



SAMENVATTING

Is het toezicht op de politie klaar voor de toekomst?

Visiedocument nr 9 dd 5 december 2023

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

Politiediensten en hun personeelsleden doen meestal het goede, maar het kan, net zoals bij elk individu en iedere organisatie, ook bij hen wel eens verkeerd lopen. Dat zoiets zo veel als mogelijk moet worden vermeden, is evident, want (te vaak) verkeerd handelen leidt tot een politie die door de burger niet meer wordt vertrouwd en haar legitimiteit verliest. Bovendien is dit evenmin goed voor de interne werking.

De vraag is welke rol de toezichtsorganen spelen om ervoor te zorgen dat de politie op het rechte pad blijft. Want dit is nu net de reden van hun oprichting. Aangezien er geen cijfergegevens beschikbaar zijn om de kwaliteit van de controleorganen te beoordelen, besliste de Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie (AIG) om in mei 2022 een bevraging te organiseren waarin onder andere aan politiediensten, administratieve en gerechtelijke overheden werd gevraagd mee te delen waar het toezicht goed functioneert, maar ook waar het beter kan. De burger werd niet bevraged, de AIG wilde immers eerst een beeld bekomen van degenen die onder toezicht staan, m.n. de politiediensten, alsook van de overheden die gebruik maken van het toezicht. Deze bevraging heeft aanleiding gegeven tot uitgebreid cijfermateriaal.

Het is evenwel nutteloos om een bevraging te organiseren zonder er conclusies uit te trekken. Deze vaststelling heeft geleid tot de redactie van een nieuw visiedocument die de conceptuele vertaling is die de Inspecteur-generaal en de adjunct-Inspecteur-generaal geven aan de bevraging van mei 2022 en waarbij wordt gekeken naar **het toezicht van de toekomst**. Dit wordt gedaan aan de hand van een aantal uitgangspunten.

Vooreerst moet toezicht een positief verhaal zijn, gebaseerd op wederzijds respect. Een toezichtsorgaan dat de politie “wantrouwt”, en vice versa, is geen goede werkbasis. De verhouding tussen toezichtorganen en de politie mag er dus geen zijn gestoeld op macht, noch kan er sprake zijn van een verschil in niveau waarbij de ene boven de andere zou staan. Het gaat hier natuurlijk voornamelijk om een “cultureel” gegeven, maar ook aan de gewenste cultuur kan en moet worden gewerkt.

Toezichtsorganen moeten bereid zijn om zichzelf permanent aan te passen. Het Leitmotiv daarbij is de vraag of het politionele toezicht er actueel eigenlijk wel toe doet. Heeft het impact? Is het klaar voor de toekomst? Wat en hoe moet de controleur controleren? Is het toezicht klaar om te werken met artificiële intelligentie en big data? Welke rol moet de privésector spelen en is samenwerking überhaupt mogelijk? Moet een toezichtsorgaan, naast het uitvoeren van toezicht, ook preventief kunnen meewerken met degene die onder toezicht staat? Is er actueel een voldoende onderlinge samenwerking tussen de toezichtsorganen? Is er zoiets als een “integrale en geïntegreerde benadering” van het toezicht? Maatschappelijke vraagstukken houden zich



immers niet aan de grenzen van organisaties, en dit principe geldt vanzelfsprekend ook voor de organen die toezicht uitoefenen op de politie. Voor de AIG is het credo alvast dat toezichtsorganen die niet nadenken over de toekomst zullen blijven steken in de wereld van gisteren en door de geschiedenis zullen worden ingehaald.

Goed toezicht vraagt om diversiteit, structurele samenwerking én homogene bevoegdheidspakketten.

Toezicht op de politie is veel ruimer dan het toezicht dat wordt uitgeoefend door het Comité P, het COC¹ en de AIG. Ook andere actoren spelen een belangrijke rol, zoals de Federale Politieraad, de Raad van State, het Rekenhof, de vakorganisaties, de diverse bestuurlijke en gerechtelijke overheden, alsook het parlement, de politieraden/gemeenteraden, de burger, mensenrechteninstellingen, het middenveld, internationale organisaties zoals CPT², Schengen, de UN of nog GRECO³ e.d. Hieruit blijkt de grote diversiteit van het toezichtslandschap, doch de vraag is of al deze toezichtsorganen wel samenwerken. Zij oefenen immers allemaal hetzelfde vak uit. De vraag stellen is ze beantwoorden en de analyse van de AIG bewijst dat het antwoord op de vraag niet echt positief is. Nochtans kan het ook anders. Het buitenland toont aan hoe het moet, in Engeland en in Nederland werken toezichtsorganen immers nauw samen, waardoor ze niet alleen de werking van hun eigen organisatie maar ook van de andere toezichtsorganen verbeteren, en daarmee ook een beter toezicht op de politiediensten kunnen uitoefenen.

De vraag stelt zich eveneens, vanuit de premisse van samenwerking, of het in België geen tijd is voor een wet op de toezichtsfunctie, naar analogie met de wet op het politieambt. De wet op het politieambt van 1992 vormde een mijlpaal in de geschiedenis van het Belgische politiewezen, aangezien voor het eerst alle kernprincipes van hoe politiediensten en -overheden dienen te functioneren, werden opgenomen in één wet. Een wet op de toezichtsfunctie zou, vanuit het oogpunt van de mandatarissen van de AIG, net zoals dit het geval was voor de wet op het politieambt, niet enkel een regulerende maar ook een sterk dynamiserende factor kunnen betekenen van en voor het toezicht in het algemeen en op de politie in het bijzonder. Het feit dat toezichtsorganen van verschillende machten of overheden afhangen, mag alvast een samenwerking m.b.t. hun gemeenschappelijke corebusiness, m.n. het toezicht, niet in de weg staan.

Op het vlak van de opdrachten moet worden vastgesteld dat het Comité P en de AIG grotendeels gelijkaardige bevoegdheden hebben. Beiden zijn bevoegd om opsporings- en gerechtelijke onderzoeken te verrichten, weliswaar met een taakverdeling, maar dit blijft verwarrend, niet alleen voor de burger, maar vaak ook voor de politiemedewerker zelf en zelfs voor de magistratuur. Beide toezichtsorganen zijn ook bevoegd om de algemene werking van de politiediensten te onderzoeken, onder de noemer “toezichtsonderzoeken” bij het Comité P en “inspecties of audits” bij de AIG. **De AIG is voorstander om elk extern toezichtsgaan in de toekomst unieke bevoegdheden toe te kennen, waarbij ieder toezichtsgaan afhangt van een andere macht.** Een dergelijke aanpak vormt een waarborg voor het democratisch gehalte van het toezicht aangezien de logica van de “trias politica”, de

¹ Controleorgaan op de politionele informatie

² Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing

³ Group of States against Corruption



driemachtenleer, wordt gevolgd. Bovendien zal hierdoor de impact van de toezichtsorganen verhogen, onder meer omdat deze aanpak een doorgedreven specialisatie mogelijk maakt. Voor de burger en de politiefunctiearis, zal ten slotte, door het vermijden van “overlap”, de herkenbaarheid verhogen, wat de situatie meteen ook een stuk eenvoudiger en duidelijker maakt.

Moeten externe politionele toezichtsorganen voldoen aan de principes van Parijs?

Weinigen zijn ervan op de hoogte, maar externe politionele toezichtsorganen zijn eveneens sectorale mensenrechteninstellingen. Zij nemen immers door hun dagelijkse taken deel aan het respecteren door de politie van één van de grondrechten in een democratie, met name de rechten van de mens. Zij doen dit niet alleen, ook anderen mogen zich een mensenrechteninstituut noemen, zoals het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens, maar ook UNIA, MYRIA e.d. Het zijn de Verenigde Naties die via de “Global Alliance of National Human Rights Institutions” instellingen van individuele staten accrediteert als “nationale mensenrechteninstelling”. Deze accreditatie is onderworpen aan de verplichting te voldoen aan een aantal voorwaarden, die de “principes van Parijs” worden genoemd. Deze principes garanderen dat de mensenrechteninstellingen op onafhankelijke wijze hun taken kunnen uitvoeren. Noch het Comité P, noch het COC en evenmin de AIG beantwoorden aan de “principes van Parijs”, hoewel zij allen uitgaan van het principe over de nodige onafhankelijkheid te beschikken. **Er moet dienaangaande duidelijkheid komen of ook de externe politionele toezichtsorganen, vanuit de vaststelling dat zij sectorale mensenrechteninstellingen zijn, moeten beantwoorden aan de “principes van Parijs”.** Bovendien moet de AIG eveneens kunnen deel uitmaken van het bestaande “mensenrechtenplatform”.

Goed toezicht vraagt om impact.

Wie zou vertrekken van de stelling dat intern en extern toezicht twee gescheiden werelden zijn die weinig met elkaar te maken hebben, die vergist zich. Het intern toezicht is het toezicht dat binnen de politie wordt uitgeoefend, het externe toezicht gebeurt door instellingen die niet behoren tot de politieorganisatie. Hoewel beiden dus behoren tot andere bevoegdheidsniveaus, zijn het toch twee communicerende vaten, waarbij extern toezicht zonder (een goed) intern toezicht nutteloos is. De stelling geldt natuurlijk ook omgekeerd. **Er kan derhalve geen goed tweedelijns toezicht worden uitgeoefend door de externe toezichtsorganen, als het eerstelijns toezicht binnen de politie ontbreekt of niet naar behoren functioneert.** Dit betekent dat alle onderdelen van de geïntegreerde politie hier volop aandacht moeten besteden. Zij moeten dit doen door structureel beleid te voeren, dat eenvormig is voor de gehele geïntegreerde politie. En daar knelt het schoentje, de op twee niveaus gestructureerde geïntegreerde politie is geëvolueerd naar een systeem met meer dan 180 niveaus. Politiezones moeten dus dringend “robuuster” worden, zodat iedere entiteit een effectieve dienst intern toezicht kan opzetten. Ook een naamsverandering is noodzakelijk om correct weer te geven wat de dienst intern toezicht hoort te zijn, namelijk een “dienst interne kwaliteitsopvolging”.

Om het hiervoor vermelde gebrek aan eenvormig beleid binnen de Belgische politie te duiden, worden er in het visiedocument een aantal voorbeelden aangehaald. Zo zijn geen twee opdrachtbrieven identiek qua inhoud en publiciteit en de toepassing van de GPI81, die betrekking heeft op de oprichting binnen de lokale politiediensten van speciale eenheden voor interventies met een hoog risico, is dermate ongestructureerd dat er onder meer geen uniforme landelijke dekking is. Wat is dan de oplossing? Voor de AIG is een tweeledige aanpak onontbeerlijk. Enerzijds moet de burger weten, op basis van objectieve vaststellingen en cijfermateriaal, of de politie haar taken



wel goed uitvoert en daarvoor het juiste beleid ontwikkelt. De Engelsen geven hier het goede voorbeeld. **Daarom pleit de AIG zoals in Engeland voor het toepassen van het PEEL-assessment, waar een politiekorps wordt doorgelicht op basis van haar effectiviteit, efficiëntie en wettelijke manier van optreden.** Anderzijds moet de Engelse politie ook onderzoeken waarmee het korps in de nabije toekomst zal worden geconfronteerd, of de middelen van het korps voldoende om te kunnen beantwoorden aan toekomstige ontwikkelingen, hoe het korps het beleid hieraan zal aanpassen e.d. Politiediensten moeten dus snel op nieuwe noden kunnen inspelen en toezichtsorganen hebben een belangrijke rol te spelen in het controleren in hoeverre zij daarin slagen.

Deze aanpak kan enkel slagen met een meer centrale sturing bij het bepalen van door alle politiediensten toe te passen normen en standaarden. Een vernieuwde Federale Politieraad speelt voor de mandatarissen van de AIG op dit vlak een cruciale rol.

Een interessante bedenking rond impact is de vraag of de externe politionele toezichtsorganen over sanctiemogelijkheden moeten beschikken. Actueel beschikt enkel het COC over dergelijke mogelijkheden, zij kunnen immers “berispen”, een verwerking “gelasten”, of nog, een beperking of een verbod “opleggen”. Het handelt om een vorm van “dwangmiddelen” waarover noch het Comité P, noch de AIG beschikken. De AIG is zelf geen voorstander om als extern toezichtsorgaan over dergelijke bevoegdheden te beschikken. Het is wel noodzakelijk dat de politie en haar overheden op structurele wijze open zouden communiceren waarom een bepaalde aanbeveling van een toezichtsorgaan wordt uitgevoerd of niet. Systematische open rapportage zorgt immers voor meer transparantie en verantwoording naar de gemeenschap, waardoor het vertrouwen in de politie alleen maar kan stijgen.

Een andere interessante vraag is hoe onafhankelijk toezichtsorganen moeten zijn.

Regelmatig is er uit diverse hoek, zowel internationaal als nationaal, kritiek te horen op het feit dat het personeel, werkzaam voor Belgische politonele toezichtsorganen, afkomstig is van de Federale Politie en de Lokale Politie, en ook kan terugkeren naar deze politiekorpsen. “De politie controleert de politie” is het veelgehoorde credo waardoor men er de facto van uitgaat dat de toezichtsorganen daardoor niet of onvoldoende onafhankelijk zijn. De AIG is alvast niet overtuigd dat minder (of zelfs geen) personeel binnen de politionele toezichtsorganen, afkomstig van de politiediensten, zal leiden tot beter functionerende politionele toezichtsorganen. Het politieberoep is zo specialistisch geworden dat het net wel noodzakelijk is om een beroep op de ervaring van deze personeelsleden te kunnen doen. Er bestaan trouwens meerdere oplossingen die ervoor zorgen dat toezichtsorganen effectief onafhankelijk werken. Hoe dit kan worden gerealiseerd wordt in het visiedocument uitgebreid geduid.

Dit alles leidt tot een visie hoe de AIG het toezicht van de toekomst op de politie ziet.

Organisaties die zichzelf niet in vraag stellen, zijn gedoemd om te verdwijnen of om een rol in de marge te (blijven) spelen. Dit algemeen principe geldt ook voor de externe politionele toezichtsorganen, waarvan het landschap als “statisch” kan worden omschreven. Om dit te doorbreken opteert de AIG voor inhoudelijke wijzigingen, die hiervoor werden beschreven, maar ook nieuwe structuren zijn noodzakelijk. **Wat dit laatste betreft, opteert de AIG voor vier niveaus, zijnde de politie met haar intern toezicht, de externe toezichtsorganen, het veiligheidsobservatorium en een vernieuwde Federale Politieraad, elk met specifieke bevoegdheden.** Wat de politiediensten betreft, pleit de AIG voor het omvormen van de diensten intern toezicht tot “**diensten Interne Kwaliteitsopvolging**” (DIKO’s). Op het vlak van de externe politionele toezichtsorganen is de AIG de mening toegedaan dat er een duidelijke bevoegdheidsafbakening moet bestaan, “overlap” qua



bevoegdheden is dus uit den boze. Ook het principe van de “trias politica” moet worden gerespecteerd, dus iedere macht moet beschikken over een eigen toezichtsorgaan. Op basis hiervan wordt, naast het **Controleorgaan op de politonele informatie** (COC), dat in zijn huidige vorm verder blijft bestaan, een **Politionele Onderzoeksdienst** (POD) en een **Politionele Inspectie en Auditdienst** (PIAD) gecreëerd. Een belangrijke rol speelt het **Veiligheidsobservatorium** (VOBS), dat gelast is om het globale veiligheidsbeleid in kaart te brengen en te evalueren, zij doet dit onder meer aan de hand van een jaarlijks op te stellen rapport. De nodige informatie hiervoor ontvangt zij niet alleen van de politiediensten en de externe politionele toezichtsorganen, maar ook van andere partners. Het gaat hier onder andere om andere overheidsdiensten, zoals het leger, de sociale inspectiediensten, de douane, FOD's, de inlichtingendiensten en het OCAD, de passagiersinformatie-eenheid, het Center for Cyber Security Belgium en het CERT (Cyber Emergency Response Team) maar ook private spelers zoals de private veiligheidssector of de universiteiten. Kortom, iedereen die beschikt over informatie inzake veiligheidsissues of in deze branche werkzaam is. Het VOBS zal evenwel ook nog andere taken uitoefenen. Zo zullen zij als toezichtsorgaan op de politionele toezichtsorganen fungeren, of nog, zullen zij het nationale invalspunt voor klachten huisvesten die tegen de politie worden ingediend. Sluitstuk vormt een **vernieuwde Federale Politieraad**, die, niettegenstaande het hier niet handelt om een toezichtsorgaan, toch een onmisbare schakel vormt. Deze Federale Politieraad zal immers ervoor zorgen dat alle politiediensten volgens identieke normen en standaarden zullen functioneren, dit op basis van de informatie ontvangen van de DIKO's, de externe politionele externe toezichtsorganen en het VOBS.

De voorstellen van dit visiedocument voor een nieuw toezichtslandschap regelen vanzelfsprekend niet alles in detail. Het gaat hier immers om een globaal kader, waarvan de specifieke uitvoering verder moet worden bekeken. Maar de AIG vindt de tijd wel meer dan rijp om er een grondige discussie over te voeren. Uitgangspunt is datgene wat Joseph Joubert, Frans moralist en essayist van eind 18^e, begin 19^e eeuw, ooit neerschreef: ***“Le but de la discussion ne doit pas être la victoire, mais l'amélioration!”***.

