



Rekenhof



# Steun van de federale politie aan de lokale zones bij de handhaving van de openbare orde



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers  
*Brussel, juni 2016*





Rekenhof

# Steun van de federale politie aan de lokale zones bij de handhaving van de openbare orde



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 8 juni 2016



# Steun van de federale politie aan de lokale zones bij de handhaving van de openbare orde

Steun verlenen aan de zones om de openbare orde te handhaven is een kerntaak van de federale politie. Deze taak wordt belangrijker door de toename van het aantal evenementen, de internationale uitstraling van Brussel en de aanhoudende terrorismedreiging.

Het Rekenhof onderzocht of de federale politie een professionele dienstverlener is bij het leveren van steun. Het ging na of de federale politie de steun doelgericht organiseert, de taken duidelijk zijn verdeeld en goed worden gecoördineerd, de federale politie klantgericht is en ze beschikt over gepaste beheersinstrumenten om die opdracht aan te sturen.

De doelstellingen van de verschillende geledingen van de federale politie over de steunverlening zijn duidelijk en coherent. Ze zijn afgestemd op het Nationaal Veiligheidsplan (NVP) en op de beleidsnota's van de minister van Binnenlandse Zaken. Een overkoepelende visie op integrale veiligheid ontbreekt echter sinds 2004. De federale politie kon geen informatie bezorgen over de realisatiegraad van de doelstellingen over steun. Het Rekenhof moedigt de federale politie daarom aan de plannen voor een managementinformatiesysteem (MIS) verder te realiseren. Hiervoor is eenvormigheid in definities en bereidheid tot verantwoording nodig, wat een cultuurverandering binnen de organisatie vereist. Meer stabiliteit is aangewezen: opeenvolgende hervormingen brachten nieuwe plannen, zonder evaluatie van de bestaande.

De bestuurlijke directeurs-coördinatoren van de federale politie (DirCo's), die de spilfiguren zouden moeten zijn in hun arrondissement, hebben onvoldoende middelen en bevoegdheden. Onder meer de wervingsstop en de statutaire rechten van de personeelsleden bemoeilijken de invulling van de nieuwe organigrammen en personeelsplannen. De DirCo's zouden moeten zorgen voor een optimale inzet van de weg-, spoorweg-, scheepvaart- en luchtvaartpolitie voor steun aan de zones in hun arrondissement, maar ze hebben geen hiërarchisch gezag over deze diensten. Binnen de politie is nog niet beslist hoe de DirCo's dan wel inzet kunnen vragen, waardoor de dagelijkse werking vooral steunt op overtuigingskracht en goodwill. Ook over het gezag van de DirCo's over de gedeconcentreerde eenheden van het interventiekorps (CIK) en de centrale eenheid van het interventiekorps FERES, bestaan er binnen de federale politie nog verschillende visies. Het Rekenhof beveelt de federale politie aan klaarheid te scheppen door duidelijke keuzes te maken in deze kwesties.

Het Rekenhof maakt ook een aantal opmerkingen over HyCap, het solidariteitsmechanisme tussen de politiezones, dat de federale politie coördineert. Sommige zones leveren verhoudingsgewijs meer HyCap dan andere. Deze vaststelling noodzaakt een fundamentele reflectie over de norm voor de federale financiering van de zones. Via overleg trachten de DirCo's de evenwichten te bewaren. Als zones weigeren HyCap te leveren, hebben DirCo's geen bevoegdheid die te eisen. Ook de uniformiteit tussen de zones op het vlak van trainingsniveau en uitrusting kunnen

de DirCo's niet afdwingen. Volgens het Rekenhof moeten HyCap en CIK beter op elkaar worden afgestemd. Het valt te overwegen het CIK geografisch te herverdelen op basis van de noden aan HyCap. Ook de terugkomende problemen bij piekmomenten vragen om reflectie die raakt aan de omschrijving van de kerntaken van de politie waarover momenteel wordt nagedacht.

Alle betrokken directies trachten zich zo klantgericht mogelijk op te stellen, vooral via dagelijkse contacten. Ondanks deze inspanningen is de steunverlening nog grotendeels aanbodgestuurd. In de praktijk moeten zones tevreden zijn met wat er kan worden geleverd, binnen de beperkingen van de beschikbare middelen. Een verzekerd kwantitatief en kwalitatief dienstenaanbod is nog niet gerealiseerd. De beperkingen zijn te wijten aan de besparingen, maar ook aan de organisatiestructuur en -cultuur van de federale politie zelf: o.a. complexe aankoopprocedures, lange beslissingslijnen, kloof tussen de centrale diensten en de operationele noden van de steunleveranciers en vereisten van het personeelsstatuut. Daarom investeren de grotere zones zelf in gespecialiseerde middelen. Dat leidt tot een diversiteit aan materiaal, uitrusting en procedures en doet afbreuk aan de geïntegreerde werking. Volgens het Rekenhof moet de federale politie, om tot een klantgerichte dienstverlener te kunnen uitgroeien, de organisatiestructuur en -cultuur leniger maken op het vlak van financiën, logistiek en personeel.

De steun wordt niet systematisch aangevraagd op basis van een grondige risicoanalyse. Burgemeesters en korpschefs formuleren op basis van hun visie op openbare orde de aanvraag. Er zijn bovendien aanwijzingen dat de schaarste van de beschikbare federale middelen bij de risicoanalyse wordt ingecalculeerd. De federale politie neemt zelden een standpunt in over de opportuniteit van de steun. Er bestaan weinig objectieve criteria om prioriteiten te stellen op piekmomenten. De federale politie tracht in overleg zoveel mogelijk aanvragen in te vullen en motiveert beslissingen informeel. Dat leidt er echter toe dat de zones pas op het laatste moment weten welke steun ze krijgen. De federale politie tracht het onbegrip bij de zones weg te nemen door meer transparantie te creëren. Om meer onderbouwd te kunnen beslissen over de steun, moeten volgens het Rekenhof normen worden ontwikkeld in overleg tussen de federale politie, de lokale politie en de bestuurlijk verantwoordelijken.

De wet over betaalpolitie (waarbij organisatoren van evenementen de steun betalen) is nog niet uitgevoerd, waardoor alle steun in het kader van ordehandhaving kosteloos is. Volgens het Rekenhof kan de uitvoering ervan aanzetten tot meer kostenbewustzijn bij de aanvragers van steun.

Omdat steunverlening een kerntaak is van de federale politie, zou zij over cijfers moeten beschikken om hierover verantwoording af te leggen. Hoewel de federale politie het belang ervan erkent, kon ze geen globale cijfers geven. Dat komt doordat de zones en de diensten van de federale politie de databanken om de gegevens te verzamelen niet eenduidig en consequent gebruiken. In de begroting en de boekhouding is de steunverlening bovendien geen afzonderlijke post. Zo is er geen zicht op de kostprijs van de steun. Om een volledig nationaal beeld te krijgen, moeten alle betrokkenen de databanken correct invullen. Het Rekenhof stelt voor een algemene registratieverplichting op te leggen.

De federale politie kon zich volledig vinden in de conclusies en aanbevelingen. Dat geldt ook in grote mate voor de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken. Die wil de algemene mobiliteitscapaciteit en de solidariteitsmechanismen binnen de geïntegreerde politie grondig herbeoordelen en hervormen om in de toekomst een betere en verhoogde slagkracht te kunnen garanderen.







## Hoofdstuk 1

<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Onderzoeksthema	13
1.1.1 Afbakening	13
1.1.2 Actoren	14
1.1.3 Context	17
1.2 Audit	19
1.2.1 Onderzoeksvragen en methode	19
1.2.2 Procedure	20

## Hoofdstuk 2

<b>Strategische aansturing</b>	<b>21</b>
2.1 Veiligheidsplannen en beleidsnota's	21
2.1.1 Doelstellingen	21
2.1.2 Opvolging	22
2.2 Federale politie: opdrachtbrieven en optimalisatieplan	22
2.2.1 Doelstellingen	22
2.2.2 Opvolging	24

## Hoofdstuk 3

<b>Taakverdeling en coördinatie</b>	<b>27</b>
3.1 DirCo als spilfiguur in de arrondissementen	27
3.1.1 Samenwerking met de directies van de verbindingswegen (DGA)	27
3.1.2 Samenwerking met de lokale politie in het kader van het HyCap-mechanisme	28
3.1.3 Belang van overleg	32
3.2 Aansturing van het Interventiekorps (CIK)	33

## Hoofdstuk 4

<b>Klantgerichtheid</b>	<b>35</b>
4.1 Behoefteanalyse en tevredenheidsonderzoek	35
4.2 Dienstenaanbod	36
4.2.1 Duidelijk en bekend	36
4.2.2 Aanbodgestuurd en beperkt door de beschikbare middelen	36
4.2.3 Beperkingen van de beschikbare middelen van de federale politie	37
4.3 Beslissing over steunvragen	40

## Hoofdstuk 5

<b>Beheersinstrumenten</b>	<b>43</b>
5.1 Cijfers over steun	43
5.2 Systeem in de steigers	44
5.3 Kwaliteit van de steun	45
5.3.1 Individuele evaluatie	45
5.3.2 Structurele evaluatie	46

**Hoofdstuk 6**

<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>49</b>
6.1 Doelgerichtheid	49
6.2 Taakverdeling en coördinatie	50
6.3 Klantgerichtheid	51
6.4 Beheersinstrumenten	53

**Hoofdstuk 7**

<b>Antwoord van de minister</b>	<b>55</b>
---------------------------------	-----------

**Bijlage**

<b>Bijlage – Brief van de minister van 19 mei 2016</b>	<b>57</b>
--	-----------

## Veel gebruikte afkortingen

CIK	interventiekorps
DAO	directie van de operaties inzake bestuurlijke politie
DGA	algemene directie Bestuurlijke Politie
DirCo	bestuurlijk directeur-coördinator
GPI 44ter	ministeriële omzendbrief GPI 44ter van 14 januari 2010 – richtlijnen betreffende het Interventiekorps
HyCap	gehypothekeerde capaciteit
MFO 2	ministeriële richtlijn van 13 april 2012 betreffende het solidariteitsmechanisme tussen de politiezones inzake versterkingen voor opdrachten van bestuurlijke politie
WGP	wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus







## Hoofdstuk 1

# Inleiding

### 1.1 Onderzoeksthema

#### 1.1.1 Afbakening

Steun verlenen behoort samen met het verzekeren van gespecialiseerde en bovenlokale opdrachten tot de kernopdrachten van de federale politie<sup>1</sup>. Die verleent deze steun aan de lokale politie en aan haar eigen diensten. Het kan gaan om operationele of niet-operationele steun (d.w.z. op het vlak van personeel, logistiek, ICT en financiën). De operationele steun kan bijdragen tot zowel de bestuurlijke als de gerechtelijke politieopdrachten.

Deze audit focust enkel op de steun aan de lokale politie. Een kwaliteitsvolle samenwerking tussen beide niveaus van de geïntegreerde politie is essentieel in het Belgische politiemodel. De focus werd verder verengd tot de operationele steun bij bestuurlijke politieopdrachten, met vooral aandacht voor de handhaving van de openbare orde (openbare rust, gezondheid en veiligheid). In de praktijk omvat dit hoofdzakelijk steun bij gebeurtenissen zoals voetbalmatches, betogingen of festivals. De steun kan bestaan uit versterking met extra capaciteit en/of gespecialiseerde middelen (bijvoorbeeld helikopters, sproeiwagens (waterkanonnen), cavalerie). De laatste jaren worden er in België steeds meer (grote) evenementen georganiseerd. De capaciteit en de middelen van de lokale politie zijn hiervoor zelden voldoende, zodat via de federale politie steun moeten worden ingeroepen. Daarnaast stelt vooral Brussel, met de concentratie aan internationale instellingen die vaak worden bezocht door wereldleiders, bijkomende eisen aan de handhaving van de openbare orde. Tabel 1 toont ter illustratie de gebeurtenissen die in 2014 de grootste politie-inzet vroegen<sup>2</sup>.

**Tabel 1** – Gebeurtenissen uit 2014 met grootste politie-inzet

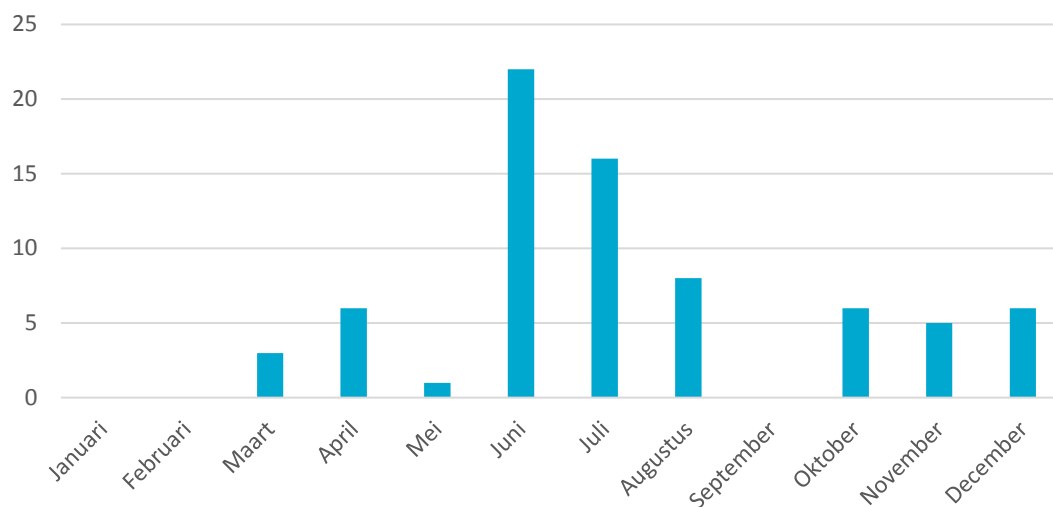
1. Eurotops
2. G7 – bijeenkomst
3. Festival Tomorrowland
4. Stakingen gevangenis Merksplas
5. Bezoek president Obama
6. Bescherming joodse instellingen Antwerpen
7. Festival Rock Werchter
8. Stakingen gevangenis Lantin-Paifve
9. Dreiging joodse belangen Brussel
10. Festival Pukkelpop

Bron: Rekenhof op basis van gegevens van de DAO (evenementenlijst 2014)

<sup>1</sup> Artikel 3 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (de WGP).  
<sup>2</sup> Gebaseerd op het totaal aantal ingezette uren HyCap per gebeurtenis. Mocht de inzet voor alle voetbalmatches samen (ongeveer 160 in 2014) worden opgenomen in de tabel, zou die op nummer 1 komen.

De evenementen vallen vaak samen, met pieken in de zomer en in het najaar (zie figuur 1). In 2014 kondigde de federale politie in totaal 73 officiële ‘piekdagen’ af. In juni, de drukste maand, waren er bijvoorbeeld tijdens de eerste week de G7-bijeenkomst, het Doudou-feest in Bergen en op meerdere plaatsen grote schermen in het kader van het wereldkampioenschap voetbal. Het volgende weekend hadden een Eurotop en vier muziekfestivals plaats, gecombineerd met voetbal op grote schermen.

**Figuur 1** – Aantal piekdagen per maand in 2014



Bron: Rekenhof op basis van gegevens van de DAO

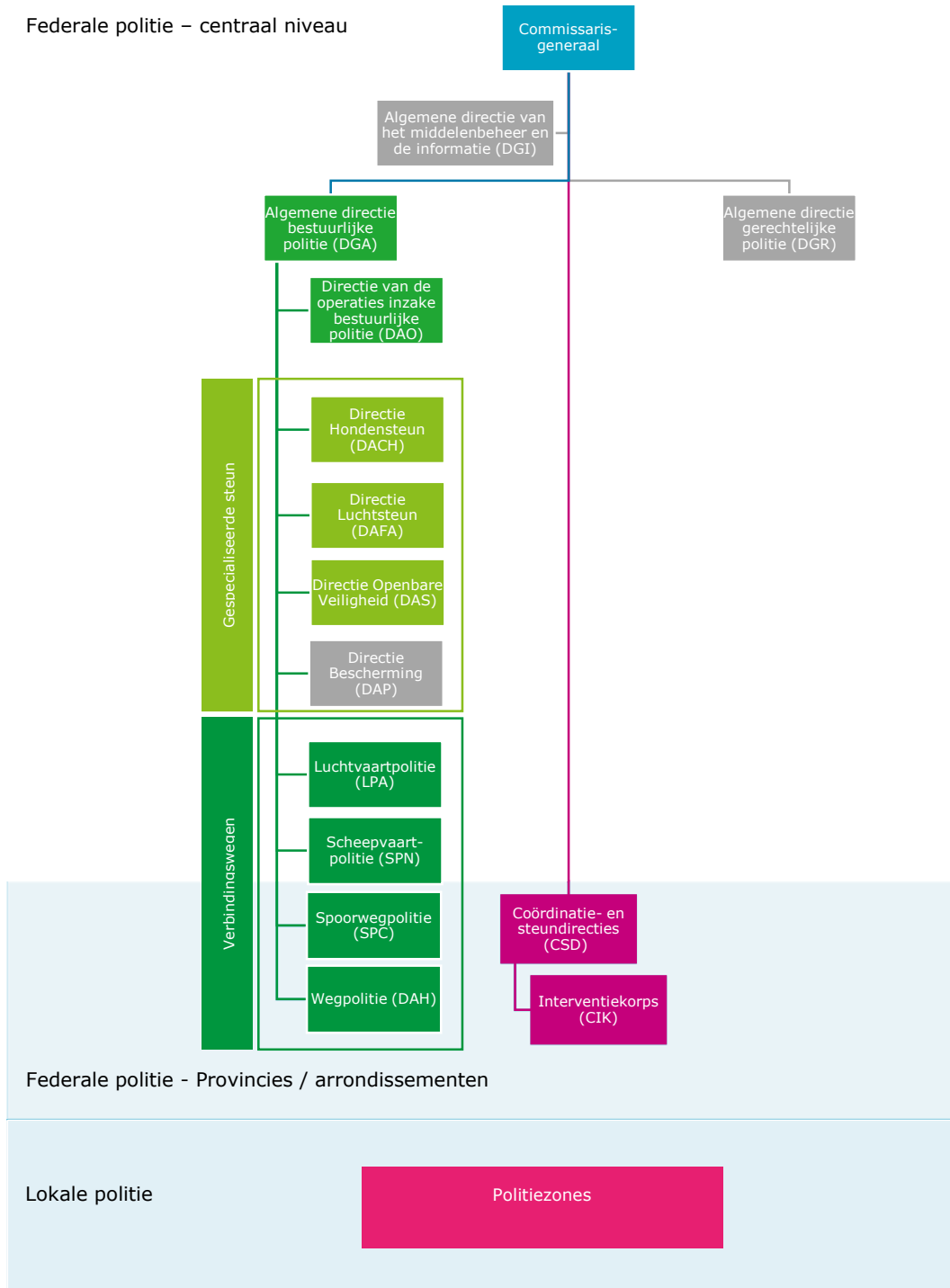
Het maatschappelijk belang van deze politieopdracht is groot. Daarnaast nemen de eisen voor de bescherming van de openbare veiligheid sterk toe door de toegenomen terrorismedreiging.

### 1.1.2 Actoren

Bij de steunverlening in het kader van de openbare ordehandhaving zijn tal van actoren op centraal, arrondissementeel en lokaal niveau betrokken. Zij hebben uiteraard ook nog andere taken. Figuur 2 situeert deze actoren in het organigram van de federale politie. De grijsgekleurde directies spelen geen rol bij de steunverlening.



**Figuur 2 –Steunverlening in het kader van de openbare ordehandhaving: actoren**



**Politiezones**

België telde op 1 januari 2015, na een reeks van vier fusies sinds 2011, 192 lokale politiezones. Ze zijn autonoom en worden geleid door een korpschef, onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeesters. Ze worden deels door een federale dotatie en deels door de gemeenten gefinancierd. De federale dotatie voor de zones wordt grotendeels bepaald door de zogenoemde *KUL-norm*. Die bepaalde in 2002 op basis van een studie van

de gelijknamige universiteit de verdeelsleutel voor deze dotatie door vanuit een gesloten enveloppe aan iedere gemeente theoretisch een aantal FTE's (voltijds equivalenten) toe te wijzen op basis van de scores die de gemeentes haalden voor veertien socio-economische variabelen. Het doel van de KUL-norm was alle gemeentes gelijk te behandelen voor de financiële steun voor de politionele basiszorg.

Daarnaast worden de politiezones ook gefinancierd vanuit de eigen gemeentes. Die eigen financiering valt hoger uit naargelang van de graad van verstedelijking. Bij landelijke zones is het federale aandeel groter dan de eigen financiering, maar bij de steden is het gedaald tot gemiddeld 25 % door een grotere eigen inbreng van de steden. Er zijn grote verschillen in operationele capaciteit tussen de zones. De grootste zone telt 2.116 politieagenten, de kleinste 9. Het gemiddelde is 137. Vooral de kleinere zones hebben voor de handhaving van de openbare orde steun van de federale politie nodig.

De politiezones zijn ontvanger, maar ook leverancier van steun. Artikel 3 van de WGP bepaalt dat de lokale politie ook opdrachten van federale aard moet vervullen. Een van die opdrachten is versterking leveren voor de handhaving van de openbare orde: alle politiezones moeten een gedeelte van hun operationele capaciteit, zoals bepaald door de KUL-norm, ter beschikking stellen van andere zones voor opdrachten waarvoor die niet alleen kunnen instaan, de zogenoemde *prestatielijn*. Het gaat om 4 % van de capaciteit, tot 7 % op piekdagen. Dit mechanisme van *gehypothekeerde capaciteit* (HyCap) wordt geregeld door de ministeriële richtlijn MFO 2 van 13 april 2012. Om een beroep te kunnen doen op versterking, moet een politiezone eerst minimum 12 % van haar eigen beschikbare capaciteit inzetten (de ontvankelijkheidsdrempel). Los van het HyCap-mechanisme hebben zones vaak nog vrijwillige onderlinge afspraken voor het leveren van versterking.

#### *Interventiekorps (CIK)*

Het Interventiekorps (CIK) is de niet-gespecialiseerde interventiereserve van de federale politie. Het CIK telt 630 leden: 450 gedeconcentreerd in de provincies, 130 voor de federale interventiereserve voor niet voorzienbare gebeurtenissen (FERES) en 50 voor bewakingsopdrachten van ambassades en internationale instellingen. Beide laatste groepen zijn gestationeerd in Brussel. De eerste opdracht van het CIK is de handhaving van de openbare orde. Die wordt geregeld door ministeriële omzendbrief GPI 44ter<sup>3</sup>. Op deze manier zou de beschikbare capaciteit van het CIK in de provincies de inzet van HyCap moeten verminderen. Als er geen ordehandhavingstaken zijn, wordt het CIK ingeschakeld ter ondersteuning van de uitvoering van een lokaal of het nationaal veiligheidsplan. Opdrachten van nationaal belang hebben steeds voorrang op de provinciale of lokale opdrachten.

#### *Coördinatie- en steundirecties (CSD)*

De federale politie heeft per gerechtelijk arrondissement een gedeconcentreerde coördinatie- en steundirectie, onder leiding van een bestuurlijk directeur-coördinator (DirCo). Sinds 1 april 2014 telt België nog twaalf gerechtelijke arrondissementen, die grotendeels samenvallen met de provincies. Politiezones moeten de versterking en de gespecialiseerde middelen die ze nodig denken te hebben, aanvragen via de DirCo van hun arrondissement. Hij moet zorgen voor een optimale inzet van de steuncapaciteit binnen zijn arrondissement.

---

3 Ministeriële omzendbrief GPI 44ter van 14 januari 2010 – richtlijnen betreffende het Interventiekorps.

Dit omvat o.m. de coördinatie van het HyCap-mechanisme en de dagelijkse operationele aansturing van het CIK. De MFO<sub>2</sub> en de GPI<sub>44</sub>ter vormen hierbij de belangrijkste richtlijn.

#### *Gespecialiseerde steun*

De directie Hondensteun levert hondenteams voor de opsporing van drugs, levende of overleden personen, brandversnellers of explosieven. De directie Luchtsteun wordt voornamelijk gevraagd beelden (infrarood, dag- en nachtcamera...) te maken vanuit een helikopter. De directie Openbare Veiligheid biedt in hoofdzaak gespecialiseerde middelen voor het beheer van evenementen waarbij gevaarlijke of gewelddadige situaties worden verwacht: o.a. agenten in 'robocop'-uitrusting, pelotons politie te paard, arrestatieteams, sproeiwagens, traangas, gepantserde wagens, Friese ruiters. Daarnaast kunnen zones ook een beroep doen op patrouilles politie te paard van de directie Openbare Veiligheid in het kader van hun zonaal veiligheidsbeleid.

De directie Bescherming (DAP) bestaat uit de veiligheidsdetachementen van het koninklijk paleis en van het militaire hoofdkwartier van de NAVO (SHAPE). Ze komt niet aan bod in deze audit.

#### *Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie (DAO)*

De directie van de operaties inzake bestuurlijke politie (DAO) coördineert de steunverlening in het kader van de openbare ordehandhaving op nationaal vlak. Ze heeft de klok rond een permanentie en regelt de steunvragen die een DirCo niet binnen zijn eigen arrondissement kan beantwoorden (vragen om gespecialiseerde steun en wanneer er een beroep moet worden gedaan op het CIK of HyCap uit andere arrondissementen). De DAO houdt ook het overzicht bij van alle andere steunvragen: zo kan ze al toegekende steun heroriënteren om supralokale of niet voorzienbare problemen aan te pakken. De DAO stuurt daarom ook FERES operationeel aan.

#### *Verbindingswegen*

De Luchtvaartpolitie (LPA), de Scheepvaartpolitie (SPN), de Spoorwegpolitie (SPC) en de Wegpolitie (DAH) verzekeren alle politieopdrachten – waaronder ordehandhaving – op hun eigen prioritaire actieterrein. Daarnaast leveren ze vanuit hun specialiteit steun aan de lokale politie. Ze zijn gedeconcentreerd georganiseerd in de (lucht)havens, de belangrijke stations, en volgens provinciale verkeerseenheden. De steunverlening aan de zones verloopt via de DirCo's.

#### *Speciale eenheden*

De speciale eenheden vormen geen voorwerp van deze audit. Ze maken deel uit van de federale gerechtelijke politie en worden ingezet om levensbedreigende situaties op te lossen zoals gijzelingen, ontvoeringen of de aanpak van verschanste, vaak gewapende personen.

### **1.1.3 Context**

De audit vond plaats in een periode van hervormingen bij de federale politie. In dit verslag wordt dan ook vaak verwezen naar de huidige en vroegere hervormingsoperaties. Onderstaande tijdslijn situeert enkele voor de audit relevante contextfactoren.

Figuur 2 – Tijdslijn van politiehervormingen en context



## 1.2 Audit

### 1.2.1 Onderzoeksvragen en methode

De federale politie heeft ambitieuze doelstellingen op het vlak van steunverlening. In haar Opdrachtbrief 2012-2016 engageert de commissaris-generaal zich ertoe de dienstverlening te professionaliseren, met als een van de beoogde beleidseffecten dat de lokale politiediensten tevreden zijn over de steun en de samenwerking. Ook zou de dienstverlening efficiënter moeten worden. De federale politie wil bereiken dat zij algemeen wordt erkend en herkend als een professionele en betrouwbare dienstverlener.

De centrale probleemstelling van de audit is dan ook:

‘Is de federale politie een professionele dienstverlener op het vlak van steunverlening aan de lokale zones bij de handhaving van de openbare orde?’

Deze probleemstelling werd vertaald in onderstaande vragen:

1. Organiseert de federale politie de steun op een doelgerichte manier?
2. Is er een duidelijke taakverdeling en een effectieve coördinatie tussen de verschillende betrokken diensten van de federale politie en tussen de federale en de lokale politie?
3. Is de federale politie een klantgerichte dienstverlener van steun bij de handhaving van de openbare orde?
4. Beschikt de federale politie over gepaste beheersinstrumenten om de kwantiteit en de kwaliteit van de steun te bewaken?

Het normenkader van deze audit is gebaseerd op het Nationaal Veiligheidsplan 2012-2015, de opdrachtbrief van de commissaris-generaal 2012-2016, het optimalisatieplan van de politie, de toepasselijke regelgeving, de onderzoeken van het Comité P uit de periode 2002-2004 over het ‘Steunaanbod van de federale component aan de lokale component van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ en op algemene normen van goed beheer.

De volgende auditmethoden werden gehanteerd: documentanalyse, interviews met leidinggevend en medewerkers uit de federale en lokale politie, plaatsbezoeken aan vijf coördinatie- en steundirecties met telkens een interview met de DirCo (twee in Vlaanderen, twee in Wallonië, en één in Brussel) en analyse van cijfermateriaal.

### 1.2.2 Procedure

12 november 2014	Aankondiging van de audit bij de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en bij de commissaris-generaal van de federale politie
December 2014 – juli 2015	Uitvoering van de audit
3 februari 2016	Verzending van het voorontwerp van verslag ter commentaar aan de federale politie
2 maart 2016	Antwoord van de federale politie. De federale politie antwoordt dat de audit op een zeer gedegen wijze werd uitgevoerd en dat ze geen opmerkingen op de bevindingen formuleert. Ze kan zich volledig vinden in de voorlopige conclusies en aanbevelingen.
23 maart 2016	Verzending van het ontwerpverslag ter commentaar aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken
19 mei 2016	Antwoord van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken (zie hoofdstuk 7). Het antwoord is integraal opgenomen als bijlage bij dit verslag

## Hoofdstuk 2

# Strategische aansturing

Het Rekenhof ging na of er in de plannen op de verschillende niveaus en bij de verschillende diensten van de federale politie, duidelijke en consistente doelstellingen over steunverlening in het kader van ordehandhaving worden geformuleerd, en of de realisatie ervan systematisch wordt opgevolgd.

### 2.1 Veiligheidsplannen en beleidsnota's

#### 2.1.1 Doelstellingen

De ministers van Justitie en Binnenlandse zaken sturen op basis van het vierjaarlijkse Nationaal Veiligheidsplan (NVP) gezamenlijk de geïntegreerde politie aan (artikel 4 WGP). Dit NVP zou telkens moeten passen binnen een ruimere Kadernota Integrale Veiligheid, maar die overkoepelende visie voor de verschillende actoren in het veiligheidsbeleid is na 2004 niet meer opgemaakt<sup>4</sup>. Het NVP bevat twee delen: enerzijds de beleidsopties voor de geïntegreerde politie en anderzijds de strategie van de federale politie. Het moet een globale en geïntegreerde aanpak van de veiligheid en de samenhang van het optreden van de politiediensten waarborgen. De politiezones van hun kant moeten een zonaal veiligheidsplan (ZVP) opstellen waarbij ze rekening moeten houden met de krachtlijnen en prioriteiten van het NVP. De DirCo speelt in deze afstemming een belangrijke rol.

Het NVP 2012-2015 beoogt een beter geïntegreerde werking van de twee politieniveaus en stelt volgende doelen voorop voor de steunverlening aan de zones:

- de kwaliteit en de kwantiteit van het aanbod van de federale politie verzekeren, zowel voor de niet-gespecialiseerde als voor de gespecialiseerde steun;
- het volledige steunaanbod integreren en afstemmen op de vraag van de klant;
- MFO<sub>2</sub> herwerken met het op een evenwichtige inzet van HyCap;
- de samenwerking van de gedeconcentreerde entiteiten met de lokale politie via de DirCo verbeteren.

De krachtlijnen voor de operationele steun van de federale politie in de beleidsnota's van de ministers van Binnenlandse Zaken van de laatste tien jaar (2005-2015) liggen in lijn met die van het NVP. De doelstellingen van het NVP en de beleidsnota's zijn echter algemeen geformuleerd: buiten het aantal aan te werven krachten, bevatten ze weinig streefcijfers en -data. De doelstellingen in de beleidsnota's worden van jaar tot jaar overgenomen zonder dat gaandeweg melding wordt gemaakt van de geboekte vooruitgang, de bereikte resultaten en de effecten van het gevoerde beleid. Noch het NVP noch de begroting bieden overigens inzicht in de manier waarop de middelen voor de steunverlening worden toegewezen.

<sup>4</sup> De kadernota is wettelijk opgelegd door de zesde staatshervorming (artikel 11 bis bijzondere wet van 8 augustus 1980). Zie ook artikel 7 van het samenwerkingsakkoord van 7 januari 2014 tussen de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid.

### 2.1.2 Opvolging

Bij de bespreking van de krachtlijnen van het NVP 2012-2015 in het parlement stelden de ministers dat de vele soorten plannen die op de diverse niveaus worden opgesteld een coherent geheel zouden moeten vormen en dat er werk zou moeten worden gemaakt van een performant monitoringsysteem<sup>5</sup>. Het Rekenhof stelt vast dat dit proces loopt, maar nog niet is gefinaliseerd.

Zowel de federale politieraad<sup>6</sup> als de federale politie<sup>7</sup> kreeg de opdracht het NVP te evalueren. Al vanaf de introductie van het NVP in 2001 ontwikkelde de federale politie opvolgings- en meetsystemen, zowel voor het NVP als voor de eigen werking, maar over de resultaten werd extern niet gerapporteerd. In zijn beleidsnota voor 2012 kondigde de minister van Binnenlandse Zaken een versterkte evaluatiemethode aan voor het NVP 2012-2015, met objectieve indicatoren en verschillende boordtabellen. Er zouden een jaarlijkse opvolging en een tweejaarlijkse tussentijdse evaluatie komen.

Na de aanstelling van de nieuwe commissaris-generaal op 1 maart 2012 startte de federale politie met een nieuwe aanpak voor de opvolging van het NVP. De commissaris-generaal besliste de opvolging van het lopende NVP – bij de opmaak ervan was zij niet betrokken – gescheiden te houden van de opvolging van haar opdrachtbrief en van het optimalisatieplan (zie volgend punt). De opvolging van het NVP wordt beperkt tot twee strategische doelstellingen. Die fungeren als een soort ‘proeftuin’ voor de grondige opvolging van het volgende NVP. De doelstellingen uit het NVP over de steunverlening worden niet opgevolgd. Tegen 2017 zou de evaluatie van de twee gekozen doelstellingen van het NVP 2012-2015 (m.n. bijdrage voor de prioritare criminaliteitsfenomenen en het wegverkeer) voltooid moeten zijn. Dat betekent dat er geen volledige evaluatie van het NVP 2012-2015 zal zijn als basis voor de opmaak van het volgende NVP (2016-2019).

Voor de zonale veiligheidsplannen (ZVP's) bestaan geen rapporterings-, opvolgings- en evaluatieverplichtingen. Sommige zones namen wel ad hoc initiatieven maar door de autonomie van de zones is er voor hen geen gestandaardiseerd prestatiemeetsysteem. Daardoor kan de uitvoering van de ZVP's centraal niet worden opgevolgd.

## 2.2 Federale politie: opdrachtbrieven en optimalisatieplan

### 2.2.1 Doelstellingen

In haar opdrachtbrief (2012 -2016) legt de commissaris-generaal de doelstellingen voor de federale politie vast in lijn met het NVP. Daarnaast hebben de minister van Binnenlandse zaken en de federale politie een optimalisatieplan<sup>8</sup> opgezet om, in aansluiting met eerdere hervormingen, de doeltreffendheid en de modernisering van de politie op te voeren en de operationele capaciteit, de beschikbaarheid en de kwaliteit van de prestaties van de politiediensten te verhogen. Het plan omvat 27 doelstellingen die alle aspecten van de werking omvatten (o.a. organisatie van de centrale diensten en van het gedeconcentreerde niveau,

<sup>5</sup> Verslag over de gedachtwisseling over het Nationaal Veiligheidsplan 2012-2015, *Parl. St.Kamer*, 25 juli 2012, DOC 53 2393/001, p. 6.

<sup>6</sup> Artikel 7 WGP. Zie o.a. evaluatieverslag 10 jaar politiehervorming van de Federale Politieraad.

<sup>7</sup> Artikel 2 van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie.

<sup>8</sup> Geconcretiseerd in de wet van 26 maart 2014 houdende optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten.



kerntakendebat, opleiding, personeel, logistiek, financiën, ICT), inclusief de steunverlening. Het optimalisatieplan en de opdrachtbrief van de commissaris-generaal passen in eenzelfde visie op de federale politie.

De strategische en transversale doelstellingen uit de opdrachtbrief worden geconcretiseerd in operationele doelstellingen in een jaarlijks operationeel plan. Ze slaan zowel op de realisatie van een aantal strategische projecten als op de reguliere werking van de federale politie. Voor elke strategische doelstelling worden de beoogde beleidseffecten beschreven.

De drie centrale doelstellingen in de opdrachtbrief van de commissaris-generaal zijn: dienstverlening (waaronder steun), meerwaarde en wendbare organisatie. De beoogde beleidseffecten voor de professionalisering van de dienstverlening zijn de tevredenheid van de burgers over de politiezorg en van de lokale politiediensten over de steun en de samenwerking. Tabel 3 toont de doelstellingen die te maken hebben met de steunverlening, samen met de geplande aanpak en timing.

**Tabel 3** – Doelstellingen i.v.m. steunverlening

Doelstelling	Aanpak	Timing
De dienstverlening van de federale politie beter afstemmen op de behoeften van de externe en interne gebruikers	De taakinvulling en de rol van de DirCo's evalueren op basis van de actuele vraag naar ondersteuning vanuit de lokale politiediensten en de gedeconcentreerde entiteiten van de federale politie	april 2013
De dienstverlening van de federale politie efficiënter maken	De taakinvulling en de rol van de gedeconcentreerde directies bestuurlijke politie evalueren op basis van de actuele vraag naar ondersteuning vanuit de lokale politiediensten en de gedeconcentreerde entiteiten van de federale politie	april 2013
De operationele inzet verhogen en innovatie daarbij stimuleren	Gerichter reageren op verzoeken tot ondersteuning van de lokale politiezones	

*Bron: opdrachtbrief van de commissaris-generaal 2012-2016*

Deze doelstellingen zijn concreet, maar slechts beperkt meetbaar geformuleerd. Er zijn nog geen indicatoren bepaald. De diensten van de commissaris-generaal wijzen erop dat indicatoren en streefcijfers geleidelijk moeten worden ingevoerd omdat het tijd vraagt voldoende draagvlak binnen de organisatie te creëren om met SMART-doelstellingen te werken. Naast het ontbreken van meetbare doelstellingen wordt in de opdrachtbrieven geen verband gelegd tussen de doelstellingen en de in te zetten middelen.

In navolging van de opdrachtbrief van de commissaris-generaal moeten alle directeurs binnen de federale politie een eigen opdrachtbrief opstellen. Die werkwijze verzekert een volledige en conforme afstemming en laat de commissaris-generaal toe de organisatie op hoofdlijnen aan te sturen. Alle opdrachtbrieven volgen dezelfde structuur en worden door de commissaris-generaal gevalideerd.

De opdrachtbrief (2013-2017) van de directeur-generaal van de DGA focust op een verbetering van de kwalitatieve en kwantitatieve (vraaggerichte) dienstverlening aan de lokale politie en de verhoging van de zichtbaarheid en de aanspreekbaarheid van de diensten en medewerkers. Er worden strategische seminars georganiseerd om de opdrachtbrieven en plannen van de diensten op te volgen. De opdrachtbrieven van de directies binnen de DGA – geënt op die van de directeur-generaal – moesten in de loop van 2015 worden voltooid en gevalideerd.

De operationeel gerichte diensten binnen de DGA vinden een periode van vier jaar voor een opdrachtbrief relatief lang, rekening houdend met de snelle evoluties die zich in het politielandschap kunnen voordoen. Ze wezen tijdens de audit ook op de opeenvolgende reorganisaties waardoor er onvoldoende stabiliteit is in de organisatie om doelstellingen te bepalen op langere termijn. Volgens deze diensten is de grootste uitdaging voldoende flexibel te kunnen zijn.

Ook de DirCo's moeten een opdrachtbrief opstellen. Ze hadden in opdracht van de commissaris-generaal al een opdrachtbrief 2012-2016 opgesteld, maar moesten een nieuwe opmaken ten gevolge van de optimalisering en de schaalvergroting van de arrondissementen. De nieuwe opdrachtbrieven van de DirCo's moesten klaar zijn in september 2015.

Om de doelstellingen uit het NVP, de opdrachtbrief van de commissaris-generaal en het optimalisatieplan, en de daarvoor noodzakelijke cultuurverandering te realiseren, werd *We change* uitgetekend, een veranderingstraject voor het centrale en het provinciale niveau. Het traject is gestart in april 2014 en loopt over drie jaar. De projecten die voor de steunverlening relevant zijn, moeten uitmonden in een voorstel per provincie voor een gedeconcentreerd dienstenaanbod. Dat voorstel moet aangeven welke functionaliteiten op gedeconcentreerd niveau essentieel zijn en hoe die afgestemd zijn op de vraag, en een overzicht bieden van het centrale dienstenaanbod ter ondersteuning.

### 2.2.2 Opvolging

De federale politie erkent het belang van informatie-, meet- en opvolgingssystemen. Ze erkent dat die de organisatie transparant maken en het mogelijk maken verantwoording af te leggen over de activiteiten, de resultaten en effecten ervan. Toch waren er in de praktijk binnen de politie nog maar weinig voorbeelden van.

De federale politie heeft de ambitie tegen 2017 alle opdrachtbrieven en plannen, inclusief het NVP, met dezelfde methode en binnen hetzelfde kader te kunnen opvolgen in een management informatiesysteem (MIS). De ambitie van dit project uit *We change* is evenwel ruimer: via dit systeem zouden ook de operationele processen en de ondersteunende processen moeten kunnen worden opgevolgd. De federale politie moet echter nog voor al deze aspecten bepalen wat zij wil weten en hoe dit moet worden geoperationaliseerd in meetbare indicatoren. Dat vraagt een cultuurverandering, vooral de wil om meer resultaatgericht te werken, niet enkel op het federale maar ook op het lokale niveau. Er is minstens eenvormigheid in definities en standaarden nodig. Bovendien zijn er nieuwe hardware (server, netwerk) en software nodig, waarvoor de middelen nog niet zijn toegekend. Het is weinig waarschijnlijk dat de deadline (2017) kan worden gehaald.

Tegen 2013 had een volledig meetplan uitgewerkt moeten zijn om de realisatie van de operationele doelstellingen uit de opdrachtbrieven systematisch te monitoren. Het meetplan is er echter nog niet omdat de opvolging van het optimalisatieplan zelf voorrang kreeg.

Dit betekent echter niet dat de commissaris-generaal en het directiecomité geen informatie ontvangen over de realisatie van de verschillende plannen. De oude opvolgingstool in Excel waarin de directeurs moeten rapporteren in welke mate de doelstellingen waartoe ze moeten bijdragen, zijn gerealiseerd, is nog aanwezig. De dienst Beleidsondersteuning werkt aan twee nieuwe stuurborden: een voor de projecten van *We change* en een voor het optimalisatieplan. Doel is in 2017 over een geïntegreerd stuurbord voor de federale politie te beschikken. De federale politie kon alsnog geen informatie bezorgen over de mate van realisatie van de doelstellingen i.v.m. steunverlening uit de opdrachtbrief van de commissaris-generaal.



## Hoofdstuk 3

# Taakverdeling en coördinatie

Om de openbare orde bij grote evenementen te handhaven, moeten de diensten van de geïntegreerde politie vlot samenwerken op centraal, arrondissementeel en lokaal niveau. Het Rekenhof ging na of er een duidelijke taakverdeling en effectieve coördinatie is tussen de betrokken diensten van de federale politie en tussen de federale en de lokale politie.

### 3.1 DirCo als spilfiguur in de arrondissementen

De federale politie heeft per gerechtelijk arrondissement een gedeconcentreerde coördinatie- en steundirectie, onder leiding van een bestuurlijk directeur-coördinator (DirCo). Tot de hervorming in 2006 stonden de DirCo's onder het gezag van de directeur van de Algemene Directie Bestuurlijke Politie (DGA). Sindsdien worden ze rechtstreeks aangestuurd door de commissaris-generaal, om hun positie en het gedeconcentreerde niveau te versterken.

De DirCo's vervullen een belangrijke rol in de realisatie van de doelstellingen i.v.m. steunverlening uit de opdrachtbrief van de commissaris-generaal. Ze beschikken daarover echter over te weinig bevoegdheden en middelen. Dat wijst op een knelpunt in de geïntegreerde werking.

De bevoegdheden en middelen van de DirCo's zijn dan ook een van de aandachtspunten in het optimalisatieplan. Dat legt o.m. normen op voor de invulling van het organigram en personeelsplan van de gedeconcentreerde coördinatie- en steundirecties. Daarbij mocht de dienstverlening na de schaalvergroting van de arrondissementen uit 2014 niet lager liggen dan voorheen. Opvallend hierbij is dat de tevoren bestaande capaciteit in grote mate de nieuwe bezetting bepaalde, omdat er geen cijfers waren over de werkelijke werklust. Ook werden weinig of geen kwalitatieve normen vooropgesteld: uitgangspunt was dat een bepaald aantal FTE per opdracht op zichzelf tot de vereiste kwaliteit zou leiden. De nieuwe organigrammen en personeelsplannen zijn klaar<sup>9</sup>. De invulling ervan eist echter een lang traject, gelet op de geplande mobiliteitsrondes, de wervingsstop en de statutaire rechten van de huidige werknemers van de coördinatie- en steundirecties.

#### 3.1.1 Samenwerking met de directies van de verbindingswegen (DGA)

De MFO<sub>2</sub> bepaalt dat de DirCo moet zorgen voor een optimale inzet van de wegpolitie, de spoorwegpolitie, de luchtvaartpolitie en de scheepvaartpolitie, rekening houdend met hun specialisme en hun werklust op hun prioritaire actieterreinen. De DirCo heeft echter geen hiërarchisch gezag over de directies van de verbindingswegen. Die ressorteren immers onder de DGA. Ze bepalen zelf hun prioriteiten en de DirCo heeft geen zicht op hun taakuitvoering buiten de steun die ze via hem leveren. Hij is bijgevolg aangewezen op overtuigingskracht en overleg om deze diensten in te zetten voor steunverlening aan de zones.

<sup>9</sup> Koninklijk besluit van 27 oktober 2015 tot vaststelling van de personeelsformatie van de federale politie (OT<sub>3</sub>).

In de praktijk weigeren de directies van de verbindingswegen heel wat vragen van de DirCo's omdat ze naast hun werk op hun prioritaire actieterreinen weinig capaciteit over hebben. Deze krapte wordt ook geïllustreerd door discussies over de afbakening van bevoegdheden tussen federale politie en lokale politie in stations, zeehavens en kanalen. Zo moet de spoorwegpolitie de basispolitiezorg in de tien grootste stations voor haar rekening nemen, maar in de praktijk komt de lokale politie vaak eerst ter plaatse. Bij voetbalwedstrijden kan de wegpolitie de meest geschikte dienst zijn voor de begeleiding van bussen maar die weigert soms wegens 'geen tijd/capaciteit'. De steunverlening komt dus geregeld in het gedrang.

Om de positie van de DirCo in deze discussies te versterken, had de federale politie er in de aanloop naar de optimalisatiewet voor gekozen de weg-, spoorweg-, lucht- en scheepvaartpolitie onder te brengen bij de DirCo, omdat ze ook provinciaal zijn georganiseerd. Die keuze was ook ingegeven door de aanbevelingen van het Comité P en de standpunten van de zones. In het interne en politieke debat dat volgde primeerden uiteindelijk de argumenten van de specificiteit van het ingezette materiaal, de taken en het actieterrein boven die van lokale inbedding en aansturing. De diensten bleven daardoor bij de DGA. Als compromis zouden de DirCo's een 'trekkingsrecht' krijgen op een gedeelte van de capaciteit ervan. Dit 'trekkingsrecht' werd vermeld in het wetsontwerp<sup>10</sup>, maar heeft de uiteindelijke wettekst niet gehaald. Het idee leeft echter nog steeds en binnen de federale politie wordt de discussie nog gevoerd, o.a. over de bepaling van de gereserveerde capaciteit voor steun, het onderscheid eigen taken – steunopdrachten, inzetvoorwaarden, procedures enzovoort.

Onderling verschillen de DirCo's ook van mening over het trekkingsrecht. Sommigen zijn voorstander, anderen verkiezen de gevraagde steun in onderling overleg af te spreken. De vrees bestaat dat bij opgelegde steunquota de directies van de verbindingswegen niet meer geneigd zullen zijn meer te leveren dan de quota als dat nodig zou zijn. Sommige DirCo's proberen als alternatief de weg-, spoorweg-, lucht- en scheepvaartpolitie meer en anders bij het provinciale veiligheidsbeleid en -overleg te betrekken. Als ze mee de provinciale beleidsprioriteiten ondersteunen, worden ze aldus een volwaardige partner in de geïntegreerde werking i.p.v. uitsluitend steunverlener.

### **3.1.2 Samenwerking met de lokale politie in het kader van het HyCap-mechanisme**

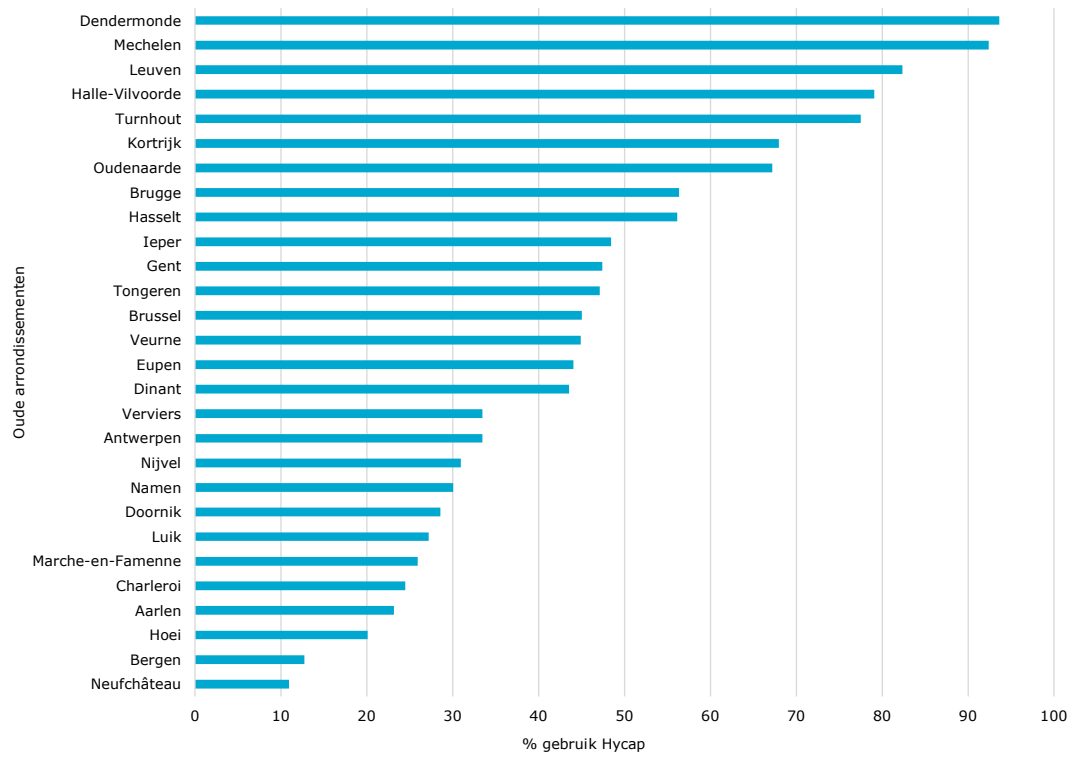
De DirCo moet er binnen zijn arrondissement over waken dat alle zones versterking leveren volgens de verplichtingen uit de MFO<sub>2</sub>, via de zogenoemde gehypotheceerde capaciteit (HyCap). Hij moet hierover via een maandelijks en een jaarlijks overzicht verantwoording afleggen aan de zones en aan de DAO.

Uit de figuren 3 en 4 blijkt dat de HyCap in 2014 ongelijk verdeeld is, zowel tussen (figuur 3) als binnen (figuur 4) de arrondissementen. In de meeste arrondissementen blijven alle zones onder het maximum van wat ze moeten leveren, maar in een aantal andere gaan sommige zones over de 100 %. Alle zones moeten een bepaalde capaciteit beschikbaar houden, maar er is geen minimale steun bepaald die daadwerkelijk moet worden geleverd. In 2014 werd ongeveer 50 % van de maximaal beschikbare steun effectief verleend (355.310 uren gele-

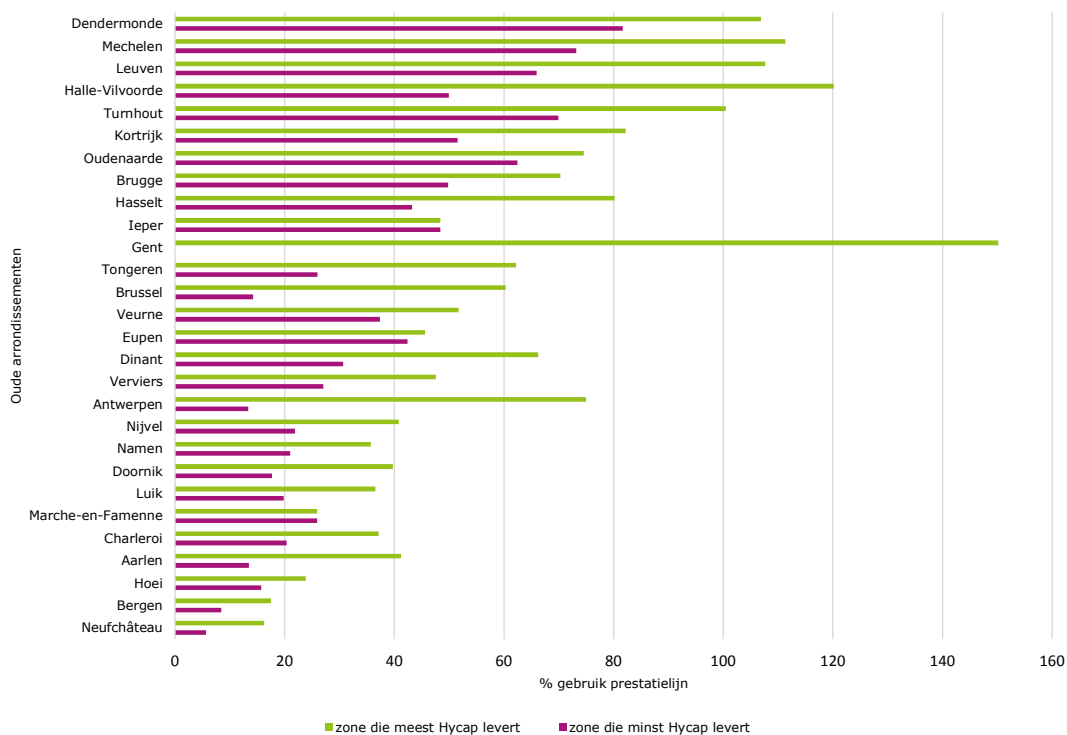
<sup>10</sup> Wetsontwerp houdende optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten en tot wijziging van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, Memorie van toelichting, *Parl. St. Kamer*, 17 februari 2014, DOC 53 3375/001, p. 8 e.v.

verde HyCap op een totaal van 717.379 uren). Bepaalde zones leveren dan ook nauwelijks HyCap-steun aan andere zones.

**Figuur 3 – Gemiddelde levering van HyCap in 2014 per (oud) arrondissement**



**Figuur 4 – Politiezone met minste en meeste levering van Hycap in 2014 binnen elk (oud) arrondissement**



Bron: Rekenhof op basis van gegevens van de DAO (prestatielijn 2014)

De ongelijkheid wordt in belangrijke mate verklaard door contextfactoren (bijvoorbeeld aantal evenementen). HyCap wordt het meest gevraagd in de Vlaamse en Brusselse zones. De geleverde HyCap komt ook vooral uit Vlaanderen door de nabijheid en de taal.

Sommige zones voelen zich benadeeld omdat ze meer moeten leveren dan dat ze afnemen, bijvoorbeeld omdat ze nooit met betogingen worden geconfronteerd, of omdat ze nooit meer dan het minimum van 12 % eigen inzet nodig hebben en daardoor geen beroep kunnen doen op versterking. De capaciteit die de lokale korpsen ter beschikking moeten stellen kost hun manschappen en geld en gaat mogelijk in tegen de lokale prioriteiten. Bovendien starten alle zones elk jaar met een nieuwe prestatielijn Hycap en wordt geen rekening gehouden met zones die in de voorbije jaren veel HyCap hebben geleverd.

Alle zones ontvangen een federale dotatie maar niet alle zones leveren evenveel HyCap. Deze ongelijkheid stelt de KUL-norm ter discussie. De nood aan een herziening van deze norm werd meermaals erkend, o.a. door de socio-economische wijzigingen sinds 2002. Een aanpassing werd telkens uitgesteld. Ook de huidige regering heeft beslist niet aan de KUL-norm te raken<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Beleidsverklaring, verslag, *Parl. St.Kamer*, 19 december 2014, DOC 54 0020/056, p. 44.



De DirCo heeft de opdracht binnen deze context de evenwichten te bewaren in zijn arrondissement. Elke DirCo heeft hiervoor zijn eigen systeem en beleid, o.m. via protocollen tussen de zones en afspraken met de DAO. Zo kan de DAO zones die binnen het arrondissement minder HyCap leveren, inzetten bij Eurotops of leveren grote zones HyCap aan de omliggende gemeenten en compenseren de kleine zones dat door andere steun (bijvoorbeeld patrouilles, verkeer) te verlenen in de stad. De schaalvergroting van de arrondissementen moet de coördinatie van HyCap vergemakkelijken, maar op korte termijn blijven er discrepanties bestaan. Zo blijft de belasting van de verschillende zones in de provincie Antwerpen nog steeds uiteenlopend, ondanks de samenvoeging van de oude arrondissementen Antwerpen, Mechelen en Turnhout. Vanaf 2016 zal een systeem worden opgestart om dit gelijk te schakelen. Om het globale overzicht te kunnen bewaren vragen de DirCo's ook een betere planning voor weerkerende evenementen die een voorzienbare HyCap-inzet buiten het arrondissement vragen, zoals de Europese tops en culturele en sportieve evenementen.

De MFO<sub>2</sub> bepaalt dat zones formeel kunnen weigeren HyCap te leveren. In de praktijk probeert de DirCo dat zoveel mogelijk te vermijden door in overleg naar een alternatief te zoeken, bijvoorbeeld door HyCap te vragen aan zones die capaciteit beschikbaar hebben en de zone die weigerde een volgende keer (meer) te laten leveren. Toch registreerde de DAO in 2014 149 weigeringen. Cipersstakingen in gevangenissen veroorzaken telkens een probleem voor het leveren van HyCap. Sommige burgemeesters zijn van oordeel dat de frequentie van oproepen om stakende cipers te vervangen, de kerntaken van de zonale politie in het gedrang brengt en niet tot het takenpakket van de politie behoort. Zij weigeren systematisch HyCap te leveren. Als HyCap wordt geweigerd moet de federale politie uiteindelijk deze taken op zich nemen. Dit probleem vraagt om een structurele oplossing. Ook tijdens de piekmomenten in de zomermaanden – met meer culturele en sportieve evenementen in combinatie met het verhoogde aantal politiemensen met vakantie – zien politiezones de eigen basispolitietaken in het gedrang komen en krijgen ze het moeilijk om in te gaan op externe steunaanvragen, waardoor ze HyCap weigeren.

De DirCo's van hun kant zijn van oordeel dat de politiezones het argument dat 'de eigen opdrachten niet in gevaar mogen komen', soms vrij ruim hanteren.

De minister van Binnenlandse Zaken beschikt over wettelijke instrumenten om de inzet van HyCap af te dwingen, maar die worden in de praktijk niet toegepast. Zo kan hij de federale dotatie aan de politiezones verminderen. Dat zou op tegenstand van de betrokken bestuurlijk verantwoordelijken stoten, maar is ook technisch-boekhoudkundig niet uitgewerkt: de federale dotatie geldt immers voor heel wat politie-opdrachten, waaruit de levering van steun moeilijk kan worden geïsoleerd. Daarnaast zou de minister politie kunnen 'vorderen', maar dat gebeurt niet.

Een alternatief kan een (financiële) incentive zijn voor de zones die wel vlot HyCap leveren. De MFO<sub>2</sub>-werkgroep moet daarvoor oplossingen vinden waarvoor een draagvlak bestaat zodat de nodige beslissingen worden genomen. Dit proces loopt.

De afstemming tussen het federale en het lokale niveau gebeurt ook via de HyCap-trainingen die de DirCo organiseert. De trainingen hebben tot doel dat de politiediensten voor de openbare ordehandhaving vanuit eenzelfde basisfilosofie (actiemodi, tactieken en technieken en een gelijkwaardige uitrusting) opereren. Het gemeenschappelijk referentiekader

hiervoor is 'het genegotieerd beheer van de publieke ruimte' (GBPR), dit is de filosofie dat bij ordehandhaving maximaal de kaart van het overleg moet worden getrokken en het gebruik van dwang en geweld zo lang mogelijk wordt uitgesteld<sup>12</sup>. De regelgeving vermeldt expliciet dat de DirCo bij de organisatie van de training ook rekening moet houden met de diverse interne en externe evaluatierapporten<sup>13</sup> en de lessen getrokken uit vorige opdrachten.

Op het terrein merken de HyCap-afnemers echter dat het trainingsniveau verschilt en dat de eenheid en uniformiteit niet altijd gegarandeerd zijn. Ook blijkt dat de diverse personeelsleden verschillende kledijvoorschriften in acht nemen (die vaak niet stroken met de bijlage A van de MFO<sub>2</sub>), waardoor de pelotonscommandant wordt geconfronteerd met een verscheidenheid aan sectieleden in diverse kledij<sup>14</sup>.

Op vlak van training en uitrusting kan de DirCo overigens enkel opvolgen en stimuleren, zonder hefboomen om medewerking van zones te kunnen afdwingen. Vooral voor de kleine zones is het ook niet eenvoudig binnen hun beschikbare capaciteit ervoor te zorgen dat voldoende politiepersoneel de noodzakelijke trainingen voor de handhaving van de openbare orde hebben gevolgd. Dat versterkt ongelijkheid tussen de zones: politiepersoneel van zones die voldoende (kunnen) investeren in opleiding en uitrusting wordt meer ingezet voor risicovolle ordediensten dan personeel van zones die hun verantwoordelijkheid op dit vlak niet nemen of niet over voldoende capaciteit voor training beschikken.

De Algemene Inspectie plande in 2015 ook een onderzoek over hoe de opleiding en training van HyCap conform de MFO-2 worden georganiseerd en in welke mate HyCap-personeelsleden beschikken over een aangepaste uitrusting.

### 3.1.3 Belang van overleg

Om tot de nodige afstemming en samenwerking te komen met de andere eenheden van de federale politie en met de autonome zones, is de DirCo aangewezen op overleg. Er bestaat een breed gamma aan overlegfora: (in)formeel, (niet-) gereguleerd, vast of occasioneel. Enkele belangrijke overlegfora zijn wettelijk geregeld: zo wordt in de zonale veiligheidsraden de steun van de federale politie besproken. De DirCo moet er o.a. voor zorgen dat de zonale veiligheidsplannen en het nationaal veiligheidsplan op elkaar zijn afgestemd. Daarnaast zijn er vergaderingen met de korpschefs voor overleg of informatie-uitwisseling, waarop ook de weg-, spoorweg-, lucht- en scheepvaartpolitie worden uitgenodigd.

De organisatie en frequentie van deze fora verschillen per arrondissement, bv. naargelang van de initiatieven van de DirCo en de grootte van het arrondissement en het aantal zones. Ook bestaan tal van thematische netwerken, bv. voor politiemensen die als pelotonscommandant kunnen worden ingezet. In elk arrondissement overleggen de operationele secretariaten van de DirCo's en de operationele verantwoordelijken van de korpsen geregeld; ze volgen o.m. de inzet van het CIK op en evalueren de voorbije gezamenlijke acties. Als

<sup>12</sup> Beschreven in de rondzendbrief CP<sub>4</sub> van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, en in de ministeriële omzendbrief OOP 41 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen.

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld die van de Algemene Inspectie van de Federale en van de Lokale Politie, het Comité P enz.

<sup>14</sup> Zie ook het rapport van het Comité P 'Uitrusting van politietroepen die worden ingezet voor opdrachten van genegotieerd beheer van de publieke ruimte' (2015).

verantwoordelijke voor de ordehandhaving in zijn arrondissement zou de DirCo ook zicht moeten hebben op alle steunafspraken tussen de zones onderling, maar dit is (nog) niet overal het geval.

Naast de afstemming met zones en bestuurlijk verantwoordelijken is er ook afstemming op het provinciale niveau. De samenwerking van de DirCo's met de gouverneurs in het provinciaal veiligheidsoverleg kan verschillen per provincie naargelang van de beleidsvisie van de betrokken gouverneur op veiligheid<sup>15</sup>.

De schaalvergroting van de arrondissementen tot provinciaal niveau zou tot synergieën moeten leiden, bijvoorbeeld een gemakkelijkere organisatie van HyCap. Anderzijds bemoeilijkt de schaalvergroting de coördinatieopdracht van de DirCo's, die in de praktijk in grote mate via overleg moet gebeuren.

### 3.2 Aansturing van het Interventiekorps (CIK)

Het Interventiekorps (CIK) wordt aangestuurd zowel door de DirCo's als door de DAO. De DirCo's sturen het CIK in hun provincie dagelijks operationeel aan. De DAO doet de operationele aansturing van de federale interventiereserve (FERES) en bepaalt wanneer het CIK uit de provincies moet worden ingezet voor opdrachten van nationaal belang. Deze toestand creëert een permanent spanningsveld.

Tot 2005 viel de aansturing van het volledige CIK onder de DGA. Ingevolge de beslissing het CIK geografisch te spreiden, werd het in 2005 overgedragen van de DGA naar de provincies. De eenheden van FERES werden toegevoegd aan het CIK van Brussel-Hoofdstad. Bedoeling was *'de zichtbare aanwezigheid van de politie op het terrein te verhogen, bij te dragen tot de afbouw van HyCap en de lokale en federale politie te ondersteunen bij de verwezenlijking van de prioriteiten uit het zonaal en het nationaal veiligheidsplan'*<sup>16</sup>.

Het gevolg hiervan was dat de DAO geen dwingende acties meer kon vragen van het CIK, maar zich moest richten tot de betrokken DirCo.

De stijging in aantal en omvang van de evenementen te Brussel veroorzaakte volgens de DGA een verschuiving van 'vraag' naar 'bevel' tot steunverlening door de DAO t.o.v. het CIK. De tot nu gangbare werkwijze om aan alle DirCo's een vraag te richten naar beschikbaarheid van het CIK, resulteerde in een trage en beperkte positieve respons.

Daarom bevatte het wetsontwerp over optimalisatie aanvankelijk een trekkingsrecht voor de DAO op het CIK, maar dat trekkingsrecht is niet opgenomen in de uiteindelijke wet<sup>17</sup>. De DAO kreeg wel een algemeen recht op voorrang bij de inzet van het CIK<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> In Brussel is er geen provinciaal veiligheidsoverleg omdat er geen gouverneur meer is sinds de zesde staatshervorming.

<sup>16</sup> Ministerraad 30 en 31 maart 2004.

<sup>17</sup> Zie punt 3.1.1: analogie met de trekkingsrechten van de DirCo's op prestaties van de directies van de verbindingswegen

<sup>18</sup> Vervat in de wijziging van artikel 103, § 5 van de WGP.

De DAO wil de inzetmechanismen van het CIK transparant en gelijk toepassen in alle provincies en zo de reële beschikbaarheid van de CIK verzekeren. Daartoe heeft de DAO in september 2014 een dienstnota gericht aan de DirCo's met de vraag duidelijke prioriteitlabels toe te kennen aan elke inzet van het CIK (in volgorde van belangrijkheid volgens de bepalingen uit de MFO<sub>2</sub> en de GPI 44ter: rood – oranje – geel – groen). Daardoor zou de DAO steeds een nationaal overzicht moeten hebben van de capaciteit die kan worden geheroriënteerd vanuit een minder prioritaire opdracht. Op het moment van de audit was deze regeling nog niet operationeel, omdat nog niet alle DirCo's de rapporterings- en opvolgingstool voor deze werkwijze gebruikten. Ook de inhoudelijke discussie was nog niet beslecht. Volgens de DirCo's vertrekt de dienstnota van de DAO van een theoretische benadering die in de praktijk niet zo gemakkelijk realiseerbaar is. Vaak heeft de DirCo valabele tegenargumenten en moet alsnog via onderhandeling een oplossing worden gevonden. Bovendien willen de DirCo's dat er eerst duidelijkheid komt over hun trekkingsrecht op de directies van de verbindingswegen. Sommige DirCo's, vooral van arrondissementen die veel HyCap leveren, hopen op termijn op een nieuwe verdeling van het CIK. Bij het opstellen van de nieuwe organigrammen en personeelsplannen voor de DirCo's was hiervan geen sprake.

Ook de aansturing van FERES stond op het moment van de audit ter discussie. In 2015 werd beslist FERES weg te halen uit het CIK van Brussel-Hoofdstad en opnieuw onder te brengen bij de DGA, waar ze deel zouden gaan uitmaken van de directie Openbare Veiligheid. Het argument daarvoor was dat FERES niet enkel bedoeld is voor Brussel, maar voor het hele land (hoewel ze de facto vooral in Brussel worden ingezet). Deze beslissing gaat dus eigenlijk in tegen de optie van de optimalisatieplan om meer operationeel personeel ter beschikking te stellen van de DirCo's.

## Hoofdstuk 4

# Klantgerichtheid

Het NVP stelt dat de federale politie bij de afstemming en integratie van haar steunaanbod zal waken over het perspectief van de klant. Het Rekenhof onderzocht welke inspanningen de federale politie levert om deze klantgerichtheid te realiseren bij de steunverlening aan de zones in het kader van de handhaving van de openbare orde.

### 4.1 Behoeftanalyse en tevredenheidsonderzoek

Verscheidene directies van de federale politie hebben al initiatieven genomen om de behoeften, verwachtingen en tevredenheid van de lokale politie in kaart te brengen, maar nog niet alle directies doen dat op een even systematische manier.

De DGA deed in 2009, in het kader van een definitie van haar kerntaken op vraag van de toenmalige commissaris-generaal, een enquête naar de behoeften en verwachtingen van haar partners wat de gespecialiseerde steundirecties en de directies van de verbindingswegen betreft. Voor de steundirecties werd ook de tevredenheid gemeten, volgens de wetenschappelijk onderbouwde SERVQUAL-methode. Met een respons van 62,5 % was deze enquête van goede kwaliteit: 93 % van de DirCo's en 55 % van de korpschefs vulden ze in. Deze enquête werd recenter niet meer herhaald.

In Limburg werd in 2012 beslist de gedeconcentreerde coördinatie- en steundirectie van de arrondissementen Hasselt en Tongeren samen te voegen. Op dat moment werd via focusgroepen een systematisch behoefte- en tevredenheidsonderzoek uitgevoerd om hun beleidskeuzes op te enten.

In het kader van de eerste fase van de uitvoering van het optimalisatieplan moesten alle DirCo's in 2014 een behoeftebepaling maken als basis voor hun visie en een nieuw werkingsmodel. Ze beschikten hiervoor over een maand tijd. Op basis van persoonlijke contacten werden de belangrijkste desiderata van de zones, de burgemeesters, de gouverneur, de procureur enz. opgesomd. Een systematisch tevredenheidsonderzoek behoorde niet tot de opdracht.

De ondervraagde DirCo's geven aan dat ze vooral via hun dagelijkse werking, via de steunvragen die binnenkomen en de coördinatievergaderingen die plaatsvinden, een overzicht behouden van de behoeften van de zones. Klachten vormen hun belangrijkste bron van informatie over de tevredenheid van de zones. Ook de DAO en de gespecialiseerde steun-eenheden van DGA leren vooral veel uit dagelijkse contacten. De meningen over het nut van een systematische behoeftanalyse zijn verdeeld. Theoretisch biedt ze een meerwaarde voor de omschrijving en opvolging van de behoeften. Verscheidene betrokkenen wijzen echter op een keerzijde: een systematische behoeftanalyse creëert verwachtingen, terwijl de middelen er niet zijn om ze allemaal in te lossen.

## 4.2 Dienstenaanbod

### 4.2.1 Duidelijk en bekend

De federale politie beschikt over een duidelijke beschrijving van het dienstenaanbod. Er is een centrale dienstencatalogus met fiches per product of dienst, met telkens de datum van de laatste update<sup>19</sup>, een korte beschrijving, wie er een beroep op kan doen, de inzetprocedure en eventuele voorwaarden, de kosten, de aanvraagprocedure en contactgegevens voor meer informatie. De catalogus kan op het interne netwerk van de politie door iedereen (ook de lokale zones) worden geraadpleegd. De DirCo's hebben een overzicht van hun diensten op hun eigen intranet en bieden via die weg ook een samenvatting van de centrale dienstencatalogus aan.

De dienstencatalogus is echter niet het belangrijkste kanaal waarlangs het aanbod wordt gecommuniceerd naar de zones. Heel wat zones kennen de catalogus niet, maar zijn toch op de hoogte van de belangrijkste vormen van steun. De DirCo's spelen een actieve rol in de promotie van de diensten van de federale politie en de verduidelijking van de toekenningsvoorwaarden en inzetcriteria. Ze doen dit o.m. op de bestaande overlegfora met de zones, via e-mail, telefonisch, via bezoeken aan de zones, door demonstraties van het aanbod te organiseren. Als een zone steun vraagt, adviseert de DirCo tijdens de voorbereiding, indien nodig, een bepaalde steunvorm in te zetten als de zone er zelf niet aan denkt. Ook via de HyCap-opleidingen die de DirCo's organiseren, wordt de informatie verspreid.

### 4.2.2 Aanbodgestuurd en beperkt door de beschikbare middelen

Een van de doelstellingen van het optimalisatieplan is te evolueren van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggerichte dienstverlening op basis van behoeften. De federale politie wil daartoe de dienstencatalogus aanvullen met *service level agreements* (SLA)<sup>20</sup>. Al in 2009 werd daarvoor een theoretisch model uitgewerkt, maar op het moment van de audit waren er nog geen SLA's opgesteld voor het steunaanbod van DGA.

Voor het CIK hebben de DirCo's wel SLA's, die bilateraal zijn goedgekeurd op het provinciaal veiligheidsoverleg. Dat wordt opgelegd door de ministeriële omzendbrief GPI 44ter. De DirCo's moeten volgens de optimalisatiewet<sup>21</sup> hun steunaanbod concreet maken via protocolakkoorden<sup>22</sup> met de zones. Dit is al de gangbare praktijk in de onderzochte gedeconcentreerde coördinatie- en steundirectie: in het kader van de steunverlening en de samenwerking op maat worden protocollen gesloten met een of meerdere zones, al dan niet met andere partners, bijvoorbeeld weg- of spoorwegpolitie, vervoersmaatschappijen of met gemeentebesturen.

<sup>19</sup> Op het moment van de audit dateerden de meeste fiches van begin 2013. De catalogus zal moeten worden geactualiseerd na de optimalisatie.

<sup>20</sup> Een *service level agreement* is een overeenkomst tussen een dienstverlener en een klant waarbij een minimum aanvaardbaar serviceniveau wordt vastgelegd. Cruciaal is het bilaterale karakter: de leverancier mag niet eenzijdig bepalen wat hij zal leveren, maar moet rekening houden met de behoeften en verwachtingen van de individuele klant. Daartegenover staan bepaalde verantwoordelijkheden van de klant.

<sup>21</sup> Artikel 22 van de wet van 26 maart 2014 houdende optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten.

<sup>22</sup> Een protocolakkoord is algemener dan een SLA: het formaliseert op een pragmatische wijze gemaakte samenwerkingsafspraken, maar legt geen specifieke resultaatsverbintenissen vast.

Op het moment van de audit was de steunverlening echter nog grotendeels aanbod-gestuurd, binnen de beperkingen van de beschikbare middelen.

Op alle niveaus van de politie werd ontevredenheid geuit over het aanbod aan gespecialiseerde steun. De mogelijkheden van de federale steun variëren naargelang van de budgettaire ruimte, waardoor het aanbod niet inzichtelijk of betrouwbaar is voor de zones. Ze verkiezen minder maar wel verzekerde, tijdige en kwaliteitsvolle steunverlening door de federale politie<sup>23</sup>. Als er onvoldoende middelen zijn om steeds steun te leveren, wordt de idee van een 'minimaal aanvaardbaar serviceniveau', inherent aan SLA's, inhoudsloos: vaak moeten zones tevreden zijn met wat er aan steun kan worden geleverd en is er dus geen sprake van een 'agreement'. Ook de inzet van het CIK, waarvoor wel SLA's bestaan, blijft eenzijdig. De steun kan immers tot op het laatste moment worden ingetrokken, aangezien de prioriteit van het CIK nationaal blijft en DAO steeds het laatste woord heeft.

Een gevolg van de beperkingen van het aanbod van de federale politie is dat de grotere zones zelf investeren in de gespecialiseerde middelen waaraan ze nood hebben (bijvoorbeeld bijzondere bijstandsteams, speciale wapens, gespecialiseerde honden) en in de praktijk taken overnemen van de federale politie. Dit leidt tot een grotere diversiteit aan materiaal, uitrusting en procedures en doet afbreuk aan de geïntegreerde werking.

#### 4.2.3 Beperkingen van de beschikbare middelen van de federale politie

##### *Werking en investeringen*

De federale politie beschikt over een jaarlijks budget van ongeveer 1 miljard euro: 84 % voor personeel, 14 % voor werking en 2 % voor investeringen. Sinds 2008 moet worden bespaard. Omdat de federale politie, buiten een wervingsstop, weinig ruimte vond op de personeelskosten, werd vooral bespaard bij de werkings- en de investeringsmiddelen.

Het investeringsbudget van 2014 bedroeg nog slechts een derde van dat van 2008. De beperkte middelen werden bovendien niet volledig gebruikt. De budgettaire behoedzaamheid opgelegd door de regering, de eigen aankoopprocedures en de lange beslissingslijnen hebben de aanbestedingen vertraagd: tussen 2008 en 2014 heeft de federale politie in totaal 40,5 miljoen euro van haar werkings- en investeringsmiddelen niet benut. Het optimalisatieplan zou moeten leiden tot een nieuwe visie op procedures en beslissingslijnen voor logistiek en financiën, aangezien het gebrek aan middelen concrete gevolgen heeft voor de inzetbaarheid van de gespecialiseerde steunmiddelen<sup>24</sup>.

Door eigen regels kan de federale politie niet soepel inspelen op wijzigende of eenmalige behoeften. Een voorbeeld met praktische implicaties voor de steunverlening is de dotatietabel voor de voertuigen<sup>25</sup>. De MFO2 bepaalt dat de federale politie op het niveau van de

<sup>23</sup> Zie ook het Memorandum van de Vaste Commissie voor de Lokale Politie, 2014.

<sup>24</sup> In een willekeurige week tijdens deze audit (de week van 9 maart 2015) stonden een van de twee lichte helikopters en een van de twee lichte vliegtuigen aan de grond wegens te weinig budget voor benzine en onderhoud, waren slechts 9 op 12 sproeiwagens en 31 op 44 gepantserde voertuigen inzetbaar, had de scheepvaartpolitie slechts 1 op de 5 patrouillevaartuigen voor de binnenwateren ter beschikking en kon de wegpolitie maar 159 van de 194 snelle voertuigen gebruiken.

<sup>25</sup> De berekening van het maximum aantal dienstvoertuigen per directie op basis van de opdrachten en het personeelsaantal.

DirCo's een aantal beveiligde voertuigen voor ordehandhaving ter beschikking moet stellen. Omdat de prioritaire opdracht van het CIK ordehandhaving "in geconstitueerde eenheden" is (minimaal een sectie van acht personen), gaat het om voertuigen voor acht personen plus een chauffeur. Die norm is echter niet meer afgestemd op de huidige praktijk: in geval van terreurdreigingsniveau drie moet het CIK ook bewakingsopdrachten van gebouwen – per twee – voor zijn rekening nemen, wat impliceert dat dezelfde acht mensen vier voertuigen nodig hebben. Daarom wenste de directie Logistiek boventallige voertuigen te behouden. Dat bleek niet haalbaar omdat daardoor de dotatietabel zou worden overschreden. De DirCo's moeten dus noodzakelijkerwijs een beroep doen op voertuigen van de zones om personeel van het CIK ter plaatse te brengen.

Er blijkt ook een kloof tussen wat de centrale directie Logistiek aanschaft en de operationele noden van de steundiensten op het terrein. Een voorbeeld van een centrale investering die niet optimaal werkt, is het videoservernetwerk van de federale politie. De camera's van de luchtsteun leveren digitale beelden van hoge kwaliteit. Vroeger werden deze beelden gecapteerd op de grond in een speciale bestelwagen en vervolgens op korte afstand via antenne doorgestuurd. Nu worden de beelden verzonden naar het centrale videoservernetwerk en verder verdeeld. De digitale beelden moeten daartoe worden omgezet in analoge beelden en daarna gecomprimeerd. Daarbij gaat veel kwaliteit verloren. De directie Luchtsteun stelt vast dat de zones meer en meer naar de bestelwagen met antenne vragen. Er werden ook klachten genoteerd over materieel dat bij levering al verouderd is, schilden van slechte kwaliteit, wapens zonder gepast holster...

### *Personeel*

Eind december 2014 telde de federale politie in totaal 12.200 personeelsleden<sup>26</sup>. Deskundigen zijn het erover eens dat de politie in België in theorie in zijn geheel voldoende personeel heeft<sup>27</sup>, maar bijna alle onderzochte steundirecties van de DGA en de diensten van de DirCo's kampen met personeelstekorten. Enerzijds waren die veroorzaakt door de wervingsstop, maar anderzijds zijn er ook remmingen door regels van het personeelsstatuut<sup>28</sup> over de organisatie van de arbeidstijd, verlofregelingen en vrijstellingen van prestaties, waardoor personeelsleden in de praktijk minder flexibel inzetbaar zijn.

Een belangrijk personeelsprobleem voor de steunverlening bij de handhaving van de openbare orde is de beperkte capaciteit van het CIK en het HyCap-systeem die kan worden gemobiliseerd. Vóór de politiehervorming kon de Rijkswacht permanent tot 80 pelotons<sup>29</sup> mobiliseren. De theoretische totale mobilisatiecapaciteit van de federale politie is 54 pelotons: 9 pelotons via het CIK en 45 via het HyCap-systeem, die ook samen moeten kunnen optreden in gemengde pelotons. Uit een analyse van de federale politieschool blijkt dat in realiteit de maximale mobilisatie bij geplande evenementen beperkt is tot ongeveer 30 pelotons en nog aanzienlijk lager ligt bij niet geplande evenementen. De federale politieraad kaartte dat probleem al aan bij de evaluatie van tien jaar politieher-

<sup>26</sup> Federale Politie, *Samen op weg naar de toekomst*. Activiteitenverslag 2014 van de federale politie.

<sup>27</sup> Federale Politieraad, rapport *Een visie voor de politie in 2025*.

<sup>28</sup> Vastgelegd in de besluiten die door de politie zelf veelzeggend de 'Mammoet' (het koninklijkbesluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten - RPPPol) en de 'Dino' (het ministerieel besluit van 28 december 2001 tot uitvoering van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten) worden genoemd.

<sup>29</sup> Een peloton bestaat uit 32 leden en een vierkoppige commandocel.



vorming in 2009. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in 2012 getracht dit aan te pakken door de MFO<sub>2</sub> aan te passen <sup>30</sup>.

De DAO kan het CIK niet optimaal als echte nationale reserve-interventie-eenheid inzetten omdat de capaciteit versnipperd is. Het korps is sinds 2005 gedecentraliseerd over de provincies: het werd toen ongeveer gelijk over de verschillende provincies verdeeld, hoewel de noden niet overal dezelfde waren. Zo werd geen rekening gehouden met het gebruik van Hycap, het aantal politiezones en de specifieke kenmerken en knelpunten van elk arrondissement. Bovendien is het niet zo dat in elke provincie 30 tot 50 politiemensen permanent wachten op een oproep. Als er geen ordediensten in geconstitueerde eenheden nodig zijn, zet de DirCo die personeelsleden in ter ondersteuning van de zones. Alle actieve medewerkers kunnen steeds worden opgeroepen voor een dringendere opdracht, maar dat vergt organisatie, tijd en transport. In enkele provincies zijn er overigens leden van het CIK permanent gedetacheerd naar zones. Deze moeten in principe binnen 24 uur kunnen worden opgeroepen, maar de DirCo heeft niet steeds een goed zicht op hun beschikbaarheid en de zones zijn niet altijd even soepel m.b.t. hun beschikbaarheid. Tot slot zet de federale politie zelf leden van het CIK in om tekorten in haar diensten op te vangen, bijvoorbeeld voor dispatching in de communicatie- en informatiecentra (CIC), een opdracht van waaruit ze per definitie niet oproepbaar zijn, en voor de bewaking van de eigen gebouwen in het kader van de verhoogde terrorismedreiging. Dit strookt niet met de GPI<sub>44ter</sub>, die bepaalt dat het CIK niet mag worden gebruikt voor de opvang van structurele tekorten en dat personeelsleden ervan het niet mogen worden ingezet in administratieve, logistieke en/of gespecialiseerde functies. De federale politie wilde het systeem van detacheringen<sup>31</sup> laten uitdoven maar op vraag van bestuurlijk verantwoordelijken blijft het functioneren.

Problematisch is ook dat het CIK nog steeds niet over een volwaardige organieke omkadering beschikt. Concreet betekent dit dat er onvoldoende pelotonscommandanten zijn. Reden was de beleidskeuze in 2005 om kaderposten te creëren, in de veronderstelling dat de zones die zouden leveren als daar in het kader van HyCap om werd gevraagd. Het optimalisatieplan moet dit rechtzetten door een officiersfunctie op te nemen in de nieuwe personeelsplannen van de coördinatie- en steundirecties.

De capaciteit van het CIK die de DirCo in zijn arrondissement ten voordele van de zones kan inzetten, wordt niet enkel beperkt door het aantal beschikbare personen, maar ook door de beschikbare enveloppe voor hun premies voor nacht- en weekendwerk (de *'inconveniënten'*). Hierop moet worden bespaard, waardoor de DirCo's moeten toezien op de overuren van de leden van het CIK. Als de DAO voor veel prioritaire opdrachten inzet vraagt, die hoe dan ook moet worden gepresteerd, is dit budget snel uitgeput en is er dus geen capaciteit meer voor steunvragen van de zones. In 2014 was dit budget eind augustus opgebruikt. Noodgedwongen moet dan een beroep gedaan worden op HyCap voor de handhaving van de openbare orde.

<sup>30</sup> Dit werd weer actueel toen bij de betoging van 6 november 2014 heel wat agenten gewond geraakten doordat de politiemachten met een te beperkte groep moesten tussenbeide komen. Zie: Document opgesteld door een hoofdcommissaris van de Nationale Politieacademie naar aanleiding van de tactische debriefing georganiseerd door de directeur-generaal van de Operaties van de PZ 5339 Brussel Hoofdstad Elsene op 14 november 2014.

<sup>31</sup> Rekenhof, "Federale Politie: financieel beheer van de ontvangsten voor prestaties voor derden", 169<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof, Volume I, december 2012, p.379-390. Ter beschikking op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

De ambities om enerzijds het CIK in te zetten als nationale interventiereserve en anderzijds met de inzet van het korps de inzet van HyCap te verminderen, blijken dus niet gemakkelijk verzoenbaar. De Algemene Inspectie van de Federale en van de Lokale Politie stelt vast dat op het terrein de openbare orde steeds meer wordt gehandhaafd door de lokale politie, die 90 % van de capaciteit en van de bevelvoering levert<sup>32</sup>.

### 4.3 Beslissing over steunvragen

Zones moeten hun steunvraag richten aan de DirCo via een *administratief rapport* (RAR). Naast een rubriek voor de aanvraag en een rubriek ‘advies DirCo’, omvat dit standaarddocument ook rubrieken voor de voorbereiding van de gebeurtenis en de evaluatie achteraf. De bedoeling is immers dat het RAR ook tijdens en na de gebeurtenis wordt aangevuld. In de praktijk nemen de zones vaak telefonisch of via mail contact op omdat ze weinig vertrouwd zijn met de procedure, omdat het RAR te rigide blijkt om alle steunbehoeften duidelijk te maken of omdat het historisch zo gegroeid is. De diensten van de DirCo’s houden deze contacten per dossier bij in een register.

Volgens de MFO<sub>2</sub> moet elke steunvraag gebaseerd zijn op een operationele risicoanalyse. De federale politieschool heeft hiervoor een stramien ontwikkeld, waarin alle parameters van het risico worden opgenomen en wordt onderzocht wat ertegenover wordt gesteld. Op die manier kan de inzet van de politie beter worden beheerst.

Het stramien voor de operationele risicoanalyse wordt via de opleiding ‘*gold commander*’ verspreid<sup>33</sup>. Het referentiekader ervoor is het ‘genegotieerd beheer van de publieke ruimte’ (GBPR)<sup>34</sup>. Dat betekent dat de organisator, overheden, politiediensten en eventueel andere partners samen de gebeurtenis moeten voorbereiden.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat voorbereidende coördinatievergaderingen inderdaad gebruikelijk zijn. De DirCo en de DAO ondersteunen zones door informatie, hulp en advies te leveren. Uiteindelijk zijn de burgemeesters, op bestuurlijk vlak, en de korpschefs, op operationeel vlak, verantwoordelijk voor de risico-inschatting en bepalen zij, op basis van hun visie op openbare orde, de inzet.

Via “betaalpolitie”, waarbij organisatoren van evenementen de steunverlening moeten betalen, zou de politie die organisatoren ertoe willen aanzetten de relevantie van de inzet van politiediensten af te wegen. De WGP laat dat toe, maar het koninklijk besluit dat daarvoor werd opgesteld, is nog steeds niet goedgekeurd<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Zo werd op 6 november 2014 de ordedienst voor het merendeel door de lokale politie geleverd (HyCap) en niet door de federale politie.

<sup>33</sup> Via de politiepraktijkids *Gold Commander & Silver Commander. Policing Events. Het strategisch politieel beheer van gebeurtenissen openbare orde*. De *gold commander* is de officier die de volledige ordedienst leidt. Een ‘*silver commander*’ leidt dan bijvoorbeeld enkel de afwikkeling van het verkeer.

<sup>34</sup> Dit is de filosofie dat bij ordehandhaving maximaal de kaart van het overleg moet worden getrokken en het gebruik van dwang en geweld zo lang mogelijk wordt uitgesteld. De visie is beschreven in de rondzendbrief CP<sub>4</sub> van 11 mei 2011, zie voetnoot 12.

<sup>35</sup> Zie ook Rekenhof, “Federale politie: financieel beheer van de ontvangsten voor prestaties door derden”, 169<sup>e</sup> Boek, Volume I, Brussel, 2012, p.379-390. Ter beschikking op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

De DAO heeft vastgesteld dat door lokale verschillen er niet altijd een duidelijke logica is tussen de aard van de evenementen, de objectieve risico's en de gevraagde middelen. Enerzijds merkt de DAO dat korpschefs soms voorzichtigheidshalve maximale politiesteun aanvragen. Anderzijds stelde zowel de federale politieschool als de Algemene Inspectie van de Federale en van de Lokale Politie in hun evaluatie van de betoging van 6 november 2014 vast dat de steun eerder werd gevraagd op basis van de beschikbaarheid dan op basis van een risicoanalyse: het waren de (verwachte) beschikbare middelen die het concept bepaalden en niet omgekeerd.

De MFO<sub>2</sub> bepaalt dat de DirCo de steunvragen beoordeelt op basis van wettigheid, subsidiariteit en specialiteit, evenredigheid, rentabiliteit, opportuniteit en op de inzet van de eigen middelen. Enkel het laatste criterium is duidelijk gedefinieerd en wordt consequent toegepast: als een zone niet de vereiste eigen capaciteit inzet, wordt geen versterking via het CIK of de HyCap geleverd. De inzetvoorwaarden en toekenningscriteria meer in detail bepalen, blijkt een moeilijke oefening: de federale politie vindt het moeilijk steun te weigeren, omdat de openbare orde uiteindelijk altijd de verantwoordelijkheid blijft van de burgemeester en de korpschef.

De DirCo's nemen in de praktijk zelden een standpunt in over de opportuniteit van de aanvragen. Als ze vinden dat er te veel wordt gevraagd, gaan ze in overleg met de zones. Sommige DirCo's oordelen kritischer dan andere, maar ze geven zelden een formeel negatief advies.

De DAO op zijn beurt ziet het ook niet als zijn taak de steunvragen van de korpschefs en de adviezen van de DirCo's in vraag te stellen: als de steun beschikbaar is, wordt die toegekend. De enige uitzondering is als de gespecialiseerde steundirecties oordelen dat de steun technisch niet mogelijk is. Enkel op piekmomenten neemt de DAO beslissingen over de prioriteiten. Daarvoor bestaan ook weinig objectieve criteria. Lang werd het 'eerst komt, eerst maakt'-principe gehanteerd. Dat is evenwel niet altijd wenselijk: in eerste instantie moet de aard van de risico's worden afgewogen. De beslissing wordt vooral genomen op basis van gezond verstand en in onderling overleg, tussen de medewerkers van de DAO onderling, met de gespecialiseerde steundirecties en met de DirCo's. Die moeten uiteindelijk de zones op de hoogte brengen.

De DAO en de coördinatie- en steundirecties wisselen dagelijks informatie uit over alle evenementen en de gevraagde en toegekende steun voor de komende periode. Er is veel goodwill om oplossingen te vinden, maar veel hangt ook af van de creativiteit, ervaring en de kennis van de steunmogelijkheden van de betrokken medewerker van de DAO. Dit overlegmodel leidt volgens de betrokkenen meestal tot een oplossing, maar brengt ook onduidelijkheden mee. Zo meent de directie Openbare Veiligheid dat de DAO te vaak de beslissingen overlaat aan de steunverlenende dienst, vinden sommige DirCo's dat er te weinig rekening wordt gehouden met hun visie en verkeren de zones tot op het laatste moment in onzekerheid over de steun die zal worden verleend.

De DirCo's en de DAO bewaken de coherentie van hun beslissingen door de historiek ervan bij te houden. Pas sinds 2009 moeten alle eenheden van de DGA weigeringen tot steunverlening ook motiveren. De DirCo's leveren vooral inspanningen om de zones in te lichten over HyCap en de inzet van het CIK. De zones willen vooral weten of ze voldoende steun

krijgen en of ze zelf niet te veel HyCap moeten leveren. Het Rekenhof vindt echter dat meer aandacht zou moeten gaan naar het transparant motiveren van beslissingen volgens inhoudelijke criteria en in relatie tot de reële risico's.

## Hoofdstuk 5

# Beheersinstrumenten

Het Rekenhof ging na of de federale politie beschikt over gepaste beheersinstrumenten om de kwantiteit en de kwaliteit van zijn steunverlening te bewaken en hierover verantwoording af te leggen.

### 5.1 Cijfers over steun

Het Rekenhof verkreeg geen totaalcijfers over het aantal steunvragen en de werkelijk gepresteerde inzet van de verschillende diensten betrokken bij steunverlening in het kader van de openbare orde.

Het jaarverslag van de federale politie bevat weinig informatie over de steunverlening aan de zones. De diensten van de commissaris-generaal verzamelen de cijfers ad hoc en passen de voorstelling ervan jaar na jaar aan. De jaarverslagen zijn daarom niet geschikt om evoluties over de jaren heen op te volgen. De voorstelling van de cijfers verschilt ook van directie tot directie omdat iedere directie enkel de gegevens die voor haar operationele werking relevant zijn, op basis van een eigen meetsysteem bijhoudt. Dat maakt dat ze niet zomaar samen te voegen zijn tot een nationaal beeld.

De DAO heeft wel een zicht op de inzet van de gespecialiseerde steun, HyCap en CIK, maar enkel voor de steunvragen die niet door de DirCo's binnen hun arrondissement kunnen worden ingevuld. De rest van de informatie over de inzet van CIK en HyCap is aanwezig op het niveau van de DirCo's. Voor het CIK werd een rapporterings- en opvolgingstool ontwikkeld waarmee de DAO een dagelijks nationaal overzicht zou kunnen geven over de inzet en beschikbaarheid, maar nog niet alle DirCo's gebruiken die tool. Ook als onderdelen van de federale politie directe steun leveren via een protocol met een zone, heeft de DAO daarover geen cijfers. De databank van de DAO registreert de inzet niet in aantal personen maar in secties of pelotons, waardoor de steun van de federale politie niet gemakkelijk kan worden berekend. De databank kan ook geen cijfers geven over de gevraagde steun die niet kon worden geleverd. Ook geschrapte steun, die aanvankelijk was toegekend maar later werd geheroriënteerd wegens dringendere prioriteiten, kan in de databank niet worden geïdentificeerd. Per evenement kan de geschrapte steun wel worden teruggevonden. Ook de andere directies (bijvoorbeeld Luchtsteun, Openbare Veiligheid...) hebben vergelijkbare systemen, die een duidelijk operationeel nut hebben, maar geen globaal overzicht kunnen genereren. Voor de directies van de verbindingswegen is het moeilijk een onderscheid te maken tussen eigen opdrachten en steun in het kader van een evenement<sup>36</sup>.

Naast de diverse operationele systemen in de directies, heeft de federale politie ook een centraal systeem om de personeelsinzet van elke entiteit te registreren (Galop). Elke een-

<sup>36</sup> Bijvoorbeeld extra agenten van de spoorwegpolitie in het station op de dag van een festival.

heid van de federale politie wordt gevraagd haar activiteiten te klasseren in specifiek gedefinieerde categorieën, overeenkomstig hun eigen nomenclatuur. Daardoor zou de federale politie per eenheid moeten kunnen zien hoeveel capaciteit aan welke activiteit is besteed. Ook dit systeem kan geen globale cijfers over steunverlening in het kader van openbare orde leveren, omdat de naam van bepaalde activiteiten niet altijd de inhoud dekt en de verschillende eenheden van de federale en de lokale politie niet dezelfde nomenclatuur hanteren.

Het gebrek aan globale cijfers is een van de redenen waarom niet kan worden bepaald hoeveel de steunverlening in het kader van de openbare orde kost. Ook de structuur van de begroting maakt het niet mogelijk een onderscheid te maken tussen de uitgaven voor steunverlening en die voor andere taken. Het CIK bijvoorbeeld is opgenomen in een organisatie-afdeling van de begroting met middelen voor activiteiten die geen betrekking hebben op de relaties met de zones.

Ook een analytische boekhouding, op basis waarvan de berekening achteraf zou kunnen worden gemaakt, ontbreekt nog.

## 5.2 Systeem in de steigers

In april 2015 werd *BePad* gelanceerd (Bestuurlijke Politie-Police Administrative). *BePad* is een elektronisch platform om alle steunaanvragen (de RAR's, zie 4.3) digitaal in te dienen en te verwerken. Voorheen gebeurde dit via een minder gebruiksvriendelijke toepassing. De RAR was eigenlijk louter een document (soms niet volledig ingevuld) dat werd rondgestuurd in plaats van dat het in een centrale databank terecht kwam, waardoor verschillende versies of zelfs dubbels ontstonden. Zones met een eigen systeem moesten de gegevens uit hun eigen toepassing voor verwerking overtypen. Bij de lancering werd *BePad* uitgerold in 243 eenheden: 190 (van de 192) van de lokale politie en alle eenheden van de DGA. Nog niet alle eenheden gebruiken effectief de toepassing. Doordat lokale zones autonoom werken, is *BePad* niet verplicht, al is het doel dat het algemeen zou worden gebruikt.

Het voordeel van *BePad* is dat er een gegevensbank in real time ontstaat waarmee in theorie globale cijfers over de gevraagde en gegeven steun kunnen worden gegenereerd. De ambitie van de federale politie is rechtstreeks input te leveren voor de opvolging van de organisatie-doelstellingen in het managementinformatiesysteem (MIS).

*BePad* wordt nog niet door alle betrokkenen correct ingevuld. Enkel voor voetbalmatchen is de databank volledig, want daarvoor is ze verplicht. De federale politie heeft geen zicht op het percentage van de totale reële steun die in de databank zit. Sommige zones en arrondissementen, die van zichzelf weten dat ze de gegevens correct invoeren, gebruiken wel de gegevens uit deze databank.

Bij een correcte werking van beide systemen (*Galop* en *BePad*), zou de kostprijs van de steunverlening bij evenementen kunnen worden berekend door de link te leggen tussen *BePad* en *Galop*. Ook een link met de databank waarin de PV's van de lokale politie worden opgesteld zou interessante beleids- en beheersinformatie kunnen opleveren over de efficiëntie en effectiviteit van de ordehandhaving (bv. op basis van het aantal arrestaties kan het risico van een gebeurtenis worden ingeschat).

De volledige politieorganisatie is alsnog niet doordrongen van het belang inzicht te hebben in beheers- en beleidsinformatie. Voorlopig gaan meer aandacht en middelen naar – kwalitatief betere – databanken over criminaliteit en verkeer, gelet op de externe druk<sup>37</sup>. Voor de bestuurlijke politie is er enkel het argument van ‘informatiegestuurde politie’, het principe dat stelt dat alle politieacties gebaseerd moeten zijn op informatie en dat een van de drie pijlers van de “excellente politiezorg” vormt. Ook ontbreekt een incentive om alle diensten en zones te mobiliseren de gegevens correct in te voeren.

### 5.3 Kwaliteit van de steun

Als dienstverlener hoort de federale politie de kwaliteit van zijn steunverlening te bewaken en zo nodig te verbeteren. Het Nationaal Veiligheidsplan 2012-2015 bevat dan ook de doelstelling bij het leveren van steun te streven naar een aanvaardbaar kwaliteitsniveau en naar betrouwbaarheid op het vlak van kwaliteit<sup>38</sup>. De commissaris-generaal heeft zich in haar opdrachtbrief ertoe geëngageerd daarvoor een gestructureerd opvolg- en evaluatiebeleid uit te werken.

Ook de MFO<sub>2</sub> benadrukt dat het essentieel is dat de (operationele) ondersteuning wordt geëvalueerd, en dat geldt voor elke vorm van ondersteuning, zowel die geleverd door de federale politie, de lokale politie (HyCap) als die geleverd door andere partners (bijvoorbeeld Defensie), waarbij de DirCo een essentiële rol vervult.

De federale politie bewaakt dit enerzijds individueel per evenement en anderzijds structureel via periodieke evaluatiemomenten, zowel op eigen initiatief of vanuit een verplichting in de regelgeving.

#### 5.3.1 Individuele evaluatie

Het administratief rapport (RAR) bevat een onderdeel ‘evaluatie’ van de steunverlening bij een evenement, via hetzelfde systeem als de aanvraag: de lokale politiezone kan het evenement en de geleverde steun evalueren via vaste categorieën met gesloten vragen zoals het aantal incidenten tijdens het evenement en open vragen zoals voorstellen tot verbetering per onderdeel.

De MFO<sub>2</sub> bepaalt bovendien dat incidenten bij evenementen moeten worden gemeld. Sinds de invoering van BePad verloopt de informatiedoorstroming digitaal, met zoekfuncties waarmee de steunaanvrager snel kan opzoeken hoe het evenement vorige keer verliep.

Een aantal tekortkomingen is echter met de informatisering niet weggewerkt. Zo wordt niet expliciet gevraagd de noodzaak van de ingezette middelen te beoordelen, ook niet als het om een terugkerend evenement gaat. De rubrieken over het aantal incidenten moeten manueel worden ingevuld, omdat er geen koppeling is met de databank waarin de PV's worden opgemaakt. Het evaluatiegedeelte is niet verplicht. Daardoor dient de fase ‘evaluatie’ via BePad momenteel enkel om individuele voorvallen door te geven waarbij volgens de MFO<sub>2</sub> de DirCo het probleem moet oplossen of de kwaliteit van de steun moet verbeteren.

<sup>37</sup> Er moeten pv's worden opgemaakt voor het parket en er moet worden gerapporteerd voor het verkeersveiligheidsfonds.

<sup>38</sup> Doelstelling 2.2 uit nationaal veiligheidsplan.

Niet elke risicoanalyse kan daardoor worden gebaseerd op de formele evaluatie van een gelijkaardig evenement. De evaluaties kunnen dus onvoldoende de basis vormen voor conclusies over de kwaliteit van de dienstverlening, ook al omdat BePad zelf niet verplicht is, waardoor de gegevens geografisch onvolledig zijn.

Omdat de fase ‘evaluatie’ niet continu wordt gebruikt, kan de evaluatie van een gelijkaardig evenement in tijd of ruimte niet worden gebruikt voor een risicoanalyse. Het instrument om bij elk evenement de steunverlening uniform te evalueren, bestaat dus, maar is niet verplicht en wordt daarom niet altijd gebruikt.

Bij grote evenementen organiseert de verantwoordelijke voor de ordedienst (politiezone of DirCo) wel een debriefing van het evenement waaruit lessen worden getrokken<sup>39</sup>.

### 5.3.2 Structurele evaluatie

#### *Evaluatieverplichtingen uit de MFO<sub>2</sub>*

De MFO<sub>2</sub> wijst de DirCo aan als spilfiguur voor de evaluatie van de dienstverlening. Hij moet in zijn jaarverslag aandacht besteden aan het verloop van de toekenningsprocedure, de pertinentie en het inzetbeleid van de steun en de kwaliteit van de ondersteuning. Hij moet ook ingaan op de werking van het HyCap-systeem in zijn arrondissement en op de ondersteuning van de federale politie voor het beheer van gebeurtenissen. Hij moet tot slot in het bijzonder aandacht schenken aan de vastgestelde problemen en verbetervoorstellen en oplossingen formuleren.

Sommige jaarverslagen ontbreken echter of beperken zich tot een verslag over de HyCap-werking. Dit zorgt ervoor dat de pertinentie en kwaliteit van de ondersteuning niet jaarlijks worden onderzocht.

De DAO evalueert momenteel evenmin de steunverlening op een structurele manier. Nochtans coördineert deze directie de steunverlening. De directie wil de rol van evaluator echter niet opnemen om zo de rol van coördinator en die van evaluator gescheiden te houden. Volgens de MFO<sub>2</sub> moet de DAO echter wel (mogelijke) problemen rapporteren aan alle relevante overheden en partners.

De MFO<sub>2</sub> voorziet ook in een permanente werkgroep die in naam van de geïntegreerde politie aan de minister van Binnenlandse Zaken voorstellen moet doen om de mechanismen uit deze omzendbrief te verbeteren en adviezen moet geven over de interpretatie van de voorschriften en de uitvoering ervan. Daarnaast moet ze zesmaandelijks het gebruik van de prestatielijn HyCap evalueren en zo nodig voorstellen tot bijsturing formuleren (bijvoorbeeld aanpassing van de prestatielijn, meer of minder inzetten van bepaalde arrondissementen...). De DAO zit deze werkgroep voor.

---

<sup>39</sup> Dat was bij voorbeeld het geval bij de betoging van 6 november 2014, waarbij door deze debriefing een geïntegreerd actieplan werd opgesteld “voor de verbetering en verdere professionalisering van de politionele aanpak van evenementen”.



Deze werkgroep vergadert enkele keren per jaar maar bespreekt vooral individuele problemen, zoals wat al dan niet op de prestatielijn kan worden aangerekend. De ambitie het Hycapsysteem grondig te hervormen, leeft echter wel.

*Evaluatieverplichtingen uit de GPI44ter*

De omzendbrief GPI 44ter voorziet in de toewijzing van het CIK aan de arrondissementen en bepaalt dat de commissaris-generaal het CIK om de drie jaar evalueert en hierover rapporteert aan de minister. De evaluatie omvat zowel de locatie van de leden van het CIK als de inzetmodaliteiten zoals training. Ook de gouverneurs zouden het CIK van de provincie periodiek moeten evalueren. Beide evaluaties overlappen elkaar grotendeels. Een globale evaluatie en herverdeling van het CIK hadden op heden nog niet plaats.



## Hoofdstuk 6

# Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof onderzocht of de federale politie een professionele dienstverlener is op het vlak van steunverlening aan de lokale politie voor de handhaving van de openbare orde. Dat gebeurde aan de hand van vier onderzoeksvragen:

1. Organiseert de federale politie de steun op een doelgerichte manier?
2. Is er een duidelijke taakverdeling en een effectieve coördinatie tussen de verschillende betrokken diensten van de federale politie en tussen de federale en de lokale politie?
3. Is de federale politie een klantgerichte dienstverlener van steun bij de handhaving van de openbare orde?
4. Beschikt de federale politie over gepaste beheersinstrumenten om de kwantiteit en de kwaliteit van de steun te bewaken?

### 6.1 Doelgerichtheid

#### *Conclusies*

De doelstellingen in verband met operationele steunverlening op de verschillende betrokken organisatieniveaus en bij de verschillende betrokken diensten van de federale politie zijn duidelijk en coherent. De commissaris-generaal stuurt de federale politie aan op basis van opdrachtbrieven. De doelstellingen in die opdrachtbrieven zijn afgestemd op die van het Nationaal Veiligheidsplan (NVP) en van de beleidsnota's van de minister van Binnenlandse Zaken. Een overkoepelende visie onder de vorm van een Kadernota Integrale Veiligheid werd echter na 2004 niet meer opgemaakt. Via de directeur-coördinator (DirCo) van de gedeconcentreerde coördinatie- en steundirectie bij elk arrondissement zorgt de federale politie mee voor de afstemming van de zonale veiligheidsplannen op het NVP.

De realisatie van de doelstellingen wordt echter niet systematisch opgevolgd. De federale politie kon het Rekenhof geen informatie bezorgen over de mate waarin de doelstellingen in verband met de steunverlening uit het NVP en uit de opdrachtbrief van de commissaris-generaal worden gerealiseerd. Hoewel de federale politie aan een toetsingskader werkt, bieden noch het NVP noch de opdrachtbrieven tot op heden een voldoende toetsingskader om de prestaties van de federale politie te beoordelen en inzicht te krijgen in de realisatie van de beleidsdoelstellingen. De normen of streefwaarden zijn slechts onvolledig uitgewerkt. Daardoor is het moeilijk de prestaties en effecten periodiek te beoordelen. Door een gebrek aan geïntegreerde meet- en opvolgingsinstrumenten is de informatiedoorstroming en externe verantwoording over de doelbereiking beperkt.

#### *Aanbevelingen*

Het Rekenhof moedigt de federale politie aan de plannen om een geïntegreerd managementinformatiesysteem (MIS) te ontwikkelen, stapsgewijs verder te realiseren. Een eerste stap is bepalen wat de federale politie wil weten en dit operationaliseren in meetbare indicatoren. Dat vraagt een cultuurverandering op alle niveaus van de organisatie, een betere

ketensamenwerking met het oog op verantwoording over prestaties en eenvormigheid in definities en standaarden. Ook zou er een betere samenhang moeten zijn tussen de beleids-, beheers- en begrotingscycli, zodat bijvoorbeeld de begrotingsmiddelen of het personeel aantoonbaar rationeel en transparant kunnen worden toegewezen.

Het Rekenhof beveelt de beleidsverantwoordelijken aan bij de federale politie aan te dringen op een tijdige, volledige en heldere verantwoording over de realisatie van de doelstellingen.

Ook is meer stabiliteit in de organisatie aangewezen: opeenvolgende hervormingen hebben ervoor gezorgd dat veel nieuwe plannen werden gemaakt, zonder aandacht te besteden aan de opvolging van de bestaande doelstellingen. Het Rekenhof is van oordeel dat voor nieuwe hervormingen afdoende informatie over de lopende doelstellingen en hervormingen onontbeerlijk is.

## 6.2 Taakverdeling en coördinatie

### *Conclusies*

Het Rekenhof wijst op spanningsvelden in de relaties tussen de betrokken diensten van de federale politie en tussen de federale en de lokale politie bij de steunverlening in het kader van de openbare ordehandhaving.

De DirCo's moeten de spilfiguren zijn in hun arrondissement, maar hun middelen noch bevoegdheden zijn voldoende uitgebreid om die rol vlot te kunnen realiseren.

In het kader van het optimalisatieplan werden nieuwe organigrammen en personeelsplannen uitgetekend. Die zijn echter niet gebaseerd op normen in verband met de dienstverlening of gegevens over de werklast. De invulling ervan wordt bemoeilijkt door onder meer de wervingsstop en de statutaire rechten van de personeelsleden.

De DirCo's zouden volgens de MFO<sub>2</sub> moeten zorgen voor een optimale inzet van de weg-, spoorweg-, scheep- en luchtvaartpolitie (de directies van de verbindingswegen die ressorteren onder de DGA) voor steun aan de zones in hun arrondissement. Ook het NVP wijst hierop. De interne discussie over de manier waarop dit moet gebeuren, is nog niet afgerond, waardoor de dagelijkse werking eerder steunt op overtuigingskracht en goodwill.

Hoewel het NVP vooropstelde dat de herwerking van de MFO<sub>2</sub> (in 2012) een betere bewaking van de evenwichtige inzet van HyCap moest opleveren, blijkt dat de inzet van HyCap nog steeds niet gelijk is verdeeld. Die vaststelling stelt ook de KUL-norm voor de federale financiering van de lokale zones in vraag. Via overleg trachten de DirCo's de evenwichten in hun arrondissement te bewaren. Als zones formeel weigeren HyCap te leveren, hebben de DirCo's niet de bevoegdheid om die te eisen. De wettelijke instrumenten van vermindering van de federale dotatie of het vorderen van inzet worden niet toegepast. Ook de uniformiteit tussen de zones op het vlak van HyCap-trainingsniveau en -uitrusting kunnen de DirCo's enkel opvolgen en stimuleren, niet afdwingen. Overleg is dus het belangrijkste instrument voor de DirCo's. Zeker in de arrondissementen met het grootste aantal zones is het een uitdaging om dit overleg op een effectieve manier te blijven organiseren.

Enerzijds willen de DirCo's dwingender inzet kunnen vragen van de directies van de verbindingswegen van de DGA. Anderzijds wil de DGA, *in concreto* de DAO, meer zeggenschap over de inzet van de gedeconcentreerde eenheden van het CIK. Ook deze discussie loopt: de DAO schreef instructies en maakte een opvolgingstool om het recht op voorrang dat het optimalisatieplan hen verleende, te operationaliseren. De DirCo's wensen een beslissing over 'hun trekkingsrecht'. Tot slot staat de aansturing van FERES door de DirCo van Brussel of door de DGA opnieuw ter discussie.

#### *Aanbevelingen*

Het Rekenhof beveelt de federale politie aan de besprekingen over enerzijds de inzet van de weg-, spoorweg-, scheep- en luchtvaartpolitie voor steun aan de zones, en anderzijds over de regels voor de inzet van de gedeconcentreerde eenheden van het CIK op vraag van de DAO af te ronden.

Daarnaast beveelt het Rekenhof aan de nieuwe organigrammen en personeelsplannen voor de DirCo's in te vullen, opdat ze voldoende middelen en bevoegdheden hebben om hun rol als spilfiguur in hun arrondissement te kunnen realiseren.

Omdat de mechanismen van HyCap en CIK zijn gelinkt, moeten ze beter op elkaar worden afgestemd. Het valt te overwegen de werking van beide mechanismen in één coherente regeling op te nemen en het CIK geografisch te herverdelen op basis van de noden aan HyCap. De onevenwichtige inzet van HyCap stelt de KUL-norm in vraag. Een fundamentele reflectie hierover is nodig. Ook de terugkomende problemen bij piekmomenten vragen om reflectie die raakt aan het kerntakendebat.

### **6.3 Klantgerichtheid**

#### *Conclusies*

Het Rekenhof stelt vast dat bij de federale politie zowel de coördinatie- en steundirecties als de betrokken directies van de DGA inspanningen doen om klantgerichte dienstverleners te zijn voor zones die steun vragen voor de handhaving van de openbare orde. Via dagelijkse contacten houden ze, in eerste lijn vooral de DirCo's, voeling met de noden, behoeften en verwachtingen van de lokale politie en krijgen ze zicht op hun tevredenheid.

Sommige diensten hebben al initiatieven genomen om de behoeften en tevredenheid in kaart te brengen, maar dat gebeurt nog niet door iedereen of op een even systematische manier.

Zoals vooropgesteld in het NVP 2012-2015, beschikt de federale politie over een centrale dienstencatalogus op haar intranet met een duidelijke beschrijving van alle producten en diensten. Die is echter nog niet bekend bij alle zones. De DirCo's spelen een actieve rol in de promotie en de verduidelijking van het steunaanbod, vooral door informeel overleg. Klantgerichtheid krijgt in de praktijk dus vooral vorm via dagelijkse contacten. De vraag rijst wel of de DirCo's na de schaalvergroting door het optimalisatieplan dergelijke intensieve contacten zullen kunnen volhouden.

Protocolakkoorden met de zones zijn een courant instrument waarmee de DirCo's het steunaanbod concreet maken. Voor het CIK in de provincies werden service level agreements uitgewerkt. Hoewel er een theoretisch kader voor werd ontwikkeld, bestaan echte bilaterale service level agreements niet voor het steunaanbod van de DGA.

Ondanks deze inspanningen, gebeurt de steunverlening nog grotendeels aanbodgestuurd. In de praktijk moeten zones vaak tevreden zijn met wat er aan steun kan worden geleverd, binnen de beperkingen van de beschikbare middelen. De doelstelling uit het NVP 2012-2015 om een kwantitatief en kwalitatief aanbod te verzekeren, is alsnog niet gerealiseerd. De beperkingen zijn enerzijds te wijten aan de besparingen, maar ook aan de organisatiestructuur en -cultuur van de federale politie zelf: o.a. complexe aankoopprocedures voor nieuw materiaal of vervangstukken, lange beslissingslijnen, kloof tussen de centrale diensten en de operationele noden van de steunleveranciers en vereisten van het personeelsstatuut.

Een gevolg van het beperkte aanbod is dat de grotere zones zelf investeren in de gespecialiseerde middelen waar ze nood aan hebben en taken overnemen van de federale politie. Dat leidt tot een grotere diversiteit aan materiaal, uitrusting en procedures en doet afbreuk aan de geïntegreerde werking.

De beslissingen over het al dan niet toekennen van steun worden weinig onderbouwd. De steun wordt niet systematisch aangevraagd op basis van een grondige risicoanalyse, hoewel ook hiervoor het theoretisch kader goed is uitgewerkt. Het zijn de burgemeesters en de korpschefs die op basis van hun visie op openbare orde de inzet bepalen en de steunaanvraag formuleren. Er zijn bovendien meerdere aanwijzingen dat de schaarste van de beschikbare federale middelen ook al op het moment van de risicoanalyse wordt ingecalculeerd.

De federale politie neemt zelden een standpunt in over de opportuniteit van de steunaanvragen en geeft doorgaans de gevraagde middelen als ze beschikbaar zijn. De wettelijke bepaling over betaalpolitie (waarbij organisatoren van evenementen de steun betalen) is nog niet uitgevoerd, waardoor alle steun in het kader van ordehandhaving kosteloos is. Enkel als op piekmomenten de beschikbare steun niet volstaat, moeten prioriteiten worden gesteld. Daarvoor bestaan weinig objectieve criteria. De klantgerichtheid van de federale politie bestaat erin dat er veel goodwill is om in overleg oplossingen te vinden en dat beslissingen informeel worden gemotiveerd.

Dit overlegmodel leidt ertoe dat de zones tot op het laatste moment niet weten welke steun ze zullen krijgen. De federale politie tracht het onbegrip bij de zones weg te nemen door meer transparantie te creëren. Voor de bepaling van de prioriteiten van het CIK is een nieuwe oplossing in zicht, hoewel nog niet alle DirCo's de ondersteunende software gebruiken. De bestaande instrumenten van de DirCo's om transparantie te bieden over de inzet van HyCap en van het CIK brengen echter vooral de resultaten van de beslissingen in beeld, niet de motivering ervan.

#### *Aanbevelingen*

Om tot een klantgerichte dienstverlener te kunnen uitgroeien, moet de federale politie de optimalisering consequent uitvoeren om de organisatiestructuur en -cultuur leniger te maken op het vlak van financiën, logistiek en personeel.

De uitvoering van de wettelijke bepaling i.v.m. de betaalpolitie kan de ontvangers van steun meer kostenbewust laten omgaan met steunvragen.

Om op een meer onderbouwde wijze te kunnen beslissen over de steuninzet, moeten kwantitatieve en kwalitatieve normen voor steun bij ordehandhaving worden ontwikkeld in overleg tussen de federale politie, de lokale politie en de bestuurlijk verantwoordelijken.

## 6.4 Beheersinstrumenten

### *Conclusies*

Hoewel de federale politie het belang van informatie-, meet- en opvolgingssystemen erkent, kon ze geen globale en volledige cijfers verstrekken over de steunverlening aan zones. Op de vraag of de deconcentratie van het CIK in de provincies de inzet van HyCap werkelijk heeft doen verminderen, zoals bedoeld in de regelgeving, kon geen met cijfers onderbouwd antwoord worden gegeven. De aanwezige infrastructuur om de gegevens te verzamelen wordt niet eenduidig en consequent gebruikt. In de begroting en de boekhouding kunnen de kosten van de steunverlening bovendien niet worden onderscheiden.

Ook voor de bewaking van de kwaliteit van de steun wordt de structuur die ervoor is opgezet, niet optimaal gebruikt. De administratieve rapporten en de toepassing BePad kunnen door hun opzet dienen als beheersinstrument voor de kwaliteit van de steun, zowel per evenement als op globaal niveau, maar de functionaliteiten ervan worden niet veralgemeend gebruikt. Veel instanties die (mee) verantwoordelijk zijn voor de steunverlening aan de lokale zones hebben de reglementaire taak bepaalde aspecten van deze steunverlening te evalueren. De audit wijst uit dat in tegenstelling tot wat deze regelgeving doet vermoeden, weinig kwalitatieve evaluaties worden gemaakt. Vooral evaluaties die een structureel inzicht in de steunverlening moeten leveren, ontbreken nog grotendeels.

### *Aanbevelingen*

Aangezien steunverlening één van de kerntaken van de federale politie is, zou zij over globale cijfers moeten beschikken om de inzet, de omvang en de kosten van deze kerntaak te bewaken en hierover verantwoording af te leggen. Gegevens over de verhouding tussen vraag en aanbod zijn bovendien nodig om te kunnen nagaan of de federale politie erin slaagt haar taak uit te voeren.

Om een volledig nationaal beeld te krijgen, moet BePad door alle betrokkenen correct worden ingevuld. Dat kan door een algemene registratieverplichting op te leggen. Daartoe moet de minister de omzendbrief MFO<sub>2</sub> aanpassen. Een koppeling aan gegevens over personeelsinzet en budget is overigens nodig om te kunnen becijferen hoeveel de steunverlening kost om de bepaling over betaalpolitie te kunnen uitvoeren.

Zowel de diensten van de federale politie als de gouverneurs moeten hun evaluatieverplichtingen uit de regelgeving naleven. Omdat een aantal van die verplichtingen overlappen, moet de relevantie ervan en de onderlinge afstemming worden onderzocht en kunnen bepaalde verplichtingen eventueel worden geschrapt.





## Hoofdstuk 7

# Antwoord van de minister

De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken onderschrijft in zijn brief van 19 mei 2016 (zie bijlage) in grote mate de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. Hij wijst op het complexe, gediversifieerde en weinig voorspelbare karakter van de federale bestuurlijke steunverlening en de veiligheidscontext om een aantal vaststellingen rond *activity based budgeting*, meetbare doelstellingen met opvolgingsindicatoren en -instrumenten, klantgerichte dienstverlening enz. te nuanceren. Daarnaast verduidelijkt de minister voor een aantal vastgestelde beperkingen dat de federale politie geen of slechts in beperkte mate vat heeft op kritieke succesfactoren voor een professioneel optreden, zoals de complexe aankoopprocedures of de samenhang tussen beleids-, beheers- en begrotingscycli.

Voor de taakverdeling en de coördinatie (MFO-2, HyCap, CIK...) is de minister het volkomen eens met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. Hij verwijst naar de lopende werkzaamheden van politionele werkgroep MFO-2 en van de Algemene Inspectie van de federale en lokale politie om de problematiek te analyseren en verbeteringen voor te stellen. Dat moet toelaten de diagnostiek te verfijnen, waarna de minister de algemene mobilisatiecapaciteit en de solidariteitsmechanismen binnen de geïntegreerde politie grondig wil herbekijken en hervormen om in de toekomst een betere en verhoogde slagkracht te kunnen garanderen.







## Bijlage – Brief van de minister van 19 mei 2016

Vice-eersteminister  
Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken

19 mei 2016

Aan de heer Philippe Roland  
Eerste voorzitter  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 BRUSSEL

**Betreft:            audit van de steun van de federale bestuurlijke politie aan de lokale politie bij de handhaving van de openbare orde – ontwerpverslag**

Mijnheer de eerste voorzitter,

Met bijzondere aandacht heb ik kennisgenomen van uw ontwerp van auditverslag (uw ref.: A 43.706.93584) betreffende de steun van de federale bestuurlijke politie aan de lokale politie bij de handhaving van de openbare orde.

In antwoord op de vraag van het college van het Rekenhof om mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen mee te delen, bezorg ik u via deze weg mijn commentaar.

De conclusies en aanbevelingen welke voortvloeien uit de 4 respectieve onderzoeksvragen kan ik in grote mate onderschrijven. Toch dienen, enerzijds, een aantal vaststellingen, welke vanuit een theoretisch-conceptueel managementperspectief en in een steriele en stabiele omgeving volkomen terecht en correct zijn (*activity based budgeting, meetbare doelstellingen met opvolgingsindicatoren en -instrumenten, klantgerichte dienstverlening...*), enigszins genuanceerd - zelfs mutatis mutandis, rekening houdende met de complexe, ge-diversifieerde en weinig voorspelbare eigenheid van de federale bestuurlijke steunverlening en van de veiligheidscontext waarin die zich afspeelt.

Anderzijds wil ik van de gelegenheid gebruikmaken om te verduidelijken dat een aantal vastgestelde beperkingen niet steeds te wijten zijn aan de organisatiestructuur en -cultuur van de federale politie. Complexe aankoopprocedures of samenhang tussen beleids-, beheers- en begrotingscycli zijn kritieke succesfactoren voor een algemeen professioneel en welgeslaagd optreden door de federale politie, maar deze heeft er zelf echter geen of slechts in beperkte mate vat op.

Mijn grootste aandacht heb ik gewijd aan uw conclusies en aanbevelingen inzake taakverdeling en coördinatie (MFo-2, HyCap, CIK...), welke de vinger leggen op de échte wonde die de laatste maanden – en niet minder de laatste dagen – enkel zichtbaarder is geworden.

Geconfronteerd met grootschalige en gelijktijdige gebeurtenissen welke een ongeziene weerslag hebben op de diensten van de geïntegreerde politie, worden de grenzen van de door de wetgever voorziene interpolitie solidariteit om er ook in uitzonderlijke omstandigheden het hoofd te kunnen aan bieden, zeer tastbaar en voelbaar.

Om die reden werd een politie werkgroep met vertegenwoordiging van beide politieniveaus belast om verbetervoorstellen voor te leggen inzake HyCap-mechanisme en bij uitbreiding het re-engineeren van de dwingende ministeriële richtlijn MFo-2. Ook de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie heeft de opdracht gekregen om voornoemde problematiek duidelijk in kaart te brengen en oplossingsvoorstellen aan te reiken.

Het hoeft aldus geen verder betoog om te stellen dat ik het volkomen eens ben met uw bevindingen en aanbevelingen ter zake. Van zodra de diagnostiek is verfijnd door voormelde werkzaamheden, zal ik initiatieven nemen om de algemene mobilisatiecapaciteit en de solidariteitsmechanismen binnen de geïntegreerde politie grondig te herbekijken en te hervormen, zodat we in de toekomst een betere en verhoogde operationele slagkracht kunnen garanderen ten aanzien van de uitdagingen en verwachtingen die zich nog zullen aandienen.

Hoogachtend,

Jan Jambon  
Vice-eersteminister  
Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken



Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.  
*Il existe aussi une version française de ce rapport.*

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden  
op de internetsite van het Rekenhof.



**WETTELIJK DEPOT**  
D/2016/1128/14

**PREPRESS EN DRUKWERK**  
Centrale drukkerij van de Kamer van volksvertegenwoordigers

**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)