstalige kantons zoals Fribourg, Neuchâtel of Vaud werden hervormingsprojecten in deze zin opgezet. In het Duitstalig kanton Bern werd eenmaking op kantonaal niveau gerealiseerd in 2007. De stedelijke kantons als Genève werden minder getroffen door deze organisatie- en beheersproblemen aangezien de essentiële taken zoals ordehandhaving, de openbare veiligheid en de gerechtelijke politie grotendeels gedekt worden door de kantonale politie (Sigrist, 2009).

kan kantonale ondersteuning vragen in het kader van gerechtelijke onderzoeken die gevoerd worden onder federale jurisdictie (zoals fenomenen als georganiseerde criminaliteit, witwas en terrorisme).

Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de Zwitserse Grenspolitie. In de schoot van het departement van Defensie opereert een beperkte militaire politiedienst. Verder functioneert nog een federale spoorwegpolitie, die opgezet is als een joint venture met Securitas AG, *Securitrans*. Ingeval van catastrofe of grootschalig oproer kunnen de civiele politiediensten een beroep doen op het leger, dat in deze gevallen optreedt onder de verantwoordelijkheid en het commando van de kantonale overheid.

4. Politiebestellen met een nationale eenheidspolitie

In deze paragraaf bespreken we een aantal Europese politiebestellen die één nationale politie hebben. Het gaat met andere woorden niet langer om één soort van politie, maar om één politiekorps, een eenheidspolitie. Dit type van politie vinden we in een aantal Europese landen terug¹⁶. In Denemarken treffen we een reële eenheidspolitie aan, hoewel ook dit bestel in grote mate territoriaal is gericht. Het kan dan ook beschouwd worden als een waarachtige nationale politie.

Naast de Scandinavische realiteit treffen we een aantal Europese landen die vandaag één Nationale Politie hebben ten gevolge van een ingrijpende en recente hervorming van het voorgaand bestel. Dat is het geval zowel in Nederland als in Schotland. Dat is dan ook de reden waarom op beide landen dieper zal ingegaan worden.

4.1. *Het Deense politiebestedel*

Denemarken heeft in Europa veruit het meest uitgesproken één (nationale) politieorganisatie, onderverdeeld in twaalf *niet*-autonome districten. De Deense politie

¹⁶ Opvallend is dat een aantal Scandinavische landen een dergelijk bestel kennen. Het Zweedse systeem lijkt tot op grote hoogte op het bestel in Engeland & Wales, maar beschikt in tegenstelling tot het Britse systeem wel over een overkoepelende organisatiestructuur voor de 21 county korpsen en de Zweedse Nationale Politieraad (*Rikspolisstyrelsen*) onder de vorm van de zgn. 'Swedish Police Service'. Het Noorse bestel lijkt in grote mate op het Zweedse. Ook dit bestel werd in grote mate geïnspireerd op dat van Engeland en Wales. Het bestel in Noorwegen kent eveneens een koepelorganisatie, de Noorse Politiedienst (*Politiog lensmannsetaten*), waaronder de centrale Nationale Politie Directie, zeven bijzondere diensten en 27 politiedistricten zijn ondergebracht. Finland heeft één enkele politieorganisatie, die functioneert onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken en de supervisie van de *Nationale Politie Raad*. Er zijn 11 politiedepartementen binnen de politieorganisatie. We laten deze bestellen evenwel terzijde. De organisatiestructuur is in grote mate territoriaal gericht en weerspiegelt niet de integratie van diverse componenten in één reëel geïntegreerde organisatie. Het gaat immers in grote mate om het samenbrengen van diverse territoriaal georiënteerde organisaties onder één beheers- en beleidsmatige koepel. In deze zin is de dominantie van een eenheidspolitie in Scandinavië dan ook een mythe.

is een staatspolitie. Iedereen die werkt in de schoot van het korps is tewerk gesteld door de staat en het is de staat die alle kosten betaalt die verbonden zijn aan het in stand houden van het stelsel. In tegenstelling tot de meeste andere Europese landen heeft het Deense ministerie van Justitie de hoogste administratieve macht over de politie. Zowel het vooronderzoek, de vervolging als de handhaving van de openbare orde vallen hieronder. Het ministerie van Justitie superviseert dan ook de manier waarop de politie criminele zaken opheldert, maar ook alles wat de openbare ordehandhaving betreft.

In de schoot van het Parlement werd bij herhaling een discussie opgezet over het feit dat justitie en de politie beide deel uitmaakten van hetzelfde ministerie. Tegenstanders zijn de mening toegedaan dat hierdoor de scheiding der machten (meer bepaald tussen de executieve en gerechtelijke macht) in het gedrang komt. Tot op heden kwamen de politieke partijen in de schoot van het Parlement evenwel niet tot een vergelijk wat deze kwestie betreft (Henricson, 2004). De Denen hebben het Openbaar Ministerie op deze wijze in feite ingebed in het nationale politiekorps, hetgeen best wel uitzonderlijk mag genoemd worden in de Europese context. Zowel politie als parket zijn verenigd in één hand. Het Openbaar Ministerie stuurt niet mee en is zelfs grotendeels onderdeel (organisatorisch, maar niet arbeidsrechtelijk) van de politie; vervolging van zware criminaliteit vormt de uitzondering. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de hele keten politie-veiligheid-justitie.

De Deense nationale politie bestaat uit één centraal commissariaat en 12 niet-autonome districten. Hier zijn nog twee minder belangrijke districten aan toegevoegd. Tot 2007 bestonden er 54 districten. Elk van de huidige 12+2 districten worden geleid door een plaatselijk leidinggevend officier. Alle districten hebben nagenoeg een gelijke capaciteit, met uitzondering van de hoofdstad Kopenhagen omwille van de stadsgrootte en het takenpakket.

Er is één nationale politiechef. De Deense politiecommissaris werkt onder het gezag van de minister van Justitie als een administratief directoraat. Hij voert het operationeel bevel over het nationaal korps, en beschikt over belangrijke controlebevoegdheid. Tevens is hij verantwoordelijk voor de allocatie van het personeel over de verschillende districten en controleert in welke mate zij efficiënt gebruik maken van hun middelen en van statistische informatie. Hij komt niet tussen in de concrete samenstelling van dispositieven en beschikt niet over het dagelijks operationeel commando in de districten. Als geleidingen van de organisatie (die onder de directe verantwoordelijkheid van de commissaris vallen) bijstand verlenen aan een specifiek politiedistrict handelen zij onder de verantwoordelijkheid van de districtscommandant. Er is met andere woorden sprake van hiërarchische sturing, gebaseerd op prestatieafspraken (Jochoms et al., 2013).

De 12 lokale districten binnen de nationale politie zijn onderverdeeld in een juridische dienst (geleid door een vicekorpchef), een criminele dienst (geleid door

een rechercheur inspecteur), een geüniformeerde dienst en een binnendienst. Alle diensten dienen te rapporteren aan de districtscommandant, die de hogere controle uitoefent. De organisationele structuur is tot op grote hoogte afgestemd op de opleiding die het personeel genoot. De lokale politie is langzaam aan het evolueren naar een meer flexibele structuur, zonder al te strakke dienstindeling. Sinds enige tijd is zelfs het (interne) onderscheid tussen uniformdienst en recherche opgeheven. Organisationeel zijn de politiedistricten tot op zekere hoogte gedecentraliseerd, aangezien het ministerie van Justitie steeds meer bevoegdheden delegeert naar de politieleiding van de districten in de steden (Fyfe et al., 2013).

Naast de organisatie in districten bestaan er nog enkele diensten die functioneren op nationaal niveau, met name (1) de *Rigspolitiet*, een landelijke politiekorps dat gespecialiseerd is in budgetten en boekhouding, gebouwen, en datacontrole; (2) de *Politiets Efterretningstjeneste*, de nationale inlichtingendienst; en (3) de *Politiets Aktionsstryrke*, het bijzonder bijstandsteam van de Deense politie.

Tot 1911 werden de politiekorpsen betaald door de gemeenten. Ze werkten onder het hiërarchisch gezag van lokale politiechefs, die aangesteld werden door de Koning. De gemeentelijke korpsen werden tijdens de transitieperiode, die duurde tot 1938, één voor één onder het gezag van de centrale staat gebracht. De achterliggende ratio van deze verandering was de verhoging van de efficiëntie door een eengemaakt management, een betere coördinatie tussen de verschillende politiedistricten en ultiem door het invoeren van uniforme richtlijnen betreffende de rekrutering en de training van politiemensen.

Deense burgemeesters hebben intussen geen gezag meer over de politie. Zij moeten genoeg nemen met informeel overleg over de veiligheid in hun regio. Hoewel de politie feitelijk is ingeweven in velerlei maatschappelijke verbanden, is er formeel geen gezagsrelatie tussen het lokale openbaar bestuur en de politie. Dat geldt vooral voor burgemeesters van kleinere gemeenten. Sinds 2007 bestaat wel een soort districtsraad, bestaande uit de politiedirecteur en de burgemeesters van het district. De formele verantwoordelijkheid voor deze districtsraden is belegd bij de politiedirecteur, die ook voorzitter is. Maar uiteraard vindt wederzijdse afstemming plaats. De politie dient in elk geval jaarlijks een lokaal samenwerkingsplan op te stellen. Dat wordt in de districtsraad vastgesteld. Vanwege de omvang en intensiteit van ordeproblemen hebben burgemeesters van grotere steden meer afstemming met de politie (Henricson, 2004; Haagsma et al., 2012).

4.2. *Het Nederlandse politiebestedel*

Nederland heeft een lange evolutie gekend naar een nationale politie. In 1945, direct na de Tweede Wereldoorlog, was het een behoorlijke chaos in Nederland. Veel huizen waren gebombardeerd en de politie bestond eigenlijk niet meer (Fijnaut, 2007). In Nederlandse gemeenten die 25.000 of meer inwoners hadden, bestond

er de zogenaamde *Gemeentepolitie*. De burgemeester van de gemeente was het 'hoofd van politie' en verantwoordelijk voor het beheer van de plaatselijke politie. De gemeenteraad kon in haar raadsvergaderingen de burgemeester bewegen om de politie extra aandacht te laten geven aan bepaalde zaken. De burgemeester was verantwoordelijk voor de openbare orde en de officier van justitie verantwoordelijk ten aanzien van de strafrechtelijke aspecten. De bestuurlijke leiding van de Gemeentepolitie lag bij de minister van Binnenlandse zaken.

Op 8 november 1945 werd het Staatsbesluit genomen, dat voorzag dat de Gemeentepolitie in de grotere gemeenten bleef werken en dat in het overige deel van het land een *Korps Rijkspolitie* moest worden opgericht. De rijkspolitie werd actief in de kleinere steden en dorpen. De bestuurlijke leiding van het Korps Rijkspolitie lag bij de minister van Justitie. Zo werd een nieuw bestel ingevoerd, samengesteld uit gemeentepolitie en rijkspolitie. Daarnaast bestond wel nog de *Koninklijke Marechaussée*, reeds in 1814 opgericht, een centraal aangestuurd politiekorps met militaire structuur, in feite een gendarmeriekorps.

In april 1993 werd de Nederlandse politie gereorganiseerd. De rijkspolitie werd opgeheven. Het politiewerk in de gemeenten zonder gemeentepolitie werd overgedragen aan de nieuw opgerichte *regiokorpsen* en andere taken gingen naar het *Korps Landelijke Politiediensten* (KLPD). De nieuwe organisatie van het Nederlandse politiebestel geleek toen fel op het bestel van Engeland & Wales, met een geografisch georiënteerde politie met 25 autonome regiokorpsen, elk met een eigen korpsleiding, aangevuld met enkele centrale nationale diensten (KLPD). De korpschef had de dagelijkse leiding binnen een regiokorps. Het dagelijks bestuur van de regio werd gevormd door de zogenaamde Driehoek in die regio, met als voorzitter en tevens korpsbeheerder de burgemeester van de grootste gemeente in die regio, en als overige leden de korpschef van het betreffende politiekorps, en de (hoofd)officier van Justitie. Daarnaast had in principe iedere gemeente recht op een eigen driehoeksoverleg met daarin de eigen burgemeester (Ponsaers et al., 2012). Een regio bestond uit een aantal districten, met elk een districtschef. Elk district bestond uit een aantal lokale eenheden. Bepalend voor het aantal politieagenten binnen een regio was het aantal inwoners in die regio, en de frequentie van criminaliteit in de regio. Ter gelegenheid van de toenmalige hervorming werden de politie- en beveiligingstaken op de burgerluchtvaartterreinen overgedragen aan de Koninklijke Marechaussee. In 1998 werd de Koninklijke Marechaussee een zelfstandig krijgsmachtdeel. Het korps maakt sindsdien geen reëel onderdeel meer uit van het politiebestel.

De hervorming van het bestel uit 1993 bleef kritiek op het bestel genereren (Prins et al., 2012). Uiteindelijk werd besloten op 1 januari 2013 opnieuw een diepgaande hervorming door te voeren. Met dit initiatief werd een discussie van enkele decennia over de organisatie van de politie beslecht. Alle onderdelen van het politiebestel, uitgenomen de Koninklijke Marechaussee, werden ingedeeld in één korps, de Nederlandse Nationale Politie. De nieuwe politieorganisatie werkt sindsdien onder

het gezag van het nieuwe ministerie van Veiligheid en Justitie. De 25 regiokorpsen en de KLPD werden geherstructureerd binnen 10 regionale eenheden (plus een regionale eenheid Nederlandse Antillen, dus 10+1), een landelijke eenheid, een Politiedienstencentrum en de Politieacademie. De regionale eenheden vormen de ruggengraat van het nieuwe politiebesteding (Vlek & Van Reenen, 2012).

De gebieden van de regionale eenheden komen overeen met de nieuwe indeling van de justitiële arrondissementen. Een regionale eenheid bestaat uit: districten, (ondersteunende) diensten en staf. Elke district bestaat op zijn beurt uit: basisteams, districtsrecherche en een zgn. 'flexteam'¹⁷. In geval van een crisis wordt met de brandweer en ambulancediensten samengewerkt in de met de politieregio overeenkomende veiligheidsregio, en met overige overheidsdiensten. De zeggenschap over de lokale inzet van politie blijft berusten bij de burgemeester en de officier van justitie. Deze twee partijen maken in de lokale 'driehoek' afspraken met de politie over de inzet. Daar wordt bepaald welke inzet aan vastgelegde prioriteiten wordt gegeven, op basis van het integrale veiligheidsplan van de gemeente en de landelijke prioriteiten (Fijnaut, 2012).

De *Landelijke Eenheid* werd in grote mate opgebouwd op basis van het voormalige KLPD. Ze bestaat uit een eenheidsstaf, een dienst Landelijk Operationeel Centrum (DLOC), een dienst Landelijke Recherche (DLR), een dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), een dienst Landelijke Operationele Samenwerking (DLOS), een dienst Infrastructuur, een dienst Bewaken en Beveiligen (DB&B), een dienst Speciale Interventies (DSI) en een dienst Bedrijfsvoering landelijke eenheid (DBV LE) in de vorm van Planning en Capaciteitsmanagement. Hiernaast beschikt de Nationale Politie over een landelijke concerndienst, met name het *Politiedienstencentrum* (PDC). In dit centrum wordt een belangrijk deel van de ondersteuning ondergebracht. Tot de bedrijfsvoering van de Nationale Politie behoren de aspecten personeelszaken, facilitair management, financiën, informatievoorziening en communicatie. De Politieacademie (PA), het opleidingsinstituut van de politie, valt (voorlopig althans) formeel buiten de vorming van de Nationale Politie, doch wordt mettertijd binnen de organisatie gezogen. De PA heeft echter zeker te maken met de gevolgen van de nieuwe structuur; onder meer worden er taken van het instituut overgedragen aan de politie, al blijft onduidelijk welke taken precies (Fyfe et al., 2013).

¹⁷ De taken van de basisteams zijn: eerste aanspreekpunt, afhandelen van noodhulp en niet-spoedeisende meldingen onder centrale aansturing van de meldkamer, opsporing gericht op veelvoorkomende criminaliteit, en handhaving (jeugd, huiselijk geweld, evenementen, horeca, geestelijke gezondheidszorg, verkeer, vreemdelingtoezicht, milieu- en executietaken). Basisteams hebben opsporingscapaciteit voor de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. De districtsrecherche is echter verantwoordelijk voor de aanpak van delicten met een grote impact. Zij levert ondersteuning aan de basisteams (Bruggeman & Ponsaers, 2011).

4.3. Het Schotse politiebestel

Schotland is een land dat deel uitmaakt van de soevereine staat Verenigd Koninkrijk (U.K.), samen met Engeland, Noord-Ierland en Wales. In 1998 stemden drie (Schotland, Wales en Noord-Ierland) van de vier landen ten voordele van een beperkt zelfbestuur. Er bestaat in Schotland een relatief sterke politieke strekking die pleit voor onafhankelijkheid. Een nationaal referendum was voorzien in september 2014 inzake onafhankelijkheid, dat haar uiteindelijke doel niet bereikte. Ondanks het feit dat momenteel het Schotse Parlement niet beschikt over soevereine staatsmacht, beschikt het wel actief over eigen bevoegdheden in zake belastingen, sociale zekerheid, defensie, enz. (Donnelly & Scott, 2008).

Vóór de 19^{de} eeuw bestond er in Schotland geen gemeentelijke politie. In de loop van de 19^{de} eeuw vervingen gemeentelijke korpsen echter gaandeweg stadswachten, burgerwachten of soldaten. Het eerste stedelijk korps was dat van Glasgow, dat in 1800 tot stand kwam. Al snel volgden andere Schotse steden dat voorbeeld. Sindsdien is het duidelijk dat de centrale staat veel minder sturend tussenkwam in Schotland dan in Engeland & Wales. De Schotse steden en gemeenten beslisten in hoge mate over hun eigen politiekorps, zonder centrale inmenging (Barrie, 2008). In 1862 beschikte de politie van Glasgow over een korps van zowat 700 personeelsleden en de politie van Edinburg over een 300-tal leden.

Na de tweede wereldoorlog werden een aantal belangrijke veranderingen ingevoerd bij de Schotse gemeentelijke korpsen, zoals de oprichting van een gemeenschappelijke politieacademie. De Police (Scotland) Act van 1967 voorzorg in een wettelijk kader voor de inrichting van een territoriale politie in Schotland, zoals in Engeland & Wales. In 1975 werd het lokaal bestuur gereorganiseerd. Ten gevolge van deze reorganisatie werd het aantal lokale korpsen gereduceerd tot acht voor geheel Schotland. Zo werd de politie van Glasgow onder meer samengesmolten in de *Strathclyde Police*. De structuur van acht korpsen werd gecontinueerd na de nieuwe reorganisatie van het lokaal bestuur in 1996. Het ging met name om territoriale korpsen (Fyfe et al., 2013)¹⁸.

In 2012 kwam dan de 'Police and Fire Reform Act 2012' tot stand, na een uitvoerige consultatie¹⁹. Het was deze act die aanleiding gaf tot de oprichting van de nationale Politiedienst van Schotland (*Seirbheis Phoilis na h-Alba*). De nieuwe Schotse nationale politie werd geïmplementeerd op 1 april 2013. Het is de opvolger van het voormalig bestel dat samengesteld werd uit territoriaal ingedeelde korpsen. De territoriaal ingedeelde korpsen, gingen op in een eenheidspolitie, die functioneert over het

¹⁸ Naast deze korpsen bestonden er nog andere, zoals de British Transport Police, de Ministry of Defence Police, de UK Atomic Energy Authority Police en de National Criminal Intelligence Service (NCIS), maar deze korpsen vielen eerder onder de bevoegdheid van het V.K. dan van de Schotse regering.

¹⁹ Consulteer: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2011/09/15110325/0>

globale grondgebied van Schotland. De Schotse nationale politie beschikt over 14 lokale divisies (Fyfe et al., 2013). Een aantal centrale diensten worden er eveneens in ondergebracht, zoals de *Scottish Police Services Authority* (een openbaar bestuur van de Schotse regering, verantwoordelijk voor bepaalde centrale diensten) en de *Scottish Police Authority* (waaraan de Schotse politie accountability dient af te leggen) en de *Scottish Crime and Drug Enforcement Agency* (Scott, 2008). Het nationale korps beschikt over uitgebreide ‘crime scene’ onderzoeksmogelijkheden en labo-faciliteiten. Het korps is erg begaan met criminaliteitspreventie.

5. Conclusie

5.1. *Conclusie per type van bestel*

Afgezien van de politiebesteden in Oost-Europese nieuwe lidstaten kunnen we in Europa vandaag drie verschillende types van bestellen onderscheiden. Het gaat met name om (1) historisch ontstane politiebesteden, (2) territoriaal ingedeelde politiebesteden en (3) bestellen met een eenheidspolitie. De wijze waarop deze verschillende politiestructuren functioneren verschilt aanzienlijk. We schetsen een aantal conclusies per model.

Nationale historisch ontstane politiebesteden

De politiebesteden die onder deze titel werden besproken hebben betrekking op diverse politiediensten en verschillende types van politie. We bespraken bestelden die een lange historische evolutie ondergingen, zonder ingrijpende recente hervormingen.

Het centrum van deze bestellen zijn belangrijke nationale diensten. Ze zijn in feite de expliciete uitdrukking van sterke *centraal gestuurde* nationale regeringen. We observeren in elk land zowel paramilitaire (in feite variaties op de oude napoleonische gendarmerie) als burgerlijke nationale diensten. Zo zien we in Frankrijk de Gendarmerie National versus de Police National; in Italië de Carabinieri versus de Polizia di Stato, in Portugal de Policia de Segurança Pública versus de Guardia Nacional Republicana en in Spanje de Guardia Civil versus de Policia Nacional.

Tussen beide soorten van korpsen bestaat telkens een soort van arbeidsverdeling. De paramilitaire gendarmeries zijn mobiele korpsen, voornamelijk functionerend in rurale gebieden, terwijl de nationale politiediensten meestal gedeconcentreerd gelokaliseerd zijn in stedelijke omgevingen. De aanwezigheid van beide soorten van nationale korpsen volgt een geografische logica, werkend als communicerende vaten.

Spanje (1939-1975) en Portugal (1926-1974) kenden dictaturen, die de ontwikkeling van beide landen sterk getekend hebben. Tot op zekere hoogte hadden deze

politiebestellen de functie de staat en het regime te beschermen tegen de eigen burgers. De politieke transitie gedurende het einde van de dictatuur hinderde de ontwikkeling van een reëel crimineel en veiligheidsbeleid binnen een democratische logica, tot het midden van de 90-er jaren.

Als we naar Italië kijken kunnen we de ontwikkeling van een democratisch regime ontwaren, na het fascisme (1922-1945) en de tweede wereldoorlog, en tevens sterk beïnvloed door de koude oorlog. De katholieke democratie, ondersteund door de US, blokkeerde systematisch met al haar kracht de toegang voor linkse bewegingen, geleid door de communistische partij, tot de politieke macht. Deze situatie werkte bepaalde politieke praktijken in de hand, die niet steeds in lijn lagen met de rechtsstaat en versterkte bepaalde staatsapparaten, die als 'geïsoleerde machten' ontwikkelden in de samenleving gedurende dit democratiseringsproces.

Kort samengevat hadden Italië, Portugal en Spanje problemen om een reëel democratisch model te ontwikkelen. Ze hadden daarenboven een sterke napoleontische politiek-administratieve cultuur gemeen, met een sterke centrale staat en een bureaucratische administratie die ver weg stond van de burger. Dit vertaalde zich in sterke centrale staatskorpsen en dubbele structuren, waarvan sommige burgerlijk en andere paramilitair van aard waren.

Spanje is tot op zekere hoogte atypisch, aangezien de centrale nationale staat geconfronteerd werd met belangrijke tendensen in de richting van regionale autonomie. Het is in deze regio's dat we specifieke regionale korpsen aantreffen. Dit is het geval met de 'Mossos d'Esquadra' in Catalonië en met de 'Ertzainza' in Baskenland. Zij zijn de uitdrukking van de politieke wil om de nationale politieaanwezigheid te vervangen door regionale politiekorpsen en in die zin van een regionale politieke autonomie.

In de meeste van deze bestellen worden de nationale korpsen een tegengewicht geboden door lokale politiekorpsen, zoals in Frankrijk door de gemeentelijke politie; in Spanje door de Policia Municipal; en in Italië door de Polizia Municipale. Grotere metropolen beschikken over belangrijke gemeentelijke korpsen (bv. de Préfecture in Parijs, in Spanje is dat het geval in Barcelona en Madrid, in Italië in Rome, en in Portugal in Lisabon en Porto), zelfs na de nationalisering van gemeentelijke korpsen, zoals in Frankrijk het geval was. De lokale aansturing gebeurt door burgemeesters, die uitdrukking geven aan de lokale politieke democratie.

In de meeste van deze systemen bestaat een functionele en administratieve integratie van gerechtelijke en administratieve bevoegdheden in de besproken korpsen, maar er zijn uitzonderingen, zoals bv. in Italië met de Guardia di Finanza, en in Portugal met de Policia Judiciária, waar het gaat om autonome nationale korpsen die niet functioneel geïntegreerd zijn en die tot op grote hoogte functioneel gespecialiseerd zijn.

We observeren dominant autonoom leiderschap bij de verschillende korpsen, slechts zelden bestaan er vormen van partiële hiërarchische integratie tussen verschillende korpsen.

Deze diverse politiestystemen, alle in grote mate geïnspireerd op het Franse bestel, zijn allen complexe systemen, die uitdrukking geven aan de historische ontwikkeling van deze landen. Ze integreren grotendeels de politieke realiteit van dominante centrale democratieën en houden slechts in beperkte mate rekening met andere niveaus van besluitvorming (regionaal en lokaal). We kunnen geen uitsluitel geven op de vraag of de toekomst van deze politiestystemen onder dit type in de toekomst niet verder zullen evolueren.

Territoriaal ingedeelde politiebesteden

De politiebesteden die onder deze titel werden besproken hebben betrekking op diverse politiediensten, waarbij één soort/type van politie dominant is in vergelijking met de andere. Het gaat met name om besteden die het nationaal/federaal territorium verdeeld hebben in een aantal *geografische* entiteiten, waarbinnen telkens een ander korps werkzaam is, waarbij elk van deze korpsen van eenzelfde type is. Het gaat met andere woorden om territoriaal georganiseerde politiebesteden. In sommige gevallen wordt dit dominant bestel aangevuld met enkele nationale/federale korpsen en/of gemeentelijke korpsen. De ruggengraat van elk van deze besteden in Engeland & Wales, Duitsland en Zwitserland wordt evenwel gevormd door resp. 'county korpsen', 'Landespolizei korpsen' en 'kantonale korpsen'. Het overheersende sjabloon is dus dat van 'één type van politie, met meerdere korpsen'.

Het is opvallend dat de arbeidsverdeling in dit soort van politiebesteden in grote mate niet functioneel van aard is, maar territoriaal. Kortom, het gaat om functioneel geïntegreerde korpsen, die betrokken zijn bij alle aspecten van het politiewerk (bestuurlijk en gerechtelijk), maar hun actieradius blijft beperkt tot het territorium (de 'county', de deelstaat, het kanton) waaraan zij verbonden zijn. Elk korps doet als het ware 'alles' op 'zijn' territorium.

Even opvallend is overigens dat de diverse korpsen in deze besteden hiërarchisch niet geïntegreerd zijn. Elk korps beschikt over een eigen, zelfstandige leiding en functioneert vrijwel autonoom. Dat neemt niet weg dat gezocht wordt naar een vorm van harmonisering.

Soms komt die harmonisering vanwege de nationale overheid (zoals vanwege het Home Office in Engeland & Wales). Het is niet voor niets dat de 'county' korpsen hier 'Home Office korpsen' genoemd worden. De tendens tot het vergroten van de nationale sturing is in Engeland & Wales uitdrukkelijk aanwezig, zonder evenwel dat iemand de verschillende 'county' korpsen wenst onder te brengen binnen één nationale politie.

Deze vaststelling staat haaks op de situatie in Noord-Ierland en Schotland, landen die toch ook deel uitmaken van het V.K., waar momenteel reële nationale politiediensten functioneren. Het is niet onwaarschijnlijk dat de evoluties in Noord-Ierland en Schotland verband houden met een trend naar meer politieke autonomie en zelfstandige staatsvorming in het V.K. In deze zin kunnen we aannemen dat het politiebestedel van een land in grote mate bepaald wordt door natievorming en met andere woorden uitdrukking geeft aan de mate van zelfstandigheid en autonomie van een land. En omgekeerd natuurlijk, de mate van centrale sturing of decentrale organisatie zal tot op bepaalde hoogte de mogelijkheden tot grotere politieke zelfstandigheid mede bepalen.

De tendens tot harmonisering is overigens in federale staten, zoals in de Bondsrepubliek Duitsland en Zwitserland, opvallend kleiner. Omwille van de federale structuur wordt hier een autonomie toegekend aan elke regio en de tendens tot meer centrale impact is minder aanwezig.

Het blijft dan ook verbazen dat in andere Europese federale staten deze evolutie veel minder uitgesproken is. Dat is onder meer het geval met België, waar een territoriale inrichting van het bestel naar de verschillende regio's onbestaande is en enkel een lokale (zonale) politie bestaat, naast de federale politie (Devroe & Ponsaers, 2013).

België is vanuit dit opzicht niet uniek. Ook in de federale staat Oostenrijk bestaat een centraal/federaal politiebestedel, waarbij deze politie wel operationeel wordt ingezet in de verschillende deelstaten en dus ook een uitdrukkelijk geografisch aspect inhoudt, naast de markante aanwezigheid van gemeentelijke korpsen. Kortom: het is niet noodzakelijk zo dat een federale staat een territoriaal verdeelde politie kent, maar er is zeker geen contra-indicatie voor (Ponsaers et al., 2014).

Vanuit dit opzicht dienen we even terug te komen op het Spaanse politiebestedel, dat besproken werd in paragraaf twee van deze bijdrage. Ook hier kan een 'federaliserende tendens' worden waargenomen in bepaalde regio's, hetgeen geleid heeft tot de dominante aanwezigheid van eigen politiekorpsen in deze streken (zoals Catalonia en Baskenland). Opnieuw zien we hier dat de politieke realiteit van de staatsstructuur zich in sterke mate weerspiegelt in het politiebestedel.

In de besproken politiebestedellen valt het op dat de territoriale korpsen op nationaal/federaal niveau wel degelijk centrale diensten als tegenhangers hebben. Deze zijn in grote mate georiënteerd op de ondersteuning van de territoriale diensten en niet omgekeerd. Ook valt het op dat deze territoriale bestelden geen echte paramilitaire korpsen bevatten, zoals dat wel nog het geval was in de bestelden die (historisch) geschoeid waren op Franse leest, welke we bespraken in paragraaf twee van deze bijdrage. Eveneens is het markant dat in deze territoriale bestelden niet zelden erg robuuste korpsen kunnen aangetroffen worden in de grote metropolen, welke wegen op het volledige bestel.

Elk van de besproken politiestructuren in dit deel zijn relatief ingewikkelde systemen, met tal van particulariteiten en specificiteiten. Ze zijn in grote mate uitdrukking van de staatsconstructie waarbinnen ze opereren. Elk van de beschreven bestellen heeft een eigen politieke geschiedenis. Om hier meteen de gedachte aan te verbinden dat het gaat om zwakke democratieën is te ver gaand. Duitsland blijft bijvoorbeeld hét leidende referentiepunt binnen de Europese realiteit.

Eenheidspolitie in Europa

In een aantal Europese landen treffen we politiebestedingen aan die alle politiecomponenten samenbrengen binnen één nationale politiedienst. Bestel en korps vallen hier samen. Ook is er logischerwijs maar sprake van één type van politie. Meestal wordt er in deze context gesproken over nationale politiekorpsen of eenheidspolitie. Deze bestellingen worden gekenmerkt door het feit dat één leiderschap verantwoordelijk is voor het ganse korps en structuur. Een dergelijk bestel brengt hiërarchische integratie met zich mee doorheen de diverse componenten van de organisatie.

Het feit dat het gaat om een nationale politiestructuur brengt tevens met zich mee dat in deze landen de financiering van het politiewezen volledig ten laste valt van de nationale overheden. De financiering vanwege lagere bestuursniveaus is dan ook veel bescheidener, zo niet onbestaande. De rol van de lokale overheden is bijgevolg minimaal.

Opvallend is eveneens dat nationale korpsen noodzakelijkerwijs gekenmerkt worden door functionele integratie. Er is slechts één korps, en het is dat korps dat 'alle' politiewerk dient waar te nemen, zowel gerechtelijk als administratief van aard. Het is opmerkelijk dat de meeste van de besproken bestellingen van deze aard intern gestoeld zijn op een territoriale indeling en niet zozeer op functionele specialisaties. Het zijn als het ware territoriaal georiënteerde korpsen, waar een overkoepelende beheersstructuur werd boven geplaatst. In de meeste gevallen gaat het overigens om structuren die een aantal grotere geografische entiteiten bevatten, welke op hun beurt ingedeeld worden in kleinere politieke territoria. In de meeste Scandinavische landen is dat uitdrukkelijker nog de realiteit, zoals in Zweden, Noorwegen en Finland.

Daarnaast worden dan een aantal specifieke centrale diensten voorzien, die evenwel minder impact hebben op het politiebesteding. Het territoriale politiewerk blijft de *backbone* van deze systemen, hoewel dit niet hoeft te betekenen dat elk van de districten, divisies, regionale entiteiten, e.d. niet zouden beschikken over politiebevoegdheid op het ganse nationale grondgebied.

Een aantal van de nationale systemen die hier besproken werden zijn recent van aard, hoewel niet allemaal. Dat is het geval in Nederland en Schotland, in veel mindere mate in Denemarken. Hoe dan ook zijn het allen hervormingsbestellingen,

die opgebouwd zijn uit de brokstukken uit het ver verleden van het elk bestel. Het is markant dat deze eenheidsbestellen geen militaire componenten meer bevatten. Gendarmerie-achtige elementen komen niet langer voor in deze nationale bestellen²⁰.

In specifieke gevallen gaat de nationale korpsvorming hand in hand met een toenemende groei naar onafhankelijkheid en natievorming, zoals in Schotland. Dat is evenwel niet steeds het geval, zoals in Denemarken en Nederland. In deze laatste landen waren het efficiëntieoverwegingen die aanleiding hebben gegeven tot de hervorming.

Echte gemeentelijke korpsen maken nauwelijks nog deel uit van deze nationale systemen. Dat neemt evenwel niet weg dat de nationale organisatie in vele gevallen voorziet in versterkte korpsen in belangrijke grootstedelijke omgevingen.

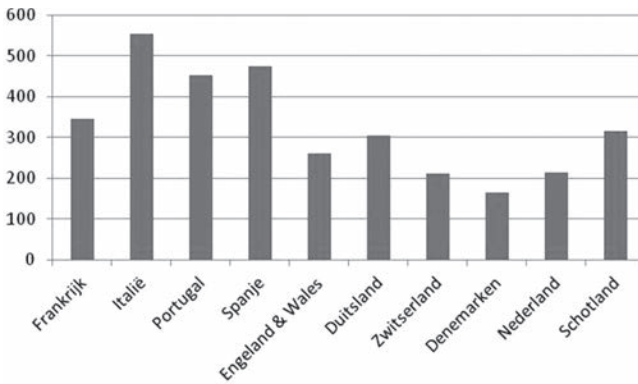
Tevens is het frappant dat in landen die een dergelijk politiebestedel kennen niet zelden de beheers- en beleidsfuncties inzake politie en justitie worden samengebracht. Dat is het geval in Denemarken, maar eveneens in Nederland. In Schotland konden we een dergelijke evolutie niet waarnemen.

5.2. *Algemene conclusie*

Wanneer we teruggrijpen naar de inleiding en de schets van een aantal wereldevoluties, zoals de steeds groeiende urbanisering, valt het vooral op dat de nationale staten hier weinig tot geen rekening mee houden. Integendeel: terwijl besturen op grootstedelijk niveau aan belang wint (Barber, 2013; Ponsaers, Edwards, Verhage, Recasens, 2014; Devroe, 2014) pogen staten hun politiebestedel zo in te richten dat de nationale staat op de voorgrond treedt en het politieke bestuursmonopolie centraliseert. Alhoewel het uit onze analyse bleek dat nationale bestellen een grote behoefte blijven hebben aan sterke lokale entiteiten in metropolen en grootsteden, doet de recente nationaliseringstendenzen in Nederland en Schotland toch vermoeden dat ‘metropolen’ zich zullen moeten behelpen met een ander type van veiligheidspositief dan de publieke politie, ook wel plural policing genoemd. Terwijl burgemeesters steeds meer de veiligheidsregie op zich moeten nemen, staat daar – in sommige landen – niet steeds een lokaal politiebestedel tegenover. We analyseren in dit verband de politiecapaciteit per 100.000 inwoners in de besproken landen (Figuur 1). Het valt op dat dit cijfer erg variabel is, met een uitschieter naar boven (Italië) en een uitschieter naar beneden (Denemarken).

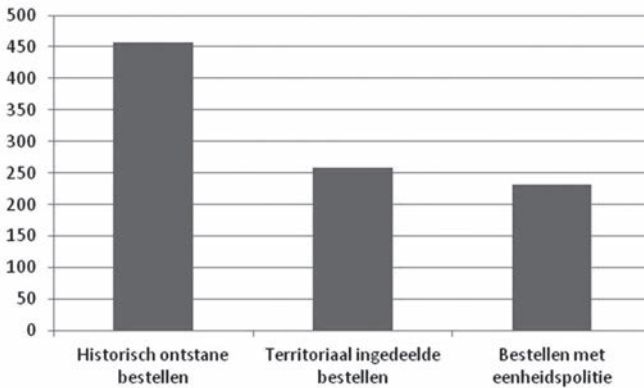
²⁰ In Nederland bestaat nog wel de Koninklijke Marechaussée, doch deze is eerder onderdeel van de krijgsmacht dan van de politiemacht.

FIGUUR 1: Politiecapaciteit per 100.000 inwoners in besproken landen



In figuur 2 zetten we de politiebestedingen naar hun gemiddelde capaciteit uit volgens onze eigen typologie.

FIGUUR 2: Gemiddelde Politiecapaciteit per 100.000 inwoners naar type bestel



Hieruit blijkt helder dat de historisch ontstane politiebestedingen zowat het dubbele aan politiecapaciteit consumeren dan dat het geval is in beide andere types van bestellingen. Dit is een belangrijke algemene conclusie. Is dit in crisistijd en tijden van besparingen wel efficiënt? Uiteraard wordt dit gegeven in deze bijdrage voor het eerst zo helder berekend, en kan de beleidsmaker hier kennis van nemen. Tussen territoriaal ingedeelde bestellingen en bestellingen met een eenheidspolitie vallen echter niet zo'n grote verschillen te observeren. Nochtans wordt voor de invoering van een nationale politie en de ingrijpende hervorming van bestellingen nogal eens geargumenteed dat eenheidspolitie leidt tot een spaarzamere inzet van politiemansschappen, en dus tot algemene besparing. Dat geldt blijkbaar evenzeer voor territoriaal ingedeelde korpsen. Bij nader inzien mag ons dat niet al te zeer verwonderen, aangezien vastgesteld werd dat bestellingen met één nationale politie meestal verholen territoriaal

ingedeelde systemen zijn. Op het vlak van capaciteitsbesparing is het verschil dan ook eerder beperkt tussen beide laatste soorten van bestellen.

Hervorming van het bestel naar een nationale politie leidt naar nationalisering van de kosten. Militaire onderdelen van het systeem verdwijnen meestal, soms worden ze ondergebracht in de legermacht. In ieder geval lijkt het erop dat demilitarisering een voorafgaande voorwaarde is voor een ingrijpende hervormingsoperatie. In particuliere gevallen zien we duidelijk dat nationale politiebestellen op maat worden gemaakt van nationale staten, niet zelden als instrument voor staatskundige ingrepen die men wenst te realiseren. Voorbeelden hiervoor zijn zonder enige twijfel het Spaanse bestel en de nationale politie van Schotland. Federale staten hebben, in tegenstelling tot hetgeen nogal eens verwacht wordt, niet noodzakelijk een territoriaal ingedeeld politiestelsel, hoewel dat wel degelijk het geval is in een Europese sterkhoudersland als de Bondsrepubliek Duitsland.

Afgezien van structurele verschillen tussen de diverse landen kan opgemerkt worden dat haast in alle Europese landen Community Policing zowat de dominante politiefilosofie is geworden. Besluitend stellen we vast dat *structuur* meer varieert dan *cultuur* in het Europa van de politie.

Bibliografie

Aden, H. (2002). Preventing Crime, Mobilizing new Actors and Tendencies towards a repressive Roll-Back: German Security and Crime Prevention Policies in the 1990s. In P. Hebberecht & D. Duprez (eds.), *The Security and Prevention Policies in Europe*. Brussels: VUB Brussels University Press, 133-16.

Aden, H., Domingo, B., Maguer, A. & Stephens, M. (2004). Policing and Internal Security. In H. Compston (ed.), *Handbook of Public Policy in Europe: Britain, France and Germany*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 39-48.

Aebi, M.F. et al. (2010). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (Fourth edition). The Hague: Boom Juridische Uitgevers.

Agra C., Quintas J. & Fonseca E. (2001). De la sécurité démocratique à la démocratie de sécurité: le cas Portugais. *Déviance et Société*, 25(4), 499-513.

Asale, A.A. (2003). The racial economies of criminalisation, Immigration and policing in Italy. *Social Justice*, 30(3). San Francisco, 15pg.

Baloni, A. & Bisi, R. (1990). *Police Attitudes Concerning Police Role and Function in Italy*, Police and the Community: Contributions concerning the relationship between police and the community and concerning Community Policing. Holzkirchen: Felix-Verlag, 179-184.

- Barbagli, M., Sartori, L. (2004). Law enforcement activities in Italy. *Journal of Modern Italian Studies*, 9(2).
- Barber, B.R. (2013). *If mayors ruled the world, dysfunctional nations, rising cities*. New Haven, London: Yale University Press.
- Barrie, D.G. (2008). *Police in the Age of Improvement: Police development and the civic tradition in Scotland, 1775-1865*. Cullompton: Willan Publishing.
- Bayley, D.H. & Shearing, C.D. (1996). The future of policing. *Law and society review*, 30(3), 585-606.
- Bayley, D.H. & Shearing, C.D. (2001). *The new structure of policing: description, conceptualization, and research agenda*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Becker, H. & Thomas, Ch. (ed.) (1973). *Police Systems of Europe, A survey of selected police organisations*. Springfield, Illinois: East Lawrence Avenue.
- Bellanger, F. (1998). Administration et police en Suisse. *Annuaire européen d'administration publique*, 21, 25-240.
- Benyon, J. (Ed.) (1984). *Scarman and After*. Pergamon Press.
- Benyon, J. & Solomos, J. (eds.) (1987). *The Roots of Urban Unrest*. Pergamon Press.
- Berlière, J.M. (1996). *Le monde des polices en France*. Bruxelles: Editions complexe.
- Brodeur, J.P. (1995). *Comparisons in Policing: An International Perspective*. Avebury: Ashgate Publishing Limited.
- Bruggeman, W. & Ponsaers, P. (2011). Nederlandse politiehervorming, gezien vanuit een Belgisch perspectief. *Tijdschrift voor de Politie*, 73(10), Amsterdam: Reed Business, 23-26.
- Busch, H., Funk, A., Kauß, U., Narr, W.D. & Werkentin, F. (1985). *Die Polizei in der Bundesrepublik*. Frankfurt/Main and New York: Campus.
- Canosa, R. (1976). *La polizia in Italia dal 1945 ad oggi*. Bologna: Il Mulino.
- Carrillo Cordero, F. (2003). El Modelo policial español y la descoordinación policial. In E. Linde Paniagua & J. Pérez Vaquero (eds), *La coordinación de las policies*. Madrid: Editorial Colex.
- Cluny, A.F. (1995). O relacionamento da Polícia Judiciária com o Ministério Público e o poder judicial em Portugal. *Revista do Ministério Público*, 64, 67-77.
- Cohen, P. (1979/1981). Policing the Working Class City. In M. Fitzgerald et al. (eds.), *Crime and Society*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Collin, R.O. (1985). The Blunt instrument: Italy and the police. In J. Roach & J. Thomanick (eds.), *Police & Public Order in Europe*. Worcester: Bullsongs & Sons Ltd.
- Collin, R. (1999). Italy a tale of two police forces. *History today*, 49, 27-33.

- Crawford, A., Lister, S., Blackburn, S. & Burnett, J. (2005). *Plural policing: the mixes economy of visible patrols in England and Wales*. Bristol: The Policy Press.
- Critchley, T.A. (1978). *A History of the Police in England and Wales*. London: Constable.
- Den Boer, M. (1993). *The Italian Police and European Police Cooperation*. Edinburgh: University of Edinburgh.
- Devroe, E. & Ponsaers, P. (2013). Reforming the Belgian police system between central and local. In N.R. Fyfe, J. Terpstra & P. Tops (eds.), *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*. The Hague: Boom Legal Publishers/Eleven, 77-98.
- Devroe, E. (2014). Purple vests. The origins of plural policing in Belgium. *European Journal of Policing studies*, (2), 3, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Dieu, F. (2002). *La Gendarmerie, secrets d'un corps*. Toulouse: Editions complexe.
- Domínguez-Berrueta De Juan, M., Fernando Pablo, M. & Fernández De Gatta Sánchez, D. (1997). Reforma policial y constitución: algunas claves para su interpretación. *Constitución, policía y fuerzas armadas*. Madrid: Marcial Pons.
- Donnelly, D. & Scott, K. (2008). Policing in Scotland. In T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing: second edition*. Cullompton: Willan Publishing, 182-203.
- Dunnage, J. (1997). *The Italian Police and the Rise of Fascism*. Westport: Praeger.
- Durão, S., Gonçalves, C.G. & Índias Cordeiro, G. (2005). Vadios, mendigos, mitras: práticas classificatórias de la Polícia en Lisboa. *Revista da Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia da Universidade Complutense de Madrid*, 42(3), 121-138.
- Emsley, C. (2003). The birth and development of the police. In T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*. Devon: Willan Publishing Ltd, 66-83.
- Fijnaut, C. (2007). *De geschiedenis van de Nederlandse Politie*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- Fijnaut, C. (2012). *Het nationale politiekorps – achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Groß, H. (2008). Deutsche Länderpolizeien. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 48(14), 20-26.
- Haagsma, J., Smits, I. & Waarsing, H. (2012). *Blauw, hier en daar*. Apeldoorn: Reed Business.
- Henricson, I. (2004). *Politiret*, 3 udgave. Jurist- og økonomforbundets Forlag.
- Hope, T. (1996). Communities, crime and inequality in England and Wales. In T. Bennett (ed.), *Preventing Crime and Disorder: Targeting Strategies and Responsibilities*. Cambridge: Institute of Criminology.

- Horton, C. (1995). *Policing policy in France.*, London: Policy Studies Institute Publishing.
- Jochoms, M., Cachet, L., van Sluis, A., Sey, A. & Ringeling, A. (2013). *Contested Police Systems, Changes in the Police Systems in Belgium, Denmark, England & Wales, Germany and the Netherlands*, Reeks Het Groene Gras. The Hague: Eleven International Publishers.
- Jones, M. & Johnstone, P. (2011). *History of Criminal Justice*. Waltham MA: Anderson Publishing.
- Jones, T. & Newburn, T. (eds.) (2006). *Plural Policing: A Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Jones, T. & Newburn, T. (2006). Understanding plural policing. In T. Jones & T. Newburn (eds.), *Plural policing: a comparative perspective*. London: Routledge, 1-11.
- Le Goff, T. (2009). *Les polices municipales en Ile de France*. Paris: IAU Ile de France.
- Loader, I. (2000). Plural policing and democratic governance. *Social and Legal Studies*, 9(3), 323-345.
- Loader, I. & Walker, N. (2001). Policing as a public good. Reconstituting the connections between policing and the state. *Theoretical Criminology*, 5(1), 9-35.
- Lopez-Pintor, R. & Morlina, L. (2003). Italy and Spain, *Civilian control of the Military and the Police*. Stanford: Stanford Institute for International Studies.
- Malochet, V. (2007). *Les policiers municipaux*. Paris: PUF.
- Mawby, R. & Wright, A. (2003). The police organisation. In T. Newburn (ed.), *The Handbook of Policing*. Devon: Willan Publishing, 169-195.
- Mawby, R. (2003). Models of Policing. In *Handbook of Policing*. In T. Newburn (ed.), *The Handbook of Policing*. Devon: Willan Publishing, 15-40.
- Mesko, G., Fields, Ch., Lobnikar, B. & Sotlar, A. (eds.) (2013). *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*. New York: Springer.
- Mohler, M.H.F. (1997). Les expériences de la Suisse en matière de coopération policière tant entre les cantons qu'entre les autorités fédérales et cantonales. In R. Bieber, A.-C. Lyon & J. Monar (eds.), *Justice et affaires intérieures – l'Union européenne et la Suisse*. Berne: Stämpfli, 126-131.
- Monjardet, D. (1996). *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*. Paris: La Découverte.
- Newburn, T. (2003). Policing since 1945. In T. Newburn, *Handbook of Policing*. Devon: Willan Publishing Ltd, 84-105.
- Nolte, G. (2003). *European Military Law Systems*. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlag.

Palidda, S. (1992). Les forces de sécurité en Italie. In J.M. Erbes et al. (eds.), *Polices d'Europe*. Paris: L'Harmattan, 235-266.

Perrodet, A. (2002). The Italian System. *European Criminal Procedures*. Cambridge: University Press, 348-351.

Ponsaers, P. (2001). De ontwikkeling van community (oriented) policing en de verhouding tot andere politiemodellen. *Handboek Politiediensten*, Gemeenschapsgerichte politiezorg, Politie modellen, Afl. 57. Diegem: Kluwer, 1-42.

Ponsaers, P. (2001). Reading about 'community (oriented) policing' and police models. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24(4), MCB University Press, 470-496.

Ponsaers, P., Tange, C. & Van Outrive, L. (eds.) (2009). *Regards sur la police – Insights on police, Un quart de siècle de recherche sur la police en Europe et dans le monde anglo-saxon – Quarter of a century research on police in Europe and the anglo-saxon world*. Bruxelles/Brussels : Ecole des Sciences Criminologiques Léon Cornil, Bruylant, 607.

Ponsaers, P., Bruggeman, W., Bisschop, L. & De Kimpe, S., (eds.) (2012). Bestellen en Schalen. *Orde van de Dag*, 57. Mechelen: Kluwer, 6-11.

Ponsaers, P. & Devroe, E. (2012). On how a failing government creates an intrusive police force. In E. Devroe, P. Ponsaers, L.G. Moor, J. Greene, L. Skinns, L. Bisschop, A. Verhage & M. Bacon (eds.), *Tides and currents in police theories, Cahiers Politiestudies*, Vol. 25. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 115-135.

Ponsaers, P., Edwards, A., Verhage, A. & Recasens i Brunet, A. (eds.) (2014). Policing European Metropolises. *European Journal of Policing Studies*, 2(1). Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.

Prins, R.S., Cachet, A., Ponsaers, P. & Hughes, G. (2012). Fragmentation and Interconnection in Public Safety Governance in the Netherlands, Belgium and England. In M. Fenger & V. Bekkers (eds.), *Beyond Fragmentation and Interconnectivity*. Amsterdam: IOS Press.

Rabot, A. (2004). The implementation and Evaluation of Community Policing in Spain: Results and Future Prospects. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 12(3), Martinus Nijhof Publishers, 213-231.

Recasens, A. (1999). Police. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 7(3), Martinus Nijhof Publishers, 397-411.

Renaudie, O. (2008). *La Préfecture de Police*. Paris: LGDJ.

Roach, J. & Thomaneck, J. (1985). *Police and Public Order in Europe*. Kent: Croom Helm ltd.

Rodgers, C. & Gravelle, J. (2012). UK Policing and change: reflections of policing worldwide. *Review of European Studies*, 4(1).

Rodrigues, J.N.C. (1998). Para um novo conceito de Polícia. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 8(3), 389-408.

Rohrbach, E. Das Projekt 'Polizei Thun'. Über die Zusammenlegung der Stadt- und Kantonspolizei Thun', *Kriminalistik*, 5, 385-388.

Roodenburg, H. (2004). Social Control in Europe, history of crime and criminal justice series. *Social control in fascist Italy, the Role of the Police*. Ohio: Ohio State University.

Sanders, A. & Young, R. (2002). *From suspect to trial*. In M. Maguire, R. Morgan & R. Reiner (eds.), *The Oxfords Handbook of Criminology*. Oxford University Press.

Scott, K. (2008). The Scottish Crime and Drug Enforcement Agency: from common police service to 'MacFBI'. *The Police journal*, 46-56.

Sigrist, A. (2009). Suisse: une recherche disparate pour un monde policier éclaté. In P. Ponsaers, C. Tange & L. Van Outrive (eds.), *Regards sur la police – Insights on police, Un quart de siècle de recherche sur la police en Europe et dans le monde anglo-saxon – Quarter of a century research on police in Europe and the anglo-saxon world*. Ecole des Sciences Criminologiques Léon Cornil, Bruxelles/Brussels: Bruylant.

Sousa, A.F. (2003). Polícia administrativa: autoridades, órgãos e competências. *Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, 9, 63-111.

Stead, P.J. (1983). *The Police of France*. London: Macmillan.

Terpstra, J., Stokkom, B. van & Spreeuwiers, R. (2013). *Who Patrols the Streets? An International Comparative Study of Plural Policing*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Fyfe, N., Terpstra, J. & Tops, P. (2013). *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven International Publishers.

Tschudi, H.M. (2003). Lokale und regionale Verantwortung: Der Schweizer Föderalismus als Vor- oder Nachteil für die Sicherheit in den Städten. In Konferenz Der Städtischen Polizeidirektorinnen Und Polizeidirektoren Kspd Und Dem Polizeidepartement Der Stadt Zürich (ed.), *Urbane Sicherheit im 21. Jahrhundert. Referate und Podiumdiskussion der Tagung vom 12. September 2003*. Zürich, Basel, Genf, Schulthess, 25-40.

Umberto, S. (2010). The Guardia di Finanza and the prevention of and fight against organized crime. *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, 4(1), Società Italiana di Vittimologia.

Valriberas Sanz, A. (1999). *Cuerpo nacional de policía y sistema policial español*. Madrid: Ediciones jurídicas y sociales, 229-287.

Vlek, F. & Van Reenen, P. (eds.) (2012). *Voer voor Kwartiermakers, Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*. Politie & Wetenschap Overzichtsstudies, Amsterdam: Reed Business.

Vogel, M. (1993). *Les polices des villes entre local et national: l'administration des polices urbaines sous la IIIe République*, thèse de sciences politiques. Grenoble: IEP.

Wall, D.S. (1998). *The Chief Constables of England and Wales: The Socio-Legal History of a Criminal Justice elite*. Dartmouth: Ashgate.