

ALGEMENE INSPECTIE
VAN DE FEDERALE POLITIE EN DE LOKALE POLITIE

Genegotieerd Beheer van de Openbare Ruimte en het concept van New Way of Protesting

Een terugblik als voorbereiding naar de toekomst



**Exemplaar AIG
Maart 2022**

**Directie
Audit en Inspectie**

BESTEMMELINGEN

Mevrouw A. Verlinden, Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing	Exemplaar 1
De heer V. Van Quickenborne, Vice-eerste minister en Minister van Justitie en Noordzee	Exemplaar 2
De heer I. de la Serna, Procureur-generaal van Bergen	Exemplaar 3
De heer M. De Mesmaeker, Commissaris-generaal van de Federale Politie	Exemplaar 4
De heer N. Paelinck, voorzitter van de Vaste Commissie van de Lokale Politie	Exemplaar 5
Mevrouw K. Stinckens, Voorzitter van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten	Exemplaar 6
De heer T. Gillis, Inspecteur-generaal van de Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie	Exemplaar 7

LIJST VAN AFKORTINGEN

AIG	Algemene Inspectie van de Federale Politie en de Lokale Politie
ANPA	Nationale Politieacademie
BePad	Geïntegreerd IT-platform voor de uitwisseling en het operationeel beheer van administratieve politie-informatie (evenals voor evenementenbeheer en verzoeken om versterking)
CIK	Interventiekorps binnen de Algemene directie van de bestuurlijke politie van de Federale Politie
Comité P	Vast Comité van Toezicht op de politiediensten
COVID-19	Coronavirus <i>disease</i> 2019
CSD	Gedeconcentreerde Coördinatie- en Steundirectie
DAO	Directie van de Operaties inzake bestuurlijke politie
DAS	Directie openbare veiligheid binnen de Algemene directie van de bestuurlijke politie van de Federale Politie
DirCo	Bestuurlijke directeur-coördinator van de Federale Politie
GBOR	Genegotieerd Beheer van de Openbare Ruimte
GPI	Geïntegreerde politie
HyCap	Gehypothekeerde Capaciteit
MFO-2	Ministeriële richtlijn van 23 november 2017 betreffende het solidariteitsmechanisme tussen politiezones inzake versterking voor opdrachten van bestuurlijke politie
OOP41	Ministeriële omzendbrief van 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP4 over het genegotieerd beheer van de openbare ruimte naar aanleiding van gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen
PZ	Politiezone
WPA	Wet op het politieambt van 5 augustus 1992

Inhoudsopgave

1. CONTEXT	5
2. NEW WAY OF PROTESTING	7
2.1. Voorafgaand	7
2.2. Aanbevelingen	8
2.2.1. <i>Studie van het fenomeen</i>	8
2.2.2. <i>Vorbereidingsfase</i>	9
A) Opleiding	9
B) Informatiegaring en overleg	9
C) Risicoanalyses en operatieorder	11
2.2.3. <i>Uitvoeringsfase</i>	11
2.2.4. <i>Evaluatiefase</i>	12
3. GENEGOTIEERD BEHEER VAN DE OPENBARE RUIMTE	13
3.1. Voorafgaand	13
3.2. Aanbevelingen	14
3.2.1. <i>Algemene maatregelen</i>	14
3.2.2. <i>Vorbereidingsfase</i>	15
A) Opleiding	15
B) Informatiegaring en overleg	15
C) Risicoanalyse en operatieorder	17
3.2.3. <i>uitvoeringsfase</i>	18
3.2.4. <i>evaluatiefase</i>	19
4. MFO-2	20
4.1. Voorafgaand	20
4.2. Aanbevelingen	21
4.2.1. <i>Gespecialiseerde ondersteuning</i>	21
4.2.2. <i>Opleiding en training</i>	21
4.2.3. <i>Rol van de Algemene Inspectie</i>	22
4.2.4. <i>Algemene evaluatie MFO-2</i>	22
5. BESLUIT	24

1. CONTEXT

Sinds de oprichting van ons land is het beheer van de openbare orde een integraal onderdeel van de opdrachten van de politie. Om de rol en plaats van deze beter te begrijpen, is het interessant om een (kort) onderzoek te doen naar de in het verleden ondergane veranderingen¹.

Het is niet de bedoeling hier een uitputtende beschrijving te geven van de evolutie van de politietaken en -diensten, maar eerder om **de paradigmaverschuiving in het begrip van ordehandavingsopdrachten te bespreken.**

Vanaf de 19^e eeuw benaderde de politie het beheer van betogingen volgens het concept omschreven als *Law and Order*. Deze aanpak wordt gekenmerkt door een paramilitaire benadering van strikte controle van de openbare ruimte en de samenscholingen.² Het oorspronkelijk doel ervan was om de stabiliteit van de Staat te handhaven na de periode van verscheurende Napoleontische oorlogen³. De oorsprong van deze aanpak is te vinden in een vorm van angst van de regering voor de mensenmassa's.⁴ Er was toen sprake van een echte polarisatie tussen politie en betogers, waarbij de politie de demonstranten enkel beschouwde als vijanden, misdadigers of revolutionairen waartegen een snelle en onbuigzame repressie vereist was⁵.

Gelukkig is de benadering van grote bijeenkomsten sindsdien aanzienlijk geëvolueerd en heeft de politie geleidelijk aan haar *Law and Order-aanpak* ingeruild voor een aanpak waarbij betogers niet langer als vijanden maar wel als partners worden beschouwd. Communicatie en onderhandeling tussen de deelnemers aan het evenement en de autoriteiten werd in een eerste instantie als aanvaardbaar beschouwd en werd vervolgens de norm.⁶ **Vanuit deze optiek is het concept Genegotieerd Beheer van de Openbare Ruimte (GBOR) ontstaan.** Dit model is later door de minister van Binnenlandse Zaken vastgelegd in de rondzendbrief CP4 van 11 mei 2011. De operationalisering ervan maakte op zijn beurt het onderwerp uit van de ministeriële omzendbrief OOP 41⁷ van 31 maart 2014.

¹ TANGE C., "La police belge en réforme : petit essai de reconstitution d'une intrigue et de ses enjeux", *Revue de Droit pénal et de criminologie*, 2002, nr. 9-10, p. 889-915.

² TEIRLINCK J., OOSTERLINCK F., BLANPAIN B., *Guide pratique sur les normes relatives aux droits de l'homme et leur application dans le domaine du maintien et du rétablissement de l'ordre public*. DRP-ANPA, 2019, p. 29.

³ SMEETS S., *Police : théories et institution* (syllabus), Brussel, Presses universitaires de Bruxelles, 2020, p. 88.

⁴ KEUNINGS L., *Des polices si tranquilles : Une histoire de l'appareil policier belge au XIX^e siècle*. Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2009, p. 47.

⁵ *Ibid.*, pp. 77-78.

⁶ Rondzendbrief CP4 van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus.

⁷ Ministeriële omzendbrief OOP 41 van 31 maart 2014 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.

Het toenemend aantal betogingen⁸, de evolutie in de manier waarop ze georganiseerd zijn en de recente inspecties hebben de Algemene Inspectie ertoe aangezet dit rapport op te stellen. De bedoeling is om, onder de vorm van een tabel gevolgd door een beknopte toelichting, verschillende algemene aanbevelingen van de AIG⁹ te hernemen in verband met het beheer van evenementen van openbare orde door de geïntegreerde politie.

Daartoe zal in deze presentatie eerst het **concept van New Way of Protesting (NWoP)** worden besproken, vervolgens zal worden gekeken naar evenementenbeheer binnen het GNEP-referentiekader en tenslotte zal worden afgesloten met een blik op de MFO-2¹⁰.

Ter verduidelijking voor de lezer zij erop gewezen dat de conclusies, naast de aanbevelingen, voortkomen uit bedenkingen ontstaan uit wetenschappelijke en politieke lezingen¹¹ en uit diverse rapporten. Aangezien de aanpak van NWoP deel uitmaakt van de algemene filosofie van Genegotieerd Beheer van de Openbare Ruimte, kunnen we bovendien ook al stellen dat de aanbevelingen voor GBOR ook van toepassing zijn op NWoP. We hebben er toch voor gekozen om zekere GBOR-aanbevelingen ook in het NWoP op te nemen, omdat ze ons binnen deze thematiek bijzonder representatief leken. Een andere belangrijke verduidelijking is dat de nummering van aanbevelingen niet bedoeld is als een rangschikking volgens prioriteit, maar om de lezer de mogelijkheid te geven er makkelijker naar te verwijzen.

⁸ <https://www.sudinfo.be/id105352/article/2019-03-04/bruxelles-il-y-pres-de-1000-manifestations-par>.

Website geraadpleegd op 31 januari 2022.

⁹ Lezers die al kennisgenomen hebben van bepaalde inspectieverslagen betreffende GBOR-aanbevelingen, zullen merken dat sommige aanbevelingen hier ongewijzigd hernomen worden, en anderen meer uitgediept werden als gevolg van de analyse die in het kader van dit verslag uitgevoerd werd.

¹⁰ Ministeriële richtlijn van 23 november 2017 betreffende het solidariteitsmechanisme tussen politiezones inzake versterking voor opdrachten van bestuurlijke politie.

¹¹ Bijvoorbeeld: Visiedocument van de Algemene inspectie van de Federale en Lokale Politie, *Is er een fundamenteel recht op gewelddadig demonstreren in een democratie?* Van februari 2022 evenals sommige verslagen van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten.

2. NEW WAY OF PROTESTING

2.1. VOORAFGAAND

Het westerse democratische model zoals wij dat kennen staat in rep en roer. Er heerst momenteel een vertrouwenscrisis tussen de overheid en de bevolking. Een globalisering van alle maatschappelijke kwesties zorgt ervoor dat gebeurtenissen die enkele duizenden kilometers verderop plaatsvinden, vanwege de snelheid van de informatiestroom, een invloed kunnen hebben wat betreft de protesten in ons land. De New Way of Protesting, die de laatste tijd als een nieuw aandachtspunt naar voren kwam, moet niet louter worden gezien als een nieuwe methode van protesteren. Het mag evenmin worden geanalyseerd in de exclusieve context van het genegotieerd beheer van de openbare ruimte. Het is een weerspiegeling van deze diepgaande beweging die de huidige legitimiteit van het functioneren van het democratische model in twijfel trekt en verandering eist.

Sinds enkele jaren wordt een aanzienlijk aantal evenementen niet meer op een "traditionele" manier georganiseerd. Het wordt soms moeilijk voor de politie om een organisator of een duidelijk afgebakend aanspreekpunt te vinden. Dit was bijvoorbeeld het geval voor protestbewegingen zoals de gele hesjes, Extinction Rebellion, #BLM¹², die geen gekende leider hadden en die **een groeiende polarisatie vertonen ten opzichte van de regering en/of de politiediensten**.

Ook de samenstelling van protestbewegingen is veranderd. Ze worden regelmatig heterogeen, samengesteld uit groepen die weinig of geen contact met elkaar hebben en waarvan de doelstellingen kunnen verschillen.¹³

Mobilisatie, vaak via sociale netwerken, gaat razendsnel en er is weinig of geen structuur in de uitingsvormen. Deze variëren van nogal ludiek of feestelijk protest, tot gewelddadige aanvallen en burgerlijke ongehoorzaamheid.

Deze moeilijkheid om **contact te leggen met de demonstranten**, zowel voor als tijdens de betoging, bemoeilijkt de definitie en implementatie van de benadering van de ordediensten en verhoogt het risico op incidenten.

Daarom, en zoals de minister van Binnenlandse Zaken in haar politieke oriëntatieverklaring van 6 november 2020 vermeldde,¹⁴ "is het noodzakelijk een nieuwe politionele aanpak te ontwikkelen voor

¹² Black lives matter

¹³ OOSTERLINCK F., TEIRLINCK J., *Protest en collectief geweld Een verkennend onderzoek naar de limieten van het genegotieerd beheer van de openbare ruimte (GBOR)*, onuitg. DRP-ANPA, 2021 p. 24.

¹⁴ En in een interview gegeven aan de RTBF in mei 2021 tijdens de aankondiging van de opstart van de Staten-Generaal van de Politie: <https://www.rtbf.be/article/etats-generaux-de-la-police-lancement-d-une-reflexion-pour-dessiner-les-contours-de-la-police-du-futur-10769288>

de voorbereiding en het beheer van deze nieuwe manieren van actievoeren. Dit met respect voor de filosofie van het Genegotieerd Beheer van de Openbare Ruimte".¹⁵

In de afgelopen twee jaar heeft de AIG verschillende betogingen geanalyseerd, die elk het onderwerp uitmaakten van een inspectieverslag. Het leek ons nuttig om een samenvatting te maken van de geformuleerde aanbevelingen. Ze zijn hieronder opgesomd en gegroepeerd volgens de volgende thema's:

- Studie van het fenomeen;
- Voorbereidingsfase;
- Uitvoeringsfase;
- Evaluatiefase.

2.2. AANBEVELINGEN

2.2.1. STUDIE VAN HET FENOMEEN

Nr.	Aanbeveling
1	Verbeteren van de kennis van NWoP door het faciliteren en promoten van de werkgroepen die zijn opgericht in het kader van de voorbereiding van het NVP 2022-2025.
2	Updaten van de CP4 en OOP 41 om een dynamisch en genegotieerd beheer van de openbare ruimte mogelijk te maken, rekening houdend met nieuwe vormen van sociaal protest, de geopolitieke ontwikkelingen, de terroristische dreiging, lessen getrokken uit het beheer van de COVID-19-crisis, maar eveneens de gewenste veranderingen in de politiepraktijk.
3	Handhaven van het GBOR-model als een globaal concept voor het democratisch beheer van elk evenement. ¹⁶
4	Creëren van het noodzakelijk wettelijk kader zodat de politie ook in de virtuele wereld aanwezig kan zijn, mits de nodige waarborgen voor privacy.
5	Op basis van een juridische analyse de toepassing van artikel 31, punt 3, van de WPA verfijnen, waardoor het mogelijk wordt om over te gaan tot een bestuurlijke aanhouding <i>"van een persoon ten aanzien van wie er redelijke gronden zijn om op basis van zijn gedrag, materieel bewijs of omstandigheden aan te nemen dat hij zich voorbereidt op het plegen van een strafbaar feit dat de openbare rust of veiligheid ernstig in gevaar brengt, en om te</i>

¹⁵ VERLINDEN A., minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, Beleidsverklaring 2021 - 2024, 6 november 2020, *Parl.St.* Kamer 2020-2021, doc. 55 1610, punten 5.3. Versterking van de Lokale Politie en meer federale steun en 5.7.4. Nieuwe politionele aanpak, beleidsnota, pp. 29-30.

¹⁶ OOSTERLINCK F., TEIRLINCK J., *op. cit.*, p. 33.

	<i>voorkomen dat hij een dergelijk strafbaar feit pleegt", ¹⁷ rekening houdend met de specifieke context van de ordehandhaving.¹⁸</i>
6	Oprichten van een multidisciplinaire denktank om een benadering van de openbare orde in relatie tot nieuwe fenomenen en nieuwe vormen van actievoeren voor te stellen.
7	Blijvend informatie verzamelen en delen binnen de politieorganisatie over de werkwijze van nieuwe protestgroepen, al dan niet georganiseerd, en internationale en nationale contacten onderhouden met andere politiediensten, de wetenschappelijke gemeenschap en private partners.

2.2.2. VOORBEREIDINGSFASE

A) OPLEIDING

Nr.	Aanbeveling
8	Investeren in opleiding, onder meer door het organiseren van opleidingssessies en regelmatige en geïntegreerde trainingen die gericht zijn op de NWoP scenario's, zowel op operationeel en tactisch niveau als op strategisch niveau.
9	Herlanceren van de <i>opleiding GOLD¹⁹-commander</i> die al sinds 2018 niet meer heeft plaatsgevonden. De specifieke kenmerken van NWoP integreren en aandacht besteden aan de opleiding van pelotonscommandanten die onvoldoende is geweest tijdens de COVID-19-pandemie.

B) INFORMATIEGARING EN OVERLEG

10	Het proactief organiseren en stimuleren van het systematisch verzamelen en integreren van inlichtingen wat betreft de openbare orde. Dit zowel binnen als buiten de politieorganisatie, onder meer in samenwerking met de andere veiligheids- en inlichtingendiensten, met externe partners, als binnen de virtuele wereld.
11	Beter gebruik maken van BePad, zowel in de voorbereidende fase van het evenement als in de afsluitings-/debriefingsfase.
12	Om tot een duidelijk werkkader te komen voor de politiediensten, is het van belang dat de overheden van de bestuurlijke politie een duidelijk standpunt innemen en een protestactie toelaat of verbiedt en duidelijk de voorwaarden en grenzen van tolerantie omschrijft.

¹⁷ Wet op het politieambt van 5 augustus 1992, art. 31,3°.

¹⁸ Algemene inspectie van de federale en lokale politie, *Is er een fundamenteel recht op gewelddadig demonstreren in een democratie?* Visiedocument, februari 2022, pp. 6-7.

¹⁹ Het hoogste niveau in de commandohiërarchie 'GOLD-SILVER-BRONZE' gebruikt voor het evenementenbeheer.

13	Er tijdens de voorbereiding en tijdens de protestactie naar streven om contact te behouden met de organisatoren, de leiders of invloedrijke leden van de beweging die het evenement organiseren, zelfs indien ze zichzelf niet hebben aangekondigd.
----	---

Of het nu tijdens de voorbereidende fase of tijdens de executiefase is, het is essentieel dat de autoriteit en/of de politie op eigen initiatief tracht **om contact op te nemen met de demonstranten**, zelfs indien ze zich niet eerder kenbaar hebben gemaakt. Indien dit niet mogelijk blijkt, is het des te belangrijker om op zoek te gaan naar alle mogelijke inlichtingen om het evenement zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden en beheren. Hiervoor is het nodig om op lokaal niveau de verzameling van informatie uit te breiden naar externe partners (overlegassistenten, straathoekwerkers, enz.).²⁰

Indien vaststaat dat het verzoek om essentiële elementen van informatie (EEI) moet worden gedaan (via BePad) door het politiekorps dat verantwoordelijk is voor het beheer van het evenement, is het niettemin opportuun dat de gecentraliseerde diensten die verantwoordelijk zijn voor **de monitoring van de opvolging van risicogroepen** deze zelfde EEI op eigen initiatief doorgeven zodra zij kennis krijgen van de organisatie van een evenement. Wat het zoeken naar informatie betreft, is het weliswaar toe te juichen dat de Commissaris-generaal van de Federale Politie eraan herinnert dat de afdeling "i2-IRU" van DJSOC²¹ kan worden gevraagd voor ondersteuning op het gebied van internetonderzoek alsook er beroep kan gedaan worden op het programma ontwikkeld door het CSD BRUSSEL (SILVER TWO-project) en de OSINT²²-ondersteuning binnen de dienst RCCU²³ van de Federale Gerechtelijke Politie van Brussel,²⁴ niettemin moet een **echte geïntegreerde, proactieve en kwaliteitsvolle strategie voor informatiecycli op het gebied van bestuurlijke politie** op zijn minst worden gereactiveerd of zelfs herdacht en opnieuw worden gedefinieerd in het licht van deze nieuwe manieren van protesteren.

Voorafgaande contacten en ontmoetingen met de organisatoren dienen om informatie te verzamelen over het evenement maar er mag niet vergeten worden dat deze momenten ook dienen om **de organisator in te lichten over de tolerantiegrenzen, en over wat er in plaats zal worden gesteld in geval van het niet-naleven van gemaakte afspraken en/of de gestelde voorwaarden**.

²⁰ TEIRLINCK J. e.a., *Guide pratique, op. cit.*, pp. 72-74.

²¹ Centrale directie voor de bestrijding van zware criminaliteit.

²² *Open source intelligence software*.

²³ *Regional Computer Crime Unit*.

²⁴ Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, *De organisatie van de basisfunctionaliteit handhaving openbare orde in de zes Brusselse politiezones in het algemeen en in het bijzonder de regeling om het hoofd te kunnen bieden aan ongeplande gebeurtenissen – Opvolgingsonderzoek*, 2019, p. 7.

C) RISICOANALYSES EN OPERATIEORDER

Nr.	Aanbeveling
14	Gebruiken van risicoanalysemodellen (operationeel/veiligheid en welzijn op het werk) en het door ANPA onderwezen operatie order model en zorgen voor coherentie tussen de risicoanalyses en het operatieorder.
15	Ervoor zorgen dat de twee risicoanalyses (operationeel/veiligheid en welzijn op het werk) geïntegreerd, dynamisch en coherent zijn.
16	Tijdens het opstellen van een operationele risicoanalyse rekening houden met de actiemodi van het NwoP, zoals de gedecentraliseerde betoging, (gelijktijdige uitvoering van acties op verschillende locaties) en in het operatieorder verwerken welke gevolgen dit kan hebben op de inzet van politiediensten.
17	Proactief ontwikkelen van doordachte tactische scenario's op basis van de politionele risicoanalyse.

Analyses van operationele en veiligheids- en welzijnsrisico's op het werk vormen de basis van het operatieorder, die zelf de tolerantiegrenzen van de autoriteit, evenals de aard van de opdracht en de uitvoering ervan door het personeel op het terrein omvat. **Tactische scenario's** moeten daarom vooraf kunnen worden overwogen en voorbereid, waarbij de kwaliteit van deze fasen direct afhankelijk is van de kwaliteit van de verzamelde informatie en het vermogen om deze om te zetten in *intelligence*²⁵.

Risicoreductie is wel te verstaan de primaire doelstelling om te beschikken over kwaliteitsvolle risicoanalyses en operatieorders. Maar deze risicoreductie kan enkel worden bereikt door **duidelijke richtlijnen en tolerantiegrenzen afkomstig van de autoriteiten**, zodat tactische scenario's in de beste omstandigheden kunnen worden voorbereid en het adequate materiaal kan worden voorzien voor hun implementatie. Om het door de overheden verwachte resultaat te bereiken, dienen de door hen gegeven bevelen ondubbelzinnig te zijn.²⁶

2.2.3. UITVOERINGSFASE

18	Aandacht hebben voor alle maatregelen, ook deze van niet-politionele aard die het risico op ordeverstoringen, incidenten en geweld kunnen verminderen.
19	Aannemen van een communicatiestrategie ten opzichte van de betogers.
20	Eén of meer politiemensen aanwijzen die tijdens de betoging dienen als contactpunt met de organisator. Dit om overleg te faciliteren in een geest van wederzijds respect en de mogelijkheid te creëren om compromissen te sluiten wat betreft het verloop van de actie.

²⁵ Zie concept van *Information Led Policing*.

²⁶ Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, *Observatoriumrapport*, 2009, p. 18.

21	Correct informeren van de bestuurlijke overheden, de organisatoren, de deelnemers, de pers en het publiek over de inzet en acties van de politie voor, tijdens en na de protestactie.
----	---

Indien men niet in staat was om (formeel of niet) met de verantwoordelijken van het evenement te communiceren, raadt ANPA de oprichting aan van een **real time intelligence center**²⁷ dat het verzamelen en verwerken van informatie tijdens de betoging mogelijk maakt om de GOLD en de overheid te ondersteunen bij hun beslissingen.

Studies zoals die van FILLIEULE *et al.*²⁸ adviseren ook **om aan betogers de tolerantiegrenzen te communiceren, alsook de manier waarop de politionele acties zullen worden uitgevoerd.** Deze inlichtingen kunnen worden aangeleverd via personeel dat specifiek voor deze opdracht is ingezet (*dialogue officers*²⁹) maar ook door het gebruik van megafoons, digitale prikborden, de media en sociale media.

Het doel van deze communicatie is om *"ervoor te zorgen dat de acties van de politie correct worden begrepen door de betogers, dat vreedzame demonstranten het standpunt van de politie delen betreffende wat er dient te gebeuren, zodat de deelnemers ervan overtuigd zijn dat de daden die door de politie worden vooropgesteld - of verboden - legitiem zijn."*³⁰ Hieruit volgt dat **de steun van het politieoptreden door het niet-problematische deel van de menigte** er eveneens voor zorgt dat deze zich kan distantieëren van gewelddadige facties.

2.2.4. EVALUATIEFASE

22	Systematisch organiseren van een transversale debriefing.
23	De evaluatie beschouwen als iets breder dan een debriefing en nadenken over een (interne en externe) aanpak die <i>peer review</i> , politieopleiding (ANPA) en wetenschappelijk onderzoek combineren om de kennis op het gebied van openbare ordehandhaving te verhogen.

Aan het einde van het evenement, en conform de aanbevelingen van OOP 41³¹, beveelt de Algemene Inspectie aan om over te gaan tot het houden van debriefings evenals evaluatievergaderingen teneinde een stand van zaken op te maken over het verloop van de orderdienst, de mogelijke verbeterpunten maar ook om **expertise op te bouwen**, wat nog belangrijker is in het kader van NWoP.

²⁷ TEIRLINCK J., OOSTERLINCK F., BALANPAIN B., *op. cit.*, p. 47.

²⁸ O. FILLIEULE, P. VIOT en G. DESCLOUX, "Vers un modèle européen de gestion policière des foules protestataires?", *Revue française de science politique*, 66, 2016, p.304.

²⁹ Swedish National Police Board, *Recommendations for policing political manifestations in Europe GODIAC – Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*, Stockholm, 2013.

³⁰ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., *op. cit.*, p. 306.

³¹ Ministeriële omzendbrief OOP 41, *op. cit.*, punt 2.2.4.

3. GENEGOTIEERD BEHEER VAN DE OPENBARE RUIMTE

3.1. VOORAFGAAND

Het begrip openbare orde moet afgestemd zijn op andere grondwettelijke regels zoals bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting, samenscholing en vergadering. Het is te allen tijde noodzakelijk om het evenwicht te vinden tussen de preventie in openbare orde en het vrijwaren van erkende rechten en vrijheden.³² Dit is waar het beheer van de openbare orde voor staat.³³

Om de openbare orde en de individuele vrijheden zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, werd er in België al zo'n twintig jaar geleden voor het concept van het genegotieerde beheer van de openbare ruimte (GBOR) geopteerd. Deze aanpak werd al sinds 2001 bij de politie onderwezen, maar dit referentiekader werd pas in 2011 geformaliseerd in een ministeriële rondzendbrief.³⁴

De openbare orde op een genegotieerde manier beheren betekent, voor de politie, het samen met de overheden, de organisatoren en de andere partners (private beveiliging, verschillende disciplines³⁵, etc.) creëren van optimale omstandigheden voor het houden van een evenement. Dit veronderstelt een ontmoeting tussen alle actoren, zodat de overheid, op advies van de politie, een tolerantiegrens kan vastleggen en dat vervolgens scenario's rond het verloop van het evenement kunnen worden onderhandeld.³⁶ De veiligheid en het goede beheer van het evenement worden ieders zaak, inclusief van de organisator.

Maar zoals aangehaald in het deel over NWoP, wordt het steeds complexer (maar niet onmogelijk) voor de overheid en de politie om tot een degelijke voorbereiding van een evenement te komen indien de organisatoren zich niet aanmelden of niet bekend zijn. Hierboven werden al aanbevelingen voorgesteld om de problemen met betrekking tot deze NWoP te verminderen. Hierna zullen er algemene aanbevelingen geformuleerd worden in de context van evenementenbeheer in de GBOR-filosofie.

³² DRAGO G., "L'ordre public et la Constitution". *Archives de philosophie du droit*, 2015, p. 58 §34. <https://doi.org/10.3917/apd.581.0224>

³³ Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, art. 123.; Wet op het politieambt van 5 augustus 1992, art. 1.

³⁴ Rondzendbrief CP4, *op. cit.*

³⁵ In aanmerking te nemen voor noodplanning : discipline 1 hulpoperaties (operationele eenheden van brandweer en civiele bescherming); discipline 2 bijstand op medische, gezondheids en psychosociaal vlak; discipline 3 politie; discipline 4 logistieke ondersteuning (civiele bescherming, Defensie, gemeentediensten ...); discipline 5 informatie (door de bevoegde overheid) <https://crisebw.be/presentation/les-cinq-disciplines>

³⁶ TEIRLINCK J., OOSTERLINCK F., BLANPAIN B., *op. cit.*, p. 31.

3.2. AANBEVELINGEN

3.2.1. ALGEMENE MAATREGELEN

Nr.	Aanbeveling
1	Handhaven van het GBOR-model als een globaal concept voor het democratisch beheer van elk evenement. ³⁷
2	Updaten CP4 en OOP 41 voor een dynamisch genegotieerd beheer van de openbare ruimte.
3	Beschrijven van een event managementproces dat alle uit te voeren stappen omvat, evenals hoe ze moeten worden uitgevoerd en wie ervoor verantwoordelijk is.
4	Verfijnen, op basis van een juridische analyse, van de toepassing van artikel 31 van de WPA dat het gebruik van de bestuurlijke aanhouding toelaat <i>"van een persoon ten aanzien van wie er redelijke gronden zijn om op basis van zijn gedrag, materieel bewijs of omstandigheden aan te nemen dat hij zich voorbereidt op het plegen van een strafbaar feit dat de openbare rust of veiligheid ernstig in gevaar brengt, en om te voorkomen dat een dergelijk strafbaar feit gepleegd zou worden"</i> , ³⁸ rekening houdend met de specifieke context van de ordehandhaving. ³⁹
5	Versterken van <i>research & development</i> met betrekking tot GBOR.
6	Bepalen en verduidelijken van de <i>rules of engagement</i> voor de inzet van <i>less lethal</i> wapens die behoren tot de categorie bijzondere bewapening. Naast de formele instemming van de bevoegde overheid, kan het debat over de bewapening van de politie tijdens opdrachten van openbare orde worden verruimd.
7	Vergroten van de kennis over betogingen en massagedrag met het oog op een beter gecoördineerd beleid.
8	Implementeren van goedgekeurde handleidingen, tools en <i>templates</i> voor de geïntegreerde risicoanalyses.
9	Werken aan een gestructureerde GBOR-evaluatiemethode en aan het optimaal gebruik van BePad.
10	Nadenken over de inzet van een geïntegreerd dispositief in tijden van crisis (terrorisme, pandemie, etc.).
11	Specifiek voor Brussel: opvolgen en evalueren van de protocollen 19 ⁴⁰ en 19bis ⁴¹ met het oog op een optimalisering van het principe "eenheid van beleid, eenheid van bevel, eenheid op het terrein".

³⁷ OOSTERLINCK F., TEIRLINCK J., *op. cit.*, p. 33.

³⁸ Wet op het politieambt van 5 augustus 1992, art. 31 °3.

³⁹ Algemene inspectie van de federale en lokale politie, *Is er een recht op gewelddadige demonstratie in een democratie?* Visie document, *op. cit.*

⁴⁰ Overeenkomst betreffende het Genegotieerde Beheer van de Openbare Ruimte (GBOR) bij suprazonale evenementen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁴¹ Overeenkomst betreffende de handhaving en het herstel van de openbare orde in geval van suprazonale evenementen.

In de filosofie van de omzendbrief CP3, beveelt de AIG aan dat politiezones een **evenementenbeheerproces** opstellen met de te volgen stappen, de op te stellen documenten en wie verantwoordelijk is voor elke stap. Het opstellen en opvolgen van een dergelijk proces laat immers toe om de aanpak van het beheer van openbare ordeopdrachten te standaardiseren en de daaraan verbonden risico's beter te beheersen. Er zijn een aantal zeer uitgebreide documenten⁴² die aan de beoogde doelstellingen zijn aangepast. De AIG beveelt het gebruik ervan aan.

3.2.2. VOORBEREIDINGSFASE

A) OPLEIDING

12	Organiseren van een reguliere en geïntegreerde opleiding, zowel op operationeel als op tactisch en strategisch niveau.
13	Een actieplan uitvoeren om de leemten op te vullen die ontstaan door crisissen (pandemie, terrorisme, enz.) op het gebied van opleiding en training van de ordehandhaving (en geweldsbeheersing). Daartoe is het onder meer nodig de opleiding van GOLD-commander, die sinds 2018 niet meer heeft plaatsgevonden, nieuw leven in te blazen door de specifieke kenmerken van het NWoP te integreren en aandacht te besteden aan de opleiding van pelotonscommandanten, die tijdens de COVID-19-pandemie onvolledig was.
14	Blijven investeren in opleiding en training (GBOR) met aandacht voor de biologische agentia (COVID-19).

B) INFORMATIEGARING EN OVERLEG

Nr.	Aanbeveling
15	Informatiegaring en -verwerking zijn belangrijk in alle fasen van evenementenbeheer. Het is uiteraard makkelijker om de informatie nodig voor de voorbereiding van een evenement te kunnen inwinnen wanneer de organisator geïdentificeerd is, de juiste toelatingen heeft aangevraagd en betrokken is bij het vinden van een balans tussen de vereisten en verwachtingen van de verschillende partijen. Niettemin ontslaat dit grotere gemak van toegang tot informatie de politiediensten niet van het proactief zoeken naar informatie, zoals aanbevolen in de paragraaf handelend over NWoP.
16	Beter gebruik maken van BePad, zowel in de voorbereidende fase van het evenement als in de afsluitings-/debriefingsfase.

⁴² Modellen van operationele risicoanalyse en welzijn en veiligheid, evenals het canvas operatieorder ontwikkeld door ANPA; model van technisch advies van de politie ter attentie van de overheden (handboek festiviteiten).

17	Het aan de overheid overmaken van een schriftelijk technisch politieadvies over het evenement. Dit advies bevat onder meer de antwoorden met betrekking tot de impact op de organisatie en de operationaliteit van de politiezone, de impact op het verkeer, de manier waarop het publiek moet worden omkaderd, enz. ⁴³
18	Toezien op de in plaats stelling van coördinatievergaderingen met de verschillende betrokken actoren, ook wanneer een evenement enkel getolereerd wordt door de bestuurlijke overheid.
19	De gerechtelijke autoriteit vooraf in kennis stellen van het evenement van openbare orde dat kan leiden tot gevolgen op gerechtelijk vlak om te informeren naar de tolerantiedrempel, of zelfs het beleid met betrekking tot de identificatie en vervolging van relschoppers.
20	In het geval van grensoverschrijdende evenementen op het grondgebied van meerdere PZ's of gemeenten binnen eenzelfde PZ, is het passend, met het oog op een uniform beleid van ordehandhaving en interventie, dat voorafgaande coördinatie plaatsvindt tussen alle betrokken overheden, zodat de <i>GOLD-commander</i> over analoge richtlijnen op bestuurlijk en gerechtelijk niveau beschikt. ⁴⁴
21	Rekening houden met de multidisciplinaire aanpak en de beginselen van noodplanning en crisisbeheer ⁴⁵ . Daartoe moet in het kader van de voorbereiding van het evenement worden nagegaan of er behoefte is aan een multidisciplinaire veiligheidscel en moet, indien nodig, de bestuurlijke overheid worden verzocht er een bijeen te roepen ⁴⁶ . Het ontwerpen van een BNIP ⁴⁷ specifiek voor een terugkerende gebeurtenis maakt het mogelijk multidisciplinaire interventieschema's op te stellen en synergiën met andere disciplines tot stand te brengen, wat de samenwerking vergemakkelijkt in geval van rampenplan. ⁴⁸
22	Optimaliseren van de communicatie tussen de overheden van bestuurlijke politie en de politiediensten inzake de informatie van openbare orde (tweerichtingscommunicatie) om zo snel mogelijk een geïntegreerde risicoanalyse uit te voeren, preventieve maatregelen te ontwikkelen en, in voorkomend geval, te voorzien in passende repressiemiddelen.
23	Zorgen voor overleg met de organisator om deze aan te moedigen maatregelen te nemen die het risico op verstoringen van de openbare orde kunnen verminderen en hem te responsabiliseren aan de hand van een middelenverbintenis.

Als onderdeel van een concept van genegotieerd beheer van de openbare ruimte, wordt verwacht dat alle betrokken actoren en partners hun verantwoordelijkheid zullen opnemen in het beheer van een evenement. Niettemin, zoals besproken in het gedeelte over de NWoP, maken sommige organisatoren zich niet bekend en vragen geen toestemming voor de organisatie van hun evenement. Deze

⁴³ Model canevas in: FIEVEZ C., GILLARD J.-F., SORGELOOS D. en ZORZI B., *Sécurité des festivités, guide pratique.*, Politea, 2020.

⁴⁴ Comité P, *Rapport Politieel beheer van terugkerende gebeurtenissen*, 2014, punt 72.

⁴⁵ Ministeriële omzendbrief OOP41, *op. cit.*, pt 3.2.1 ; TEIRLINCK J., OOSTERLINCK F., BLANPAIN B., *op. cit.*, p. 50.

⁴⁶ FIEVEZ C., GILLARD J.-F., SORGELOOS D. en ZORZI B., *op. cit.*

⁴⁷ Bijzonder nood- en interventieplan (BNIP).

⁴⁸ Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, *Rapport politieel beheer van terugkerende gebeurtenissen*, *op. cit.*, punt 85.

vaststelling belet de politiediensten helemaal niet om het probleem te benaderen en actie te ondernemen om de gevolgen ervan te beheren. Daarom beveelt de AIG aan om, althans in de voorbereidende fase, evenementen die eenvoudigweg door de bestuurlijke overheid getolereerd worden, op dezelfde manier aan te pakken als een toegelaten betoging, d.w.z. door de organisator erbij te betrekken. Deze aanpak heeft zowel tot doel een maximum aan elementen te verkrijgen die een **verfijnde uitwerking van de risicoanalyses en het operatieorder** mogelijk maken en dus de facto zal leiden tot een betere risicobeheersing. Ook kan hierbij de organisator geresponsabiliseerd worden door hem in kennis te stellen van duidelijke tolerantiegrenzen opgelegd door de overheid en hem, indien nodig, een reeks te nemen maatregelen op te leggen.

Een van de grootste moeilijkheden voor de politiedienst die verantwoordelijk is voor het beheer van een evenement is om geen duidelijke instructies van de overheden te ontvangen, waardoor niet kan geanticipeerd worden door vooraf doordachte tactische scenario's te ontwikkelen. Om te voorkomen dat de risico's die gepaard gaan met een onhaalbare tactische anticipatie toenemen omwille van het gebrek aan richtlijnen, beveelt de Algemene Inspectie aan dat de overheid duidelijke richtlijnen en tolerantiegrenzen vooropstelt, zelfs in geval dat de gebeurtenis enkel getolereerd wordt. In het geval dat een evenement plaatsvindt in meerdere gemeenten/politiezones, wordt aanbevolen dat de overheden bijeenkomen **om gezamenlijke beslissingen te nemen over het beheer van het evenement.**

C) RISICOANALYSE EN OPERATIEORDER

Nr.	Aanbeveling
24	Risicoanalysemodellen gebruiken (operationele- en veiligheidsmodellen en modellen voor welzijn op het werk) evenals het door ANPA onderwezen operatieorder ⁴⁹ en zorgen voor coherentie tussen de risicoanalyses en het operatieorder.
25	Ervoor zorgen dat de twee risicoanalyses (operationeel en veiligheid en welzijn op het werk) geïntegreerd, dynamisch en coherent zijn. ⁵⁰
26	Proactief ontwikkelen van doordachte tactische scenario's op basis van de politionele risicoanalyse.
27	Uitvoeren van een kwaliteits- en conformiteitscontrole op de operatieorders en politionele briefings met bijzondere aandacht voor de risicoanalyse (tijdens bijzondere omstandigheden, vb. pandemie) en een procedure voor het valideren van de operatieorders op punt stellen onder de vorm van een cascade GOLD → SILVER ⁵¹ → BRONZE ⁵² .

⁴⁹ Bijlage E van de ministeriële richtlijn MFO-2 van 23 november 2017 betreffende het mechanisme van solidariteit tussen politiezones op het vlak van bijstand voor opdrachten van bestuurlijke politie.

⁵⁰ "De CONCLUSIE van de operationele risicoanalyse bestaat eruit de concrete opdrachten en werksomstandigheden te bepalen die het UITGANGSPUNT vormen van de veiligheids- en welzijnsrisicoanalyse op het werk." TEIRLINCK J., *Policing Events. Un manuel pour l'analyse de risque opérationnelle combinée à l'analyse de risque sécurité et bien-être au travail*, Brussel, DRP-ANPA, 2016, p. 45.

⁵¹ Middelste niveau in de commandohiërarchie 'GOLD-SILVER-BRONZE' in evenementenbeheer.

⁵² Laagste niveau in de commandohiërarchie 'GOLD-SILVER-BRONZE' in evenementenbeheer.

28	Duidelijk aangeven in het operatieorder dat het risico van perceptie van "politie-provocatie" dient te worden gereduceerd door een discrete en weinig zichtbare politieaanwezigheid, afhankelijk van het verloop van de betoging en de omstandigheden, en dat prioriteit moet worden gegeven aan de-escalatietechnieken zoals onderhandeling, tolerantie, overleg en persuasie.
29	Zorgen voor uitrusting en materiaal die aangepast zijn aan de opdrachten, ook rekening houdend met de behoeften in verband met de COVID-19.
30	Implementeren van de aanbevelingen van de <i>GPI-taskforce</i> voor COVID-19-crisisbeheer, meer bepaald op het niveau van het beheer van middelen.

3.2.3. UITVOERINGSFASE

Nr.	Aanbeveling
31	Organiseren van een briefing op elk commandoniveau (GOLD → SILVER → BRONZE) zodat de context, tolerantiegrenzen, opdrachten en aan te nemen houding duidelijk door elke deelnemer worden begrepen.
32	Respecteren van het principe van "eenheid van beleid, eenheid van bevel en eenheid van terrein".
33	Aanduiden van een politiecontactpunt bij de organisator, tijdens de uitvoeringsfase, om dialoog en overleg te stimuleren op basis van wederzijds respect en het zoeken naar het beste compromis.
34	Zorgen voor een geleidelijke inzet van politiemiddelen, rekening houdend met tolerantiedrempels, de evolutie van reële risico's, het gewenste effect, de perceptie van legitimiteit en van een mogelijke escalatie.
35	Zorgen voor het gebruik van dwangmiddelen overeenkomstig de beginselen van wettelijkheid, opportuniteit, subsidiariteit, doeltreffendheid en proportionaliteit.
36	Blijvend aandacht besteden aan (radio)communicatie tijdens alle fasen van de ordedienst.
37	Verbeteren van het proces van grootschalige arrestaties en de beschikbare capaciteit en middelen effectiever inzetten.
38	Verbeteren van de integratie van ondersteunende diensten en versterkingen op basis van terreinkennis, specialisatie en omkaderingspotentieel en inzet van bijzondere middelen op een doordachte en geleidelijke manier.
39	Overwegen zicht te beroepen op een team kwaliteitsondersteuning / interne controle bij het uitvoeren van een ordedienst en nadenken over invulling van deze rol in alle veiligheid.
40	Ervoor zorgen dat gedurende het hele proces van evenementenbeheer de verschillende handelingen worden gedocumenteerd, zodat achteraf kan worden vastgesteld welke handeling is verricht, door wie, wanneer en onder welke omstandigheden.

3.2.4. EVALUATIEFASE

Nr.	Aanbeveling
41	Beschouwen van de evaluatie als iets breder dan een debriefing en nadenken over een aanpak (intern en extern) die <i>peer review</i> , politieopleiding (ANPA) en wetenschappelijk onderzoek combineert om de kennis van beheer van de openbare orde te bevorderen.
42	Vervolledigen van de BePad in de evaluatiefase.
43	Voldoen aan de vereisten van de GPI 62 voor het melden van incidenten. ⁵³
44	Bijdragen aan een objectieve voorstelling van de feiten in de media door eveneens te communiceren over het politiewerk van genegotieerd beheer van de openbare ruimte.

De evaluatie van de omkadering van een evenement is een essentiële stap waarvan het belang vaak wordt geminimaliseerd. Het is echter op dat ogenblik dat men zijn kennis kan vergroten door **goede praktijken en verbeterpunten** te identificeren.

De omzendbrief CP4 bepaalt dat evaluatie en feedback in twee fasen kunnen worden uitgevoerd. De eerste onder de vorm van een debriefing met mensen die een sleutelfunctie bekleden in het beheer van het evenement (zonder te vergeten om de DirCo⁵⁴ en de bestuurlijke politiecel van de ANPA hierbij te betrekken). De opmerkingen of bemerkingen die tijdens deze bijeenkomst zijn gemaakt, kunnen vervolgens worden gebruikt tijdens evaluatievergaderingen met overheden en partners.⁵⁵

⁵³ Omzendbrief GPI 62 van 14 februari 2008 betreffende de bewapening van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, hoofdstuk IV.

⁵⁴ Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, *toezichtsonderzoek - Rol van de bestuurlijk directeur-coördinator (DirCo) in het raam van het beheer van evenementen*, 2017, p. 8.

⁵⁵ Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, *Rapport politioneel beheer van terugkerende gebeurtenissen*, op. cit., punt 78.

4. MFO-2

4.1. VOORAFGAAND

De ministeriële richtlijn MFO-2 betreffende het solidariteitsmechanisme tussen de politiezones inzake versterking voor opdrachten van bestuurlijke politie *"beoogt de terbeschikkingstelling, door alle politiezones van het land, van een gedeelte van hun operationele capaciteit ten voordele van een andere zone voor het uitvoeren van opdrachten van bestuurlijke politie waarvoor ze niet alleen kan instaan"*.⁵⁶ Het gaat om een dwingend mechanisme van nationale solidariteit tussen de politiezones dat "gehypotheerde capaciteit" (HyCap) wordt genoemd en dat echter niet vrijwaart van het gebruik van andere solidariteitsmechanismen zoals de ondersteuning door de Federale Politie met al dan niet gespecialiseerde versterkingen, de vrijwillige laterale steun tussen de politiezones en de interzonale samenwerking.⁵⁷

In haar rapport van april 2021⁵⁸ benadrukt de Algemene Inspectie dat *"de groeiende diversificatie en complexiteit van nieuwe protestvormen hebben een impact op de capaciteitsinzet en de steunaanvragen, zijnde belangrijke facetten voor het operationele beheer van een wekerende of te voorziene gebeurtenis"*.⁵⁹ De AIG neemt ook de woorden over van de voorzitter van de Federale Politieraad die benadrukt dat de organisatorische, financiële en structurele impact van snelle maatschappelijke veranderingen op de politie voelbaar is op het niveau van de uitvoering van de basispolitiefunctie, maar ook op dat van de HyCap.⁶⁰

We zullen hier niet ingaan op alle aanbevelingen die de Algemene Inspectie eerder heeft gedaan met betrekking tot de MFO-2. Hier zullen we de thema's vorming en opleiding behandelen; de gespecialiseerde ondersteunende rol van de Federale Politie; de rol van de Algemene Inspectie in het kader van de MFO-2.

⁵⁶ Ministeriële richtlijn MFO-2, *supra*, p. 1.

⁵⁷ Zie omzendbrief PLP 27 van 4 november 2002: intensivering en bevordering van de interzonale samenwerking.

⁵⁸ Algemene inspectie van de federale en lokale politie *Het solidariteitsmechanisme tussen de politiezones - Terugblik 2018-2020*, april 2021.

⁵⁹ VERLINDEN A., in *Ibid.*, p. 3.

⁶⁰ BRUGGEMAN W., Voorzitter van de Federale Politieraad, "Financiering van de politiediensten", presentatie aan de Commissie binnenlandse zaken van het parlement, 9 maart 2021; JANSSENS J., "De Belgische geïntegreerde politie anno 2021: een zinkend schip?".

4.2. AANBEVELINGEN

4.2.1. GESPECIALISEERDE ONDERSTEUNING

Nr.	Aanbeveling
1	De visie en strategie voor de toekomstige werking van het CIK bepalen, met inbegrip van de bepaling van de heroriëntatie van de personeelsverdeling, rekening houdend met: - het beeld van het verbruik van kredietlijnen; - de (ondersteunende) opdrachten eigen aan elk arrondissement in de voorbije jaren; Dit om zodoende de mobilisatie van de gehypothekeerde capaciteit van politiezones te verminderen en zo uiteindelijk haar rol als partner in de MFO-2-mechanismen optimaal te vervullen.
2	Actualiseren van de GPI 44ter ⁶¹ en verbeteringsvoorstellen implementeren binnen een redelijke termijn, waaronder een kwantificering van het minimaal beschikbare deel van het CIK voor de HyCap verbintenis.
3	Identificeren van Federale Politie-entiteiten die, naast het CIK en de DAS, kunnen worden ingeschakeld in het kader van de MFO-2 om de HyCap-inzet van lokale politiezones te verminderen.

4.2.2. OPLEIDING EN TRAINING

Nr.	Aanbeveling
4	Evalueren van de rol van ANPA met betrekking tot de organisatie van training die onder de verantwoordelijkheid van de DirCo valt en nagaan of de huidige gedecentraliseerde context bevorderlijk is voor de harmonieuze afstemming van actiemethoden, technieken en tactieken, die de grenzen van de arrondissementen overstijgen doorheen de twee niveaus van de geïntegreerde politie. ⁶² Daarbij komt ook de verantwoordelijkheid van de korpschef om erover te waken dat zijn personeel goed opgeleid en getraind is (HyCap B) ⁶³ .
5	Organiseren van gezamenlijke training van HyCap B politiezones, het CIK en de DAS om samenwerking en integratie in een geïntegreerd dispositief te bevorderen.
6	Komen tot een nationaal gecoördineerde aanpak om een divers aanbod van geografisch verspreide oefenlocaties (efficiëntie) aan te bieden, tegen redelijke prijs of gratis. Alle of een deel van deze geselecteerde locaties moeten het veilige gebruik van traangas en Molotovcocktails (ontvlambare stof) mogelijk maken om niet te worden beperkt in de trainingsscenario's.

⁶¹ Omzendbrief GPI 44ter van 14 januari 2010 - Richtlijnen betreffende het Interventiekorps.

⁶² De vorming wordt huidig door de ANPA verzorgd. De trainingen van de PZ HyCap B en de CIK's zijn op een gedecentraliseerde manier georganiseerd door de DirCo.

⁶³ Opdrachten voor het handhaven en het herstel van de openbare orde die in samengestelde eenheden worden uitgevoerd en waarvoor specifieke opleiding, opleiding en uitrusting vereist is.

4.2.3. ROL VAN DE ALGEMENE INSPECTIE

De MFO-2 bepaalt uitdrukkelijk dat de AIG "alle haar toegestuurde documenten betreffende de "onmogelijkheid tot leveren" opvolgt".⁶⁴ In dit verband kan de Algemene Inspectie een **administratief onderzoek** instellen indien zij na analyse vaststelt dat het geen "onmogelijkheid" maar een "weigering" betreft om de gevraagde steun te verlenen. De minister van Binnenlandse Zaken moet dan door middel van een gemotiveerd advies op de hoogte gebracht worden van de resultaten van het onderzoek.

De tweede rol van de AIG waarin de ministeriële richtlijn voorziet, is deel te nemen aan de **permanente werkgroep** om advies uit te brengen over de interpretatie en toepassing van de MFO-2. Deze werkgroep moet ook namens de geïntegreerde politie voorstellen doen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de mechanismen die in de richtlijn zijn opgenomen.⁶⁵

4.2.4. ALGEMENE EVALUATIE MFO-2

In recente inspecties omtrent GBOR⁶⁶ heeft de AIG vastgesteld dat **opleiding en training** sleutelmomenten zijn die de integratie van zowel technieken en tactieken eigen aan het beheer van het openbare orde als het gebruik van uitrusting en middelen ter plaatse mogelijk maken⁶⁷.

Grootschalige evenementen vereisen over het algemeen de gecoördineerde aanwezigheid van politiediensten van zowel de Lokale als de Federale Politie. Om het orkest zijn partituur perfect te laten spelen, is het essentieel dat de musici vooraf samen repeteren. Daarom beveelt de AIG gezamenlijke oefensessies aan die op opleidingsplaatsen worden georganiseerd om **alle mogelijke tactische scenario's** het hoofd te kunnen bieden.

Een van de risico's die ANPA in een van haar rapporten heeft geïdentificeerd,⁶⁸ is dat niet-gespecialiseerde eenheden in de handhaving van de openbare orde, die dus minder getraind zijn, meer kans maken om less lethal wapens niet correct te gebruiken. In België werd er sinds de hervorming voor geopteerd om binnen de politiediensten geen professionele eenheden van ordehandhaving op te richten⁶⁹ zoals in Frankrijk (CRS⁷⁰). Desalniettemin nemen de leden van de eenheden van de Federale Politie zoals het CIK en de DAS jaarlijks deel aan veel meer ordediensten dan de meeste leden van HyCap B getrainde politiezones. Buiten de trainingen verwerven ze dus *de facto* een hogere **knowledge** op het gebied van ordehandhaving. Om die reden is het nuttig om na te denken over de opportuniteit om deze eenheden prioritair in te schakelen tijdens grote en / of risicovolle evenementen. De MFO-2

⁶⁴ Ministeriële richtlijn MFO-2, *op. cit.*, punt 7.2.

⁶⁵ *Ibid.* punt 6.4.

⁶⁶ Zie onder meer de Algemene inspectie van de federale en lokale politie, *Onderzoek naar het genegotieerd beheer van de openbare ruimte naar aanleiding van de manifestatie 'Black Lives Matter'*, 7 juni 2020 (onuitg.)

⁶⁷ Algemene inspectie van de federale en lokale politie *Het mechanisme van solidariteit tussen politiezones*, *op. cit.*, p. 15.

⁶⁸ OOSTERLINCK F. en TEIRLINCK J., *Verkenkend onderzoek*, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁹ *Dito.*

⁷⁰ Compagnies républicaines de sécurité.

bepaalt trouwens in punt 3.1.⁷¹ dat de al dan niet in GBOR gespecialiseerde capaciteit binnen de Federale Politie " *optimaal moet worden aangewend om het gebruik van HyCap zoveel mogelijk te beperken.* ". Hoewel het doel van de ministeriële richtlijn is om het uitzonderlijke karakter van HyCap-versterking te behouden, is de aanbeveling van de AIG ertoe gericht om te komen tot **risicobeheersing door een meer opportune inzet van de middelen** die de politie ter beschikking heeft om bepaalde soorten evenementen aan te pakken.

Aangaande de rol van de AIG⁷² wat het toezicht op de "onmogelijkheid tot levering HyCap" betreft, zou deze moeten worden omgevormd tot een controleopdracht vanuit een **derdelijnspectief** en dit in overeenstemming met het concept van interne controle. Wat betekent dat de verschillende verantwoordelijke actoren, zoals de korpschef, de DirCo en de DAO, een probleemoplossende houding dienen aan te nemen en dat ze moeten trachten oplossingen te vinden⁷³ alvorens een dossier "onmogelijkheid tot levering HyCap" te initiëren.

⁷¹ Ministeriële richtlijn MFO-2, *op. cit.*, art. 3.1.

⁷² Zoals bepaald in art. 7.1. van de MFO-2: " *De DirCo zal zijn advies toevoegen over het gerechtvaardigd karakter van deze onmogelijkheid en het document vervolgens naar DAO zenden. DAO voegt eveneens haar advies toe en bezorgt het document aan de AIG en ter informatie aan het ATS Binnenlandse Zaken.* " en " *Een politiezone die een HyCap-opdracht niet kan uitvoeren, zal hieromtrent overleg plegen met de DirCo. Indien er via dit overleg geen oplossing kan worden gevonden, zal de betrokken politiezone een schriftelijke en gemotiveerde "onmogelijkheid tot levering HyCap" toesturen.* "

5. BESLUIT

Zoals FILLEUL *en al.* stellen: *"een van de belangrijkste wapens waarover de politie beschikt, is niet het juridische of repressieve arsenaal, maar de kunst om met de organisatoren te onderhandelen, hen naar een eigen terrein te leiden en waar ze de capaciteit voor expertise en het initiatief behouden. Dit wapen kan echter alleen worden aangewend in het geval dat, ten eerste, de betogers een 'conventionele' aanpak volgen, waarbij de bijeenkomst niet in de eerste plaats een confrontatie of het toebrengen van schade aan eigendommen en personen beoogt."*⁷⁴

Het laatste visiedocument⁷⁵ van de inspecteur-generaal en de adjunct-inspecteur-generaal herinnert eraan dat het recht om iemands mening te uiten wordt gegarandeerd door de grondwet zolang de bijeenkomst vreedzaam en ongewapend is. De politie moet daarom een actieve rol spelen bij het in stand houden van het recht op vreedzame betoging door geweld vanuit specifieke groepen te verminderen zonder evenwel de fundamentele vrijheden te beperken. Dat kan door te trachten de risico's te beheersen via een brede waaier van maatregelen, gaande van goed informatiebeheer over risicogroepen, of opleiding en training in GBOR, tot het verbeteren en zo nodig aanpassen van de processen voor veiligheidsbehoud als gevolg van een evaluatie van het beheer van het evenement.

Het valt niet te ontkennen dat de NWoP de voorbereiding en uitvoering van ordediensten bemoeilijkt. Daarom beveelt de Algemene Inspectie aan dat de GPI deze nieuwe fenomenen bestudeert door zowel de Nationale Politieacademie als de academische en wetenschappelijke gemeenschap hierbij te betrekken en alles in het werk stelt om **zoveel mogelijk domeinen te beheersen om risico's te verminderen**. Deze domeinen omvatten onder andere, en ter herinnering, het informatiebeheer (informatiegaring en overdracht), het bekomen van duidelijke richtlijnen van de overheden, een multidisciplinaire aanpak indien nodig, de ontwikkeling van geïntegreerde risicoanalyses en een operatieorder op basis van de canvassen van de ANPA, een communicatiestrategie om het gebrek aan of het ontbreken van contacten tijdens de voorbereidende fase te compenseren en ten slotte de systematische en transversale organisatie van debriefings en / of evaluaties.

De aanpak van het genegotieerde beheer van de openbare ruimte kan ook worden gebaseerd op **goede praktijken** zoals die worden bepleit door het GODIAC-project⁷⁶, dat van 2010 tot 2013 tien Europese landen (niet België) samenbracht⁷⁷ onder coördinatie van de Zweedse Nationale Politieraad. Het doel van het onderzoek was om bij te dragen aan de ontwikkeling van een Europese politieaanpak van politieke betogingen.

⁷⁴ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., op. cit., p. 298. (vertaling van het frans)

⁷⁵ Algemene inspectie van de federale en lokale politie, *Is er een recht op gewelddadige demonstratie in een democratie?* Visie document, op. cit., p. 2-4.

⁷⁶ Nationale Politieraad (Zweden), op. cit.

⁷⁷ De landen die deelnamen aan het onderzoek zijn Zweden, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Spanje, Portugal, Cyprus, Oostenrijk, Slowakije, Hongarije, Roemenië en Nederland.

Daartoe heeft een werkgroep bestaande uit politieambtenaren (van het commando en *dialoogfunctionarissen*), onderzoekers, opleiders en juristen voorbeelden van goede praktijken geïdentificeerd tijdens tien betogingen in verschillende Europese steden. De aanbevelingen in het GODIAC-rapport wijzen in de richting van het belang van de vier principes van conflictvermindering die onder andere door de professor in sociale psychologie Stephen Reicher werden geïdentificeerd. Deze vier principes zijn: *knowledge and education; facilitation; communication* en *differentiation (KFCD)*. Volgens deze principes, gericht op een nieuwe visie op de massapsychologie, is het noodzakelijk om *"een perceptie van legitimiteit van het politieoptreden over te brengen op het grootste aantal"*.⁷⁸

De uitgevoerde studies bevelen daarom de implementatie **van strategieën van informatiegaring** aan om de *kennis (knowledge)* over de groepen die op een betoging aanwezig zijn te vergroten. Een betere kennis van de menigte en mogelijke onruststokers, evenals een identificatie van betekenisvolle plaatsen en wat ze vertegenwoordigen, maakt het mogelijk om de omstandigheden beter te begrijpen die *"leiden tot het geweld van een minderheid (of niet) tot collectief geweld"*.⁷⁹ De informatiegaring dient zich, naast de informatie die gewoonlijk tijdens voorbereidende vergaderingen wordt verzameld, ook te interesseren in de sociale identiteit van de groepen (waarden, doelen, doelstellingen, geschiedenis van interacties, etc.) zodat de politie haar analyse kan baseren op concrete gegevens en niet op stereotypen en geruchten.⁸⁰

Een andere noodzaak, om de praktische kennis te vergroten, is om te investeren in **de vorming en training (education)** van de officieren die grootschalige evenementen moeten beheren (GOLD en pelotonscommandant onder andere) en van het HyCap B-personeel dat minder voorbereid is op extreme geweldsscenario's.⁸¹ Om de politiediensten in staat te stellen hun expertise te vergroten, beveelt de AIG ook aan om veel belang te hechten aan de evaluatiefase van een ordedienst. Het is immers bij deze gelegenheid dat, zoals de ANPA aangeeft, bestaande goede praktijken kunnen worden opgespoord (consolideren), bepaalde praktijken kunnen worden verbeterd (aanpassen), nieuwe praktijken kunnen worden ontwikkeld (innoveren) en op evoluties kan worden ingespeeld (anticiperen).⁸²

De **faciliteringsstrategie** houdt in dat, zodra de legitieme doelstellingen van de betogers geïdentificeerd zijn, de nodige stappen worden ondernomen zodat het vreedzame deel van de betogers zijn mening kan uiten. Daarbij *"zal de politie niet alleen het geweld van de deelnemers vermijden, ze zullen ook de medewerking bekomen ten opzichte van de andere minderheid"*.⁸³

Met betrekking tot de hierboven reeds aangehaalde **communicatiestrategie** pleiten de onderzoeken niet alleen dat er voorbereidende vergaderingen zouden plaats hebben met de organisatoren, maar ook dat de tot stand gekomen overeenkomsten openbaar zouden worden gemaakt.

⁷⁸ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., *op. cit.*, p. 303.

⁷⁹ REICHER S. e.a., *Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice*, Policing, 1, 2007, p. 409.

⁸⁰ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., *op. cit.*, p. 304.

⁸¹ BRUGGEMAN e.al., 10 jaar hervorming van de politiediensten", Federale Politieraad, 2009, p. 64.

⁸² TEIRLINCK J. e.a., *Guide pratique*, *op. cit.*, p. 71.

⁸³ " *The police will not only avoid violence from these participants, they will also gain their cooperation in dealing with the minority of others* " in REICHER S. et al., *op. cit.*, p. 409.

Tijdens het evenement zelf wordt aanbevolen, zoals vermeld in het punt over het NWoP, om te blijven communiceren met de menigte via *dialogfunctionarissen* (zo nodig vna dezelfde etnische groep als de deelnemers) en via technische middelen teneinde de transparantie van het politieoptreden te verzekeren.⁸⁴

De **differentiatiestrategie** gaat er ten slotte van uit dat problematische personen individueel en op zo'n manier moeten worden behandeld dat andere deelnemers hierdoor niet worden beïnvloed. Doelgerichte tussenkomsten die alleen bepaalde individuen of groepen individuen viseren, stellen vreedzame demonstranten in staat zich te distantiëren van de relschoppers. Differentiële behandeling heeft dus tot doel het geweld van enkelingen te doen ophouden door toegankelijk te zijn tegenover de meerderheid.⁸⁵ Differentietactieken moeten daarom, volgens Reicher, "*worden geïntegreerd in elke tactische of strategische beslissing, in opleiding, planning, uitrusting, briefing en operaties in de menigte.*"⁸⁶ Het gebruik van willekeurige repressief optreden moet derhalve worden vermeden om het risico dat de polarisatie tussen politie en betogers zou toenemen te voorkomen.⁸⁷

Hoewel in het GBOR-concept de in het GODIAC-project geformuleerde beginselen en de KFCD-aanpak gedeeltelijk zijn overgenomen, beveelt de Algemene Inspectie aan dat het GPI zich laat inspireren door de goede praktijken in dit verband en dit teneinde haar **professionalisme in het domein van de openbare ordehandhaving** te blijven versterken.

Het genegotieerde beheer van de openbare ruimte is een dynamisch concept dat per definitie impliceert dat politiediensten de omgeving waarin ze opereren analyseren en er de veranderingen identificeren om te anticiperen op de negatieve gevolgen ervan, met name door hun aanpak aan te passen. De vraag is uiteindelijk eenvoudig: **wat is de New Way of Response die politiediensten kunnen geven aan de New Way of Protesting?** Welke aanpak of methodologie ook wordt gekozen, de Algemene Inspectie zal aandachtig zijn voor de kracht van de democratische verankering waarop deze antwoorden zullen worden ontwikkeld.

⁸⁴ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., *op. cit.*, p. 304

⁸⁵ "It is precisely in order to stop the violence of the few that one must be permissive towards the many" in REICHER S. et al., *An Integrated Approach to Crowd Psychology and Public Order Policing, An International Journal of Police Strategies & Management*, 27 (4), 2004, p. 569.

⁸⁶ "Must be built into every tactical or strategic decision, into training, planning, equipping, briefing and operating in crowds" dito.

⁸⁷ FILLIEULE O., VIOT P., DESCLOUX G., *op. cit.*, p. 304.