

CPS – 1februari 2010

Meer toekomst met minder centen ?

*Dirk VAN NUFFEL
Hoofdcommissaris van Politie
Korpschef PZ Damme/Knokke-Heist
Voorzitter van de Vaste Commissie van de Lokale Politie*

Dames en Heren,

Het is terecht een verplichte oefening om 10 jaar na de grote hervorming de werking van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, te wikken en te wegen. Ik zal in mijn bijdrage uiteraard een licht werpen op een aantal geloofs- en pijnpunten van de zijde van de lokale politie, waarvoor ik ook vandaag de boodschapper mag zijn. Ik kan mij tot enkele punten beperken om niet in herhaling te vallen bij vorige sprekers, net als ikzelf lid van de federale politieraad en dus mee hoofdelijk verantwoordelijk voor het uitgebrachte evaluatierapport.

Vooraf moet mij toch van het hart dat wij het voorbije anderhalf jaar eigenlijk bezig zijn geweest met de evaluatie van wat per slot van rekening de sterkste of alleszins de minst zwakke schakel van de veiligheidsketen mag genoemd worden.

Het uitgebrachte evaluatierapport doet bijna vergeten dat politieorganisatie en politiefunctie geen synoniemen zijn. Een visietekst van de Nederlandse politie daarentegen, "Politie in ontwikkeling", noemt de politiefunctie "*...de activiteit, gericht op het handhaven van gezamenlijke normen en regels en het beschermen van leven, vrijheid en eigendom. Het is een functie die door verschillende organisaties, publieke en private, wordt uitgeoefend en waarover de zeggenschap verdeeld en versnipperd is, als er tenminste al overal een duidelijke, doelmatige en doeltreffende zeggenschap zou bestaan.*"

Naar de Belgische context toe roept dit al onmiddellijk een aantal erg principiële en misschien net daarom – want dit is België – angstvallig te mijden vragen op.

Ik lees in de Standaard van 2 januari 2010 dat in 2009 het Belgisch Staatsblad is afgeklokt op 83.000 bladzijden nieuwe regels. 20 jaar geleden, in 1989, waren het er amper 21.000. Twintig jaar Staatsblad is goed voor 937.718 bladzijden regelgeving, naast vele vertalingen en officiële mededelingen natuurlijk !

Er is meer nodig dan een toevallige staatssecretaris voor administratieve vereenvoudiging opdat onze samenleving zich de vraag durft en kan stellen of er nu nog meer gereguleerd dan wel gedereguleerd moet worden. Ik stel dit niet vanuit de ene of andere politieke maatschappijkeuze maar vanuit de bekommernis wie dan wel voor de normhandhaving en conflictregulering moet instaan. In elk geval justitie en de reguliere politie niet meer alleen !

Wat bovendien gezegd over de regeldrift in wat in het juridisch jargon de bijzondere bestuurlijke politie wordt genoemd : stedenbouw, milieuzorg, financieel-economische wetgeving, sociaal strafrecht,... en zoveel andere

aspecten van het maatschappelijk leven. Moet of kan voor dit alles nog een dominante rol in handhaving en toezicht voor de klassieke politiedienst weggelegd blijven ? Zijn de inzetmogelijkheden en middelen van meer gespecialiseerde diensten en agentschappen onderbenut of gewoon ontoereikend?

Uit de meest recente programmawet leid ik af dat men van de politie misschien verwacht dat zij zeer actief participeert in de controle op het niet-betalen van de verkeersbelasting. Men denkt daarvoor terug te vallen op wetgeving die dateert van 1970. Is de strijd tegen fiscale fraude een kerntaak voor de politie ?

In de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen betreffende justitie wordt de mogelijkheid nog maar eens aangehaald om in het kader van verbeurdverklaringen de politiediensten te belasten met een onderzoek naar de solvabiliteit van veroordeelden.

Omdat justitie faalt, wil men tenslotte de politie intenser en verregaand belasten met de uitvoering van het verval van het sturen als uitgesproken politiestraf, dus meer dan de betekening alleen die voor ons vandaag eigenlijk al een stap te ver is !

Alleen rond de voorbije jaarwisseling dus weer drie initiatieven waar de politie zou moeten opdraaien als meid voor alle werk en als de "dépanneur" voor inefficiënte procedures en overheidsdiensten.

Meer politie in België dan in het buitenland ? Die snelle conclusie en goedkope uitlating zit ons juist daarom steeds hoger !

Artikel 25 van de wet op het politieambt en de ministeriële omzendbrief van 1 december 2006 op de oneigenlijke politietaken, die gelden als een zeer schoorvoetende inleiding op het kerntakendebat, worden dus wel heel snel opzijgeschoven als het de ene of andere minister goed uitkomt. Enige assertiviteit vanwege de politiediensten is in deze aangelegenheid dus zeker niet misplaatst.

Ik heb de term "kerntakendebat" in de mond genomen en ik weet dat dit bijzonder gemengde gevoelens oproept. Zowel bij federale als lokale politie wordt gehoopt dat de discussie rond kerntaken enig soulaas zou bieden, nu hun budgettaire ruimte wordt beperkt. Dat laatste is heel nadrukkelijk zichtbaar bij de federale politie, maar men moet er zich geen begoochelingen rond maken : het zal indien niet overal voor het begrotingsjaar 2010, alleszins in de nabije toekomst ook bij de meeste politiezones heel tastbaar worden.

Als de federale politie moet besparen op haar steuntaken, en dat is nu het geval, dan raakt dat onvermijdelijk ook de 196 politiezones en eigenlijk het wezen van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus. Dat moet een niet mis te verstane waarschuwing zijn, nu deze evaluatie dreigt ondergesneeuwd te geraken onder de budgettaire problemen van vandaag en wellicht nog voor enkele jaren.

Ik heb er eerlijk gezegd dan ook weer enig probleem mee dat steevast naar het mogelijk afstoten van taken wordt verwezen om op financieel vlak de eindjes aan elkaar te kunnen knopen. Niemand hoort het graag, maar de schaarste aan financiële middelen zou de spoorslag voor het politieleiderschap moeten zijn om niet alleen effectiever maar ook efficiënter te werken. Proberen sommigen met een vlucht in de kerntakendiscussie niet aan deze uitdaging te ontsnappen ?

Ik heb uit de wetenschappelijke reflecties op het evaluatieverslag "10 jaar politiehervorming" menen te begrijpen dat de academici vrezen dat het kerntakendebat ertoe zou kunnen leiden dat de politie zich terugplooit op een erg defensieve politie waarbij zij dan zelf het geweldsmonopolie, ordehandhaving en opsporing, als exclusief criterium zou gebruiken om uit te maken wat wel en wat geen politietaken zijn. Kortom, l'état gendarme ! Daarmee verwijst ik niet naar een vroegere politiedienst maar wel naar een staatsfilosofisch concept. Community policing zou daardoor in de verdrinking kunnen komen en politie en samenleving zouden van elkaar kunnen vervreemden. Het ligt allemaal wat complexer en genuanceerder maar uiteindelijk zou het daar op neerkomen.

Die vrees is naar mijn inzicht niet terecht en alleszins niet voor wat de lokale politie betreft.

De verankering met de gemeenten, en dat geldt ook voor de meergemeentenzones, waarborgt dat de politie naast crimefighting ook een ruimere maatschappelijke dienstverlening op zich neemt. Basisfunctionaliteiten zoals wijkwerking, verkeer, slachtofferbejegening, onthaal en niet te vergeten de interventie, hangen daar onvermijdelijk nauw mee samen. Natuurlijk zijn er aan die dienstverlening grenzen te stellen en mogen excessen al eens aangeklaagd worden, ook omdat daarmee duidelijk wordt gemaakt dat onze verzorgingsstaat niet altijd waarmaakt wat ze voorspiegelt en dat gemeenschapszin en solidariteit bij de burgers al te veel plaats moeten ruimen voor individualisme en egoïsme. Politienoodhulp zou dat moeten opvangen maar dat kan uiteraard niet onbeperkt ! De afbakening van wat onder "noodhulp" wel of niet meer kan, mag gerust voorwerp van debat worden.

Uit haar dienstverlening put de lokale politie in elk geval in grote mate de legitimiteit voor haar gemeentelijke financiering, goed voor jaarlijks ongeveer anderhalf miljard euro. Ik zie noch de federale rompsstaat, noch de gewesten, ooit dit financieel engagement over te nemen om een politie op de been te houden waar lokale dienstverlening evenveel op de voorgrond zou staan. Het zou trouwens onverstandig zijn want opnieuw leiden tot een proliferatie van politiediensten. Kijk maar naar de hergeboorte van de police municipale in Frankrijk of de mogelijke verdere opgang van de gemeenschapswachten en de private bewakingsdiensten in eigen land.

Ik sluit mijn algemene beschouwingen af met een tussenconclusie. Was deze evaluatie van 10 jaar nieuw Belgisch politiewezen niet beter voorafgegaan door een vorm van Staten-Generaal omtrent de normhandhaving in ons land ? Een evaluatie van de politiefunctie in plaats van een evaluatie van de politieorganisatie ? Of zou daarentegen net deze evaluatie van de politieorganisatie niet de aanzet kunnen zijn voor een veel bredere oefening, waarbij meteen ook integrale zorg en geïntegreerd werken met tal van actoren op nationaal, gewestelijk en lokaal niveau eens door beleidsmensen zelf onder de loep wordt genomen ? Hebben wij in dit land geen Senaat die zich als reflectiekamer wil profileren en naar uitdagingen zoekt ? Ik had gehoopt dat het in 2007 opgerichte "Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie" zich op hetzelfde terrein zou begeven, maar dit comité heeft na drie jaar nog geen steen verlegd !

En nu, onze politiehervorming "sensu strictu" !

Het oordeel van een buitenstaander is dikwijls verrassend scherpzinnig en ad rem. Dat zal wel zeker zo zijn wanneer die buitenstaander academicus en Nederlander is. Ik citeer u Lex Cachet met een statement, enkele weken gedaan

bij de toekenning van het Gentse eredoctoraat aan die andere gezaghebbende politiewetenschapper Cyril Fijnaut :

"Een verbazingwekkend bestel, dat Belgische bestel. Een wonder eigenlijk dat het functioneert. Twee soorten politie – lokaal en federaal – binnen het kader van één geïntegreerde politie. Maar liefst 196 verschillende politiezones, waarvan een deel meer dan één gemeente beslaat. En, onnavolgbare constructies als de Dirjud en Dirco om inhoud te geven aan de geïntegreerde werking. Inderdaad : een wonder dat dat in de praktijk ook werkt. En vooral ook een wonder – maar tegelijk een belangrijke les – dat een dergelijk complex bestel wel een einde heeft gemaakt aan de politieschandalen die België zo lang heeft gekend. Inderdaad : een prestatie van formaat. Zelfs als het bestel misschien geen schoonheidsprijs verdient."

Nogal wat politiewetenschappers in het buitenland, maar ook in België, stellen dat er een wetmatigheid is in de ontwikkeling van politieorganisaties in de richting van een onvermijdelijke schaalvergroting. Maar in België hebben wij vandaag een nationale politie als het aankomt op de bestrijding van internationale en georganiseerde criminaliteit, op bestuurlijke infogaring en terrorismebestrijding. Voor die opdrachten is de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, te aanzien als een echte nationale politie, op voorwaarde natuurlijk dat de daartoe vereiste bedrijfsprocessen en procedures, vervat in de MFO3 en andere onderrichtingen ook nauwgezet worden nageleefd, uitgevoerd en verder ontwikkeld.

Er bestaat in de federale politieraad een consensus, en het lijkt mij vandaag ook een politieke consensus, om niet te raken aan de schaalgrootte van de politiezones of tenminste het initiatief daartoe over te laten aan de gemeentebesturen. Ik hecht echter weinig geloof aan de lokale politieke bereidheid daartoe en heb al minstens één unieke kans in die zin zien voorbijgaan. (Nee, het gaat niet over het Brusselse !) Ik ben – maar dit is een persoonlijk standpunt – de mening toegedaan dat men moet blijven ijveren voor politiezones die elk voldoende capaciteit en kwaliteit in huis hebben om de 7 basisfunctionaliteiten behoorlijk in te vullen en waarbij interzonale akkoorden een vangnet bieden in gevallen van nood en overmacht. Realisme gebiedt mij echter vandaag te pleiten voor intensifiëring van die zonale akkoorden en de verdere ontwikkeling van politiezorgregio's als intenser samenwerkingsverband tussen politiezones. Een overkoepelende zorgregio, die de 6 politiezones in de Brusselse agglomeratie laat bestaan, lijkt mij een meer haalbare kaart dan een pleidooi voor fusies.

Het evaluatierapport van de federale politieraad, laat, overigens net als de opéénvolgende verslagen van de zgn. Commissie De Ruyver, de indruk bestaan dat het met de Belgische politie goed gaat en met de lokale politie bovendien beduidend beter dan met de federale.

Ik ben niet het slechtst geplaatst om dat te bevestigen maar meteen ook om het te nuanceren. Er is ook bij de lokale politie meer aan de hand dan een dipje, zoals recent in een Brussels korps, bij de politiezone Gent of in een politiezone in Waals-Brabant. In meer politiezones wordt gedraaid op routine, wordt onvoldoende stelselmatig gewerkt aan kwaliteitsverbetering, aan meer effectiviteit en vooral aan meer efficiëntie, ontbreekt het aan innoverend vermogen maar helaas niet aan berusting, zeker als het om de heersende politiecultuur gaat. Het is zeker geen algemeen beeld, dat is net de sterkte van een zeer gedecentraliseerde organisatie, maar het vraagt aandacht.

Nog belangrijker is dat de federale en lokale politie zo afhankelijk zijn van elkaar - en dat was ook de bedoeling ! - dat zij voorbestemd zijn om de uitdagingen van de volgende jaren te delen en samen aan te gaan.

In haar evaluatie wijst de federale politieraad herhaaldelijk op het personeelsstatuut dat loodzwaar weegt op de werking van de politiediensten. Het stelsel van toelagen en premies en de vermeende verworven rechten die daarmee opgeëist worden staan haaks op concepten van bedrijfsvoering zoals flexibiliteit, jobrotatie, optimale capaciteitsaanwending en innovatie. Vrijwel alles steunt op vrijwilligheid en de vrije keuze van de individuele medewerker is nu éénmaal behept met overwegingen van persoonlijk comfort en materieel voordeel. We mogen daar niet naïef in zijn maar daar ook niet in berusten.

Door de wel unieke statutaire omgeving is het vraag- en aanbodprincipe op de politiewerkmarkt omgedraaid. Niet de aspirant of kandidaat zoekt een politiezone maar politiechefs moeten een paringsdans uitvoeren om versterking naar het eigen korps te halen ! Rekwisieten daarbij zijn niet echt voorhanden omwille van het eenheidsstatuut. Misschien best ook, want dan zouden armere en sterk verstedelijkte zones het nog moeilijker krijgen en zou de politiecapaciteit al helemaal niet gealloceerd worden op de plaatsen waar ze op grond van objectieve maatstaven vooral hoort te zijn.

De ontzaglijk veel statutaire overgangsbepalingen waren eigenlijk bedoeld om het engagement van het personeel in de nieuwe politiestructuur – laat het mij oneerbiedig stellen – af te kopen ! De verworven rechten, die daaruit voortvloeien, hypothekeren een gezond universeel beginsel zoals gelijk loon voor gelijk werk. Ze worden best zo snel mogelijk gedeleted vooraleer men bij een volgend sociaal overleg hun uitdovend karakter wel eens zou beginnen in vraag te stellen.

De rode en anderskleurige lopers hebben geleid tot een te groot officierenaantal en meteen in heel wat gevallen de kwaliteit van het officierenkader ondergraven. Dezelfde overtallen zullen nog jaren de instroom van 'young potentials' in het politieleiderschap hypothekeren.

Tegelijkertijd is in heel wat korpsen en diensten het middenkader ontvolkt. Voldoende en bekwame hoofdinspecteurs zijn nochtans onmisbaar voor de operationaliteit van de politie en voor de omkadering van de terreinwerkers.

18 jaren korpschef hebben mij geleerd dat evaluatie, planning- en functioneringsgesprekken, faciliterend en coachend leiderschap in de openbare dienst en dus ook in het politieambt, niet altijd volstaan om alle medewerkers te bewegen tot produktiviteit, kwaliteitsvol werk, klantvriendelijkheid, integriteit en het intens beleven van de deontologische code. Er rest dan weinig. Ordemaatregelen worden verguisd omwille van een parfum van willekeur van de chef en dan zou tucht als ultieme managerial tool moeten overblijven.

Het huidige tuchtrecht haalt het moeiteloos van het strafprocesrecht als het om procedureregels en juridismen gaat. Algemene beginselen van goed bestuur zijn blijkbaar onvoldoende om billijkheid en het evidente recht op verdediging te verzekeren. Ik nodig iedereen uit om telkens eens uit te rekenen wat het een overheid aan mensen en centen kost om een personeelslid een zelfs lichte tuchtstraf op te leggen. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt moeten

tuchtprocedures dus stellig worden afgeraden ! Het tuchtrecht is in elk geval aan een grondige bijsturing en vereenvoudiging toe.

Het pleidooi voor een nieuw soepeler, dynamischer en meer gebald administratief en tuchtstatuut, dat ook de federale politieraad houdt, is niet gespeend van enige naïeviteit omdat de overheid machtelozer is dan ooit tevoren : er is geen geld meer om (nog maar eens) één en ander af te kopen. In 2010 mag niets een vlekkeloos Belgisch EU-voorzitterschap in de weg staan, 2011 en 2012 zijn in elk geval verkiezingsjaren... Ik hoef daar niet meer commentaar bij te geven.

Moet dat alles ons moedeloos maken ? Moeten we dan berusten ? Laten wij dit evaluatiemoment dan maar ondersneeuwen door de overheidsbesparingen en aan ons voorbijgaan ?

Neen toch ! Laat de overheid gerust de volgende jaren maar Justitie en de strafuitvoering hervormen, moderniseren en meer middelen toeschuiven. Wij doen daar als politie onrechtstreeks ook ons voordeel bij. Wat het voorbije weekend in het Brusselse gebeurde illustreert nog maar eens de pijnlijke gevolgen van een deficiënte strafrechtsbedeling. Dit is geen verwijt naar de parketten maar wel een oproep naar de wetgever. Het zou wel eens van kwaad naar erger kunnen gaan wanneer de wetgever zich, onder druk van de Europese rechtspraak, geroepen zal voelen om de "grote Franchimont" opnieuw boven te halen met nog meer rechten en procedurewaarborgen voor op heterdaad gevatte criminelen. Videoverhoor en een advocaat bij het eerste politieverhoor ! Denk maar eens wat dit in het komende decennium voor de eerstelijns politie allemaal niet zal betekenen, zowel op het vlak van organisatie, opleiding als uitrusting.

Ik zie voor de volgende vijf jaar vooral een drietal grote uitdagingen weggelegd en maar één daarvan zal behoorlijk wat geld kosten :

- de nieuwe politiecultuur met de lerende organisatie als hefboom ;
- de technological led policing (die zal geld kosten) ;
- de vermaatschappelijking van het wetenschappelijk politieonderzoek.

Van de politie wordt terecht verwacht dat zij kwaliteit levert. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan want in onze complexe samenleving is dat een uitdaging met vele dimensies : een dienstverlenende cultuur en attitude met klantgerichtheid, flexibiliteit, nog meer externe oriëntatie, maar ook het continu ontwikkelen van deskundigheid en vaardigheden. Kortom : het intens beleven van de principes en pijlers van de excellente politiezorg, wat maar kan door niet langer te jongleren met theoretische concepten, maar ze in de dagelijkse praktijk van elke medewerker te vertalen, zichtbaar en tastbaar te maken.

We moeten nog hardnekkiger proberen enige harmonie te bereiken tussen de belangen van politieorganisatie enerzijds, en het eigenbelang van de individuele medewerkers anderzijds. Een win-win-situatie dus, waarbij levenslang leren niet vrijblijvend van iedereen wordt verwacht, maar wordt afgedwongen omdat het een conditio sine qua non wordt in de loopbaanontwikkeling en in een nieuw, breder kader van functionele verloning.

Ik denk dat wij rond zo'n concept in het sociaal overleg op termijn wel een consensus en nieuw statutair kader kunnen bereiken. Van de overheid en het politiemangement vraagt dit een open geest, een grondige bijsturing van het politieonderwijs en de ontwikkeling van nieuwe tools. E-learning is daar één van.

Wie e-learning zegt, zegt ook nood aan een gebruiksvriendelijke geïnformatiseerde werkomgeving. Daar is op z'n minst evenveel behoefte aan bij de ondersteuning van het operationele politiewerk, zowel voor toezichtstaken en politionele preventie als in de rechefunctie. Er wordt vandaag gewerkt aan een duidelijker en transparanter strategie en prioriteitenstelling in de politie-informatica. Eindelijk, zou ik zeggen !

Maar dat is onvoldoende ! De informatiegestuurde politiezorg verdient meer aandacht en moet doorgroeien naar de zgn. "nodale politie". Die nodale oriëntering kan geen alternatief zijn voor de "gemeenschappengerichte" politiezorg maar is er een belangrijke aanvulling op. Een heel territoriaal begrepen gebiedsgebonden politiezorg onderkent onvoldoende het belang van monitoring van nationale en internationale stromen van mensen, goederen, geld en vooral informatie. Daarvoor heeft ook de politie meer technologie nodig, performanter informaticatoepassingen, cameratoezicht en screening-mogelijkheden.

Dat vereist natuurlijk een wettelijk kader met oog voor evenwicht tussen veiligheid en effectiviteit aan de ene kant en respect voor privacy en mensenrechten anderzijds. De moeizame uitvoering van artikel 44 WPA, de kadukke cameraherstellwet,... tonen eerder verkramptheid dan geloof in unieke combinaties van technologische creativiteit en sluitende procedures om de vereiste evenwichten te waarborgen. Het is nochtans mogelijk zoals recent nog mocht blijken met de zgn. "body-scan", in Nederland ondermeer, om het passagiersverkeer op internationale vluchten tegen terroristische aanslagen te beschermen.

Kortom, zelfs in deze periode van precaire overheidsfinanciën, vandaag niet investeren in politietechnologie is zoveel als desinvesteren in de veiligheid die onze samenleving in het nieuwe decennium hard nodig zal hebben. Of heeft men nog altijd niet geleerd uit de decennialange verwaarlozing van justitie en politie ?

Ik kom tot de derde en laatste uitdaging en ik besluit daarmee.

De verdere ontwikkeling van de politie en haar plaats in de samenleving vragen een voortdurende kritische reflectie. Die taak is mee weggelegd voor een handvol criminologen en politiewetenschappers want politiemensen, magistraten en politici alleen blijken daar onvoldoende toe in staat.

Ik noemde die beperkte kring academici in een vorige CPS-studiedag "horse wisperers" omdat ik hoopte dat anderen zich door hun kanttekeningen zouden laten inspireren. Maar misschien moeten die academici hun stem wat luider laten klinken zodat ze ook door de decisionmakers worden gehoord en volop geciteerd. Dat bedoel ik met de vermaatschappelijking van het Belgisch politieonderzoek. Het zal niet vanzelf gaan want vraagt van onze academici een tastbaar en volgehouden engagement en het vermogen om samen te werken, liefst in een constructie als het Centrum voor Politiestudies, dat alleszins al een groot vertrouwen van de politiewereld geniet.

Nu nog de politici strikken en wat meer magistraten en federale politiemensen naar CPS-studiedagen lokken als actieve participanten en niet enkel op de bühne!

Dank voor uw aandacht !