

## VISIEDOCUMENT januari 2020

Inspecteur-generaal Thierry GILLIS en adjunct-Inspecteur-generaal Johan DE VOLDER

**VAARWEL, POLITIE VAN GISTEREN  
WELKOM, POLITIE VAN MORGEN!***PLEIDOOI VOOR MEER SAMENWERKING EN INFORMATIE-UITWISSELING TUSSEN EN MET POLITIEDIENSTEN EN VOOR EEN BETERE CONTROLE OP DE POLITIEDIENSTEN***1. Back to the future?**

In de memorie van toelichting<sup>1</sup> van de Wet op het Politieambt<sup>2</sup>, behandeld in het Federale parlement in 1991, ondertussen al een hele tijd geleden, werd de volgende motivatie gegeven als bestaansreden voor deze Wet: *“Elk van deze politiediensten<sup>3</sup> beschikt over een eigen statuut en over specifieke regels in verband met de organisatie en de werking. Er bestaat evenwel in ons positief recht **geen enkele tekst die op globale wijze het ambt van de politiediensten regelt, zoals het in elke moderne maatschappij voorkomt en noodzakelijk is**”.*

Welnu, de Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie (hierna Algemene Inspectie) moet vaststellen dat, ondanks het feit dat we ondertussen 28 jaar verder zijn, er nog steeds **geen enkele tekst bestaat die op globale en uniforme wijze de samenwerking en de informatie-uitwisseling regelt** tussen ALLE actoren die een rechtstreekse<sup>4</sup> of minder rechtstreekse rol spelen in het veiligheidsgebeuren, zoals het in elke moderne maatschappij anno 2020 zou moeten voorkomen<sup>5</sup>. Zoals de Wet op het politieambt en later ook het octopusakkoord<sup>6</sup> en de Wet op de geïntegreerde politie mijlpalen vormden in het politielandschap, is de Algemene Inspectie de mening toegedaan dat er een nieuwe mijlpaal

<sup>1</sup> Zie <https://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2055/K20550025/K20550025.pdf>, geconsulteerd op 26.07.2019.

<sup>2</sup> De Wet op het Politieambt speelde een belangrijke rol voor de toen bestaande politiediensten (onder meer gemeentepolitie, rijkswacht, gerechtelijke politie,...) voor de uitbouw van een meer transparante, democratische en efficiënte politiestructuur. De Wet voorzag in eenvormige richtlijnen van toepassing bij elk politieoptreden van welke dienst dan ook.

<sup>3</sup> Gemeentepolitie, gerechtelijke politie bij de parketten en rijkswacht.

<sup>4</sup> Bvb. Politiediensten en Veiligheid van de Staat enerzijds als rechtstreeks betrokkenen enerzijds en scholen, maatschappelijke werkers, private veiligheidsfirma's... als meer onrechtstreeks betrokkenen anderzijds. Er bestaat ook zoets als een tussencategorie die rechtstreeks betrokken zijn maar op een minder uitgesproken wijze, zoals daar zijn sociale inspectiediensten, de douane, de FOD mobiliteit, ...

<sup>5</sup> Hieruit besluiten dat de overheid gedurende al die jaren stil heeft gezeten, zou de waarheid geweld aandoen. Zoals uit deze tekst verder zal blijken werden er wel degelijk initiatieven genomen, doch er bestaat nog steeds geen allesomvattend referentiekader dat de samenwerking en informatie-uitwisseling voor alle betrokken diensten regelt.

<sup>6</sup> Het Octopusakkoord werd gesloten tussen 8 politieke partijen en leidde tot de oprichting via de Wet van 7 december 1998 van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, zijnde de Federale en de Lokale Politie.

dient te komen in het veiligheidsbeleid die leidt tot **een betere samenwerking met focus op informatie-uitwisseling**.

De Algemene Inspectie heeft tot taak, in uitvoering van artikel 5 van haar Wet<sup>7</sup>, om te waken “over het optimaliseren van het functioneren van de federale politie en de Lokale Politie evenals van hun componenten”. De Algemene Inspectie heeft derhalve enkel een bevoegdheid met betrekking tot de Federale en Lokale Politie, en niet daarbuiten. Toch verlaten we even dit kader aangezien het onderwerp ook betrekking heeft op instellingen en systemen extern aan beide politiecomponenten. De reden daarvoor is eenvoudig: anno 2020 staat geen enkel systeem of organisatie nog los van andere waardoor dit debat logischerwijs het echelon van de Federale en de Lokale Politie overstijgt.

Met dit artikel wil de Algemene Inspectie een bijdrage leveren in het kader van de problematiek van samenwerking met focus op info-uitwisseling, zowel binnen de politiediensten, tussen overheidsinstellingen als met privé-partners. Met dit artikel voldoet de Algemene Inspectie aan de noodzaak haar mening te verkondigen over onderwerpen die een impact hebben op het politielandschap, zoals we dit begin maart 2019 reeds deden m.b.t. integriteit<sup>8</sup>.

Of, anders gesteld, laat ons voor de toekomst opnieuw doen wat we in het verleden al met succes<sup>9</sup> hebben gedaan: “back to the future”.

## 2. Samenwerking en informatie-uitwisseling in het verleden: een problematisch huwelijk

Samenwerking en informatie-uitwisseling van politionele en gerechtelijke gegevens zijn altijd een heikel thema geweest.

In de inleiding van het in april 1987 door Teamconsult uitgebracht rapport<sup>10</sup> waarbij de werking van de toentertijd bestaande politiediensten werd geanalyseerd, wordt Graaf de Mercy-Argenteau<sup>11</sup> geciteerd toen hij zich op 12.08.1830 richtte tot Koning Willem I<sup>12</sup>: “Sire, ik ben ongerust. De gezaagsdraggers kunnen niet met elkaar opschieten. Er zijn polities die elkaar schade berokkenen en geen enkele ervan is goed. Eén of andere dag kan het tot een uitbarsting komen. Wie zal het bevel voeren? Wie zal er leiden?”

<sup>7</sup> Wet op de Algemene Inspectie van 15.05.2007. Zie

[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=Wet&cn=2007051543](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=Wet&cn=2007051543)

<sup>8</sup> Zie artikel “Eens integer, altijd integer?” van maart 2019 via de link

<https://www.politie.be/aigpol/sites/default/files/attachments/Maart%202019-AIG-Opiniestuk%20IG%20en%20ADJ-Integriteit%20bij%20de%20politie.pdf>.

<sup>9</sup> De Wet op het politieambt kan als een succes worden beschouwd. Het vormt een duidelijke leidraad voor alle politieambtenaren die naar het aanvoelen van de auteurs van dit visiedocument goed wordt toegepast.

<sup>10</sup> Teamconsult, 1987, *De Politiediensten in België, Verslag aan de Minister van Binnenlandse Zaken, Brussel*. Opdrachtgever van het rapport was de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, dhr. Louis Tobback. Het was op de ministerraad van 26.07.1985 dat er werd besloten een audit van de politiediensten te laten uitvoeren, dit naar aanleiding van de dramatische gebeurtenissen die begin de 80’er jaren plaatsgrepen in België. In dit rapport wordt een duidelijke voorkeur uitgesproken voor één politiemacht en één minister van Veiligheid en voor een eenheid van gezag, van operatie, van opleiding en loopbaan, van methoden en van uitrusting.

<sup>11</sup> Hofmaarschalk van Koning Willem I van het Paleis te Brussel.

<sup>12</sup> Koning Willem I was vorst van het Verenigd koninkrijk der Nederlanden dat tussen 1815 en 1830/1839 bestond uit Nederland, België en Luxemburg.

Waarop Willem van Oranje antwoordde: *“U heeft misschien gelijk. Zij kunnen inderdaad niet erg goed met elkaar opschieten, maar het staat nog te bezien. Ik hoop dat het beter zal aflopen dan U wel denkt”*. En wat bleek? Willem van Oranje verliet Brussel en zou het nooit meer terugzien<sup>13</sup>... Wat indien hij zijn politiediensten beter had georganiseerd?

Politiediensten schoten dus blijkbaar niet echt goed met elkaar op in 1830. Laat ons even bekijken of het in onze moderne tijden beter werd.

In 1985 bracht het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie opgericht naar aanleiding van het **Heizeldrama**<sup>14</sup> onder meer een gebrek aan coördinatie en communicatie aan het licht tussen de politiediensten. Het Heizeldrama gaf evenwel ook aanleiding tot een mentaliteitswijziging waarbij belangrijke stappen<sup>15</sup> inzake voetbalveiligheid werden genomen. Zo kwam er geld vrij voor Wetenschappelijk onderzoek en werd er een veiligheidshandleiding uitgewerkt<sup>16</sup>. Op Europees niveau werd er onder meer de “Europese conventie voor de veiligheid bij sportwedstrijden”, meer specifiek bij voetbalwedstrijden, uitgewerkt. En enkele jaren later werd in België de eerste ministeriële omzendbrief opgesteld die aandacht vroeg voor de openbare orde bij voetbalwedstrijden. Alle maatregelen hier opsommen zou ons evenwel te ver van ons onderwerp verwijderen.

De **Bendecommissie**, opgestart in 1988 naar aanleiding van de feiten gepleegd door de “**bende van Nijvel**<sup>17</sup>”, concludeerde dat er een onvoldoende communicatie en groot wantrouwen tussen de politiediensten<sup>18</sup> bestond. Er was zelfs sprake van een “politieoorlog<sup>19</sup>”! Ook deze commissie leidde tot het creëren van mechanismes die een grotere samenwerking tot doel hadden of die een gemeenschappelijke (wettelijke) basis vormden.

In die optiek kan worden verwezen naar de reeds vermelde Wet op het politieambt, de oprichting van de Algemene Politie-eindienst (APSD) en het ontstaan van veiligheidscharters<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> Enkele dagen later, op 25 augustus 1830, braken immers rellen uit in Brussel die het begin betekenden van de Belgische revolutie n.a.v. een opvoering van de opera De Stomme van Portici en dus ook het einde van het Koningschap van Willem I over het Koninkrijk der Nederlanden zoals het toen gekend was.

<sup>14</sup> Verslag van de parlementaire onderzoekscommissie van 09.07.1985. Zie <https://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2038/K20381989/K20381989.PDF>

<sup>15</sup> Verbetervoorstellen stewardwerking in België, Vermeeren, De Pauw, Pleysier, Van Der Vorst, Expertise- centrum Maatschappelijke Veiligheid, Kortrijk, 2009-01. Zie <http://178.208.35.179/sites/besafe.localhost/files/kcp/projecten/Janec/Eindrapport%20verbetervoorstellen%20stewardwerking%20Belgie%CC%88%2009%2004%2009.pdf>, pagina 22.

<sup>16</sup> Publieke en private samenwerkingsverbanden, inzake veiligheid in voetbalstadions, De Pauw, 2004, Gent, Universiteit Gent, dis. lic. Criminologische Wetenschappen.

<sup>17</sup> De Bende van Nijvel was een groep misdadigers die in 1982, 1983 en 1985 in België een reeks moorden, inbraken, diefstallen en overvallen pleegde waarbij in totaal 28 doden en ruim 40 gewonden vielen. Anno 2019 wordt er door het Federaal Parket nog steeds onderzoek gevoerd in dit dossier met het oog op het vatten van de daders.

<sup>18</sup> Verslag namens de onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme wordt georganiseerd, Parl. St. Kamer, 1988, 59/10.

<sup>19</sup> Verslag namens de onderzoekscommissie, Parl.St.Kamer 1989-90, nr. 59/8, 363.

<sup>20</sup> [https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/391/436/RUG01-001391436\\_2010\\_0001\\_AC.pdf](https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/391/436/RUG01-001391436_2010_0001_AC.pdf), geconsulteerd op 27.07.2019. In het "Pinksterplan I" van de regering Martens wordt het vijfhoeksoverleg in het vooruitzicht gesteld, dat eerst wordt ingevoerd vanaf 19 september 1991 via een ministeriële omzendbrief en later wordt bestendigd in de Wet op het politieambt van 5 augustus 1992. De regering stelt de verwezenlijking van gemeenschappelijke steundiensten voor wat zich realiseerde via het Koninklijk Besluit van 11 juli 1994 op de Algemene Politie-eindienst (APSD). De Wet van 18 juli 1991 beslist tot de oprichting van de «comités P en I», die moeten instaan voor de parlementaire controle op de politie- en inlichtingendiensten. Tevens acht de regering het

Het in voege treden van de **Wet op het Politieambt** op 01.01.1993 vormde een markant feit in het politionele landschap. Nochtans vormden samenwerking en het uitwisselen van informatie niet het zwaartepunt van deze Wet.

Er was inderdaad slechts één artikel<sup>21</sup> gewijd aan het politieel informatiebeheer. Het principe werd weliswaar aanvaard dat politiediensten gegevens konden inwinnen en verwerken in het kader van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie, het tegendeel zou verwonderen, de uitwisseling met anderen was echter beperkt tot *“overheden en de politiediensten evenals aan officiële inlichtingendiensten die ze voor de uitoefening van hun opdrachten nodig hebben”*<sup>22</sup>. Uit deze vage formulering kan worden opgemaakt dat de prioriteit van deze Wet geen betrekking had op het informatiebeheer. Dit blijkt ook uit het feit dat de Wet voorzag in de nodige preciseringen via diverse Koninklijke Besluiten, waarvoor pogingen tot publicatie zijn ondernomen doch die nooit verschenen zijn<sup>23</sup>. In 1998 werden er evenwel 11 bepalingen<sup>24</sup> opgenomen in de Wet op het politieambt die de fundamenteen vormden voor de inzameling en de verwerking van politionele informatie. De volgende belangrijke principes<sup>25</sup> zagen hierdoor het daglicht:

- Absolute informatieplicht van de politiediensten t.o.v. onder meer de Procureur des Konings en de Onderzoeksrechter;
- Maximale en gestructureerde doorstroming van informatie op nationaal niveau;
- Maximale toegang tot informatie voor de politiediensten als de bevoegde gerechtelijke overheden;
- Oprichting van een controleorgaan dat is belast met de controle op de verwerking van de persoonsgegevens door de politiediensten;
- Verwerking van de persoonsgegevens overeenkomstig de toenmalige Wet van 8 december 1992 voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van 08.12.1992.

---

uniformiseren van de statuten wenselijk, maar dat wordt niet gerealiseerd. Ondertussen wordt in een reeks ministeriële omzendbrieven getracht de samenwerking tussen de verschillende politiediensten te versterken.

<sup>21</sup> Artikel 38: *“Bij het vervullen van de opdrachten die hun toevertrouwd zijn, kunnen de politiediensten inlichtingen inwinnen, gegevens van persoonlijke aard verwerken en een documentatie bijhouden, meer bepaald met betrekking tot de gebeurtenissen, de groeperingen en de personen die een concreet belang vertonen voor de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie. Deze inlichtingen moeten in rechtstreeks verband staan met de bestaansredenen van het gegevensbestand en beperkt blijven tot de vereisten die eruit voortvloeien. Deze inlichtingen kunnen slechts medegedeeld worden aan de overheden en de politiediensten evenals aan officiële inlichtingendiensten die ze voor de uitoefening van hun opdrachten nodig hebben.”*

<sup>22</sup> Het is pas met de Wet op de geïntegreerde politie van 1998 dat de Wet op het politieambt werd aangepast en er een uitbreiding naar 11 artikelen plaatsvond met betrekking tot het politieel informatiebeheer.

<sup>23</sup> Godin, S, CPS-studiedag op 26.11.2015 inzake geïntegreerde aanpak van fraude door inspectiediensten en politie, pagina 3, zie <http://www.politiestudies.be/userfiles/Godin%20S,%20Studiedag%20Fraude%20def.pdf>.

<sup>24</sup> Het gaat om de artikelen 44/1 tot en met 44/11 van de Wet op het politieambt.

<sup>25</sup> Zie ook verder in deze tekst m.b.t. de oprichting van de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG).

De analyse van de werking van de politiediensten, verricht door de in 1996 opgestarte **Commissie Dutroux**<sup>26</sup>, leerde dat de samenwerking tussen gemeentepolitie, rijkswacht en gerechtelijke politie dermate slecht verliep waardoor er werd voorgesteld om het gehele politieapparaat te hervormen. De onkunde van het gerechtelijk en politieel apparaat leidde ook tot grote protesten bij de bevolking, waarvan de “Witte Mars<sup>27</sup>” het hoogtepunt vormde. Finaal leidde dit rapport, mede door een ontsnapping van Marc Dutroux in een Waals bos<sup>28</sup>, tot het **Octopusakkoord**, waardoor een geïntegreerde politie, gestructureerd op 2 niveaus (federale politie en Lokale Politie) het daglicht zag. Enkel een geïntegreerde politie, gestructureerd op 2 niveaus, bleek in dit land een oplossing te bieden voor de problemen van rechtshandhaving, handhaving van de openbare orde en voor de verschillende conflicten en spanningen tussen de verschillende politiediensten<sup>29</sup>.

Doch ook deze geïntegreerde politie werd niet het absolute walhalla<sup>30</sup> op het vlak van samenwerking, aangezien het rapport 'evaluatie 10 jaar politiehervorming<sup>31</sup>' onder meer aangaf dat een samenwerkingscultuur (nu tussen Federale en Lokale Politiediensten) een belangrijke kritieke succesfactor was om te kunnen spreken van het al of niet geslaagd zijn van de in 1998 uitgetekende politiehervorming.

Nochtans werd er met de Wet op de geïntegreerde politie in 1998 een belangrijk concept in het politielandschap geïntroduceerd en ingepast in de Wet op het politieambt, met name de **Algemene Nationale Gegevensbank** (ANG). Deze gegevensbank is het geheel van informatiesystemen dat bestemd is om de opdrachten van gerechtelijke of bestuurlijke politie te ondersteunen. Het bijzondere aan de ANG is dat de databank zowel door de Federale Politie als de Lokale Politie wordt gevoed en ook kan worden bevraagd. Deze (r)evolutie vormde een grote vooruitgang in vergelijking met de situatie van voor de politiehervorming, waar gemeentepolitie, rijkswacht en gerechtelijke politie informatie niet moesten delen en iedere politiedienst over een eigen computersysteem beschikte<sup>32</sup>. De oprichting van de Algemene Politiesteundienst (APSD) in 1994, waar een aantal ondersteunende diensten werd ondergebracht, bv. wat internationale politiesamenwerking betreft, vormde al een eerste en daarom niet onbelangrijke stap naar een betere samenwerking.

<sup>26</sup> Commissie opgericht n.a.v. feiten van ontvoering, gijzeling, verkrachting en moord gepleegd in 1995 en 1996 op jonge meisjes door de genaamde Marc Dutroux.

<sup>27</sup> De Witte Mars was een betoging die plaats had op 20 oktober 1996 in Brussel nadat de zaak Dutroux losbarstte met diens arrestatie. De betogers kwamen op straat voor een beter werkend gerecht en politie, [https://nl.wikipedia.org/wiki/Witte\\_Mars](https://nl.wikipedia.org/wiki/Witte_Mars), geconsulteerd op 27.07.2019.

<sup>28</sup> Relas van de ontsnapping van Dutroux, zie [https://www.nieuwsblad.be/cnt/hno19022004\\_030](https://www.nieuwsblad.be/cnt/hno19022004_030), geconsulteerd op 28.07.2019.

<sup>29</sup> Nochtans lag er, vooraleer Dutroux ontsnapte, een ander plan op tafel van de regering. Inderdaad, op 07.10.1997 maakte de regering Dehaene II, een voorstel tot reorganisatie bekend waarbij de rijkswacht en de gerechtelijke politie zouden opgaan in een nationale politie die uit nationale directies, arrondissementele eenheden en zonale eenheden zou bestaan. De gemeentelijke politiekorpsen zouden, naast de nationale politie, blijven bestaan. Zie Evaluatie van de politiediensten, Belgische Senaat, Hoorzitting, 03.07.1997, <https://www.senate.be/www/?Mival=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=1&NR=700&VOLGNR=1&LANG=nl>

<sup>30</sup> Hemel in de Noordse mythologie.

<sup>31</sup> Rapport 10 jaar evaluatie van de politiehervorming, pagina 10, zie <https://www.politie.be/5998/sites/default/files/downloads/cfp-adv-2009-05-29-n.pdf>

<sup>32</sup> Bovendien was er vaak geen cultuur van informatiedeling aanwezig binnen de Korpsen; de concurrentiepositie tussen de politiediensten leidde er toe dat informatie bij voorkeur binnen het eigen Korps werd gehouden.

De gemeentepolitie, rijkswacht en gerechtelijke politie bleven weliswaar als aparte entiteiten bestaan, doch de APSD werd gezamenlijk beheerd. Nochtans bleek ook deze vorm van samenwerking niet de meest ideale te zijn<sup>33</sup>.

Meer recent gaf de voorzitter van de parlementaire onderzoekscommissie ingesteld n.a.v. de **aanslagen gepleegd op 22 maart 2016 op de luchthaven van Zaventem en in het metrostation Maalbeek**, dhr. Patrick Dewael, tijdens een speech<sup>34</sup> aan welke de pijnpunten op het vlak van de veiligheidsarchitectuur waren die werden vastgesteld: *“We hebben dus geen nood aan een wit blad. Maar er zijn wel bepaalde disfuncties, waardoor er kansen zijn gemist om daders tijdig te vatten. Die zijn te wijten aan: een gebrek aan of inefficiënte inzet van capaciteit en middelen; eilandvorming of gebrekkige samenwerking en informatie-uitwisseling binnen en tussen gerechtelijke, veiligheids- en inlichtingendiensten; inefficiënte procedures en regelgeving; beperkte internationale samenwerking; ontbreken van een integrale aanpak.”*

Ook de aanslagen van 22 maart 2016 hebben geleid tot **verbetervoorstellen**. Zo wordt er op het vlak van het informatiebeheer aanbevolen om een kruispuntbank veiligheid<sup>35</sup> op te richten waaraan de politie, justitie, het OCAD<sup>36</sup>, de VSSE<sup>37</sup>, het ADIV<sup>38</sup>, het DG EPI<sup>39</sup>, de Dienst Vreemdelingenzaken en de CFI<sup>40</sup> zouden deelnemen. Al deze diensten zouden volgens het voorstel toegang hebben tot dezelfde informatie en gegevens zouden ook effectief gekruist kunnen worden met elkaar. Deze databank heeft evenwel, op het ogenblik van het schrijven van dit opiniestuk, het daglicht nog niet gezien.

Uit het overzicht hierboven kunnen onder meer de volgende conclusies worden getrokken:

- Samenwerking en het uitwisselen van informatie is geen evidentie.
- Samenwerking en het uitwisselen van informatie is steeds een “work in progress”, waarbij er sprake is van een trage maar gestage vooruitgang.

<sup>33</sup> Zie <https://www.tijd.be/algemeen/algemeen/comites-p-en-i-schetsten-desastreus-beeld-van-apsd/5214300.html>, geconsulteerd op 04.09.2019.

<sup>34</sup> <http://www.dewael.nu/index.php/2017/09/08/toespraak-over-conclusies-onderzoekscommissie-aanslagen-22-maart-stadhuys-luik/>

De commissie stelde onder meer vast dat de huidige praktijk van informatiedeling weinig geharmoniseerd is. De informatiedeling lijdt aan regelbesitas. In de praktijk betekent dit dat bij informatie-uitwisseling meerdere richtlijnen geconsulteerd dienen te worden. Er is echter vastgesteld dat de richtlijnen elkaar mogelijks overlappen, te gedetailleerd zijn en onvoldoende geactualiseerd worden. Bovendien zijn er in de regelgeving op vlak van informatiehuishouding ook hiaten en juridische onduidelijkheden gevonden. Ten slotte stelde de commissie vast dat er nog geen echte cultuur van het delen van informatie bestaat. Zie [https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/479/148/RUG01-002479148\\_2018\\_0001\\_AC.pdf](https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/479/148/RUG01-002479148_2018_0001_AC.pdf), pagina 114 en volgende.

<sup>35</sup> Waarbij als voorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid wordt genomen; deze Kruispuntbank is de motor en coördinator van het e-government in de sociale sector. Het gaat hier niet om een centrale databank waar omvangrijke hoeveelheden gegevens over alle burgers worden bijgehouden. De kruispuntbank regelt enkel het verkeer van gegevens. Het komt er op neer dat de kruispuntbank weet wie waar een dossier heeft, en wat de aard van dat dossier dan wel is.

<sup>36</sup> Het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse, orgaan dat punctuele of strategische evaluaties over de terroristische en extremistische dreigingen in en tegen België maakt.

<sup>37</sup> De Veiligheid van de Staat is de burgerlijke inlichtingendienst van België.

<sup>38</sup> De Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid is de militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst van België.

<sup>39</sup> Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen

<sup>40</sup> De Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) is voornamelijk belast met de behandeling van verdachte financiële verrichtingen die verband houden met het witwassen van geld of de financiering van terrorisme waarvoor een meldingsplicht bestaat bij deze dienst.



- Overheden komen (vaak) pas in actie naar aanleiding van rampen, ernstige dysfuncties van overheidsinstanties en zware gerechtelijke feiten die de publieke opinie sterk beroeren.

Zoals de aanvang van dit opiniestuk er reeds naar verwees in de subtitel “back to the future”, moet de vaststelling worden gemaakt dat het debat dat in het verleden al meermaals werd gevoerd zonder enige twijfel ook in de toekomst zal gevoerd worden. Dit is evenwel eigen aan de evolutie der dingen, of zoals Bruce Schneier<sup>41</sup> het stelt: “Security is not a product, but a process”.

De vraag moet echter worden gesteld of de huidige evolutie voldoende vlug en verregaand is om onze samenleving afdoende leefbaar en veilig te kunnen houden.

### 3. Samenwerking en informatie-uitwisseling

#### 3.1. Wat?

Henry Ford<sup>42</sup> stelde: “*Coming together is a beginning, staying together is progress and working together is success*”.

Wat moet en kan er worden begrepen onder het begrip samenwerking vanuit politieel standpunt?

In een studie<sup>43</sup> uitgaande van de Engelse politie-inspectie HMIC<sup>44</sup> wordt samenwerking als volgt gedefinieerd: “*all activity where two or more parties work together to achieve a common goal, which includes inter force activity and collaboration with the public and private sectors, including outsourcing and business partnering.*”

Vrij vertaald wordt dit “*alle activiteiten waarbij twee of meer partijen samenwerken om een gemeenschappelijk doel te bereiken, waaronder gezamenlijke activiteiten en samenwerking met de publieke en private sector moet worden begrepen, alsook outsourcing en partnerschappen*”.

Een korte analyse van de definitie leert ons het volgende:

- het moet gaan om activiteiten, waarbij alle activiteiten tegen het daglicht van een samenwerking moeten worden gehouden;
- er zijn twee of meer partijen bij betrokken en die zullen samenwerken<sup>45</sup>;
- deze partijen werken aan een gezamenlijk doel, wat noodzakelijkerwijs een gezamenlijke meerwaarde voor alle deelnemers betekent;
- alle vormen van samenwerking zijn mogelijk, gaande van ad-hoc samenwerking tot bestendige geïntegreerde samenwerkingsplatformen.

<sup>41</sup> Bruce Schneier is een specialist op het vlak van cybersecurity en cryptografie, zie [https://nl.wikipedia.org/wiki/Bruce\\_Schneier](https://nl.wikipedia.org/wiki/Bruce_Schneier), geconsulteerd op 28.07.2019.

<sup>42</sup> Henry Ford was een Amerikaanse industrieel die voertuigen produceerde.

<sup>43</sup> HMIC, Increasing efficiency in the Police Service, the role of collaboration, 2012, pagina 4, <https://www.justiceinspectores.gov.uk/hmicfrs/media/increasing-efficiency-in-the-police-service.pdf>

<sup>44</sup> Afkorting voor “Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary”, de Algemene politie-inspectie in Engeland. Ondertussen is de naam gewijzigd naar “HM Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services”.

<sup>45</sup> Samenwerking betekent o.i. dat partijen elkaar op voet van gelijkheid behandelen, er is geen primus inter pares. Gelijkwaardigheid is belangrijk omwille van de bereidheid tot samenwerking.

Het debat inzake samenwerken en het uitwisselen van gegevens is in elk geval geen recent fenomeen. Al in 1829 beschouwde Sir Robert Peel<sup>46</sup>, die de eerste professionele politiemacht in Londen oprichtte, samenwerking als cruciaal voor de politie en nam hij het op als een van zijn negen principes van rechtshandhaving, meer bepaald in punt 6 : *“Police, at all times, should maintain a relationship with the public that gives reality to the historic tradition that the police are the public and the public are the police...”*

Uit diverse studies<sup>47</sup> blijkt dat er bij politieorganisaties een nood tot betere en meer informatie is ontstaan omwille van de volgende redenen:

- Het traditionele politiewerk slaagt er niet meer in om tegemoet te komen aan de noden van een moderne maatschappij;
- De enorme evolutie in informatietechnologie;
- De externe en interne druk om te komen tot een grotere professionalisering op managementsvlak;
- De groei van de grote en georganiseerde criminaliteit;

Reeds in 1997 kwam onze hiervoor reeds geciteerde zusterorganisatie, de HMIC, tot de conclusie dat een succesvol politoneel beleid inzake informatie-uitwisseling afhankelijk is van de volgende voorwaarden:

- Het promoten van informatie-uitwisseling door een enthousiast en energiek leiderschap;
- Een gepubliceerde strategie;
- Een geïntegreerde structuur;
- Het bepalen van criteria om succes te meten;
- Het aangaan van partnerschappen.

Voor een effectieve samenwerking is het in elk geval nodig dat politie en belanghebbenden uit de gemeenschap samenwerken door verantwoordelijkheden, middelen en besluitvorming te delen. Samenwerking is dan ook meer dan alleen maar samenzitten of het delen van informatie; samenwerking vereist gezamenlijke acties met gedeelde verantwoordelijkheden en gedeelde besluitvorming. Het volgende beeld geeft goed de diverse fases van samenwerking weer. Doel is steeds te komen tot een samenwerking tussen diverse sectoren via een “collaborative police”<sup>48</sup>.

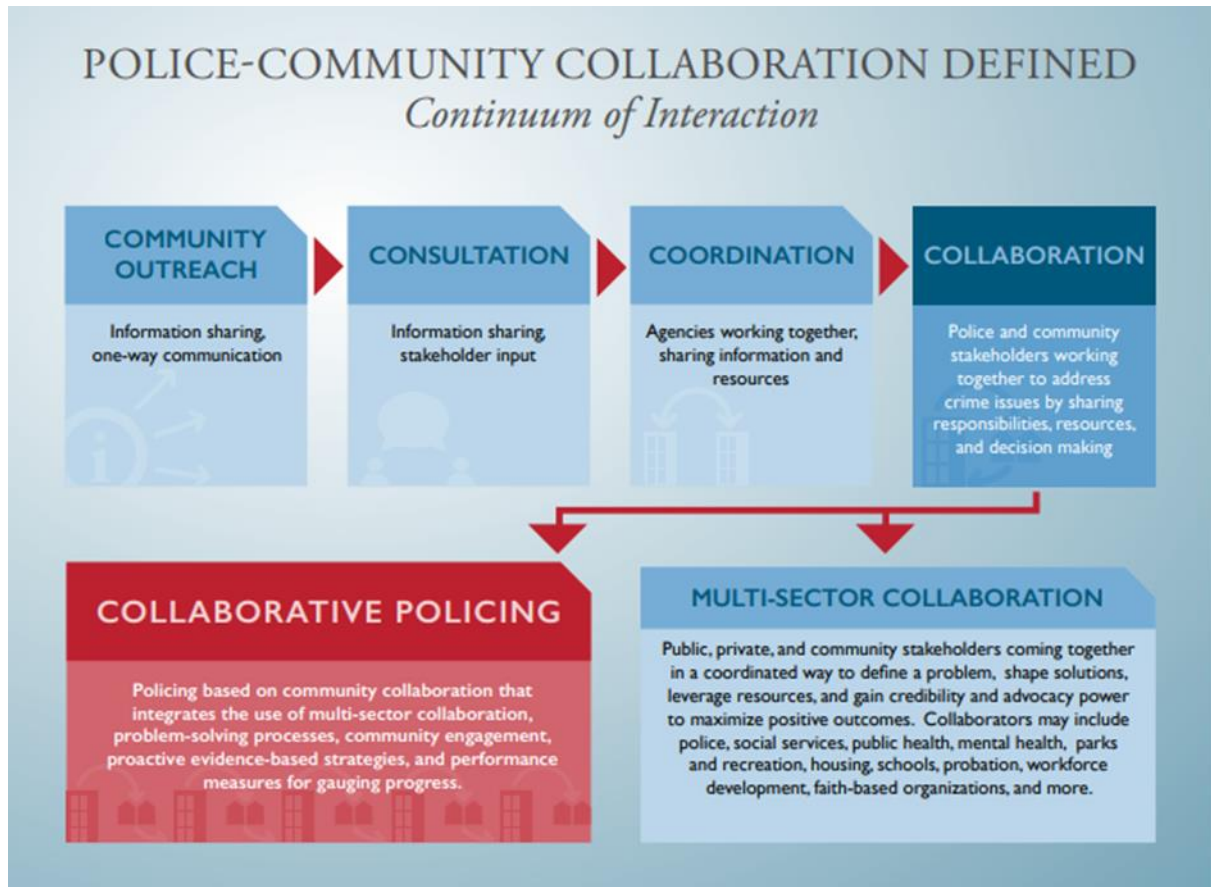
---

<sup>46</sup> Sir Robert Peel (5 februari 1788 – 2 juli 1850) schopte het ook nog tot premier van het Verenigd Koninkrijk van december 1834 tot april 1835, en daarna opnieuw van juni 1841 tot 29 juni 1846.

<sup>47</sup> Onder meer Ratcliff, J., Intelligence Led Policing, zie <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.364.6493&rep=rep1&type=pdf>, pagina 1 – 3.

<sup>48</sup> <http://www.henryleeinstitute.com/wp-content/uploads/2017/03/SPICollaborationPrinciples.pdf>



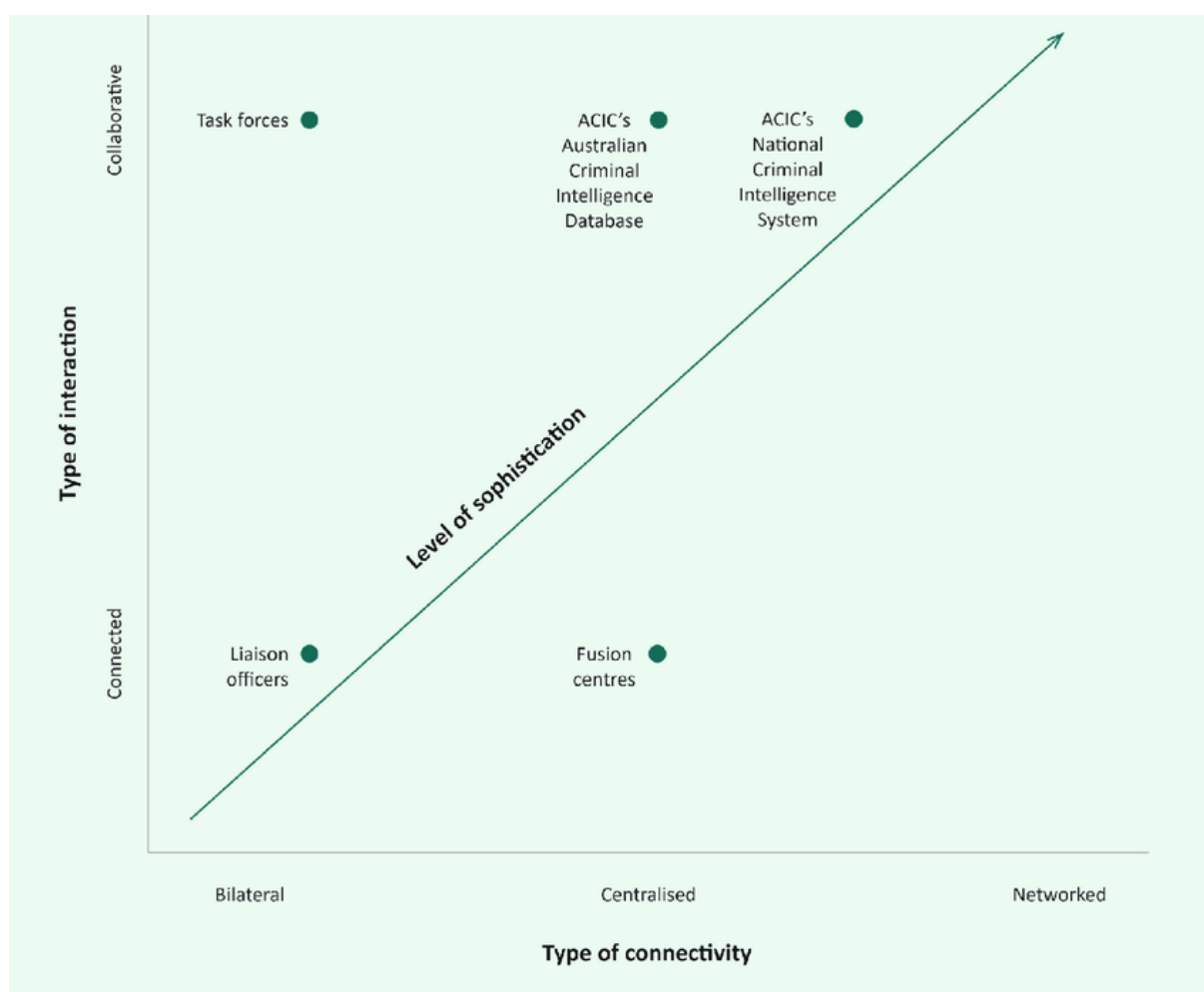


Voor de Algemene Inspectie is het duidelijk: samenwerking leidt tot informatie-uitwisseling en informatie-uitwisseling leidt tot samenwerking. Of anders en iets scherper gesteld: wie geen informatie uitwisselt zal niet duurzaam samenwerken en wie niet samenwerkt kan ook geen informatie geven noch bekomen en zal derhalve zijn taken niet naar behoren kunnen uitoefenen.

En wat zeggen de Wetenschappers? In een studie van David Garland van de universiteit van Oxford wordt nagegaan hoe overheden omgaan met de mythe dat de soevereine staat het monopolie heeft op criminaliteitscontrole. Uit zijn onderzoek blijkt “dat overheden hun monopoliepositie van criminaliteitspreventie en – controle opgeven en strategische relaties aangaan met private actoren. De staat alleen kan niet meer instaan voor preventie en controle van criminaliteit en voert een responsabiliseringsstrategie t.a.v. burgers en bedrijven. Kenmerkend zijn termen als “partnership”, “public/private alliance” waarbij de verantwoordelijkheid gespreid wordt over overheden, organisaties en individuen”. Garland wijst erop dat het soms moeilijk is om private organisaties te overtuigen om verantwoordelijkheid te nemen voor iets wat zij beschouwen als een opdracht van de publieke sector. De motivatie om te responsabiliseren, te komen tot een nieuw concept in het uitoefenen van macht bij het omgaan met criminaliteit, een nieuwe vorm van “governing-at-a-distance”. De staat overtuigt, zorgt ervoor dat alle actoren op één lijn staan en dat alle actoren hun rol spelen. De auteur verduidelijkt dat de rol van de staat niet verdwijnt. De staat behoudt al haar functies en speelt een coördinerende en activerende rol waardoor nieuwe structuren van ondersteuning, informatie-uitwisseling en samenwerking ontstaan.

Uit een studie<sup>49</sup> van 2018 van het Australisch instituut voor criminologie blijkt dat elke Australische deelstaat<sup>50</sup> zijn eigen wettelijk kader heeft om informatie uit te wisselen tussen overheidsagentschappen. De vaststelling werd daarbij gemaakt dat een overheidsorganisatie vaak niet op de hoogte was dat een andere overheidsorganisatie dezelfde informatie al bezat of had opgevraagd in uitvoering van de eigen Wettelijke bevoegdheden, waardoor inefficiëntie ontstond.

Het Australisch onderzoek belicht ook een aantal samenwerkingsvormen (zie beeld hieronder) die worden bekeken vanuit de manier waarop informatie wordt uitgewisseld (“type of connectivity” zoals bilateraal, gecentraliseerd,...) en de manier waarop de interactie tot stand komt (“type of interaction” zoals eenvoudige overdracht van informatie via geautomatiseerde systemen of een overdracht die kan leiden tot een bijkomende dynamiek via bijkomende vragen en analyses).



Finaal komt uit het onderzoek naar voor dat het noodzakelijk is om eerst het doel van iedere vorm van samenwerking en informatie-uitwisseling te bepalen waardoor vervolgens wettelijke,

<sup>49</sup> Australian government, Institute of Criminology, *Understanding law enforcement information sharing for criminal intelligence purposes*, December 2018, nr. 566, zie <https://aic.gov.au/publications/tandi/tandi566>, pagina 4.

<sup>50</sup> Australië bestaat uit 6 staten en meerdere territoria.

technische en culturele barrières kunnen worden geïdentificeerd om te kunnen komen tot een noodzakelijke eenvormige aanpak.

Doel is te komen tot een framework dat een basis vormt voor iedere vorm van samenwerking en informatie-uitwisseling zoals dit reeds in de Verenigde Staten van Amerika bestaat via de “**Fusion Center Guidelines Developing and Sharing Information and Intelligence**”<sup>51</sup>. Het gaat hier om richtlijnen die voor alle samenwerkingsplatformen een basis vormen, of ze nu bestaan op het lokale, regionale of federale vlak. Hoewel elke samenwerkingsvorm altijd unieke kenmerken zal hebben, is het belangrijk dat de werking van iedere samenwerkingsvorm voldoet aan één referentiekader, vergelijkbaar met de constructie van een groep gebouwen waar elke structuur weliswaar uniek is, maar er gebouwd wordt volgens gelijkaardige bouwvoorschriften, ongeacht de grootte of vorm van het gebouw.

**Democratische staten werken steeds volgens een normatief kader en net dit democratisch gehalte staat toe dat dit kader mag (en zelfs moet) in vraag worden gesteld en kan aangepast worden.** De tijd is in elk geval rijp voor een diepgaande reflectie over dit onderwerp. Dit is het duidelijk afgebakende speelveld dat ons moet toelaten verder te evolueren. We laten ons in deze discussie ook best leiden door Robert Kennedy : “Every society gets the kind of criminal it deserves. What is equally true is that every community gets the kind of law enforcement it insists on.”

### 3.2. Voorbeelden van samenwerking en informatie-uitwisseling

Niet enkel politiediensten denken na over samenwerking en informatie-uitwisseling. Zo bestaat er binnen de Belgische gezondheidszorg een uitwisselingssysteem voor medische gegevens. De doelstelling van het systeem bestaat erin om te komen tot een “multidisciplinaire” of “transmurale”<sup>52</sup> aanpak.

Een ander recent voorbeeld van een samenwerkingstool is OSLO<sup>53</sup>. De Vlaamse overheid zet in op een éénduidige standaard voor de uitwisseling van informatie. De publieke diensten aan burgers en ondernemers in Vlaanderen worden ondersteund door verschillende gespecialiseerde toepassingen van verschillende softwareleveranciers. Het doel van OSLO is te zorgen voor meer samenhang, een betere begrijpbaarheid en vindbaarheid van informatie en dienstverlening. Op die manier kan iedereen de gegevens makkelijker gebruiken.

<sup>51</sup> [https://it.ojp.gov/documents/fusion\\_center\\_guidelines\\_law\\_enforcement.pdf](https://it.ojp.gov/documents/fusion_center_guidelines_law_enforcement.pdf)

<sup>52</sup> Over de muren heen. In het kader van het tweede meerjarige programma kwaliteit en patiëntveiligheid (2013-2017) van de FOD Volksgezondheid werd ingezet op “het ontwikkelen van een visie over transmurale zorg”. Transmurale zorg focust op de samenwerking tussen de ziekenhuizen en externe zorgverleners, waarbij de patiënt centraal staat. Transmurale zorg is een stap naar integrale zorg. Zie [https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth\\_theme\\_file/2015-gids\\_transmurale\\_zorg.pdf](https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/2015-gids_transmurale_zorg.pdf)

<sup>53</sup> Open Standaarden voor Linkende Organisaties. Voor meer uitleg en toelichting zie: <https://overheid.vlaanderen.be/producten-diensten/oslo2>

Een ander mooi voorbeeld van samenwerking en informatie-uitwisseling verloopt via de “Nationale Autoriteit Maritieme Beveiliging”<sup>54</sup> (NAMB) en de “Lokale Comités Maritieme Beveiliging” (LCMB). Naar aanleiding van de aanslagen van 2001 in de Verenigde Staten van Amerika werd er ook op maritiem vlak meer aandacht besteed aan veiligheid.

Naar aanleiding hiervan is ondertussen iedere Belgische haven verplicht om een eigen beveiligingsplan te hebben, dat moet worden goedgekeurd door het “Lokaal Comité”. De lokale comités bestaan uit leden van de Lokale Politie, federale politie, douane, staatsveiligheid, de havenbeheerder en havenbeveiligingsfunctionaris. In de NAMB zetelen, naast de hiervoor vermelde diensten, ook nog een vertegenwoordiger van de Algemene Directie Crisiscentrum, het Directoraat-generaal Leefmilieu, de FOD Buitenlandse Zaken, het OCAD, de maritieme beveiligingsfunctionarissen van elke haven en een vaste vertegenwoordiger van de drie gewesten. De aanslagen in Parijs hebben ook hier geleid tot betere en nieuwe vormen van samenwerking<sup>55</sup>.

Ook de recente oprichting van een “Cel voor Maritieme Veiligheid” binnen het Maritiem Informatiekruispunt, kruispunt waar scheepvaartpolitie, marine, douane en FOD mobiliteit 24u/24u samenwerken is in dezelfde materie een voorbeeld van inter-agency samenwerking. Deze cel volgt verdachte schepen op die naar België varen. Dat de oprichting noodzakelijk is blijkt uit de vaststelling dat in de eerste twee maanden van 2017 ruim 2800 schepen op verdachte plaatsen (o.m. rondom Syrië) hun AIS-signaal<sup>56</sup> uitschakelden om vervolgens Europa binnen te varen<sup>57</sup>.

Wat de politie betreft werd er vanaf het bestaan van de geïntegreerde politie in ieder arrondissement een Informatiekruispunt (AIK) opgericht waar alle informatie afkomstig van de lokale en federale politiediensten niet alleen wordt verwerkt, maar ook wordt geanalyseerd, verrijkt en terug wordt verspreid.

Met het K.B. van 2 juni 2015 werd een Strategisch Comité en een Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid voorzien. De facto zorgen zij zowel voor de voorbereiding als de uitvoering van ‘s lands inlichtingen- en veiligheidsbeleid. Verantwoordelijken van meerdere diensten<sup>58</sup> maken hiervan deel uit.

<sup>54</sup> Wet van 05.02.2007 betreffende de maritieme beveiliging, zie

[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=Wet&cn=2007020532](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=Wet&cn=2007020532)

<sup>55</sup> Zo wordt er in de praktijk een evolutie in het takenpakket waargenomen binnen de LCMB’s. Waar het vroeger ging om het nemen van beveiligingsmaatregelen op het vlak van procedures en voorwaarden, zoals bijvoorbeeld het implementeren van badgesystemen, is dit door de aanslagen in Parijs van 2015 verruimd naar het in kaart brengen van en anticiperen op dreigingen in ruime zin. Zo is het bijvoorbeeld ook een platform geworden om zaken te melden zoals cybercrime. Zie [https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/480/347/RUG01-002480347\\_2018\\_0001\\_AC.pdf](https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/480/347/RUG01-002480347_2018_0001_AC.pdf), pagina 40.

<sup>56</sup> Het Automatic Identification System (AIS) is een wereldwijd systeem om automatisch schepen te identificeren en te volgen.

<sup>57</sup> Zie <https://www.flows.be/nl/shipping/cel-maritieme-beveiliging-volgt-belgische-schepen-risicogebieden>, geraadpleegd op 04.08.2019.

<sup>58</sup> Permanente leden van het Coördinatiecomité zijn de administrateur-generaal van de Staatsveiligheid, de chef van de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van het leger, de directeur van het OCAD, de commissaris-generaal van de Federale Politie, de directeur-generaal van de Algemene Directie Crisiscentrum van Binnenlandse Zaken, de voorzitter van het directiecomité van de FOD Buitenlandse Zaken (of een vertegenwoordiger), een lid van het College van procureurs-generaal en de federale procureur. Zetelen alleen voor dossiers die hen aanbelangen: de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen, de directeur van het Centrum voor Cybersecurity België, de voorzitter van de Cel voor Financiële Informatieverwerking, de directeur-generaal

Informatie-uitwisseling is één van de aandachtspunten, zo staat het Coördinatiecomité onder meer in voor een efficiënte samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Ook de oprichting van het OCAD en de PIU<sup>59</sup> verdienen hier te worden vermeld. Beide diensten zijn multidisciplinaire platforms waar meerdere diensten aan deelnemen. In de PIU zijn gedetacheerden werkzaam van de Federale Politie, de Veiligheid van de Staat, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Douane. Het OCAD werkt daarenboven ook nog met de FOD Mobiliteit en Vervoer, de Dienst Vreemdelingenzaken en de FOD Buitenlandse Zaken. Zowel AIK, OCAD en PIU zijn bij Wet geregeld. Het belang van dergelijke samenwerkingsplatformen kan niet worden onderschat. Dankzij de analyses van de PIU werden er begin september 2019 door de politie al 94 terreurverdachten onderschept omdat ze een vlucht hadden geboekt van of naar een Belgische luchthaven<sup>60</sup>.

Ook de lokale integrale veiligheidscellen (LIVC-R<sup>61</sup>) mogen hier niet worden vergeten. Deze gemeentelijke cellen vormen een multidisciplinair platform waar diensten van het lokaal bestuur, lokale sociaal-preventieve organisaties en politiediensten samenzitten over de concrete casusgerichte aanpak van geradicaliseerde individuen. Het succes van deze samenwerkingsvorm kan alleen al worden afgeleid van het aantal gemeenten<sup>62</sup> waar een dergelijke cel bestaat. Voor Vlaanderen bv. beschikten in augustus 2019 slechts 28 gemeenten niet over een dergelijke cel. Opdat een LIVC-R goed kan functioneren is niet alleen vertrouwen tussen de leden van een LIVC-R noodzakelijk maar moet er ook een wetgevend kader beschikken opdat vertrouwelijke informatie kan worden uitgewisseld tussen multidisciplinaire partners. Op dit vlak bestond een leemte en daarom werd een nieuw artikel 458ter Sw<sup>63</sup>. In het leven geroepen, waardoor informatie ongestraft kan gedeeld worden tussen partijen. Voordien was er geen wettelijk kader om de door het beroepsgeheim beschermde informatie met elkaar te kunnen delen.

Tevens is de magistratuur doordrongen van de noodzaak van samenwerking en informatie-uitwisseling. In de rede<sup>64</sup> uitgesproken door procureur-generaal Johan Delmulle naar aanleiding van de plechtige openingszitting van het hof van beroep te Brussel op 1 september 2017, verwijst deze hoge magistraat naar de "Fusion-cell", waarin, onder de leiding van de magistratuur, de Veiligheid van de Staat, de militaire inlichtingendienst ADIV, het OCAD en de

---

van het Directoraat-generaal Luchtvaart, de directeur-generaal van het Directoraat-generaal Maritiem Vervoer en de voorzitter van de Nationale Veiligheidsoverheid.

<sup>59</sup> De Passenger Information Unit verzamelt de gegevens van passagiers die met internationale transportmiddelen reizen, slaat ze op en verwerkt ze in het kader van de strijd tegen terrorisme en ernstige criminaliteit.

<sup>60</sup> <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/94-terreurverdachten-onderschept-op-luchthaven~aa267811/>, geconsulteerd op 16.09.2019.

<sup>61</sup> LIVC: Lokale integrale veiligheidscel inzake radicalisme, extremisme en terrorisme;

De oprichting van de LIVC-structuur en de uitwisseling van informatie binnen het LIVC vinden we terug in het federaal actieplan radicalisme (Plan R). Zie <https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/radicalisme/actieplan-radicalisme-plan-r>

<sup>62</sup> <https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/radicalisme/lokale-integrale-veiligheidscel>

<sup>63</sup> Dit artikel voorziet in een uitzondering op het beroepsgeheim in het kader van het zogenaamde "gestructureerd casuoverleg". Artikel 458ter Sw. biedt nieuwe mogelijkheden om tussen diverse dragers van een beroepsgeheim een zogenaamd casuoverleg te organiseren en aldus tot een interdisciplinaire samenwerking te komen.

<sup>64</sup> [https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/mercuriale\\_2017\\_hof\\_van\\_beroep\\_-\\_procureur-generaal\\_definitieve\\_versie\\_30.08.2017.pdf](https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/mercuriale_2017_hof_van_beroep_-_procureur-generaal_definitieve_versie_30.08.2017.pdf)



gespecialiseerde Federale Gerechtelijke Politie deel van uitmaken. De procureur-generaal stelde toen al de nood vast aan uitbreiding van dit samenwerkingsverband, want hij stelde dat *“er nog moet worden bekeken hoe andere diensten, zoals het Crisiscentrum van de Regering, DJSOC Terro en de Lokale Politie best bij de werking ervan worden betrokken”*. Ook wordt er melding gemaakt van de wens om *“in ieder gerechtelijk arrondissement een joint-intelligence center<sup>65</sup> op te richten”*.

Wat operationele toepassingen betreft van informatie-uitwisseling, beschikken sommige politiediensten over ANPR<sup>66</sup>-camera's. Het gaat hier om een netwerk van slimme camera's waarbij via identificatie van de nummerplaat de snelheid kan worden gemeten via trajectcontrole of nog geseinde of gestolen wagens worden gezocht. Het systeem kan ook worden gebruikt door de recherche, bvb. om na te gaan of een bepaald voertuig in een bepaalde regio werd gezien. Ondertussen is de Federale Politie in opdracht van de federale regering één groot nationaal cameraschild aan het uitrollen, waar ook alle bestaande netwerken van de Lokale Politiezones zullen op aangesloten zullen zijn. Ook privé-partners nemen deel aan het systeem. Zo besliste het Antwerpse havenbedrijf, de private vennootschap die de haventerreinen en alle haveninfrastructuur beheert, al in 2017 om 2,3 miljoen euro te investeren om het uitgestrekte havengebied veiliger te maken via een cameranetwerk met nummerplaatherkenning langs 26 invalswegen<sup>67</sup>.

Doch ook tal van andere mogelijkheden van gebruik bieden zich aan. Zo kan het ANPR-systeem steden helpen in het begrijpen en organiseren van verplaatsingen binnen de stad om te komen tot een vermindering van het aantal transportbewegingen en een reductie van de CO2-emissies<sup>68</sup>.

Tot slot verdient het aanbeveling om even naar het buitenland te verwijzen. Zweden beschikt over een Wet die overheidsdiensten verplicht om informatie aan elkaar te verstrekken in het kader van de samenwerking ter bestrijding van bepaalde vormen van georganiseerde criminaliteit. Het gaat om de volgende departementen: de overheidsdienst voor arbeidsbemiddeling, de dienst voor economische criminaliteit, de financiële controleautoriteit, de sociale verzekeringsinstantie, de gevangenis- en reclasseringsdienst, de handhavingsautoriteit, de kustwacht, de migratiedienst, de pensioendienst, de politie, de belastingdienst, de veiligheidsdienst en de douane. In het kader van de samenwerking in het kader van deze Wet moet een Zweedse overheidsinstantie, zelfs indien er geheimhoudingsbepalingen bestaan, informatie verstrekken aan een andere overheidsinstantie, indien dit noodzakelijk is voor de deelname van de ontvangende instantie aan de samenwerking. Informatie mag evenwel niet openbaar worden gemaakt als er overtuigende redenen zijn om aan te nemen dat het belang van de geheimhouding zwaarder weegt dan het belang van de informatie die openbaar wordt gemaakt.

---

<sup>65</sup> Anno oktober 2019 bestaan deze centers nog niet. Ze worden samen genoemd met “Joint Decision Centers”. Een “Joint Intelligence Center” moet toelaten dat de betrokken diensten wekelijks overleg plegen over nieuwe operationele informatie, prioriteiten en taakverdeling. Het “Joint Decision Center” beslist, op basis van de gemeenschappelijke beeldvorming van het Joint Intelligence Center, welke dienst met het verder onderzoek wordt belast. Ook in de parlementaire opvolgingscommissie opgericht naar aanleiding van de aanslagen op de luchthaven van Zaventem en de metro van Brussel wordt over de noodzaak van dergelijke samenwerkingsverbanden gesproken. Zie <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/html/54/ic944x.html>.

<sup>66</sup> Automatic Number Plate Recognition

<sup>67</sup> [https://www.gva.be/cnt/dmf20170914\\_03071880/havenbedrijf-installeert-64-slimme-camera-s-op-toegangswegen](https://www.gva.be/cnt/dmf20170914_03071880/havenbedrijf-installeert-64-slimme-camera-s-op-toegangswegen), geconsulteerd op 04.09.2019.

<sup>68</sup> <https://overheid.vlaanderen.be/opleiding/anpr-studiedag>, PPT Mechelen&Novelog-project.





Het zal duidelijk zijn dat het aantal mogelijke samenwerkingsvormen legio is en in de toekomst alleen nog maar zal toenemen. De belangrijkste vaststelling is het feit dat bovenstaande voorbeelden bewijzen dat er een grote nood is aan interdisciplinaire samenwerking en informatie-uitwisseling. Cruciaal is het antwoord op de vraag of het bestaand wettelijk en reglementair kader voldoet om actueel vlot te kunnen samenwerken en of het aangepast is om een antwoord te bieden op de uitdagingen van de toekomst. De Algemene Inspectie is de mening toegedaan dat de tijd rijp is om na te denken over een noodzakelijke evolutie.

Een interessante aanzet hiertoe wordt gegeven in een recent onderzoek dat hieronder wordt toegelicht.

### 3.3. Bespreking van recent Belgisch onderzoek inzake samenwerking en informatie-uitwisseling

#### 3.3.1. Inleiding

In recent onderzoek<sup>69</sup> verricht door vier Commissarissen van Politie<sup>70</sup> in het kader van de opleiding “directiebrevet<sup>71</sup> jaargang 2018-2019” werd nagegaan welke samenwerkingsvormen er anno 2019 bestaan waarbij politionele en niet-politionele diensten betrokken zijn en of er zoiets als een “**ideale vorm van samenwerking**” bestaat . Er werd tevens nagegaan **wat precies een rol speelt om te komen tot een goede samenwerking.**

Het verdient aanbeveling om dit onderzoek van naderbij te bekijken omdat het onder meer tot stand kwam na talrijke gesprekken met verantwoordelijken van zowel politionele als niet-politionele diensten die een rol spelen in de handhaving<sup>72</sup> van de veiligheid van de burger. Dit onderzoek heeft de verdienste om anno 2019 een goed beeld te geven van de situatie op het terrein op het vlak van samenwerking en informatie-uitwisseling.

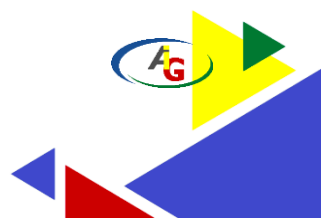
<sup>69</sup> Met als titel: “De veiligheidsketen in de praktijk: multi-agency samenwerkingsvormen, van start-up naar scale-up”.

<sup>70</sup> Werkten mee aan het onderzoek:

- Koen D’Hondt, werkzaam als Directeur Operaties in de Politiezone Schelde-Leie;
- Sophie Lever, werkzaam als diensthoofd Wijk- en Projectwerking van de Politiezone CARMA ;
- Freya Oosterlinck, waarnemend departementshoofd Bestuurlijke Politie van de Nationale Politieacademie;
- Tony Sarens, verantwoordelijke Beleid en Organisatie van de Politiezone Buggenhout-Lebbeke.

<sup>71</sup> Het behalen van het directiebrevet binnen de politie is noodzakelijk om toegang te hebben tot hogere politiefuncties zoals bij voorbeeld Korpschef van de Lokale Politie of Commissaris-generaal van de Federale Politie. De opleiding wordt gevolgd door Commissarissen van Politie en per 4 à 5 dienen zij een onderwerp te behandelen, “complexe opdracht ” genaamd, waarbij zij een bepaald bestaand probleem van naderbij bekijken en oplossingen voorstellen.

<sup>72</sup> Het gaat hier om diensten die onder meer optreden tegen overtredingen van de Wet, zoals daar zijn politie, douane, inspectiediensten, ed.



### 3.3.2. Onderzoeksresultaten

In het kader van de uitvoering van dit onderzoek werden er acht multi-agency samenwerkingsvormen in kaart gebracht die werkzaam zijn rond criminaliteits- en onveiligheidsfenomenen. Zij werden via het 7s-model<sup>73</sup> geanalyseerd. Het gaat om de volgende samenwerkingsvormen:

- Het ARIEC<sup>74</sup> (Belgisch) Limburg;
- Het ARIEC Antwerpen;
- Het RIEC<sup>75</sup> (Nederlands) Limburg;
- Het PAALCO<sup>76</sup> Namen;
- Het MIK<sup>77</sup>;
- Het FJC<sup>78</sup> (Belgisch) Limburg;
- Het KALI-team<sup>79</sup>;
- Het LIVC-R<sup>80</sup> Vlaanderen.

Het onderzoek gaf de volgende resultaten:

<sup>73</sup> Het McKinsey 7S model is een managementmodel om een interne analyse te maken. Er wordt gewerkt rond de volgende 7 gebieden, gedeelde waarden (shared values) genoemd: Strategie, Structuur, Systemen, Personeel, Stijl van het management en Sleutelvaardigheden.

<sup>74</sup> Arrondissementeel Informatie- en Expertise Centrum. Het voorkomen en aanpakken van georganiseerde criminaliteit enkel via strafrechtelijke weg is niet langer afdoende. De veiligheidsketen heeft nood aan een geïntegreerde benadering waarbij de traditionele repressieve aanpak (via politie en parket) complementair dient te zijn met een bestuurlijke en fiscale aanpak. Een ARIEC fungeert als bovenlokaal meldpunt en kennis- en expertisecentrum inzake een bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Het biedt ook steun bij de afhandeling en coördinatie van individuele dossiers waarbij een geïntegreerde aanpak van de

georganiseerde criminaliteit zich opdringt. Het ARIEC doet dit door het rond de tafel te brengen van diverse actoren, zoals de gemeente, Lokale Politie, Federale Politie, inspectiediensten, het openbaar ministerie of publieke en private partners.

<sup>75</sup> Regionaal Informatie en Expertise Centrum. De Nederlandse expertisecentra ondersteunen partners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hun doel is de overheid en de maatschappij weerbaarder te maken en samenwerking te stimuleren om zo ondermijning van de samenleving tegen te gaan.

<sup>76</sup> Pour Une Approche Administrative de la Criminalité Organisée. Het PAALCO heeft dezelfde doelstellingen als de Vlaamse en Nederlandse tegenhangers.

<sup>77</sup> Reeds hiervoor aangehaald. Het Maritiem Informatiekruispunt vormt de facto de dienst 101 van de Noordzee. Samen met het MRCC (Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum in Oostende), de facto de dienst 100 van de Noordzee, maken zij deel uit van de Belgische Kustwacht.

<sup>78</sup> Het Family Justice Center is het sluitstuk van de ketenaanpak rond intra-familiaal geweld. hulpverleningsorganisaties, politie en justitie zitten samen onder één dak, zodat ze intra-familiaal geweld geïntegreerd en gezamenlijk kunnen aanpakken.

<sup>79</sup> Het 'Kali-team' verwijst naar een hindoeëgodin die boze geesten bestrijdt maar ook naar de Colombiaanse stad Cali waar drugskartels erin slaagden op alle niveaus te infiltreren. Dit team werd opgericht in het kader van het stroomplan, bestaande uit meerdere diensten, met het oog op het bestrijden van drugsbendes in Antwerpen en omgeving. Zie [https://www.gva.be/cnt/dmf20180221\\_03369248/stroomplan-voorgesteld-kaliteam-moet-antwerpse-drugsmafia-bestrijden](https://www.gva.be/cnt/dmf20180221_03369248/stroomplan-voorgesteld-kaliteam-moet-antwerpse-drugsmafia-bestrijden), geconsulteerd op 06.08.2020.

<sup>80</sup> De Lokale Integrale Veiligheidscel LIVC vormt een multidisciplinair platform waar de diensten van het lokaal bestuur, lokale sociaal-preventieve organisaties en politiediensten samenzitten over de concrete casusgerichte aanpak van geradicaliseerde individuen. De oprichting van de LIVC-structuur en de uitwisseling van informatie binnen het LIVED vinden we terug in het federaal actieplan radicalisme (Plan R). Zie <https://www.besafe.be/nl/veiligheidstemas/radicalisme/actieplan-radicalisme-plan-r>

### Op het vlak van cultuur:

- Cultuurverschillen bestaan. Om er maar enkele op te sommen: tussen Franstalige en Vlaamstalige actoren, tussen hulpverlenende en handhavende instanties, tussen lokale en federale organisaties,... Het is belangrijk dat daarmee rekening wordt gehouden. Een aanpak “à la carte” is ongetwijfeld niet de gemakkelijkste maar wel cruciaal met het oog op het al of niet succesvol fungeren van de samenwerkingsvorm.
- Samenwerken is een groeiproces waar vertrouwen een belangrijke rol speelt.
- Veel partners leggen de nadruk op het belang van het kunnen bewaren van hun eigenheid en vragen voldoende waarborgen dat informatie niet verkeerdelijk zal gebruikt worden. Zekerheid op dit vlak geven doet cultuurverschillen verkleinen en vergroot het geïntegreerd denken.

### Op het vlak van strategie:

- Multi-agency overlegvormen ontstaan enerzijds als antwoord op maatschappelijk vastgestelde veiligheidsproblemen en ondermijnende criminaliteit en zijn anderzijds het resultaat van groeiende behoeften vanop het terrein.
- Alle samenwerkingsvormen hebben gelijkvormige algemene doelstellingen :
  - Algemeen bijdragen aan het voorkomen van misdrijven;
  - Vergroten van de bewustwording bij de overheden en andere belanghebbenden;
  - Fungeren als een centraal punt waar informatie (van diverse partners), wordt verzameld, beheerd, verrijkt en opnieuw verspreid;
  - Fungeren als expertisecentrum, door o.a. in te staan voor fenomeenbeeldvorming, door juridische en praktische knelpunten in kaart te brengen en goede praktijken te bundelen en te uniformiseren;
  - Verzorgen van coördinatie en ondersteuning bij de globale problematiekaanpak en bij de casusaanpak;
  - Optimaliseren van bestaande structuren en waar nodig ze mee helpen versterken.
- Succes schuilt in de complementariteit en het vertrouwen tussen de betrokken partners én in de kans om geleidelijk aan te kunnen groeien.

### Op het vlak van structuur:

- De structuur varieert van een overlegplatform (LIVC-R), over ondersteunende diensten voor bestaande structuren (ARIEC, PAALCO en RIEC) tot diensten die fysiek samenhuizen en werken (MIK, KALI-team en FJC).
- De meeste samenwerkingsvormen zijn ooit vanuit een concrete behoefte bottom-up ontstaan.
- Structuren op gewestelijk of nationaal niveau zijn er (nog) niet, België kent geen gewestelijk of nationaal ARIEC, wat wel het geval is voor Nederland (LIEC81 genaamd).
- Gelijklopend in alle onderzochte samenwerkingsvormen is dat er telkens een onderscheid wordt gemaakt in strategische aansturing en operationele werking.

<sup>81</sup> Landelijk Informatie en Expertise Centrum, <https://www.riec.nl/riecs-en-liec>

- De kar wordt over het algemeen getrokken door de bestuurlijke overheid of door de politiediensten.

#### Op het vlak van systemen<sup>82</sup>:

- Enkel het MIK en het LVC-R hebben een Wettelijke basis. Voor de andere samenwerkingsvormen wordt de werking geregeld via samenwerkingsprotocollen of draaiboeken.
- Er bestaat in België geen allesomvattende Wettekst<sup>83</sup> over het uitwisselen van informatie in het kader van een multi-agency aanpak. Iedere deelnemer functioneert op basis van zijn eigen regels inzake informatie-uitwisseling. De regels verschillen van partner tot partner, zijn sterk versnipperd en worden hierdoor als ondoorzichtig ervaren.
- Er zijn nogal wat verschillen wat betreft het verwerken van gegevens door middel van informaticasystemen: ofwel maakt men gebruik van een gemeenschappelijke databank, heeft men een eigen systeem ontwikkeld, gebruikt men een systeem van een andere dienst of is er geen systeem.
- Het is vaak niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de verwerking van gegevens en dus moet instaan voor de gegevensbescherming.
- Een opvallend verschil met Nederland is dat geen enkele van de onderzochte Belgische samenwerkingsvormen structureel gefinancierd wordt. Ofwel is er een tijdelijke financiering met (Europese) subsidies (ARIEC's), ofwel hangt de financiering af van de goodwill van de samenwerkende partners (bv. bij het MIK).

#### Op het vlak van personeel:

- De medewerkers binnen de onderzochte samenwerkingsvormen zijn er ofwel voltijds ofwel deeltijds aan de slag. Deeltijdse medewerkers blijven zo ook gelinkt aan hun eigen organisatie. De inbreng is vaak evenwaardig.
- Niet elke samenwerkingsvorm heeft een coördinator ter beschikking. Daar waar aanwezig, wordt hun rol als een meerwaarde beschouwd, omdat ze optreden als facilitator en een neutrale positie hebben (MIK). Binnen het KALI-team wordt de nood aan een coördinator als missing link gezien in de samenwerking tussen politie- en inspectiediensten.
- Samenwerkingsvormen mogen niet te klein zijn (probleem van continuïteit bij gebrek aan personeel en middelen), zoals dit zich nu al manifesteert bij de ARIEC's.

#### Op het vlak van vaardigheden:

- Awareness of bewustwording en vertrouwen zijn de sleutelwoorden binnen ieder samenwerkingsverband.
- Een duidelijke communicatie over resultaten doet het vertrouwen onderling en het geloof in de samenwerking evolueren.
- Het is nodig en opportuun om naar buiten te treden via studiedagen en vormingen.

<sup>82</sup> Onder systemen moeten de processen en taken worden begrepen die nodig zijn om de producten of diensten te kunnen leveren, zoals daar zijn de Wettelijke basis, informatietechnologie en financiële subsidies.

<sup>83</sup> Wettelijke lacunes worden vaak ingevuld door samenwerkingsprotocollen. In die optiek kan er worden verwezen naar de omzendbrief "bestuurlijke handhaving" van het Parket-Generaal.

- Bij de start moet er worden gewerkt met een groep van “believers” om het samenwerkingsverband tot een succes te kunnen maken.

#### Op het vlak van stijl<sup>84</sup>:

- Het succes van elke samenwerkingsvorm (bewust of onbewust) hangt af van wie de regie heeft en welke stijl er wordt gehanteerd. Respect voor alle partijen is de sleutel tot een succesvolle samenwerking.
- De leiding kan enkel op zich worden genomen door een partner die hiervoor de legitimiteit heeft en die door de andere partners in die hoedanigheid erkend wordt. Dit is niet overal het geval<sup>85</sup>.
- Er is een onderscheid merkbaar tussen, enerzijds, collega’s die elke dag met elkaar samenwerken, elkaar kennen en hetzelfde doel nastreven, en, anderzijds, partners die elkaar enkel ontmoeten in tijdelijke en periodieke overlegplatformen. Dit verschil heeft een impact op hoe de meerwaarde van het uitwisselen van informatie en van samenwerking wordt ervaren.
- Het bottom-up karakter van een aantal bevroegde overlegstructuren houdt het risico in dat het aspect stijl (met de componenten leidinggeven/regierol waarnemen, coördineren, ondersteunen, adviseren), binnen tijdelijke en/of periodieke overlegplatformen niet voldoende ontwikkeld wordt. Dat in tegenstelling tot de vaste overlegstructuren.
- “Onbekend is onbemind”, hokjes denken, gebrek aan een regulerend wetgevend kader, gebrek aan capaciteit, gebrek aan duidelijke afspraken over samenwerking, doelstellingen of taakverdelingen, angst om fouten te maken (zoals bijvoorbeeld beroepsgeheim schenden), te veel disparate initiatieven voor overleg en uitwisseling zonder resultaat, ed. zijn alle factoren die een eventuele samenwerking negatief beïnvloeden of kunnen beïnvloeden.

#### 3.3.3. Voorstellen om te komen tot een betere samenwerking en informatie-uitwisseling geuit in het kader van het onderzoek

Vanuit de in het onderzoek gedane vaststellingen worden de volgende voorstellen gedaan door de auteurs:

#### Lokaal:

Wat het lokale niveau betreft (gemeenten en politiezones) worden door de auteurs de volgende voorstellen gedaan:

---

<sup>84</sup> Met “stijl” wordt de manier bedoeld waarop leiding wordt gegeven en de impact op de sfeer die daardoor tussen de verschillende medewerkers (partners) ontstaat.

<sup>85</sup> In de ARIEC’s en in het PAALCO is er momenteel geen eenduidigheid wie de regie heeft.



- Omvorming van de zonale veiligheidsraden<sup>86</sup> (ZVR) naar een zonale integrale veiligheidsraad<sup>87</sup> (ZIVR). Deze ZIVR bestaat vooreerst uit de huidige leden van de ZVR aangevuld met de arbeidsauditeur en de zonale of gemeentelijke ambtenaar verantwoordelijk voor integrale veiligheid en een vertegenwoordiger van het provinciale veiligheidshuis. Ook andere diensten kunnen worden betrokken.
- Opstellen binnen de ZIVR van een Zonaal Integraal Veiligheidsplan (ZIVP). Het ZIVP vervangt daarbij het Zonaal Veiligheidsplan<sup>88</sup> (ZVP), dat als politieplan een onderdeel wordt van het ZIVP.
- Binnen het ZIVP worden de thema's en de praktische samenwerkingsmodaliteiten bepaald m.b.t. waar integraal en op welk niveau van multi-agency kan worden samengewerkt. Alle actuele samenwerkingsprotocollen kunnen worden gecentraliseerd binnen het ZIVP.
- Aanstelling binnen iedere politiezone van een fulltime ambtenaar "integrale veiligheid" die de gemeentes bijstaat in hun veiligheidstaken. Hij staat onder meer in voor:
  - Verzorgen van het netwerk tussen de verschillende partners in de ZIVR;
  - Vervullen van het secretariaat van de ZIVR;
  - Voorbereiden en eindredactie van het ZIVP;
  - Instaan voor een lokaal/zonaal integraal veiligheidsbeeld;
  - Bijdragen aan een groter bewustzijn rond integrale samenwerking<sup>89</sup>;
  - Lokale/zonale operationele samenwerkingsvormen ondersteunen;
  - Fungeren als SPOC<sup>90</sup> op gemeentelijk of zonaal niveau voor wat betreft de integrale veiligheidsaanpak.
  - Instaan voor de verbinding met het provinciale veiligheidshuis;
  - Instaan voor de verbinding met het lokaal informatiekruispunt<sup>91</sup> (LIK) van de politiezone.

<sup>86</sup> Binnen de Zonale Veiligheidsraad wordt een systematisch overleg georganiseerd tussen de burgemeesters van de gemeenten die deel uitmaken van de politiezone, de procureur des konings, de korpschef van de politiezone, de bestuurlijk directeur-coördinator en de gerechtelijk directeur van de Federale Politie. In de raad wordt het zonaal veiligheidsplan voorbereid, besproken en geëvalueerd. Tijdens het overleg worden tevens dossiers van bestuurlijke en gerechtelijke politie besproken wat leidt tot een betere coördinatie tussen de politiediensten.

<sup>87</sup> Binnen de ZIVR zal een strategische overlegtafel (overlegplatform) beleidsmatig werken. De ZIVR bepaalt de lokale beleidslijnen en beleidsprioriteiten en ze regisseert en coördineert het tactische niveau. Daarnaast bestaan er ook tactische en operationele tafels. Een tactische tafel regisseert en coördineert het operationeel niveau door te bepalen welke opgestarte dossiers voorrang krijgen. Ook worden de verschillende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van elke actor bepaald. Een operationele tafel werkt case-gericht. Dit betekent dat er duidelijke werkafspraken worden ontwikkeld inzake dossieraanmelding, dossiervorming, dossierweging, dossieraanpak, dossierevaluatie en -afsluiting. Er worden duidelijke afspraken gemaakt rond informatie-uitwisseling.

<sup>88</sup> Het Zonaal Veiligheidsplan is een beleidsplan opgesteld door de Lokale Politie waarin het Lokale Politiebeleid wordt vastgelegd.

<sup>89</sup> De ZIVR bepaalt rond welke onveiligheidsthema's, met welke partners, met welke doeleinden en volgens welke modaliteiten de samenwerking verloopt. De aanpak zal uiteraard verschillen per onveiligheidsfenomeen dat men wil aanpakken. Basisprincipe is dat er op operationeel vlak enkel multi-agency samengewerkt wordt indien er een concrete meerwaarde is. Zo kan er een overlegtafel radicalisme bestaan naast een tafel horeca, met daarin telkens andere partners. Verdwijnt de noodzaak om een bepaald probleem met verschillende overheden en diensten samen aan te pakken, dan verdwijnt ook de overlegtafel.

<sup>90</sup> Single Point Of Contact.

<sup>91</sup> Het LIK verzamelt, verwerkt, analyseert en interpreteert alle beschikbare informatie om via informatierapporten de verschillende operationele diensten van een politiezone aan te sturen.



## Provinciaal:

- Oprichting van een provinciaal<sup>92</sup> veiligheidshuis
  - als ondersteuning van de provinciale strategische en operationele werking;
  - als facilitator voor de lokale integrale veiligheidsambtenaren.

Deze veiligheidshuizen vervullen ongeveer de rol van de huidige ARIEC's. Evenwel beperkt de rol van de ARIEC's zich actueel tot het leveren van ondersteuning aan lokale besturen op het vlak van de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit. De rol van het veiligheidshuis zou ruimer zijn en ondersteuning bieden in de volledige integrale en geïntegreerde aanpak van onveiligheidsfenomenen.
- Naar analogie met het lokale niveau: omvorming van het provinciaal veiligheidsoverleg<sup>93</sup> (PVO) naar de Provinciale Integrale Veiligheidsraad (PIVR). Deelnemers zijn: de provinciegouverneur, de procureur-generaal, de procureur(s) des Konings, de arbeidsauditeur, de Bestuurlijk Directeur-coördinator, de Gerechtigelijk directeur, vertegenwoordiger(s) van de korpschefs, de leidend ambtenaar van het provinciaal veiligheidshuis en een vertegenwoordiger van het interfederaal veiligheidshuis. De regie ligt gezamenlijk bij de procureur-generaal en de gouverneur. Andere actoren kunnen bij de PIVR worden betrokken.
- Net als op lokaal niveau wordt op provinciaal niveau een Provinciaal Integraal Veiligheidsplan (PIVP) opgesteld. Individuele plannen van partners op dit niveau, zoals een parketplan, kunnen in dit PIVP worden ingebracht en hierdoor onderling op elkaar worden afgestemd.
- Het systeem van (tactische en operationele) overlegtafels wordt ook binnen de PIVR toegepast.
- De veiligheidshuizen worden ondergebracht bij de provinciediensten<sup>94</sup> en niet bij de politie. Hoewel de politie de nodige expertise inzake veiligheid in huis heeft en zicht heeft op zowel bestuurlijke als gerechtelijke informatie, ligt de regie van het veiligheidshuis beter bij een meer neutrale instelling<sup>95</sup>.
- Veiligheidshuizen dienen te beschikken over een vast personeelskader; vaste personeelsleden verwerven een breed zicht over de bestaande fenomenen in het veiligheidslandschap, dit aangezien vast personeel langer werkzaam blijft bij dezelfde werkgever.

---

<sup>92</sup> Los van dit onderzoek werd er tijdens de opleidingscyclus van het directiebrevet in 2014 al gepleit voor het oprichten op provinciaal niveau van een interdisciplinair coördinerend orgaan, "Provinciaal Inlichtingen- en Veiligheidscentrum" genaamd, waar ook andere diensten buiten de politie zouden aan deelnemen. Zie K. Goffings, K. Vandenberk, G. Van Hoecke, S. Verbeke, J. De Volder, "Visie ILP@BestPol, via een dynamische inlichtingencyclus naar een multidisciplinaire veiligheidsaanpak".

<sup>93</sup> Het PVO zorgt voor het stimuleren van de zonale veiligheidsraden en de realisatie van het nationaal veiligheidsplan. Dit overleg coördineert daarenboven alle initiatieven ter verhoging van de veiligheid binnen de provincie en bevordert tevens de samenwerking tussen de verschillende politiediensten.

<sup>94</sup> Voor Brussel op het niveau van het gewest. Het gewest Brussel heeft trouwens al bevoegdheden in de veiligheidssfeer, bv. via de instelling van openbaar nut "Brussel Preventie & Veiligheid (BPV).

<sup>95</sup> Actueel heerst bij sommige partners de perceptie (bv. in de hulpverleningssector) dat de politie voornamelijk een repressief orgaan is, wat een belemmering kan zijn voor een goeie samenwerking.



### Gewestelijk en federaal:

In onze niet altijd eenvoudige staatsstructuur stelt zich de vraag welk niveau er volgt op het provinciale niveau: het gewestelijke of het federale? Voor de auteurs komt het de politieke overheid toe om hierover te beslissen<sup>96</sup>. De volgende voorstellen worden door de auteurs naar voor geschoven:

- Een belangrijke “kritieke succesfactor” is dat de overheid een gemeenschappelijk aanspreekpunt voorziet voor alle handhavingdiensten. Het is immers onmogelijk om integraal samen te werken met meer dan honderd verschillende bijzondere inspectiediensten.
- Oprichting van een “interfederaal veiligheidshuis<sup>97</sup>”, dat decentraal en dus per deelstaat wordt georganiseerd.
- Het interfederaal veiligheidshuis moet instaan voor:
  - Het vervullen van de rol van kennis- en expertisecentrum;
  - Het samenbrengen en afstemming zoeken tussen de verschillende provinciale veiligheidshuizen, onder meer door uitwisseling van goede praktijken;
  - Het doen van voorstellen aan overheden over hoe de integrale samenwerking nog kan verbeterd worden en hen ondersteunen in de uitwerking van deze voorstellen;
  - Het instaan voor de internationale contacten inzake integrale aanpak van onveiligheidsfenomenen;
  - De coördinatie inzake regio-overschrijdende onveiligheidsfenomenen;
  - Een overkoepelende informatiehuishouding van de verschillende samenwerkingsvormen, inclusief beeldvorming;
  - De link maken met het nationaal invalspunt<sup>98</sup> van de federale politie (NIP);
  - De ontwikkeling van een ondersteunend informaticaplatform voor alle partners.

#### 3.3.4. Randvoorwaarden voor een integrale veiligheidsstructuur

In het gevoerde onderzoek worden er drie voorwaarden beschreven die noodzakelijk zijn om te kunnen komen tot een performante veiligheidsstructuur :

- Beschikken over **één informatieplatform**;
- Beschikken over **één wettelijke basis voor informatie-uitwisseling**;
- Zorgen voor een **duidelijke financiering van de structuur**.

<sup>96</sup> De meeste bevoegdheden op het vlak van veiligheid en justitie bevinden zich actueel op het federale niveau. De impact van de deelstaten neemt evenwel toe, in die optiek kan worden verwezen naar het recente decreet bestuurlijke handhaving van de Vlaamse Overheid. Zie <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering>, pagina 133 en volgende.

<sup>97</sup> Zoals er ook al een Interfederaal Gelijkekansencentrum bestaat of nog een Interfederaal Instituut voor de Statistiek.

<sup>98</sup> Het NIP staat in voor een nationale opvolging van alle belangrijke gebeurtenissen en zal systematisch een aantal diensten en overheden op de hoogte houden.

### Gemeenschappelijk informatieplatform:

Samenwerken gaat voor de auteurs voor een groot deel over het uitwisselen van informatie. Het verwerken en delen van de immense hoeveelheid data en informatie die vandaag ter beschikking is, kan niet zonder een degelijk gemeenschappelijk informaticasysteem. Uit hun studie bleek dat veel actuele samenwerkingsvormen hiermee worstelen. Een voorbeeld van een degelijk informaticasysteem bestaat al, met name in het kader van de noodplanning<sup>99</sup>.

De auteurs zijn zich tevens bewust dat de doorsnee lezer, GDPR en andere privacyregels indachtig, zich ongetwijfeld de vraag stelt hoe het zit met de veiligheid van zo'n geïntegreerd systeem en de beveiliging van persoonlijke gegevens. Ook daarop wordt een voorstel geformuleerd. Voor de auteurs is het duidelijk dat één informaticaplatform beter kan bijdragen tot het respecteren van de wettelijke voorschriften dan wanneer er meerdere aparte systemen naast elkaar bestaan. De uitwisselingsregels kunnen immers in het systeem worden geprogrammeerd samen met de daarbij horende rechten en profielen. En aangezien de informatie-uitwisseling binnen één systeem verloopt, wordt de controle hierop een stuk eenvoudiger. Vandaag is het immers zeer de vraag wie controle kan houden op het uitwisselen van informatie, gelet op het grote aantal samenwerkingsvormen en hun diverse werkwijzen op het vlak van informatiebeheer.

De auteurs pleiten ook voor de oprichting van een kruispuntbank, waarbij alle bestaande informatiesystemen van de veiligheidspartners met elkaar verbonden worden.

### Wettelijke basis voor de informatie-uitwisseling:

De auteurs stelden tijdens hun onderzoek meermaals vast dat de versnippering, complexiteit en daardoor onduidelijkheid van het wettelijke kader inzake informatie-uitwisseling een factor is die de samenwerking zowel op strategisch als op operationeel vlak sterk bemoeilijkt.

Gegevens en zeker persoonsgegevens kunnen nu éénmaal niet zomaar gedeeld worden. Meerdere aspecten spelen hieromtrent een rol, zoals het recht op privacy, de verwerkingsregels inzake persoonsgegevens, het beroepsgeheim<sup>100</sup> of nog de discretieplicht<sup>101</sup> van bepaalde beroepscategorieën. Daarenboven is er ook nog het geheim van het onderzoek<sup>102</sup> in gerechtelijke zaken. Het gebruik van gerechtelijke informatie in bestuurlijke zaken is daarom niet steeds evident. Tot slot zijn er ook de regels inzake de geclassificeerde informatie<sup>103</sup>.

<sup>99</sup> Incident & Crisis Management System. Het gaat hier om een veiligheidsportaal waardoor een optimale uitwisseling mogelijk is van operationele en strategische informatie bij een noodsituatie tussen diverse partners, zie <https://crisiscentrum.be/nl/inhoud/het-veiligheidsportaal>.

<sup>100</sup> Het beroepsgeheim is de plicht om te zwijgen over feiten en gegevens van derden, die iemand bij het uitoefenen van zijn beroep te weten is gekomen.

<sup>101</sup> Discretieplicht is de verplichting om bij het uitoefenen van een ambt of functie geen gegevens vrij te geven aan anderen dan wie gerechtigd is er kennis van te nemen. Zie <https://www.vlaanderen.be/publicaties/wegwijzers-beroepsgeheim-2-beroepsgeheim-en-discretieplicht>

<sup>102</sup> Dit geheim waarborgt enerzijds het vermoeden van onschuld en zorgt er anderzijds ook voor dat een strafprocedure effectief kan verlopen.

<sup>103</sup> Geclassificeerde informatie is informatie die als ze misbruikt wordt de vitale belangen van België kan schaden. Om deze reden wordt er door of in opdracht van een overheid een beschermingsniveau aan toegekend. Zie <https://www.nvoans.be/nl/algemene-informatie/geclassificeerde-informatie>

Fundamenteel problematisch is de vaststelling dat de wetgeving inzake informatie-uitwisseling erg versnipperd is en dat de bepalingen over welke informatie aan wie mag worden bezorgd, worden geregeld per overheidsdienst afzonderlijk. Sinds het in voege treden van de GDPR-regelgeving<sup>104</sup> zijn sommige diensten zelfs de mening toegedaan dat informatie-uitwisseling op zich niet meer mogelijk is.

Een oplossing volgens de auteurs van het onderzoek voor deze problematiek is het uitwerken van één uniforme wet die regels vastlegt om informatie te delen tussen alle betrokken partners. Dat er een echte nood aan een duidelijk globaal wettelijk kader bestaat blijkt uit het feit dat het nieuwe artikel 458ter<sup>105</sup> van het Strafwetboek, waardoor bij casusoverleg kan afgeweken worden van het beroepsgeheim, vaak op het terrein wordt toegepast.

Moet alle informatie gedeeld worden?

Daarover zijn de auteurs duidelijk. Alle informatie moet niet altijd gedeeld worden om aan de informatiebehoefte van een partner te voldoen. Belangrijk is te weten wat de informatiebehoefte van de partner is en om een inzicht te hebben in het soort informatie waarover deze partner beschikt. Hieromtrent kan worden gedacht aan het creëren van een “informatiekadaster” dat de informatiepositie van iedere partner in beeld brengt.

Fundamenteel is de zorg te komen tot één duidelijke wet die evenwel voldoende flexibel is om voor iedereen een oplossing op maat aan te reiken. De auteurs pleiten voor een gelijkaardig systeem zoals het actueel in Nederland in het parlement wordt besproken, namelijk een systeem van “gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden”<sup>106</sup>. De memorie van toelichting geeft de volgende redenen voor het bestaan ervan aan:

*“De behoefte aan dit Wetsvoorstel wordt ingegeven door de wens om maatschappelijke vraagstukken meer dan voorheen van een integrale aanpak te voorzien waarin verschillende instanties uit de overheid maar soms ook de private sector met elkaar samenwerken om dat vraagstuk aan te pakken. Te denken valt aan een samenwerkingsverband van gemeenten, de politie, het openbaar ministerie en de Belastingdienst waarin zij de inzet van hun bestuurlijke, strafrechtelijke c.q. fiscale taken en bevoegdheden op elkaar afstemmen om tot de meest effectieve aanpak van bijvoorbeeld ondermijnende criminaliteit te komen. Een dergelijke aanpak impliceert vaak dat partijen met elkaar gegevens uitwisselen en deze vervolgens samen verwerken om daaruit informatie af te leiden die sturing kan geven aan de inzet van hun taken en bevoegdheden<sup>107</sup>.”*

Het Wetsvoorstel omschrijft tevens het doel van een samenwerkingsverband: *“Het heeft tot taak gegevens te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van een bij algemene maatregel van bestuur uitdrukkelijk omschreven, welbepaald en gerechtvaardigd doel van zwaarwegend algemeen belang met betrekking tot:*

<sup>104</sup> In het Nederlands “Algemene Verordening Gegevensbescherming”

<sup>105</sup> Dit artikel biedt nieuwe mogelijkheden om tussen diverse dragers van een beroepsgeheim een zogenaamd casusoverleg te organiseren en aldus tot een interdisciplinaire samenwerking te komen. Er bestaat hieromtrent ook een omzendbrief van het College van Procureurs-generaal. Zie [https://www.ommp.be/sites/default/files/u1/col04\\_2018\\_casusoverleg\\_nl.pdf](https://www.ommp.be/sites/default/files/u1/col04_2018_casusoverleg_nl.pdf)

<sup>106</sup> Wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS), zie <https://www.internetconsultatie.nl/wgs>

<sup>107</sup> WGS, p. 5.

- *het voorkomen van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden en overheidsvoorzieningen en het bevorderen dat aan Wettelijke verplichtingen wordt voldaan tot betaling van belastingen, retributies en rechten bij in- en uitvoer;*
- *het uitoefenen van toezicht op de naleving van Wettelijke voorschriften;*
- *het handhaven van de openbare orde of veiligheid, of*
- *het voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen.”*

Het grote voordeel van een dergelijke wet is het feit dat er gegevens kunnen worden verstrekt binnen een samenwerkingsverband zonder dat men per deelnemer individueel moet aftoetsten of dit wettelijk toegelaten is. De Wet laat bovendien niet alleen toe dat gegevens worden gedeeld, maar ook dat ze gezamenlijk worden verwerkt, via bijvoorbeeld gezamenlijke data-analyses, casusanalyses, ed.

De auteurs van het onderzoek hechten tevens belang aan het principe dat deelnemers aan het samenwerkingsverband niet verplicht worden om informatie te delen. Een verplichting werkt volgens hen contraproductief bij het opbouwen van een deelcultuur. De basisregel moet dus zijn: informatiedeling binnen de samenwerkingsvorm is toegelaten, tenzij gegronde redenen zich hiertegen verzetten. Maar minstens moet de mogelijkheid bestaan om de info op een vlotte manier uit te wisselen.

#### Financiering:

De auteurs van de onderzoeksopdracht beseffen dat koken geld kost. Uit hun studie blijkt dat de huidige samenwerkingsvormen in België geen structurele financiering kennen, maar afhankelijk zijn van tijdelijke subsidies of de goodwill van de samenwerkende partners. Een structurele financiering maakt het mogelijk om de continuïteit te garanderen en zo medewerkers met de juiste expertise en competenties aan te werven en personeelsverloop te vermijden, zodat opgebouwde expertise niet verloren gaat.

Door de samenwerkingsinitiatieven in de veiligheidshuizen onder te brengen, wordt volgens de auteurs de huidige versnippering van de financiële middelen vermeden. Veiligheidshuizen, ingebed in de gemeentelijke of zonale en provinciale structuren, kunnen genieten van de faciliteiten die op deze niveaus al aanwezig zijn. De financiering van de veiligheidshuizen komt dus idealiter uit de algemene middelen waarbij een verdeelsleutel zal moeten worden afgesproken.

Zoals het principe “de vervuiler betaalt”, kan ook worden gedacht om degene die de onveiligheid veroorzaken te laten betalen. Zo wordt er verwezen naar het voorzien van een supplement op strafrechtelijke geldboetes en minnelijke schikkingen of een percentage van de verbeurdverklaringen hiervoor te bestemmen. Aangezien naast de gerechtelijke ook meer en meer de bestuurlijke weg wordt bewandeld, zou er ook een deel van de administratieve geldboete en binnenkort ook van de bestuurlijke dwangsommen kunnen worden bestemd als financiering voor de integrale samenwerking.

#### 4. Quo vadis?

Informatie is vaak aanwezig bij de overheid of privé-partners doch ze bevindt zich niet altijd op de juiste plaats<sup>108</sup>. Dit was ook de conclusie van Barack Obama<sup>109</sup>, toen hij op 06.01.2010 aan de New York Times<sup>110</sup> verklaarde: *“This was not a failure to collect intelligence, it was a failure to integrate and understand the intelligence that we already had. We have to do better, we will do better, and we have to do it quickly. American lives are on the line.”*

Nochtans zijn er voorbeelden waar de overheid recent het voortouw heeft genomen om te komen tot meer samenwerking en informatie-uitwisseling, bv. in het kader van de strijd tegen de sociale fraude. Het nieuwe Sociaal StrafWetboek regelt de modaliteiten van de elektronische informatie-uitwisseling tussen de verschillende inspectiediensten met waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en voor de beveiliging van de informatie. Zes<sup>111</sup> inspectiediensten zijn aangesloten op het systeem waarvan de voordelen als volgt worden omschreven<sup>112</sup>:

- een correcte en volledige inzameling van informatie;
- een eenvormige wijze van communiceren (bijvoorbeeld eenvormige inbreukenlijst en dezelfde definities);
- elektronische verwerking van gestructureerde gegevens en automatische opname van de gegevens in een database (wat het risico op fouten vermindert);
- snelle en correcte verwerking van de gegevens;
- uitwisseling van deze elektronische gegevens (wat de opvolging van de dossiers vergemakkelijkt);
- het verstrekken van statistieken aan alle belanghebbenden;
- verfijning van de analyses op het gebied van sociale fraude en uitvoering van adequate analyses.

Anno 2020 is het duidelijk dat het veiligheidsgebeuren niet meer het eigendom is van de politie alleen. Een steeds meer complexe en geglobaliseerde wereld leidt immers tot de vaststelling dat de politie meer en meer afhankelijk wordt van externe partners om überhaupt haar taken nog te kunnen uitvoeren. De regie ligt dus niet meer bij de politie alleen. De Algemene Inspectie is daarom de mening toegedaan dat het tijd is om naar een hogere versnelling te schakelen.

Bovenstaande tekst geeft duidelijk aan dat hiervoor de nodige aandacht bestaat zowel binnen als buiten de politie.

<sup>108</sup> In zoverre deze juiste plaats al zou bestaan!

<sup>109</sup> Barack Obama, voormalig President van de Verenigde Staten van Amerika. Naar aanleiding van het feit dat iemand op 25.12.2009 op een vlucht naar Detroit een explosief mengsel probeerde te ontsteken dat de vlucht van Northwest Airlines en haar 278 passagiers had kunnen doen neerstorten.

Zie [https://en.wikipedia.org/wiki/Northwest\\_Airlines\\_Flight\\_253](https://en.wikipedia.org/wiki/Northwest_Airlines_Flight_253) geconsulteerd op 09.08.2019.

<sup>110</sup> <https://www.nytimes.com/2010/01/06/us/politics/06obama.html>

<sup>111</sup> Het gaat om de volgende diensten: het Toezicht op de Sociale Wetten (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg), de Inspectie van de RSZ (Rijksdienst voor Sociale Zekerheid), de Inspectie van de RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening), het Toezicht op het Welzijn op het Werk (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg), de Dienst voor administratieve controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering en de Inspectie van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen.

<sup>112</sup> [https://www.socialsecurity.be/site\\_nl/inspection/Applics/epv/documents/pdf/epv\\_manuel\\_N.pdf](https://www.socialsecurity.be/site_nl/inspection/Applics/epv/documents/pdf/epv_manuel_N.pdf), p. 4.



Onze oproep is duidelijk: **het moment is daar om na te denken over een informatie-uitwisselingssysteem dat de motor moet worden voor een (nog) verregaandere samenwerkingscultuur.**

Dat een dergelijke grote werf met de nodige omzichtigheid moet worden aangepakt, spreekt voor zich. Het kan niet de bedoeling zijn een “big-brotherstaat” op te richten. Vertrekkend vanuit een overeenstemming met het recht moeten actuele principes inzake onder meer respect voor de privacy, afdoende motivering en proportionaliteit dan ook in toekomstige wetgeving van toepassing blijven.

Wij zijn er bovendien van overtuigd dat een betere samenwerking en informatie-uitwisseling net zal bijdragen tot meer transparantie en hierdoor tot het beter handhaven van de rechtsstaat, fundamenteel onderdeel van iedere democratie. **Op basis van de vaststellingen hiervoor in de tekst gedaan is de Algemene Inspectie de mening toegedaan dat de volgende federale regering<sup>113</sup> de nodige aandacht moet besteden aan deze problematiek, met focus op de volgende punten:**

#### **4.1. Zorg voor een globaal informatiebeeld in de veiligheidssector**

Anno 2020 bestaat slechts een versnipperd beeld waaruit blijkt wie er over welke informatie beschikt, noch is er een zicht op wie zijn eigen informatiepositie zou kunnen verbeteren indien de betrokken dienst zou beschikken over informatie van de ander.

De Algemene Inspectie pleit dan ook voor het invoeren van een “information exchange assessment”. Doel is om te komen tot een “informatiekadaster” om een inzicht te verkrijgen in de manier waarop overheids- en andere instanties informatie verzamelen, beheren, verwerken, rapporteren en al dan niet uitwisselen alsook om na te gaan hoe en met wie de bestaande uitwisseling kan worden verbeterd of kan worden georganiseerd. Een dergelijk assessment werd in de Verenigde Staten<sup>114</sup> uitgevoerd in drie staten in de gezondheidssector.

#### **4.2. Zorg voor één globaal wettelijk kader voor samenwerking en informatie-uitwisseling, toepasbaar op alle diensten die een rol spelen in het handhaven van de regels.**

Bestaande samenwerkingsregels bemoeilijken de informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten aangezien zij verschillend zijn. Dit blijkt uit vaststellingen gedaan in actueel bestaande samenwerkingsvormen.

Eén globaal wettelijk kader zal toelaten om integraal en geïntegreerd samen te werken en zal leiden tot een grotere transparantie, aangezien de regels voor iedereen identiek zullen zijn. Uiteraard blijft iedere dienst verantwoordelijk dragen binnen zijn eigen wettelijke specifieke bevoegdheden, opdrachten en finaliteit.

<sup>113</sup> Doch ook andere regeringen, gezien niet alle bevoegdheden zich op federaal niveau bevinden.

<sup>114</sup> <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/29227421>

De facto is dit de verderzetting van een reeds lang ingezet beleid, zoals het bestaan van het OCAD, het MIK, de arrondissementscellen<sup>115</sup>, de ARIEC's, lokale task forces, LIVC's enz... bewijzen. Deze samenwerkingsvormen bewijzen dat er al in het verleden een duidelijke behoefte bestond om samen te werken, in de toekomst zal dit enkel toenemen.

Zoals hierboven reeds geschreven verdient het aanbeveling na te gaan of het Nederlandse Wettelijke initiatief inzake "gegevensuitwisseling via samenwerkingsverbanden" niet kan worden gevolgd. Zoals de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel terecht vermeldt "moeten maatschappelijke vraagstukken meer dan voorheen integraal worden aangepakt door samenwerking tussen verschillende instanties uit de overheid maar soms ook de private sector".

#### **4.3. Het uit te werken globaal Wettelijk kader moet voldoende soepelheid toelaten.**

De studie van de Commissarissen van politie waarvan sprake hiervoor heeft uitgewezen dat samenwerkingsverbanden vaak ontstaan "on the field", vanuit een dagelijkse behoefte tot samenwerking. Een soepel Wettelijk kader moet toelaten opdat, daar waar de nood wordt gevoeld om samen te werken, er vlot een samenwerkingsvorm kan worden opgestart die aansluit bij de specifieke noden in dat specifiek domein.

#### **4.4. De tijd is rijp voor nieuwe structuren, systemen en plannen.**

Uit bovenstaande tekst blijkt dat er nood is aan meer coördinatie en (gecentraliseerde) expertise.

Bestaande samenwerkingsverbanden hebben geleerd dat de grootste kans op succes bestaat wanneer personen van diverse diensten fysiek samenwerken, zoals dit bv. in het OCAD en het MIK het geval is. Dit betekent dat informatie noodzakelijkerwijs zal moeten worden samengebracht in nieuwe structuren en systemen. De nieuwe structuren<sup>116</sup> moeten er voor zorgen dat er op permanente wijze informatie kan worden uitgewisseld en daarover overleg kan worden gepleegd, dat de informatie kan worden geanalyseerd door specialisten in meerdere domeinen en dat er een coördinatie van het veiligheidsbeleid ontstaat waarbij alle aanwezige informatie permanent en onmiddellijk ter beschikking is<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> De arrondissementscel is een orgaan in de strijd tegen de sociale fraude dat wordt voorgezeten door de arbeidsauditeur en in ieder gerechtelijk arrondissement bestaat. Ertoe behoren ambtenaren van de Algemene Directie Toezicht op de sociale Wetten van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg, van de inspectiedienst van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, van de inspectiedienst van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, van de Rijksdienst voor pensioenen, van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers alsook een afgevaardigde van de FOD Financiën, een lid van het federaal aansturingsbureau, een magistraat van het parket van de Procureur des Konings en een lid van de Federale Politie.

<sup>116</sup> Daarbij kan worden gedacht aan veiligheidshuizen op (inter-)federaal, provinciaal en lokaal (niveau politiezone) maar ook aan "Joint Intelligence Centers" en "Joint Decision Centers" en een zonale/provinciale integrale veiligheidsraad, waar ook niet-politionele diensten actief bij worden betrokken.

<sup>117</sup> Een douanepatrouille ziet 50 motards van een gekende criminele motorbende zich verplaatsen van punt a naar punt b. Deze informatie kan de politie interesseren zowel in gerechtelijke als bestuurlijke dossiers. Anno 2019 bestaat er geen manier voor de douane om deze informatie structureel onmiddellijk te kunnen doorgeven aan de politiediensten.

Sociale inspecteurs mogen bij hun opdracht vrij binnengaan in alle arbeidsplaatsen of andere plaatsen die aan hun toezicht onderworpen zijn, zij kunnen zelfs mits machtiging daartoe door de Onderzoeksrechter een visitatie verrichten in een privéwoning. De vraag stelt zich of er structureel overleg is tussen de sociale inspectie en de

Belangrijk is dat er één orgaan is dat instaat voor de coördinatie<sup>118</sup> van het veiligheidsbeleid. De Algemene Inspectie is er rotsvast van overtuigd is dat dit zal leiden tot een vernieuwde dynamiek. Aangezien een dergelijk orgaan niet tot één bepaalde dienst behoort, is het bij uitstek ook “neutraal” wat ongetwijfeld zal bijdragen tot een grotere bereidheid tot samenwerking.

Dit betekent niet dat alle informatie voor alle diensten ter beschikking moet staan. Het spreekt voor zich dat er zal moeten worden nagegaan welke informatie aan welke dienst kan worden meegedeeld.

Het nieuwe orgaan zal instaan voor:

- het opvolgen en coördineren van en het toezien op de uitvoering van het Belgisch veiligheidsbeleid op zonaal, provinciaal en gewestelijk/federaal niveau;
- het verzekeren van het overleg met bestaande samenwerkingsvormen en de opportuniteit nagaan van het oprichten van nieuwe samenwerkingsvormen;
- het toepassen van een geïntegreerde en integrale aanpak door alle partners betrokken bij het veiligheidsbeleid, meer bepaald door het afstemmen en het inschrijven van het beleid van deze partners in het globale veiligheidsbeleid;
- het opstellen van de zonale/provinciale/gewestelijke of federale integrale veiligheidsplannen, na overleg met alle partners;
- het organiseren van het nodige overleg met alle overheden van de publieke sector en van de private en wetenschappelijke sector met betrekking tot het veiligheidsbeleid;
- het formuleren van voorstellen tot aanpassing van het regelgevend kader op het vlak van het veiligheidsbeleid.

Nieuwe systemen moeten ervoor zorgen dat informatie beschikbaar is voor alle meewerkende diensten, waarbij bv. kan worden gedacht aan een kruispuntbank “veiligheid”.

Beleidsplannen moeten op een hoger niveau worden getild. De geïntegreerde politie gebruikt politieplannen zoals het Nationaal Veiligheidsplan (NVP) en de Zonale Veiligheidsplannen (ZVP) als basis voor haar beleid. Deze plannen geven weliswaar weer hoe de politie denkt samen te werken met andere partners, **maar het zijn geen plannen waar met niet-politonele partners gezamenlijke doelstellingen worden bepaald** (bv. douane, sociale inspectie, economische inspectie, FOD Mobiliteit, ed.).

Wat de Lokale Politie betreft bepaalt artikel 36 van de Wet op de Geïntegreerde Politie immers dat in het ZVP *“de prioritaire opdrachten en doelstellingen worden vastgesteld door de burgemeesters en de procureur des Konings, elkeen wat zijn bevoegdheden betreft, die in een globale veiligheidsaanpak worden geïntegreerd, evenals de wijze waarop deze opdrachten en doelstellingen zullen worden bereikt”*.

---

politie voor een eventuele visitatie of controle bv. om de politie toe te laten informatie te geven die nuttig is over de persoon waar de controle zal plaatsvinden (vuurwapengevaarlijk?). De politie zou ook aan de sociaal inspecteur kunnen vragen om uit te kijken of er signalen te detecteren zijn bij de persoon waar de visitatie wordt verricht van bv. gewelddadige radicalisering. Omgekeerd is het van belang dat de sociale inspectie op de hoogte is van gevoeligheden in een bepaalde buurt waar zij een visitatie uitvoert. Het gevaar is inderdaad niet denkbeeldig dat n.a.v. een visitatie er rellen zouden ontstaan, die een impact hebben op een eventuele politie-inzet.

<sup>118</sup> Het Centrum voor Cybersecurity België is een voorbeeld van een centrum dat coördinerend optreedt.

De Kadernota Integrale Veiligheid is in deze optiek een goede aanzet. Het betreft immers een strategisch beleids- en referentiekader voor alle actoren die bevoegdheden en verantwoordelijkheden uitoefenen in het kader van de veiligheid. Artikel 7 en 8 van het Samenwerkingsakkoord van 07.01.2014 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het strafrechtelijk beleid en het veiligheidsbeleid geven immers aan dat *“de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie een ontwerp-kadernota integrale veiligheid voorleggen aan de Interministeriële Conferentie inzake Veiligheids- en handhavingsbeleid et dat de verschillende leden ervan, vanuit hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, initiatieven kunnen voorstellen om op te nemen in de ontwerp-kadernota integrale veiligheid”*. Het is evenwel duidelijk dat de Kadernota Integrale Veiligheid moet evolueren naar een nota die echt gedragen wordt door alle veiligheidspartners door de integratie ervan in de beleidsplannen van andere diensten dan de politie. Het is anno 2019 niet mogelijk om na te gaan welke impact deze nota heeft op de beleidsplannen van de niet-politionele partners, aangezien er terzake weinig of geen informatie kan worden teruggevonden.

De complexiteit en verwevenheid van het veiligheidsvraagstuk noodzaakt een uitbreiding naar een rechtstreekse betrokkenheid van niet-politionele partners. Dit kan, bv. wat het niveau politiezone en provincie betreft, door Zonale en Provinciale Integrale Veiligheidsplannen op te stellen.

#### **4.5. Versterk de democratische controle op de samenwerkingsvormen en de informatie-uitwisseling**

Samenwerking en informatie-uitwisseling moet niet alleen Wettelijk onderbouwd zijn maar ook aanvaard worden door de burger. Aandacht voor privacyaspecten moet daarbij een blijvend onderdeel blijven van het maatschappelijk debat, aangezien er ook hier steeds een evolutie zal bestaan. Inzichten van vroeger zijn immers niet noodzakelijkerwijs de inzichten van vandaag en morgen.

Aangezien samenwerkingsvormen zullen toenemen en er daardoor ook meer informatie zal worden uitgewisseld, moet blijvend worden ingezet op een degelijke controle<sup>119</sup>. Het moet vooral duidelijk zijn wie controle uitoefent op iedere samenwerkingsvorm in zijn geheel en hoe deze wordt geëvalueerd. Ook feedbacklegitimititeit is belangrijk, het bestaat uit verantwoording afleggen en terugkoppelen naar democratische organen en de burgers.

#### **4.6. Samenwerkingsvormen moeten structureel financieel ondersteund worden**

Het is frappant vast te stellen dat het merendeel van de actueel bestaande samenwerkingsvormen geen structurele financiële ondersteuning krijgen. Zelfs het MIK, dat nochtans een K.B. als reglementaire basis heeft, beschikt niet over een gezamenlijk budget.

---

<sup>119</sup> De vraag stelt zich of het reeds actueel bestaande bevoegde orgaan, het COC, over voldoende middelen beschikt om hierop toe te zien. Dezelfde opmerking geldt voor het Comité P en de Algemene Inspectie.

De Federale Politie, de Marine, de Douane en de FOD Mobiliteit moeten telkens ad hoc overleggen wie welke uitgaven op zich zal nemen, wat een impact heeft op de dagelijkse werking en nieuwe initiatieven moeilijk realiseerbaar maakt. Hetzelfde geldt voor de ARIEC's, waarvan het voortbestaan, hoewel zij hun nut ondertussen hebben bewezen, verre van zeker is.

In het nieuw globaal Wettelijk kader dient een structureel financieringskader voor samenwerkingsvormen te worden voorzien.

#### 4.7. Responsabilisering van de verantwoordelijken

Politieverantwoordelijken oefenen hun functie uit voor een periode van 5 jaar via een mandaat, dat kan worden verlengd. In uitvoering van artikel 72 van de Exoduswet<sup>120</sup> wordt *“het mandaat uitgeoefend in overeenstemming met de opdrachtbrief waarin de te bereiken doelstellingen van het mandaat zijn vervat en de ter beschikking gestelde middelen met dewelke de doelstellingen moeten worden nagestreefd. De opdrachtbrief is in overeenstemming met het nationaal veiligheidsplan en, in voorkomend geval, met het zonaal veiligheidsplan”*. Het is noodzakelijk dat de opdrachtbrief meer aandacht moet besteden dan actueel het geval is op samenwerking en het uitwisselen van informatie, zodat dit kan worden afgetoetst op het ogenblik dat het mandaat wordt geëvalueerd. Dit moet leiden tot het uitdragen van een “samenwerkingscultuur”. Hetzelfde principe zou trouwens ook moeten gelden voor de verantwoordelijken van andere diensten die met de politie samenwerken of zouden kunnen samenwerken.

#### 4.8. Verkoop beter de samenwerking en informatie-uitwisseling

De burger moet een verbetering van zijn veiligheid niet alleen kunnen vaststellen door het publiceren van resultaten, de overheid moet er ook op toezien dat zij beter communiceert over wat zij realiseert. Een dergelijke boodschap is ook belangrijk voor de personeelsleden van de diensten die samenwerken, het zal leiden tot een groter samenhangsgevoel.

### 5. Ter afsluiting

Leiders hebben de opdracht een duidelijke visie te ontwikkelen van waar zij naar toe willen. Ook politieleiders moeten fungeren als voortrekkers van datgene wat de politie van morgen zal moeten vormen, namelijk een “politie die verbindt”. Het is in die optiek dat dit opiniestuk wordt geschreven. De Algemene Inspectie staat hiermee niet alleen. Reeds in 2014 werd in het visiedocument<sup>121</sup> *“een politie in verbinding, een visie voor de politie in 2025”*, waaraan vele actuele politieleiders hebben meegewerkt, de uitdagingen verwoord waarmee de Belgische politie geconfronteerd wordt. In dit document wordt er gesteld dat :

- uitwisseling en kruisbestuiving met spelers extern de politie nagenoeg onbestaande is;
- de uitwisseling van informatie niet in functie van het politiewerk maar in functie van de veiligheid in het algemeen moet gebeuren;
- de politie zich moet blijven in vraag stellen en bereid moet zijn om werkprocessen en/of samenwerkingsverbanden te herzien.

<sup>120</sup> Wet van 26.04.2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten.

<sup>121</sup> <https://www.law.kuleuven.be/linc/activiteiten/visiepolitie.pdf>

Het belang van verbinding blijkt ook uit de Vlaamse regeringsverklaring van september 2019 waar sprake is van een Minister van Justitie en Bestuurlijke Handhaving in de nieuwe regering en van de oprichting van een Vlaamse Handhavingsdienst. In de Vlaamse regeringsverklaring wordt er, nog maar eens, ingezet op het belang van het uitwisselen van informatie: *“De Vlaamse overheid is gebaat bij een vlotte informatie-uitwisseling met de federale inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar ook met de lokale overheden.”*

De vaststelling wordt telkens opnieuw gemaakt: de politie moet evolueren in een informatiemaatschappij waar de veranderingen steeds sneller gaan. **Alles is dus met alles verbonden.** Daarom ook moet de politie het vermogen hebben om versneld te veranderen zo niet zal zij aan relevantie en legitimiteit verliezen. Het komt evenwel de politieke overheid toe om het kader te creëren dat de politie moet toelaten om zich aan te passen aan nieuwe realiteiten. En dat brengt ons terug tot het begin van deze tekst en de verwijzing naar de woorden *“back to the future”*. **Het is tijd dat de overheid opnieuw gaat voor een grote stap voorwaarts inzake mogelijkheden tot samenwerking en informatie-uitwisseling, zoals zij reeds in het verleden heeft bewezen dat zij daartoe in staat was.**

Immers, *“A lack of realism in the vision today costs credibility tomorrow.”*<sup>122</sup>

Johan DE VOLDER  
Adjunct-Inspecteur-generaal

Thierry GILLIS  
Inspecteur-generaal

---

<sup>122</sup> Quote van John Calvin Maxwell, Amerikaans auteur van boeken rond leiderschap.

