

Het historisch dunne vernis van de gemeentelijke autonomie

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2013-1, nr. 26
p. 191-209
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0576-9



Elke Devroe¹ en Paul Ponsaers²

De geschiedenis van het Belgische politiestelsel wordt gekenmerkt door een opvallende nadruk op de gemeentelijke autonomie. Het blijkt evenwel dat dit dunne vernis er even snel afgehaald werd in het verleden, als erop gezet.

Tot vóór de hervorming van 1998 van het bestel vertaalde de gemeentelijke autonomie zich in relatie tot de politie in een patchwork van kleine korpsen op 589 gemeentelijke territoria. Het is markant dat doorheen de geschiedenis burgemeesters steeds erg hebben gehecht aan 'hun' gemeentelijke politie. De één-op-één relatie tussen deze korpsen en de gemeenten werd voor de meerderheid van de korpsen doorbroken bij de invoering van de nieuwe lokale politiezones ter gelegenheid van de hervorming, in eerste instantie dan in méérgemeente zones.

We tellen vandaag 195 zones en 589 gemeenten en er gaan stemmen op die pleiten ten voordele van de her- of opschaling van de zones. In de meeste (zoniet alle) gevallen wordt gepleit voor grotere zones. Dat betekent minder zones, bij behoud van een gelijk aantal gemeenten, en dus onvermijdelijk het verder doorknippen van de navelstreng tussen burgemeester en 'zijn' korps. Deze discussie wordt evenwel al te snel en vaak gereduceerd tot een louter technische aangelegenheid, zonder een goed begrip van de betekenis van de gemeentelijke autonomie voor de politie vanuit een historisch perspectief. Dat is de reden waarom deze bijdrage in dit Cahier terugkeert naar de wortels ervan en de evolutie schetst ter zake, vóórdat de hervorming in 1998 een feit werd. Een stuk politieke geschiedenis dus, die veel te frequent vergeten wordt en verpakt in een politie-intern discours.

1. Ontstaan en evolutie van de gemeentelijke én de centrale politiezorg

1.1. De gemeentelijke politie en de autonomie van de gemeenten

Op 26 september 1830 roept de voorlopige regering de Belgische onafhankelijkheid uit. Een paar maanden later wordt de Belgische grondwet, de Constituante, gestemd. De Belgische wetgever kiest voor een grote mate van gemeentelijke autonomie. Deze wordt in artikel 41 van de grondwet vastgelegd³. Er wordt in de grondwet niets specifiek ingeschreven met betrekking tot het statuut van de gemeentelijke of de landelijke politie.

¹ Universitair Hoofddocent criminologie master 'criminal Justice' universiteit Leiden, Nederland.

² Gewoon hoogleraar criminologie, universiteit Gent, Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse.

³ Art. 41 bepaalt: 'De uitsluitend gemeentelijke (...) belangen worden door de gemeenteraden (...) geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld'.

Bij de onafhankelijkheid is België een hoofdzakelijk ruraal land. Van de toenmalige 2.359 gemeenten waren er slecht een 20-tal met meer dan 20.000 inwoners en een 50-tal met meer dan 10.000 inwoners. In de meeste (kleine) gemeenten vinden we een landelijke politie, met andere woorden veldwachters. In de grotere gemeenten treffen we de gemeentelijke politie aan. De taken bestaan uit het doen toepassen van de politiereglementen inzake ‘de cabaretten, de herbergen en de ontuchthuizen, ... de huisbedienden, de vreemdelingen, de bedelaars en de leurders’ (Van Outrive, Cartuyvels & Ponsaers, 1991). Deze lokale politiediensten zijn vaak het voorwerp van harde kritiek wegens hun vermeend gebrek aan professionalisme.

Pas met de Gemeentewet van 30 april 1836 wordt de gemeentelijke bevoegdheidsstructuur concreet op poten gezet. Hierin wordt het regime vastgelegd voor de politie, door verschillende principes in te voeren die vandaag nog steeds gelden. Voor een goed begrip van de notie ‘gemeentelijke autonomie’ is deze wet essentieel. De wet voorziet dat de burgemeesters en de schepenen worden benoemd door de Koning uit de leden van de gemeenteraad⁴, welke verkozen worden, toen nog, volgens het mannelijk cijnskiesrecht. Dankzij deze wet krijgen de gemeenten ruime bevoegdheden en kan alles wat van gemeentelijk belang is geregeld worden via de gemeenteraad. De gemeentelijke politieambtenaren zijn deel van het gemeentelijk personeel en worden dus betaald door de gemeenten zelf, een realiteit die tot op de dag vandaag in grote mate het Belgisch politiebestel uitdrukkelijk kenmerkt.

De uitgestrekte bevoegdheden die de burgemeester verkrijgt inzake politie zorgen ervoor dat hij – samen met het schepencollege – een preventieve aanpak inzake openbare orde kan ontwikkelen. Hij krijgt voor deze taak formeel de algemene politiebevoegdheid (Renaut, 1999). In dit kader beschikt hij over de bestuurlijke politie, waarvan de wetgeving op het gemeentelijk vlak teruggaat tot de oude Franse revolutionaire decreten van 1789⁵ en 1790⁶ (Vandendriessche, 2001). Reeds sinds 1789 kan de burgemeester tegen allerlei vormen van hinderlijk gedrag in de publieke ruimte politieverordeningen opstellen en er politiestrafen aan koppelen⁷. De vaststelling van de inbreuken en de uitvoering van ‘bestuurlijke maatregelen burgemeester’ verlopen via de zgn. ‘administratieve’ politie⁸.

Op 30 juni 1842 ondergaat de wet een wijziging in de richting van grotere centralisatie en voorziet ze de mogelijkheid voor de Koning om eveneens een burgemeester te kiezen buiten de leden van de gemeenteraad. Hiermee is meteen op een uitgesproken wijze de aanval op de gemeentelijke autonomie ingezet. Deze wet geeft de burgemeester, als afgevaardigde van de regering, de controle op de politie en op de uitvoering van de

⁴ De gemeenteraad is het ‘beraadslagend orgaan’ van de gemeente, vertegenwoordigt de bevolking en beschikt over de volheid van bevoegdheden voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang.

⁵ Art. 50 van het Decreet van 14 december 1789 ‘relatif à la constitution des municipalités’.

⁶ Art. 3 van het Decreet van 16-24 augustus 1790 ‘sur l’organisation judiciaire’.

⁷ Dit wordt geconcretiseerd in artikel 199 van de gemeentewet die de gemeente de bevoegdheid verschaft lokaal gebonden politieverordeningen uit te vaardigen, die zij kan laten afdwingen met behulp van bestuurlijke politie en politiestrafen vorderen bij de politierechter.

⁸ De administratieve politie is ‘het geheel van opdrachten die krachtens wet worden verleend met het oog op het handhaven van de openbare orde, de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid, en die de bevoegdheid inhouden om overeenkomstig de wet beperkingen op te leggen aan de individuele rechten en vrijheden’, Advies Raad van State over het voorontwerp van wet op de politiefunctie (de wet van 5 aug. 1992 op het politieambt, B.S. 22 december 1992), *Parl. St. Kamer*, 1990-1991, nummer 1637/1, 109.

politierglementen. In verschillende omzendbrieven nadien wordt deze centralistische koers onderlijnd. Er wordt sterk beklemtoond dat de burgemeester boven alles de afgevaardigde van de regering is en de agent van de administratieve macht.

Deze aanval op de gemeentelijke autonomie doet heftige kritieken ontstaan van parlementairen die niet zelden tezelfdertijd burgemeester zijn. Dit brengt een nieuwe wetswijziging met zich mee op 31 maart 1848. Vanaf dan kan de Koning definitief geen burgemeester meer benoemen buiten de leden van de gemeenteraad, behalve wanneer de ernst van de situatie het vereist (en op unaniem advies van de bestendige deputatie van de provincie). Kortom, het principe van de gemeentelijke autonomie wordt opnieuw uitdrukkelijk bekrachtigd. Blijkbaar is de weerstand van de burgemeesters tegen een al te centralistische tendens te groot.

Op 14 oktober 1886 komt er een nieuwe 'code rural', waarvan titel II volledig gewijd is aan de landelijke politie. Een minimale reglementering van de functie van landelijke politie krijgt hiermee gestalte. De code voorziet in iedere gemeente in de aanwezigheid van ten minste één veldwachter. De burgemeester wordt bevestigd in zijn bevoegdheid over de politie en krijgt de opdracht de taken van deze veldwachter te controleren. De bevoegdheden van de veldwachters worden op punt gesteld. Zo wordt bepaald dat de veldwachters hoofdzakelijk zijn aangesteld om te waken over 'de eigendommen, oogsten en opbrengsten van het land'. Verder wordt voorzien dat ze 'onder het gezag van de burgemeester meehelpen aan de uitvoering van de wetten en politieverordeningen, alsmede aan de handhaving van de orde en de rust in de gemeente'. Verder wordt vermeld dat de veldwachter gewoon kan blijven doorgaan met de cumul van zijn functie met andere beroepsactiviteiten. Alleen de uitbating van een herberg wordt hem niet toegestaan, die het uiteindelijk met een schamel loon dient te rooien. Opvallend is wel dat de burgemeesters graag hun zeggenschap behouden over 'hun' korps, doch tevens trachten te ontsnappen aan de financiële lasten die dit met zich meebrengt.

Een onderzoekscommissie stelt in 1904 voor de landelijke politie te reorganiseren. Ze wenst de benoemings- en disciplinaire bevoegdheid bij de gemeenteraden te houden en aan de bestuurlijke overheden meer macht te geven over de landelijke politie. Gerechtelijk werk was in die periode toch zeer minimaal. Er was dus geen reden om voor de gerechtelijke overheden meer inmenging in de activiteiten van landelijke politie te voorzien.

De meest kenmerkende ontwikkeling in deze periode is ongetwijfeld de groeiende impact van de burgemeester op de politie, en dus de bevestiging van het belang van de gemeentelijke autonomie in hoofde van de burgemeester. Een besluit van 2 april 1905 bevestigt de centrale plaats van de burgemeesters inzake de uitvoering van de politierglementen en politiewetten: de gemeenteraad heeft geen enkele bevoegdheid om tussen te komen in de wettelijke opdracht van de burgemeester of in de verhoudingen tussen burgemeester en politie. De burgemeester vertegenwoordigt daarmee een quasi-totale controle op de landelijke politie. Terwijl de landelijke politie haar wet krijgt in 1924, komt er verder voor de gemeentelijke politie niet echt veel nieuws uit de bus.

Van belang is wel de oprichting bij wet van 25 juni 1934 van de Algemene Rijkspolitie (ARP), als een onderdeel van de administratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit nieuwe orgaan is een administratieve dienst, die de minister moet bijstaan en

raadgeven bij de uitoefening van zijn opdrachten van administratieve politie. Het komt er dus op aan dat deze dienst van de verschillende politiediensten de nodige informatie krijgt, om op grond daarvan, de preventieve maatregelen te kunnen aanbevelen aan de regering inzake openbare ordehandhaving. De ARP wordt door de gemeentelijke overheden als een bedreiging van de gemeentelijke autonomie beschouwd. De Duitse bezetter zal dan ook tijdens WOII trachten greep te krijgen op het gemeentelijk politie apparaat door middel van het winnen van invloed op de ARP.

België telt na WOII 2.359 *gemeenten*. Hiervan hebben slechts 387 gemeenten een politiecommissaris. 36 gemeenten van minder dan 5.000 inwoners beschikken over een commissaris, terwijl maar 86 gemeenten van meer dan 5.000 inwoners over veldpolitie beschikken. Vooral in de provincies Luxemburg, Namen, maar ook in Limburg en Luik hebben zeer veel gemeenten amper enkele veldwachters.

Het is opvallend dat in de naoorlogse periode gestart wordt met een poging tot het uitbouwen van een nationale normering voor de gemeentepolitie. Tussen 15 januari 1952 en 9 januari 1954 gelast de Minister van Binnenlandse Zaken een commissie met 'een onderzoek der vraagstukken aangaande de politie'. De commissie legt op 10 april 1954 haar verslag neer. De vorming is het eerste aandachtspunt. Er wordt meer theoretische en beroepkundige, ook meer menselijke vorming gevraagd, die trouwens voortdurend moet aangevuld worden. Men wijst er ook op dat de rekrutering geen enkele vaste lijn volgt. Verder gaat de aandacht naar de opleidingscentra. De commissie beveelt aan: één centrum per provincie; verplichte vorming; met een volledig en vastgesteld programma, goed te keuren door de minister. De commissie pleit ook voor een nationale politie-inspectie. Ook de tuchtregeling wordt onderzocht, en de kritiek wordt niet gespaard. De commissie meent dat de uitvoerende macht zich in de plaats moeten kunnen stellen van de burgemeester als deze niet of te zwaar sanctioneert. Het mag niet verwonderen: opnieuw worden deze voorstellen ervaren als een inbreuk op de lokale autonomie.

In 1957, het jaar waarin dan uiteindelijk een wet op de rijkswacht zal tot stand komen, pleit toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken Piet Vermeylen, naar analogie ten voordele van een wet op de gemeentepolitie. Voorlopig komt zo'n wet er echter niet. Toch hebben een aantal wetten indirect een invloed op de organisatie en werking van deze politiedienst. Zo voorziet de wet van 25 juni '69 in de vervanging van het artikel 127bis van de gemeentewet naar artikel 128, waardoor de samenwerkingsmogelijkheden van de gemeentelijke korpsen worden uitgebreid. In een omzendbrief van 11 december '69 maant de minister van Binnenlandse Zaken, de PS-er Harmegnies, de gouverneurs, arrondissementscommissarissen en burgemeesters aan hier werk van te maken en overeenkomsten af te sluiten. Uit één van de eerste wetenschappelijke onderzoeken over politie in België in de provincie Limburg blijkt alvast dat er van die samenwerking in feite niet al teveel terecht komt, niettegenstaande het bestaan van officiële samenwerkingsovereenkomsten (Van Outrive, Cartuyvels & Ponsaers, 1992).

In 1961 komt de gemeentelijke schaalvergroting voor het eerst duidelijk aan de orde. Van groot belang is de wet van 14 februari '61 betreffende de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van hun grenzen. Ook in deze wet is nergens sprake van politie. Dat is evenmin het geval in het belangrijk Koninklijk Besluit van 17 september '75, waarbij de fusie van gemeenten wordt vastgelegd. De fusie-operatie werd erg gebrekkig

voorbereid en op geen enkele wijze werd rekening gehouden met de gemeentelijke politierealiteit. Redenen zijn: de algemene desinteresse voor de fusie-problematiek, de politieke weerstanden, de weinig duidelijke richtlijnen vanwege de centrale overheid en de onmogelijkheid voor de politiechefs om de zaak zelf in handen te nemen.

De impact van deze fusie kan echter nauwelijks overschat worden: na de fusie blijven er op 1 januari '77 nog 596 gemeenten over. Na de Antwerpse fusie op 1 januari '83 worden er dat 589. In werkelijkheid beschikken 266 gemeenten over uitsluitend landelijke politie, 125 gemeenten hebben gemeentelijke politie en 198 gemeenten hebben een gemengd korps. In 1979 zijn er 14.500 politiefunctionarissen: 11.500 leden van de gemeentepolitie en 3.000 veldwachters.

Pas in 1988 worden de bepalingen voor een 'goede politie' in de Nieuwe Gemeentewet ingeschreven (De Vos & Veny, 2004). Deze Nieuwe Gemeentewet verruimt betekenisvol de eerder geschetste gemeentelijke autonomie. De eerder beschreven decreten uit de 18^e eeuw worden in de Nieuwe Gemeentewet geïntegreerd⁹, waarin staat vermeld dat de gemeenten de algemene opdracht krijgen 'te voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name de openbare zindelijkheid, de openbare gezondheid, de openbare veiligheid en de openbare rust op de openbare wegen en plaatsen en in de openbare gebouwen' (de klassieke componenten van openbare orde)¹⁰. De burgemeester krijgt 'algemene uitvoeringsbevoegdheid'¹¹ en wordt daardoor bevestigd in zijn rol van verantwoordelijke overheid van de bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente (De Nauw, 1989). Deze taken worden vervat onder het begrip 'politiefunctie', meer in het bijzonder de handhaving van de openbare orde (Meerschaut & De Hert, 2008). Ook de gemeenteraad krijgt verregaande bevoegdheden inzake politie¹².

1.2. De rijkswacht als nationaal korps doubleert de gemeentepolitie lokaal

Artikel 120 van de grondwet voorziet bij de onafhankelijkheid van België dat '*de inrichting en de bevoegdheid van de gendarmerie door een wet zal worden geregeld*'. Voorlopig komt die er echter niet. Deze 'wet op de gendarmerie' zal overigens lange tijd op zich laten wachten, en zal er slechts in 1957 komen, meer dan een eeuw nadat het land onafhankelijk werd. Vanaf de onafhankelijkheid stelt de gendarmerie zich tevreden met een eerder bescheiden rol op het vlak van de ordehandhaving, domein dat op dat moment in grote mate in handen is van het leger en van de burgerwacht. De effectieven blijven beperkt: van 707 leden in 1830 gaat het korps middels een trage vooruitgang over naar 2.004 manschappen in 1883.

In juli 1851 wordt een wetsontwerp ingediend door de minister van Oorlog, dat inhoudt 'de algemene, de gemeentelijke en de landelijke politie evenals de bospolitie te versterken door deze vier takken te verbinden in één enkele organisatie'. Per gerechtelijk kanton moet er een gendarmeriebrigade te voet alle bestaande politiemachten groeperen volgens dat voorstel. Een gendarmerie te paard zou detachementen leveren om zich te begeven

⁹ Meer bepaald in titel II, die handelt over de 'bevoegdheden' (art. 117 tot 135) van de burgemeester. De revolutionaire decreten van 1789 en 1790 werden in de Nieuwe Gemeentewet ingevoegd bij de wet van 27 mei 1989 (B.S. 30 mei 1989).

¹⁰ Art. 135 par.2 eerste lid.

¹¹ Art. 33 Nieuwe Gemeentewet

¹² Art. 189 Nieuwe Gemeentewet.

naar plaatsen waar de orde in gevaar is. Dit type van ontwerp komt er niet door. Het stuit immers op weerstanden bij de lokale autoriteiten, die absoluut hun gemeentelijke autonomie wensen te bewaren. Vanaf 1889 wordt de gendarmerie echter wel degelijk gereorganiseerd door op het hele Belgische grondgebied brigades te voorzien, die erg lokaal worden ingeplant en tot op bepaalde hoogte de gemeentelijke korpsen doubleren.

De stakingen en de sociale beroering bespoedigen de reorganisatie van een macht die zich meer en meer op de eerste lijn bevindt inzake openbare ordehandhaving. De effectieven kennen een substantiële verhoging: van 2.400 manschappen en 218 brigades in 1889, gaat men naar 2.785 manschappen en 324 brigades in 1903, en naar 3.362 manschappen en 448 brigades in 1909. Op 14 augustus 1919 worden bij K.B. de effectieven opgevoerd tot 5.856 manschappen. Na allerhande politieke manifestaties die het land in rep en roer zetten, worden de effectieven nogmaals uitgebreid tot 6.139 manschappen. De manschappen worden bij K.B. van 18 december 1939 opnieuw verhoogd tot 8.200 manschappen en 187 officieren.

Na WOII wordt de rijkswacht terug ingericht. Vooraleer hiertoe over te gaan zuivert men echter eerst 3.000 leden weg. De rijkswacht wordt in 1945 echter ook uitgebreid. Terwijl in 1940 het organiek korps 8.387 manschappen bedroeg, werd het in 1945 vastgelegd op 12.248 leden. Aangezien onlusten niet uitblijven, en deze niet beperkt blijven tot één provincie, wordt 'het gebied' ingevoerd. Het betreft hier een nieuw hiërarchisch echelon. Zo wordt er ook een speciaal mobiel legioen ingesteld te Brussel. Dit Legioen kan overal als algemene reserve ingezet worden.

De meest ingrijpende innovatie is echter ongetwijfeld de oprichting van bijzondere opsporingbrigades (de zogenaamde B.O.B.'s) binnen elk district. Hun taak is *'het nemen van aanvullende inlichtingen, nodig voor de normale loop van de gerechtelijke onderzoeken en krachtiger toezicht op de vreemdelingen, verdachten en subversieve middens'*. Het aantal rijkswachters in de B.O.B.'s bedraagt in deze periode slechts 486 eenheden.

Op 2 december 1957 komt uiteindelijk de wet op de rijkswacht tot stand. De voorbereiding van de wet duurt vrij lang. Er zijn niet minder dan vier voorontwerpen. Het meest opvallende is dat van de liberale senator *Vreven*. Hij stelt immers voor de rijkswacht los te koppelen van Landsverdediging. Hij argumenteert als volgt: *'Waarom zou men dan de rijkswacht nog langer aan Landsverdediging hechten, departement dat ingeval van overrompeling van het grondgebied kan verplaatst worden, zelfs buiten het grondgebied. Zulks is trouwens in 1940 gebeurd en de rijkswacht, die een politiemacht is, heeft haar gewone en hoofdzakelijke politiewerkzaamheden hervat en voortgezet onder het toezicht van het departement van Binnenlandse Zaken (...) Zijn statuut moet hem, zoals het geldt voor de andere dienaars van de Staat, wanneer hij de hem toevertrouwde taak nauwgezet uitvoert, meer sociaal aanzien en zekerheid wat betreft zijn loopbaan verzekeren (...) De rijkswacht moet een politiekorps met militaire vorming en niet een militair korps, belast met politietaken, zijn. Het komt er dus op aan het militair uitzicht van deze instelling te beperken. Men bewere niet dat de rijkswacht zich moet voorbereiden op haar dekkingstaak in oorlogstijd. Trouwens, indien ons land opnieuw door dit onheil moest geteisterd worden, zou men over de ganse rijkswacht moeten beschikken om orde te handhaven en de hand te leggen op de afzonderlijke elementen van de vijfde kolonne'*.

De commissie van Landsverdediging verwerpt het voorstel Vreven. Er wordt integendeel uitdrukkelijk bepaald dat in de nieuwe wet alles bij het oude militaire blijft. Intussen blijft de rijkswacht actief op het domein van de openbare ordehandhaving. Er wordt opgetreden tijdens de stakingen tegen de Eenheidswet, de grote mijnstakingen (in '66, met het Zwartberg-incident), Leuven-Vlaams, edm. Opvallend is dat het officierenkorps aanzienlijk toeneemt. In stedelijke brigades komt hoe langer hoe meer een officier aan het hoofd. In '75 telt het korps een organiek kader van 16.870 eenheden. Inmiddels wordt voor het eerst in de geschiedenis een personeelsstop in de openbare dienst, en dus ook in de rijkswacht, van kracht.

1.3. De discussie omtrent een gerechtelijke politie belast door de gemeentelijke autonomie

Vanaf 1871 beginnen de magistraten zich openlijk te beklagen over de geringe efficiëntie waarmee de verschillende politiediensten de gerechtelijke functies uitoefenen. Deze slecht omschreven functies worden genegeerd; enerzijds door de gendarmerie die zich voornamelijk toespitst op problemen inzake openbare ordehandhaving; anderzijds door de lokale politie, die dikwijls overbelast is met administratieve taken. De territoriale bevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie is een andere bron van moeilijkheden. Terwijl de criminaliteit natuurlijk niet binnen deze kunstmatige grenzen blijft, moet ieder binnen zijn omschrijving blijven. Slechts de officieren van de gendarmerie hebben de bevoegdheid om buiten hun interventie-territorium te opereren.

De eerste reactie vindt in Brussel plaats, waar de gemeentelijke administratie in 1872 besluit tot de oprichting van een speciale afdeling van een 50-tal leden in de schoot van de gemeentepolitie, die zich uitsluitend met gerechtelijk werk moet bezighouden. Deze afdeling wordt al snel het centrum van de bestrijding van de zware misdadigheid in het land. In februari 1880 wordt dit Brusselse centrale commissariaat echter even snel terug afgeschaft, omdat burgemeester Anspach moet vaststellen dat de afdeling een 'bijkantoor is van het parket', dat aan zijn controle ontsnapt, terwijl hij er dient voor te betalen. Kortom, het blijkt dat de gemeentelijke autonomie moeilijk of niet verenigbaar is met de gerechtelijke politieke opdrachten.

De kritieken van de gerechtelijke autoriteiten blijven echter aanhouden. Er wordt een eerste voorstel tot hervorming ingediend: er moet een autonome gerechtelijke politie komen. In zijn rapport aan de toenmalige minister van Justitie inzake de strafvordering schetst A. Prins een weinig rooskleurig overzicht: *'De politie, die verdeeld wordt over verschillende autoriteiten, is overdreven onderhevig aan beïnvloeding van de politieke machten. Het politiepersoneel is niet geselecteerd, noch opgeleid voor het werk dat door de territoriale verdeling van bevoegdheden aan hen wordt toevertrouwd. Er is een takenpakket dat praktisch onuitvoerbaar is. De verwarring heerst volkomen in sommige steden. Voornamelijk in Brussel, waar door opsplitsing in afzonderlijke afdelingen het werk nog eens vertraagd wordt. In de rurale gebieden is er gewoon geen gerechtelijke politie'*. De oplossing die door de magistraat wordt aangevoerd bestaat erin een nationaal apparaat op te richten dat over ruime territoriale bevoegdheden beschikt.

Op 26 februari 1892, tijdens het debat over het budget van Justitie, stelt toenmalig minister van Justitie, F. Lejeune, voor een afzonderlijke politie op te richten die belast wordt met de strijd tegen de misdadigheid. De reacties op dit voorstel is unaniem, en duiden

weer op de sterke gemeentelijke autonomie, eigen is aan de Belgische staatsstructuur. De parlementsleden willen niets weten van een dergelijk project, dat als voorwendsel de strijd tegen de misdadigheid neemt om de gemeentelijke autonomie aan te tasten.

De commissie op de landelijke politie van 1904 deelt deze mening ten opzichte van de creatie van een nationale gerechtelijke politie. De commissie wil wel een afzonderlijke specifieke gerechtelijke politie binnen de schoot van de bestaande politiemachten. Men moet, zo wordt voorgehouden, om de repressie te verhogen de bestaande instellingen verbeteren.

Na al die jaren van discussie komt er uiteindelijk een wet op de gerechtelijke politie op 7 april 1919, onmiddellijk na WOI. Een nieuw nationaal politiekorps wordt dus opgericht. In feite gaat het om een exclusief gerechtelijk apparaat, dat complexe gerechtelijke onderzoeken verricht.

In 1956 bedraagt het organiek kader van de gerechtelijke politie 492 manschappen, in 1960 worden dat er 521. In '62 telt het organieke kader 636 eenheden. Een interne werkgroep komt al in '66 tot de vaststelling dat de effectieven met 33% (minimaal met 23%) moeten verhoogd worden. Het kader loopt in '80 weliswaar op tot 1.057 eenheden, doch de organieke kaders zijn lang niet altijd opgevuld. In het parlement wordt regelmatig geïnterpelleerd over het gebrek aan effectieven. Haast jaarlijks wordt dit gebrek aangeklaagd en het niet opvullen van de kaders aan de kaak gesteld. Na WOII zet de specialisering zich inderdaad door in de schoot van de gerechtelijke politie.

1.4. Tussentijdse reflectie

Uit deze korte geschiedenis van het Belgisch politiewezen, gearticuleerd op de gemeentelijke autonomie, vallen een aantal zaken meteen nadrukkelijk in het oog.

Op de eerste plaats dient vastgesteld te worden dat de steden en gemeenten van het land steeds sterk vastgehouden hebben aan hun landelijke of gemeentelijke politie. Deze politiediensten werden echter niet voorzien van de noodzakelijke middelen en mogelijkheden om uit te groeien tot professionele organisaties die tot meer in staat zouden zijn dan het toezicht op de openbare rust, veiligheid en gezondheid in de steden en gemeenten.

Eenzijds maakt het mislukken van het Brusselse experiment, onder burgemeester Anspach, duidelijk dat de burgemeesters niet bereid waren de kosten te dragen die verbonden waren aan de bovenlokale criminaliteitsproblematiek. Anderzijds blijken het dezelfde pleitbezorgers van de gemeentelijke autonomie te zijn die zich kanten tegen de restructuratiepoging om de lokale korpsen te groeperen binnen een herschikte nationale gendarmerie. Globaal kan met andere woorden gesteld worden dat de lokale politie-overheden er wel op uit zijn de macht te bewaren over hun politiediensten, doch hieruit een ondermaatse middelenpolitiek laten voortvloeien.

Het is de centrale overheid geweest die in 1934, in de troebele aanloop naar de tweede wereldoorlog, meer vat heeft trachten te krijgen op de lokale politiediensten door de oprichting van de Algemene Rijkspolitie. Hiermee werd een instrument gecreëerd tot professionalisering van de landelijke en gemeentepolitiediensten, via centrale normering

en criteria-stelling. Aangezien deze administratie evenwel deel uitmaakte van het departement Binnenlandse Zaken, bleef deze ingreep beperkt tot het bestuurlijk luik van het lokaal politiewerk, en werd hierdoor op geen enkele wijze fundamenteel ingegrepen in de wijze waarop het gerechtelijk werk door deze politiediensten werd afgehandeld.

Ook kan vastgesteld worden dat de gendarmerie zich lange tijd quasi exclusief dient te oriënteren op problemen van openbare ordehandhaving, meestal gezien het problematisch karakter van de ordediensten die georganiseerd worden door leger en burgerwachten. Dit laat toe dat de gendarmerie kwantitatief sterk groeit.

Ten slotte dienen we vast te stellen dat dit complex aan factoren maakt dat het de parketmagistratuur is geweest die, geconfronteerd met de toenemende en internationa-liserende criminaliteit, aan de noodbel heeft getrokken en – na lang aandringen – erin geslaagd is, onmiddellijk na de eerste wereldoorlog, een zuiver reactief-repressieve politie in het leven te roepen, die bij machte was over de gemeentelijke grenzen heen complex gerechtelijk werk te verrichten.

Uitermate opvallend is dat vanaf '72 alle regeringsverklaringen wijzen op een politieprobleem, met name de coördinatie tussen gemeentepolities onderling enerzijds, en tussen korpsen van gemeentepolitie en rijkswacht anderzijds. Er worden initiatieven inzake taakverdeling, coördinatie en samenwerking in het vooruitzicht gesteld, er worden daartoe zelfs werkgroepen en commissies op stapel gezet, maar het leidt allemaal niet tot concrete resultaten. Dit ergert een aantal parlementsliden. In het milieu van officieren van gemeentepolitie ziet men niet zoveel in territoriale of functionele scheiding of herschaling, hooguit in een soort contract-strategie, waarbij de samenwerking tussen gemeentelijke politiekorpsen een absolute voorwaarde is.

Het onevenwicht tussen de verschillende politiediensten neemt in feite toe. Terwijl de veldpolitie erop achteruitgaat, zit de gemeentepolitie met de gevolgen van de gemeentefusies. De fusie-operatie kan voor de gemeentepolitie omschreven worden als een gemiste kans. Men had voor een ernstige sanering van de lokale politie kunnen zorgen en allerlei organisatiemodellen kunnen uitwerken, goed wetend dat de ene stad of gemeente de andere niet is. Dat heeft de regering dus niet gedaan.

Resultaat hiervan was dat op 17 december '81 de minister van Binnenlandse Zaken, G. Mathot, stelde: *'Er moet een fundamentele herziening van ons politiestysteem doorgevoerd worden: gemeentelijke politie, rijkswacht en inlichtingendiensten moeten erin begrepen worden'*. Toch is er bijvoorbeeld geen sprake van een eenheidspolitie, maar enkel van taakverdeling, coördinatie, al dan niet systematische samenwerking, het vermijden van concurrentie en conflicten tussen de verschillende politiemachten.

In het parlement wordt meer dan voorheen de nadruk gelegd op het belang van de misdaadbestrijding. We kunnen vaststellen dat er in de grote gemeentelijke politiekorpsen gerechtelijke specialismen worden ontwikkeld en het voor gerechtelijk werk ingezet personeel toeneemt.

De rijkswacht is en blijft de grote ordehandhavende macht. Ondanks de militaire structuur worden toch de B.O.B.'s gestalte gegeven, waarvan de effectieven doorheen de

tijd toenemen. Niettemin wordt slechts een klein gedeelte van het rijkswachtpersoneel ingezet voor groot gerechtelijk werk.

De gerechtelijke politie, lange tijd onderbevolkt, krijgt amper wat ambtenaren bij en kan zich een beetje specialiseren. De GPP heeft ongetwijfeld moeten delen in de kosten van het falend justitieel beleid (Elijaerts, 1997). Wat in 1919 werd opgericht als een elitekorps werd jarenlang verwaarloosd. De nationale dienst raakt doorheen de tijd verkaveld over de verschillende gerechtelijke arrondissementen. Een late poging¹³ om van de GPP een nationaal gestructureerd korps te maken onder de leiding van de Commissaris-generaal heeft niet veel opgeleverd.

Meer en meer lijkt het erop dat de gerechtelijke politie haar historisch quasi-monopolie op het gerechtelijk werk verliest ten voordele van de B.O.B.'s van de rijkswacht en de groeiende opsporingsdiensten van de grotere stedelijke gemeentelijke politiekorpsen.

2. Vanaf 1985: van wending naar hervorming

1985 is het jaar, zoals bekend, van de aanslagen van de CCC, de Delhaize-overvallen van de Nijvelse bende en van het Heizeldrama. De eerste reactie kan niet anders dan als paniekerig, repressief, onsamenhangend en nogal inspiratieloos genoemd worden (Ponsaers & De Kimpe, 2001). Niet dat de termen preventie, coördinatie, overleg, centralisering, uniformisering, betere vorming en communicatie, vermindering van taken, enz. niet op papier worden gezet. Meer nog, kriskras door elkaar komen er allerhande initiatieven tot stand: uitrustingsfondsen, een nationaal coördinatiecollege, provinciaal overleg, samenvoeging van alarmdiensten, een circulaire over coördinatie van de ordehandhaving, een anti-terreur-college, de AGG, 'task-forces'.

Het rapport 'De Politiediensten in België', opgesteld door Team-Consult¹⁴, dat in april 1987 wordt bekendgemaakt, nadat het op 26 juli 1985 door de regering Martens V was aangevraagd, staat één politiemacht en één minister van Veiligheid voor, waarbij tabula rasa wordt gemaakt met de gemeentepolitie en de gemeentelijke autonomie. De benaming 'Eenheidspolitie' staat vanaf nu ter discussie (Van Outrive, 1989). Pas in een tweede fase zal de discussie over de reorganisatie op de voorgrond treden. Gedurende een eerste fase staan de noties coördinatie en samenwerking voorop, gestoeld op afspraken en consensus.

2.1. De coördinatie en samenwerkingsfase

Tengevolge van de scherpe kritiek tijdens de naweeën van '85, de resultaten van het verslag van de zgn. Bende-commissie I¹⁵ en het regeerplan dat hierop aansloot onder de benaming 'Pinksterplan', wordt de rijkswacht gedemilitariseerd op 1 januari 1992¹⁶. Vanaf nu stelt het korps zich op als een volwaardig politiekorps.

¹³ K.B. van 2 september 1991.

¹⁴ Team Consult, De politiediensten in België; verslag aan de Minister van Binnenlandse Zaken, Brussel, Inbel, 1987.

¹⁵ Kamer van Volksvertegenwoordigers, Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en terrorisme georganiseerd wordt. Verslag namens de onderzoekscommissie, Doc. 59-1988, 30 april 1990.

¹⁶ Wet van 1 juli 1991.

De voorstellen tot politiereorganisatie, die in het verslag van de Bendecommissie I waren opgenomen, worden niet in overweging genomen in het Pinksterplan. Gevolg hiervan is dat de rijkswacht zich in de navolgende jaren grondig op eigen initiatief gaat herbronnen en intern reorganiseren. De bakens hiertoe zijn: (1) herstructurering van de brigades tot autonome operationele entiteiten; (2) het handhaven van het aantal contactpunten, en die zelfs bij voorkeur nog opvoeren; (3) de grenzen van de districten in overeenstemming brengen met die van de gerechtelijke arrondissementen; (4) het inkrimpen van de hiërarchische keten en hierbij in concreto de echelons territoriale groep en gebied rationaliseren; (5) de operationele eenheden maximaal ontlasten van de administratieve en logistieke taken. Het resultaat van deze operatie is op termijn een korps dat zich meer en meer richt op de eerste lijn en de basispolitiezorg grondig uitbouwt.

De herwaardering van de gemeentepolitie wordt vanaf 1992 een beleidsoptie van de Minister van Binnenlandse Zaken, L. Tobback. Zo worden door hem met verschillende steden en gemeenten contracten afgesloten waarin de lokale overheden zich engageren tot het nemen van initiatieven in het kader van de preventie van de criminaliteit (Devroe, 2012). Het is duidelijk dat deze federale politiek t.a.v. de steden en gemeenten een forse impuls heeft gegeven aan de kwantitatieve en kwalitatieve groei van de gemeentepolitie.

Het K.B. van 9 mei 1994 op de minimale veiligheidsnormen stelt de criteria en de voorwaarden vast voor het bepalen (voor elke gemeente) van het minimum aantal politie-ambtenaren. Het Koninklijk besluit maakt het voortaan mogelijk om, aan de hand van zeven objectieve criteria, het minimum aantal politie-ambtenaren te berekenen waarover een gemeente dient te beschikken om op redelijke wijze tegemoet te kunnen komen aan het verlangen naar meer veiligheid van de bevolking.

Bij Koninklijk Besluit van 10 juni '94 wordt, in het verlengde van het Besluit op de minimumnorm, de notie 'volwaardige gemeentelijke politiezorg' ingevoerd. In het nieuwe Koninklijk Besluit wordt dit begrip gedefinieerd i.f.v. (1) het bereiken van de vastgestelde minimale veiligheidsnorm, en (2) het realiseren en onderhouden van een permanente interventiedienst van 24-24uur, alleen of in samenwerkingsverband met andere korpsen van gemeentepolitie. Korpsen die een volwaardige politiezorg aanbieden kunnen rekenen op federale bijkomende fondsen. De federale overheid tracht, bij gebrek aan mogelijkheden om dwingend op te treden ten aanzien van de gemeentepolitie, aan invloed te winnen door een politiek van de 'subsidiewortel' te ontwikkelen, hopende hiermee de gemeentelijke autonomie te kunnen terugdringen.

In '94 wordt een evaluatie van de Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden doorgevoerd. Het blijkt dat 83% van de gemeentelijke politie-effectieven betrokken zijn bij een dergelijk samenwerkingsverband en dat globaal genomen dus kan gesteld worden dat gemeentelijke politie in grote mate uitgegroeid is tot een volwaardige politiedienst (Ponsaers & De Kimpe, 2001). Dat neemt evenwel niet weg dat er nog 249 korpsen blijven bestaan van het landelijke type, die alles samen slechts een totaal van 5,46% van het totaal aan effectieven totaliseren. Het blijken precies deze gemeenten te zijn die problemen stellen om te komen tot verdergaande vormen van intergemeentelijke samenwerking. Zelfs met veel goede wil en verbeeldingskracht blijkt het niet mogelijk in sommige landelijke streken – met een lage politie- en bevolkingsdichtheid – te komen tot

werkbare samenwerkingsvormen. De vraag dringt zich op: Heeft het laten voortbestaan van een deze landelijke korpsen op een dergelijke kleine schaal nog wel nut?

Verder blijkt dat die gemeenten die aandacht hebben voor het ontwikkelen van een lokaal veiligheidsbeleid deze inspanningen verder doorzetten en dus beter scoren. Terzelfdertijd blijkt ook dat diegenen die hiervoor weinig of geen oog hebben het slechter doen. Het risico op een divergerende evolutie blijkt dus reëel aanwezig te zijn. Ook moest vastgesteld worden dat precies in deze slechter scorende gemeenten de rijkswacht onevenwichtige inspanningen dient te leveren, wat op budgettair vlak (vanuit federaal oogpunt) niet langer te verantwoorden lijkt. Kortom: uit een aantal empirische vaststellingen blijkt de nood aan het herbekijken van de grootte van de schaal waarop de politiezorg wordt verstrekt. De pogingen om tot een verdergaande intergemeentelijke samenwerking te komen werden echter gedwarsboemd, opnieuw uit naam van de gemeentelijke autonomie (Eliaerts, 1997). Uiteindelijk zal de druk opgevoerd worden tot coördinatie van het lokale veiligheidsbeleid door de Wet op het Politieambt (1992), waarin het lokale en provinciale vijfhoeksoverleg worden opgenomen.

Bij Koninklijk Besluit¹⁷ wordt in '94 de Algemene Politiesteundienst ingericht. Reeds in het Pinksterplan van '90 was één van de conclusies dat de misdaadbestrijding en de openbare veiligheid onmogelijk op een efficiënte wijze konden verzekerd worden zolang er geen globaal en samenhangend politiebeleid voorhanden was en zolang de verschillende politiediensten bleven werken in een geest van onderlinge concurrentie, soms met tal van taakoverlappingsen en met dubbel gebruik van personeel en materiaal. Het Koninklijk Besluit is er in eerste instantie op gericht een aantal diensten, die ondergebracht waren bij het Commissariaat-Generaal van de gerechtelijke politie, de rijkswacht en de Algemene Rijkspolitie van Binnenlandse Zaken, over te hevelen binnen een gemeenschappelijk coördinatiestructuur voor de drie algemene politiediensten. Essentieel gaat het dus om de verbetering van de samenwerking en de coördinatie tussen de drie algemene politiediensten, niet om een fusie. Opvallend is wel dat voor het eerst de gemeentepolitie mee betrokken wordt in het beheer van gemeenschappelijke steundiensten.

Uit voorgaande bleek duidelijk de nood aan samenwerking, ook op lokaal niveau. De drie politiediensten moesten leren samenwerken op concrete basis met de bestuurlijke en gerechtelijke overheden. Met dat doel voor ogen werd vanuit Nederland het zgn. vijfhoeksoverleg in België ingevoerd. Volgens artikel 10, § 3 van de Wet op het politieambt¹⁸ is het de Koning die de *algemene regels* bepaalt van het vijfhoeksoverleg.

Het vijfhoeksoverleg 'bepaalt' geen beleid – hetgeen zou betekenen dat het overleg over een autonome bevoegdheid zou beschikken – maar 'bevordert' een geïntegreerd beleid. Het komt de bestuurlijke overheid, de burgemeester toe een bestuurlijk beleid te bepalen en de gerechtelijke overheid om een repressief beleid te bepalen. In het vijfhoeksoverleg pogen de deelnemers de diverse benaderingen van het veiligheidsbeleid op elkaar af te stemmen. Op die manier kan men tot een geïntegreerd veiligheidsbeleid komen.

Het Koninklijk Besluit van 10 april 1995 verleent geen toelating aan het provinciaal vijfhoeksoverleg om richtlijnen uit te vaardigen aan het lokaal vijfhoeksoverleg. Het

¹⁷ K.B. van 11 juli 1994 over de Algemene Politiesteundienst

¹⁸ Wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt.

provinciaal vijfhoeksoverleg oefent een steunfunctie uit, zonder de plaats in te nemen van het lokaal vijfhoeksoverleg of het gemeentebestuur. Deze blijven vrij in de bepaling van hun beleid inzake de veiligheid van hun gemeente. Zodra het Koninklijk Besluit genomen was, werd een omzendbrief aangaande het vijfhoeksoverleg verspreid, die uitging van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie¹⁹.

In 1995 was België nog steeds ingedeeld in 589 gemeenten, elk met hun eigen gemeentepolitie. Deze schaal was te groot. De federale overheid wenste, voornamelijk uit rationaliteitsoverwegingen, het aantal politiekorpsen op te schalen. Met de Interpolitiezone werd in 1995 een nieuwe schaal voor politiewerking ingevoerd en een nieuw begrip. Hiermee wordt een gebiedsomschrijving bedoeld waarbinnen de politiediensten in samenspraak de politiezorg verzekeren. Het gaat hier om de drie algemene politiediensten²⁰ die binnen de gebiedsomschrijving de gehele politiezorg²¹ verzekeren, waarbinnen de politiezorg gemeenschapsgericht dient te zijn. Het gaat hier om een visie op politieke taakbenadering die essentieel afgestemd is op de onveiligheidsgevoelens en -problemen van de bevolking binnen een bepaald territorium door een zichtbare, aanspreekbare en contacteerbare politie. Deze heeft als doel de onveiligheidsproblemen op te lossen in overleg met de lokale overheden, de bevolking en alle andere instanties die daaraan kunnen bijdragen.

Aanleiding tot deze vernieuwde samenwerkingsvorm zijn de spanningen die ontstaan waren tussen de gemeentepolitie en de rijkswacht²². *'Een voornamelijk reden daartoe'*, aldus de Minister van Binnenlandse Zaken, *'is de feitelijke implementatie door de rijkswacht en de gemeentepolitie van het community policing concept in hun taakbenadering en -uitvoering'*²³. Overigens bleek de IPZ een ideale samenwerkingsvorm, aangezien hierdoor geen hypothec werd gelegd op latere ontwikkelingen.

Een omzendbrief van 6 april 1995 van de Minister van Binnenlandse Zaken²⁴ regelt voor het eerst deze vernieuwde samenwerking. Het gaat om een samenwerking tussen de gemeentepolitie en de rijkswacht. Voorafgaand had de Minister van Binnenlandse Zaken zijn ideeën voorgelegd aan een aantal politieverantwoordelijken. De Omzendbrief voorziet dat een veiligheidscharter zal worden opgesteld voor elke IPZ-zone, waarin de doelstellingen en afspraken voor de drie politiediensten in overleg worden bepaald. Verder wordt voorzien de provincies in IPZ's in te delen (Anxiaux, Muylle & Ponsaers, 1998).

¹⁹ M.O. van 22 mei 1995 inzake het vijfhoeksoverleg, B.S., 20 juni 1995, p. 17646.

²⁰ Dat het hier gaat om de drie algemene politiediensten, was aanvankelijk niet zo evident. De eerste IPZ-omzendbrief (M.O. van 6 april 1995) heeft het immers slechts over een samenwerking tussen gemeentepolitie en rijkswacht. In de omzendbrief van 5 december 1995 is er voor het eerst sprake over 'de algemene politiediensten', die 'samen de politiezorg verzekeren' en verder dat 'de coördinatie tussen de drie algemene politiediensten'... 'een essentieel onderdeel is van het veiligheidscharter'.

²¹ Ook inzake de te verstrekken politiezorg is een evolutie merkbaar in de omzendbrief. Waar de omzendbrief de IPZ-vorming uitsluitend kadert in het verstrekken van de basispolitiezorg, heeft de omzendbrief van 5 december 1995 het voor het eerst uitdrukkelijk over de gehele politiezorg. In latere omzendbrieven komt de opdeling in basis- en aanvullende politiezorg nog nauwelijks voor. Vooral de projectwerking, waar vanaf IPZ3 de nadruk wordt op gelegd, veronderstelt een samenvloeiën van beide soorten politiezorg, met harmonische inbreng van partners die instaan voor zowel basis- als aanvullende componenten of één van beiden.

²² 'Algemene context' in M.O. van 6 april 1995.

²³ De Minister van Binnenlandse Zaken, Academische zitting Politeia, Brussel 7 november 1995, Politeia, 1995, nr. 9, 22.

²⁴ B.S., 3 mei 1995.

Met betrekking tot de IPZ-vorming worden enkele nieuwe accenten gelegd²⁵: (1) De regering zal het grondgebied per provincie indelen in Interpolitiezones²⁶ (Ponsaers, 2006). (2) Per Interpolitiezone zullen afspraken worden gemaakt worden binnen het lokaal vijfhoeksoverleg. De afspraken zullen worden goedgekeurd door de gemeenteraad. (3) De afspraken zullen gaan over de organisatie van de basispolitiezorg door de drie politiediensten. (4) De bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot de uitvoering van deze afspraken zullen wettelijk geëxpliciteerd en uitgebreid worden. (5) De regering zal waken over... een betere verdeling van de taken, ... onder meer om (de gemeentepolitie) in staat te stellen haar preventieve taak en meer bepaald van buurtpolitie, te kunnen vervullen (Anxiaux, Muylle & Ponsaers, 1998).

De Senaat organiseert in haar Commissie voor de binnenlandse en administratieve aangelegenheden op 28 november 1995 en op 16 januari 1996 hoorzittingen over de Interpolitiezones²⁷. De commissie formuleert na afloop volgende aanbevelingen, ondermeer stelt zij: *‘De basispolitiezorg moet, zowel om redenen van organisatorische efficiëntie, als om democratische redenen, geschraagd worden door democratisch aangestelde gemeentelijke gezagsdragers. Voor de goede werking van de IPZ’s moet het gezag van de burgemeester versterkt worden. Daarom zijn in bovengemeentelijke IPZ’s werkafspraken tussen burgemeesters onderling wenselijk’*.

Bovendien dienen wetswijzigingen voorzien om de positie van de burgemeester in het kader van de gemeentelijke autonomie te vrijwaren, ondermeer krijgt de burgemeester de bevoegdheid om de rijkswacht voor de uitvoering van taken van bestuurlijke politie in verband met het gemeentelijk veiligheidsbeleid, algemene en bijzondere richtlijnen te geven. Ook wordt voorzien in een verruiming van het vorderingsrecht om de afspraken gemaakt in het kader van het vijfhoeksoverleg m.b.t. de IPZ’s ook effectief af te dwingen. Er wordt uitdrukkelijk gesteld dat de districts- of brigadecommandanten de toestemming van de burgemeester moeten hebben voor initiatieven die de rijkswacht wil ontplooiën en die betrekking hebben op de basispolitiezorg.

2.2. De opstap naar de hervorming

Op 6 december 1996 beslist de Ministerraad, ter gelegenheid van haar zgn. Sinterklaasconclaf, een ‘Commissie voor een efficiëntere politiestructuur’ in te stellen²⁸. Dit gebeurde bij gezamenlijk besluit van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie d.d. 10 januari 1997²⁹. De oorspronkelijke opdracht van deze commissie luidde:

‘...Deze commissie onderzoekt de diverse mogelijkheden om op functioneel en structureel vlak de federale politiediensten voor wat hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie

²⁵ Krachtlijnen van het federaal regeringsprogramma, Parl. Stukken, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Zitting, 1995, 28 juni 1995, 23/1.

²⁶ Hieruit volgt dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, niet zal worden ingedeeld in Interpolitiezones.

²⁷ *De interpolitiezones*, Verslag namens de commissie voor de binnenlandse en administratieve aangelegenheden, 26 maart 1996, Parl. Stukken, Senaat, 1995-1996, 306/1 en Aanbevelingen aangenomen in plenaire vergadering, 4 april 1996, Parl. Stukken, Senaat, 1995-1996, 306/2

²⁸ Bij diezelfde gelegenheid besliste de regering overigens eveneens tot versterking van de rijkswacht met drie bijzondere politiediensten namelijk de Spoorwegpolitie, de luchtvaartpolitie en de zeevaartpolitie enerzijds, en tot overheveling naar de GPP van het Hoog Comité van Toezicht. Op zich een toch merkwaardige beslissing, gezien de gelijktijdige oprichting van de Expertencommissie tot reorganisatie van het politiebested.

²⁹ B.S. 28 januari 1997, 1485.

betreft, te moderniseren. Zij stelt een voldoende gedetailleerde oplossing voor teneinde de Regering toe te laten een principiële beslissing te nemen. (...) Bij haar werkzaamheden besteedt de commissie ook aandacht aan de controlestructuren en hiërarchische structuren, alsook aan de statutaire en tuchtrechtelijke aspecten. Zij precificeert de centrale rol van het openbaar ministerie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie. De commissie behandelt ook de plaats van de Algemene Politie-eindienst'. En dan, als niet onbelangrijke afsluiter: 'Zij wijzigt in essentie de structuur van de gemeentepolitie niet'³⁰. Blijkbaar werkt het spookbeeld van de gemeentelijke autonomie nog steeds als afdoend als afschrikkend.

Terwijl hogergenoemde commissie aan het werk is legt de parlementaire onderzoekscommissie in de «zaak Dutroux-Nihoul en consorten»³¹ haar verslag neer. Er worden een aantal aanbevelingen in gedaan met betrekking tot de structuur van het politiebestedel. De commissie stelt volgende algemene doelstelling voor: een geïntegreerde politiezorg op twee niveau's gestructureerd, nl. het federale niveau en het (boven-)lokale niveau. Op federaal niveau spreekt de commissie zich uit voor een integratie van de drie algemene politiediensten in één politiestructuur. De gezagsautoriteiten zijn de Minister van Justitie voor de gerechtelijke politie en de Minister van Binnenlandse Zaken voor de bestuurlijke politie. De Minister van Binnenlandse Zaken staat in voor de integrale veiligheidszorg, wat onder andere impliceert de handhaving van de openbare orde en de veiligheid van de burgers, de verkeersveiligheid en het preventiebeleid vanuit een veiligheidsperspectief. Naar het politiebeleid toe wordt gewerkt vanuit het concept van de basispolitieszorg. Op het (boven-)lokale niveau zou, wat de bestuurlijke politie betreft, de geografische entiteit van het lokale niveau overeenstemmen met de toenmalige Interpolitieszones (Ponsaers, 2007). Aldus werd aan de gemeentelijke autonomie niet geraakt. De politiezorg op dit niveau blijft geënt op het basispolitieszorgconcept.

Bij brief van 18 april maken de vice-eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken Vande Lanotte en de minister van Justitie Declerck aan de Expertencommissie het verslag over van de Parlementaire Onderzoekscommissie naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. De ministers delen mee dat de Regering de aanbevelingen van de Parlementaire commissie onderschrijft waar zij als algemene doelstelling '*een geïntegreerde politiezorg op twee niveaus gestructureerd*' vooropstelt. Zij verzoeken de Expertencommissie de concrete modaliteiten voor te stellen voor de implementatie van deze aanbevelingen, de verschillende etappes in de realisatie ervan en de budgettaire impact ervan te evalueren. *Het voorbehoud inzake het niet-opnemen van de gemeentepolitie wordt in deze nieuwe opdracht niet langer hernomen.*

Het voorstel van de Expertencommissie werd neergelegd op 20 juni '97. Globaal wordt gesteld dat de *geïntegreerde politiestructuur* noch een monolithische eenheidspolitie met een volledige centralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden zou vormen, noch de creatie van 201 totaal onafhankelijke diensten met een volledige decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden mag betekenen. De Expertencommissie stelt de aanstelling voor van één federale politiechef, die bevoegd en verantwoordelijk is voor de *geïntegreerde politiestructuur*. Dit betekent niet dat alle bevoegdheden en

³⁰ Art. 1, M.B 10 januari 1997.

³¹ Rapport van het parlementaire onderzoek naar de manier waarop het onderzoek, in haar politieel en gerechtelijk luik, werd uitgevoerd in de « zaak Dutroux-Nihoul en consorten », *Ch.*, 1996-1997, 713/6, p. 169.

verantwoordelijkheden geconcentreerd zijn in de handen van één man. Inperkingen van deze bevoegdheden worden voorzien, zodat (opnieuw toch weer) uitholling van de gemeentelijke autonomie of van deze bevoegdheden van de gerechtelijke overheid wordt vermeden³².

De Expertencommissie vermeldt in haar rapport³³ uitdrukkelijk de noodzaak om Interpolitiezones te scheppen op *lokaal niveau* die dicht bij de gemeenten staan. Deze politiezones zullen moeten beantwoorden aan bepaalde criteria: een zo sterk mogelijke lokale verankering, logische en pertinente criteria eerbiedigen, alle opdrachten van de basiscomponent verzekeren, maximaal 3 tot 4 gemeenten groeperen. In deze optiek zullen de Interpolitiezones de basis vormen voor de oprichting van de toekomstige politiezones.

Amper enkele dagen nadat de Commissie voor een Efficiëntere Politiestructuur haar rapport heeft neergelegd doet op haar beurt de Senaatscommissie Binnenlandse Aangelegenheden, onder het voorzitterschap van mevr. Milquet, dat eveneens. Beiden weeral los van elkaar. In haar verslag maakt de commissie een analyse van de diverse hervormingsvoorstellen. Na een aantal vaststellingen over de werking van ons politiestel, formuleert zij een reeks van aanbevelingen met betrekking tot de hervorming van de politiediensten. De commissie is van oordeel dat eerst moet worden nagedacht over de behoeften van de bevolking, de filosofie achter het optreden van de politie en de voorwaarden om te komen tot een efficiënte, professionele, democratisch gecontroleerde en door de bevolking geaccepteerde politiedienst. Pas daarna kan er over herstructurering van de politiediensten worden nagedacht. De commissie stipt aan, dat vertrekken van de behoeften van de bevolking een basisprincipe moet zijn van de nieuwe organisatie van de politiediensten. Dit uitgangspunt sluit trouwens aan bij een goed begrepen en aan onze rechtsstatelijke principes aangepaste '*community policing*'.

De commissie is van oordeel dat de opdrachten van de politiediensten, voorzien in de wet op het politieambt, aan een grondige herziening toe zijn, niet alleen om doelmatig tegemoet te komen aan de behoeften van de burgers en de bestuurlijke en gerechtelijke overheden, maar ook om rekening te houden met een sterk uiteenlopende aard van taken die een basispolitie en een gespecialiseerde politie dienen te realiseren. Op basis hiervan komt de commissie tot een nieuwe structuur voor de politiediensten, gebaseerd op drie complementaire begrippen, nl. een gedecentraliseerde politie, een federale politie en een geïntegreerde politie, waarbij:

- Een gedecentraliseerde politie het logisch gevolg is van de optie *community policing*. De politie moet het sterkst op het lokale vlak worden uitgebouwd, dit wil zeggen een verregaande decentralisering en deconcentrerende met vrije autonome bestuursstructuren, waarop een democratisch toezicht wordt uitgeoefend.
- De federale politie staat in voor de gespecialiseerde politiezorg, zoals die zich, zowel inzake de bestuurlijke als de gerechtelijke politie, taken stelt.
- Een coördinatie en zeer nauw partnerschap tussen de plaatselijke en de federale politie dient plaats te vinden via een geïntegreerde politie, waarbij gesteund wordt op het principe van de complementariteit en niet op de concurrentie.

³² Er dient opgemerkt dat twee leden van de 15 commissieleden eerder een secretaris-generaal dan een reële politiefchef wenselijk achten.

³³ Commissie voor een efficiëntere politiestructuur – eindrapport, 20 juni 1997, p. 67 e.v.

Voor wat de lokale politiediensten betreft, wordt een volkomen nieuwe structuur uitgetekend. De lokale politiedienst wordt territoriaal bevoegd voor één of meerdere gemeenten en vertrekt van de structuur van de gemeentelijke politiedienst, die versterkt wordt met een aantal leden van de gerechtelijke politie en met bestaand rijkswachtpersoneel. Zij komt onder de leiding te staan van één enkele politie-officier. De lokale politiedienst heeft zowel opdrachten van bestuurlijke politie als van gerechtelijke politie. Aan de burgemeester(s) wordt de sleutelrol voorbehouden als regiehoudende administratieve overheid.

Kort na het parlementair verlot, begin oktober '97, pakt de regering uit met haar voorstel ten aanzien van het Parlement inzake de 'Reorganisatie van de politiediensten'. Op nationaal vlak wordt er een volledige fusie voorgesteld, terwijl op lokaal vlak de gemeentepolitie apart blijft bestaan, naast de lokale brigades van de nationale politie, maar met identieke opleiding, statuut, gezamenlijke informatica,... en nog verder doorgedreven samenwerking in Interpolitiezones (IPZ's) (Ponsaers, 1999). De regering stelt, zoals trouwens de commissie Dutroux, in haar beleidsplan een *integratie* voor op twee niveau's: het lokale en het federale. Volgens de regering biedt deze basisopstelling zowel de noodzakelijke waarborg voor de gemeentelijke autonomie als voor de coherentie van het nationaal veiligheidsbeleid.

De politiehervorming is het meest ingrijpend op federaal vlak. Hier worden rijkswacht, gerechtelijke politie, de Algemene Politie-einddienst, het Hoog Comité van Toezicht, de spoorwegpolitie, de luchtvaart- en zeevaartpolitie samengevoegd tot één nationale politie. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken dragen de eindverantwoordelijkheid voor hun respectieve beleidsdomeinen.

Op lokaal vlak zijn de hervormingen minder ingrijpend: hier ligt de nadruk vooral op het optimaliseren van de samenwerking tussen gemeenten voor politiezorg in de IPZ's. Om geen blinde federale politie te hebben heeft de federale politie ook haar lokale of zonale eenheden. Deze zullen voor het grootste stuk bestaan uit de huidige territoriale rijkswachtbrigades. De burgemeesters behouden de volledige autonomie binnen de IPZ. Hij/zij krijgen ook meer zeggenschap over de lokale eenheden van de nationale politie, die in principe zijn richtlijnen moeten uitvoeren. Voor de gerechtelijke onderzoeken ligt de verantwoordelijkheid bij de Procureur des Konings of bij de onderzoeksrechter.

Het is met al deze rapporten en voorstellen op tafel dat men uiteindelijk het Octopus-overleg is ingegaan, met het nieuwe politiebepaling van 1998 als gekend gevolg.

3. Besluit

Uit wat geschetst werd blijkt duidelijk dat het regeringsvoorstel over de reorganisatie van de politiediensten een moeizaam bereikt compromis inhield, met grote gevolgen voor de schaalgrootte van zowel de gemeentepolitie als de rijkswacht. Voornamelijk het naast elkaar blijven bestaan van de gemeentepolitie en de antennes van de nationale politie op lokaal niveau (de toenmalige rijkswachtbrigades) riep vragen op. Hierbij werd evenwel over het hoofd gezien dat de federale regering bijzondere investeringen had verricht in de gemeentepolitie (Ponsaers & Trépant, 1996).

Het gevolg hiervan was dat de gemeentepolitie op 31/12/90 nog een effectief telde van 15.704 leden, terwijl het aantal manschappen op 31/12/96 opgelopen was tot 18.745. Het ging, zeggen en schrijven, om een toename van meer dan 3.000 leden. De toename van het effectief bij de rijkswacht was nadrukkelijk minder uitgesproken, waarbij overigens niet over het hoofd mag gezien worden dat slechts zowat de helft³⁴ van het effectief van de rijkswacht zich op brigadeniveau bevond. Het blijkt overduidelijk dat de groei van de gemeentepolitie, welke precies is toe te schrijven aan de federale inspanningen, ontgensprekelijk de gemeentepolitie tot de grootste politiedienst van het land heeft gemaakt.

In het verlengde hiervan dient beklemtoond te worden dat uit het historisch overzicht blijkt dat deze professionalisering bezwaarlijk op het conto van de burgemeesters kan geschreven worden. Terwijl de burgemeesters steeds, in naam van de gemeentelijke autonomie, hun greep op hun gemeentelijke politie hebben gehandhaafd, bleek uit weinig dat zij het waren die de reële groei ervan hebben bewerkstelligd.

Moet hieruit besloten worden dat het argument van de gemeentelijke autonomie zwaar heeft doorgewogen in de politieke federale besluitvorming? Wellicht wel. En dat is waarschijnlijk dan ook de reden waarom de leden van de gemeentepolitie argwanend naar de toekomst zijn blijven kijken. Wat garandeert hen immers dat de federale inspanningen uit het verleden, die zich niet zelden kenmerkten door hun tijdelijk karakter, zullen doorgezet worden ten voordele van de lokale politie? Waarom zou de federale overheid nog verder blijven investeren in de lokale korpsen wanneer ze beschikt over een federale politie? Met andere woorden: *wat is die gemeentelijke autonomie waard voor de federale beleidsmaker?*

Bibliografie

ANCIAUX, O. en MUYLLE, K. & PONSAERS, P. (1998). *Federaal rapport vijfhoeksoverleg – Jaar 1997 – De IPZ's in de schoot van het vijfhoeksoverleg*, Algemene Politiesteundienst, Afdeling Politiebeleidsondersteuning, Kluwer Editorial.

DE NAUW, A. (1989). *L'évolution législative vers un système punitif administratif*. R.D.P., 363-378.

DEVROE, E. (2012). *A swelling culture of control? De genese en de toepassing van de gemeentelijke administratieve sancties in België*. Maklu: Antwerpen.

ELIAERTS, Ch. (1997). 'De ondraaglijke lichtheid van het strafbeleid; een terugblik', in: *Panopticon*, 18, (1), 1-8.

ELIAERTS, Ch., (1997). 'Naar een (gewapende?) vrede; de hervorming van het Belgische politiewezen voor en na de zaak Dutroux', in: *Justitiële Verkenningen*, Themanummer Politie en justitie in België, WODC, Gouda Quint, nr. 8, 120-135.

FIJNAUT, C., (1995). Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen, Arnhem, Gouda Quint.

³⁴ Op 31/12/96 gaat het om 8.353 rijkswachters in de brigades.

- MEERSCHAUT, K. & DE HERT, P. (2008). Een integraal veiligheidsbeleid op gewestelijk niveau. Het Brusselse Gewest naderbij bekeken. *Rechtsleer & Doctrine*, 542-576.
- PONSAERS, P. (1999). 'Pacifictie of hernieuwde politiestrijd'. *Orde van de Dag*, 7-18.
- PONSAERS, P. (2006). Pilotprojecten interpolitiezones: nulmeting en veiligheidsmonitoring. *Panopticon*, 17, (6), 606-608.
- PONSAERS, P. (2007). De politieke geografie van de publieke ruimte en de rol van de politie. Over criminalisering en sanctionering van overlast, het privatiseren van de publieke ruimte, het verspreiden van 'vervelende vliegen' en het invoeren van plaatsverboden. In P. PONSAERS & E. DEVROE (Eds), *Publieke ruimte* (pp. 53-70), *Cahier integrale veiligheid*. Brussel: Politeia.
- PONSAERS, P. & DE KIMPE, S. (2001). *Consensusmania, over de achtergronden van de politiehervorming*. Leuven: Acco.
- PONSAERS, P. & TREPANT, M. (1996). Beleidsondersteuning in een veranderd politielandschap, *Panopticon*, 17, (2).
- RENAUT, M. H. (1999). Vagabondage et mendicité. Délits périmés, réalité toujours quotidienne. *Revue Pénitentiaire et de droit pénal*, 1, 67.
- VANDENDRIESSCHE, A. (2001). De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State. *Tijdschrift voor de Gemeente*, 165-188.
- VAN OTRIVE, L., 'De doorlichting doorgelicht; kritische bedenkingen bij het Team Consult rapport over de politiediensten in België, in: *Panopticon*, 10e jrg., 1989, nr. 3, pp. 238-251, nr. 4, pp. 321-331.
- VAN OTRIVE, L., CARTUYVELS, Y., PONSAERS, P. (1991). *Les Polices en Belgique*, Histoire socio-politique dus système policier de 1794 à nos jours, ed. Vie Ouvrière, Bruxelles.
- VAN OTRIVE, L., CARTUYVELS, Y., PONSAERS, P. (1992). *Sire, ik ben ongerust*, Geschiedenis van de Belgische Politie 1794-1991, Leuven: Kritik
- VENY, L. DE VOS, N. (Eds.) (2004). *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge: Vanden Broele.