

ALGEMENE INSPECTIE
VAN DE FEDERALE POLITIE EN VAN DE LOKALE POLITIE

Geweld tegen en door de politie

een algemene analyse, met focus op de GPI 100



September 2023

**Directie
Audit en Inspectie**

BESTEMMELINGEN

Mevrouw A. Verlinden, Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing	Exemplaar 1
De heer V. Van Quickenborne, Vice-eersteminister en minister van Justitie, belast met Noordzee	Exemplaar 2
Mevrouw I. Godart, Procureur-generaal van Bergen,	Exemplaar 3
De heer E. Snoeck, Commissaris-generaal a.i. van de Federale Politie	Exemplaar 4
De heer N. Paelinck, Voorzitter van de Vaste Commissie van de Lokale Politie	Exemplaar 5
Mevrouw K. Stinckens, Voorzitter van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten	Exemplaar 6
De heer T. Gillis, Inspecteur-generaal van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie	Exemplaar 7

AFKORTINGENLIJST

AIG	Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie
BM	Beheersingsmaatregelen
COSO	Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DirOps	Directeur Operaties
GPI	Geïntegreerde Politie / Police Intégrée
K.B.	Koninklijk Besluit
KLFP	Klachtenfiches / Fiches plainte
MISI	Melding Incidenten Signalement Incidents
NVP	Nationaal Veiligheidsplan
OBP	Officier van Bestuurlijke Politie
PZ	Politiezone
WPA	Wet op het Politieambt
WGP	Wet tot de organisatie van de Geïntegreerde Politiedienst
ZP	Zone de Police

ABSTRACT

De omzendbrief GPI 100, die het vooral heeft over de preventie van geweld tegen politie en de opvolging van de slachtoffers ervan, is het antwoord van de overheden op geweld waarvan politiemedewerkers slachtoffer worden. De Algemene Inspectie (AIG) maakte een analyse van deze omzendbrief. Ze analyseerde de inhoud en structuur ervan en toetste het geheel af aan de CP3-principes van risicomanagement en organisatiebeheersing.

Nood aan definitie en cijfermateriaal

De analyse toont dat de GPI 100 opportuniteiten laat liggen om geweld tegen politie duidelijk af te lijnen. De vage definitie creëert ruimte voor onderrapportage. Bovendien ontbreekt al langer betrouwbaar en volledig cijfermateriaal, en deze omzendbrief biedt daar geen afdoend antwoord op. Louter oproepen tot systematische registratie zal ontoereikend zijn om in de toekomst over betere data te beschikken. Ook de registratiebereidheid van slachtoffers en verdere opvolging moet omhoog opdat een beleid dat gebaseerd is op feiten en cijfers ontwikkeld kan worden.

Nood aan procesmatige aanpak

Een aanzienlijk deel van de GPI 100 handelt over het inbedden van processen en procedures. De mate van aanwezigheid van CP3-principes in een eenheid zal mee bepalend zijn voor de vlotheid van deze borging. Hoewel er politiezones en -diensten zijn die reeds over een hoge maturiteitsgraad beschikken wat deze processen betreft, is de omzendbrief verschenen vooral ter ondersteuning van eenheden waar nog veel inspanningen moeten geleverd worden om aan dezelfde normen te voldoen. Helaas laat de GPI 100 het politielandschap enigszins op haar honger zitten door niet concreter in te gaan op de benodigde taken en functionaliteiten van de verschillende actoren.

Nood aan een totaalvisie

AIG wil ook de brug naar geweld door politie maken. De hedendaagse westerse maatschappij roept steeds luider om meer respect voor veiligheidsberoepen, maar wordt tegelijk geteisterd door een publieke bezorgdheid over het gebruik van (ongeoorloofd?) politiegeweld. De AIG benadert dit ongemakkelijke thema vanuit een sociologische invalshoek en gaat na of en hoe deze twee maatschappelijke tendensen aan elkaar gelinkt kunnen worden.

INHOUD

INLEIDING.....	6
1. WETTELIJK KADER, REGLEMENTERING, REFERENTIES EN RICHTLIJNEN :.....	9
2. HET ONTWERP VAN DE OMZENDBRIEF.....	11
2.1. Structuur.....	11
2.2. Inhoud.....	14
3. DE NODEN.....	15
3.1. Beheersingsdomein	15
3.2. Beheersingscomponenten.....	16
4. DE AANPAK	17
4.1. Beheersingsdomein	17
4.2. Beheersingscomponenten.....	17
5. DE RISICO'S.....	18
5.1. Beheersingsdomein	19
5.2. Beheersingscomponenten.....	19
5.2.1. <i>Interne omgeving</i>	19
5.2.2. <i>Risico-inschatting en risicobeheer</i>	19
5.2.3. <i>Beheersingsmaatregelen</i>	20
5.2.4. <i>Informatie en communicatie</i>	21
5.2.5. <i>Monitoring</i>	22
6. GPI 100 IN DE PRAKTIJK : TWEE VOORBEELDEN	23
6.1. PZ Antwerpen.....	23
6.2. ZP Gaume.....	24
6.3. Good practices	25
7. GEWELD TEGEN EN DOOR POLITIE – COMMUNICERENDE VATEN?.....	26
7.1. Polarisation en legitimiteit van de politie.....	27
7.1.1. <i>Polarisation</i>	27
7.1.2. <i>Legitimiteit</i>	29
7.2. (onwettig) Politiegeweld	30
7.2.1. <i>Sociologische component</i>	30
7.2.2. <i>Monitoring van klachten bij de politie over geweld</i>	31
8. BESLUIT	34

INLEIDING

Op 10 november 2022 kwam een politieman in PZ BruNo om het leven na een aanval met een mes. Zijn collega en de dader raakten gewond. Ook de jaarwisseling ging in de grootsteden gepaard met drieste geweldsincidenten naar hulpverleners toe¹ en kort na nieuwjaar deelden twee politiepatrouilles in Sint-Gillis in de klappen toen ze een drugsdealer op heterdaad wilden arresteren en een omstaander de politiemensen daarop aanviel².

Hoewel er geen mirakeloplossing bestaat voor geweld tegen de politie, rust de verantwoordelijkheid bij de overheid om politiemedewerkers de beste omstandigheden te bieden om in te werken. In een samenleving waar men worstelt met de uitvoering van uitgesproken straffen is geweld tegen politie strenger aanpakken door verhoging van de straffen geen heilige graal. Er is een aanpak nodig die inzet op verschillende parameters die inspelen op de fasen van de geweldpleging: voor (preventie), tijdens (handhaving) en na (gevolgen en begeleiding).

Met de nieuwe omzendbrief GPI 100³, gepubliceerd op 24 november 2022 en in werking getreden op 18 december 2022, vestigen de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie de aandacht op de voorkoming en de gevolgen van geweldsincidenten tegen de politie. De omzendbrief vraagt nadrukkelijk aan de politieorganisatie om enerzijds geweld zo veel mogelijk te vermijden en de slachtoffers zo goed mogelijk op te vangen en te begeleiden anderzijds.

De omzendbrief steunt op twee pijlers: de preventie van geweld en de begeleiding na geweld. Preventie ziet erop toe dat de juiste risicoanalyses gebeuren en dat kwaliteitsvolle opleidingen, trainingen en uitrusting beschikbaar zijn om de gevolgen van geweld tegen politiemensen maximaal te vermijden. Begeleiding beoogt de ondersteuning van medewerkers die slachtoffer van geweld werden zowel op psychologisch, administratief als strafrechtelijk/burgerrechtelijk vlak alsook het wegwijs maken in de bestaande procedures.

De AIG nam de GPI 100 onder de loep en analyseerde zowel de inhoud als de structuur van deze omzendbrief. De analyse gebeurde aan de hand van drie principes die we uit de CP3-aanpak halen: de behoeften, de werking en de risico's. Om niet op een abstract niveau te blijven hangen, formuleert de AIG enkele handvaten waarmee zones en diensten meteen aan de slag kunnen voor wat de implementatie van de GPI 100 betreft. Tenslotte maken we de brug naar de opportuniteiten die nog voor de GPI uit liggen.

Een deel van het geweld tegen de politie is geworteld in de toenemende polarisatie tussen de politie en het publiek (en omgekeerd). Het lijkt dan ook belangrijk om, na een groot deel van ons rapport te

¹ Warm maar woelig begin van 2023: hulpdiensten in binnen- en buitenland aangevallen tijdens jaarwisseling' <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/01/01/liveblog-nieuwjaarsdag/> (gepubliceerd op 01/01/2023)

² Drie agenten raken gewond bij arrestatie van drugsdealer in Sint-Gillis nadat omstanders hen hebben aangevallen <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/01/06/drie-agenten-raken-gewond-bij-arrestatie-van-drugsdealer-in-sint/> (gepubliceerd op 06/01/2023)

³ GPI 100 – Omzendbrief betreffende de het gebruik van geweld tegen leden van de Geïntegreerde Politie (24 november 2022)

hebben gewijd aan geweld tegen de politie en de publicatie van GPI 100, ook te kijken naar (ongeoorloofd) geweld door de politie, aangezien deze twee vormen van geweld elkaar kunnen beïnvloeden.

Dit tweede deel van het rapport zal daarom dieper ingaan op de kwestie van polarisatie en legitimiteit van de politie en op de moeilijkheid om betrouwbare cijfers te verkrijgen over het aantal klachten tegen de politie wegens geweldsdaden.

MEER DAN SEMANTIEK

Bij het schrijven en redigeren van dit rapport, ondervond de AIG meermaals dat de terminologie rond het thema het schrijven bemoeilijkte. Woordenschat is niet onbelangrijk, omdat de gebruikte termen een weerspiegeling vormen van een houding ten aanzien van de inhoud. Taal geeft als het ware vorm aan het leven. We zijn er ons daarom terdege van bewust dat de keuze om bepaalde woorden te gebruiken aanleiding kan geven tot een zekere lading, bedoeld of onbedoeld. Met name de woorden geweld, geweldsdaden, gewelddadig, dwang, en nog meer zo in het Frans (*force, contrainte, (actes de) violence*), dekken al naargelang hun context een andere lading.

Wat op het eerste zicht dus een semantische discussie lijkt te zijn, is in de kern veel meer dan louter een woordkeuze. In essentie gaat het over de oorsprong van het geweld en de pleger ervan. Wanneer we vertrekken van het idee dat de politie (samen met het leger) een monopolie op geweld heeft en dus, mits het respecteren van de LOPS-beginselen⁴, de enige is die geweld kan en mag gebruiken zonder dat er de facto sprake is van een strafbare handeling, spreken we in de rechtstaal over dwang of het gebruik van dwangmiddelen. Doorgaans zouden we er aldus moeten kunnen van uitgaan dat, geweld door de politie gebruikt de toets van LOPS doorstaan heeft en dat men dus spreekt over geoorloofd geweld, of, de sensitiviteit van de taal in achtving genomen, dwang. Wanneer men echter spreekt over 'politiegeweld'⁵, een eerder pejoratieve term, hebben we het doorgaans over handelingen die manifest onwettig zijn en dus niet binnen de scope horen van wat als toegestane dwang kan beschouwd worden. Het gebruik van dwang is echter ingebed in de rol van de politie, is wettelijk toegestaan en stelt de politie dan ook in staat om haar taken uit te voeren. Het vertrekpunt is met andere woorden, dat wanneer de politie dwang gebruikt ten aanzien van een burger, dit geoorloofd is, tenzij het tegendeel bewezen wordt.

Echter, het omgekeerde geldt voor de burger die de pleger is van het geweld. Wanneer een burger geweld gebruikt, zij het ten aanzien van een andere burger of naar politie toe, is het vertrekpunt steeds dat dit onwettig is. In tegenstelling tot de politie, beschikt de burger niet over een geweldsmonopolie en zijn er slechts zeer strikt afgelijnde situaties waarbij een daad van geweld een

⁴ LOPS: legaliteit, opportuniteit, proportionaliteit en subsidiariteit, cf. Art. 37 WPA: *Bij het vervullen van zijn opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie kan elk lid van het operationeel kader, rekening houdend met de risico's die zulks meebrengt, geweld gebruiken om een wettig doel na te streven dat niet op een andere wijze kan worden bereikt. Elk gebruik van geweld moet redelijk zijn en in verhouding tot het nagestreefde doel. Aan elk gebruik van geweld gaat een waarschuwing vooraf, tenzij dit gebruik daardoor onwerkzaam zou worden.*

⁵ De term die gehanteerd wordt in het rapport 'Politiegeweld' van het Vast Comité op toezicht op de Politiediensten (gepubliceerd op 07/02/2019)

rechtvaardigheidsgrond kent. Ons rechtssysteem voorziet hier met Art. 416 in het Strafwetboek⁶ de “wettige verdediging” die kan ingeroepen worden onder bepaalde voorwaarden.

Het hoeft niet te verwonderen dat dit gevestigde onevenwicht op het recht om geweld te gebruiken af en toe aanleiding geeft tot een spanningsveld, zeker wanneer de perceptie van legitiem geweld niet congrueert met het feitelijke legitiem geweld. Nog problematischer is natuurlijk wanneer politie of burger zijn of haar boekje te buiten gaat. Ongeoorloofd politiegeweld, noch geweld van de burger tegen de politie kunnen door de beugel. De termen die we gebruiken voor het toelaatbare geweld dat politie gebruikt en de termen voor hetgeen de grens van het toelaatbare overschrijdt, zijn niet eenduidig. Doorheen de literatuur en wet- en regelgeving worden de termen door elkaar gebruikt en is het niet altijd helder wat men juist bedoelt en dient men de bedoeling af te leiden uit de context. Het allegaartje aan woorden bevordert het debat niet en bemoeilijkt bovendien het verzamelen van cijfermateriaal (zie verder) en vergelijkende studies. Dat heeft op zijn beurt dan weer een effect op het formuleren van beleidsoplossingen, waar het (onbedoeld) ‘verkeerde’ gebruik van terminologie in het verkeerde keelgat kan schieten al naargelang de lezer.

We stellen voorop dat we in heel het geweldsdebat op zoek gaan naar een betere relatie tussen burger en politie, opdat er een herstel kan plaatsvinden van het wederzijds vertrouwen. Om dat te kunnen laten plaatsvinden, is het belangrijk dat er dialoog is. De vraag is in welke mate de verschillende partners elkaar goed begrijpen, wanneer we niet zeker zijn dat we met ons woordgebruik ook hetzelfde bedoelen. Daarom breekt de AIG een lans, onder andere met deze rapportage, voor een ondubbelzinnige terminologie enerzijds, en kwaliteitsvoller cijfermateriaal anderzijds.

⁶ Art. 416 SWB: *Er is noch misdaad, noch wanbedrijf, wanneer de doodslag, de verwondingen en de slagen geboden zijn door de ogenblikkelijke noodzaak van de wettige verdediging van zich zelf of van een ander.*

1. WETTELIJK KADER, REGLEMENTERING, REFERENTIES EN RICHTLIJNEN :

Hieronder volgt een opsomming van relevante wetteksten, reglementeringen, richtlijnen en gebruikte referenties.

- Wet op de Algemene Inspectie van 15 mei 2007
 - Art. 5 : « *De Algemene Inspectie, als van de politiediensten onafhankelijk controleorgaan dat ressorteert onder de uitvoerende macht, waakt over het optimaliseren van het functioneren van de federale politie en de lokale politie evenals van hun componenten, en dit met respect voor de democratie en de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden.* » ;
- Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk ;
- Wet op het politieambt van 5 augustus 1992
 - Art. 1 : « *De politiediensten vervullen hun opdrachten onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de overheden die daartoe door of krachtens de wet worden aangewezen.*
Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie, waken de politiediensten over de naleving en dragen zij bij tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden, evenals tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij.
Om hun opdrachten te vervullen, gebruiken zij slechts dwangmiddelen onder de voorwaarden die door de wet worden bepaald. »
 - Art. 37 : « *Bij het vervullen van zijn opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie kan elk lid van het operationeel kader, rekening houdend met de risico's die zulks meebrengt, geweld gebruiken om een wettig doel na te streven dat niet op een andere wijze kan worden bereikt. Elk gebruik van geweld moet redelijk zijn en in verhouding tot het nagestreefde doel. Aan elk gebruik van geweld gaat een waarschuwing vooraf, tenzij dit gebruik daardoor onwerkzaam zou worden.* » ;
- K.B. van 10 mei 2006 inzake de deontologische code van de politiediensten ;
- Omzendbrief GPI 48 van 17 maart 2006 betreffende de opleiding en training in geweldbeheersing voor de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten ;
- Omzendbrief GPI 62 van 14 februari 2008 betreffende de bewapening van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus ;
- Omzendbrief GPI 72 van 8 februari 2013 betreffende de rechtshulp aan personeelsleden van de politiediensten die slachtoffer zijn van gewelddaden of valse klachten ;
- Omzendbrief GPI 81 van 21 juli 2014 betreffende het algemene referentiekader van 'Bijzondere Bijstand' in de lokale politie ;

- Omzendbrief van 16 maart 2011: Rondzendbrief CP3 betreffende organisatiebeheersing in de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, gepubliceerd op 21 april 2011
 - Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie (2020): « CP3: Handleiding voor het begrijpen en implementeren van een effectief organisatiebeheersingssysteem. »
- Omzendbrief COL 10/2017 (herzien 24.11.2020) van het College van Procureurs-Generaal betreffende de gerechtelijke afhandeling van de gevallen waarin er geweld werd gebruikt tegen de politiediensten, enerzijds, en waarin, anderzijds, de politiediensten zelf geweld gebruikten met de dood of een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit als gevolg
- Vast Comité van Toezicht op de politiediensten. *Toezichtsonderzoek: Politiegeweld* (gepubliceerd op 07/02/2019)

2. HET ONTWERP VAN DE OMZENDBRIEF

We beginnen met een analyse en evaluatie van enerzijds de structuur en anderzijds de inhoud van de omzendbrief. We behandelen eerst de structuur, maar stellen vast dat de opbouw van de omzendbrief ook verweven is met de inhoudelijke benadering van het thema geweld tegen politie. De structurele analyse geeft met andere woorden de aanzet voor een aantal inhoudelijke kanttekeningen, die we in dit onderdeel kort zullen aanhalen, maar ten gronde verder in het document zullen bespreken.

2.1. STRUCTUUR

Er zijn zeven hoofdstukken die respectievelijk handelen over de definitie en het toepassingsgebied, preventie, de begeleiding van politiemensen die het slachtoffer zijn van geweld, de strafrechtelijke gevolgen, de burgerlijke partijstelling, de Commissie voor de erkenning van zware gewelddaden en de administratieve procedures.

Schematisch kan de omzendbrief worden weergegeven als volgt:



De AIG merkt op dat de opbouw van de omzendbrief enigszins gekunsteld aanvoelt. Hierboven haalden we al aan dat twee clusters kunnen onderscheiden worden wat de inhoud betreft: de preventie en de begeleiding. Een van de mogelijkheden zou geweest zijn om de omzendbrief qua structuur op te stellen in hoofdstukken die vertrekken van de drie fasen van een geweldsincident: het voorkomen van geweld tegen politie (*voor* het incident plaatsvindt), de operationele reactie op geweld tegen politie (*tijdens*

het incident), de begeleiding van politiemensen na feiten van geweld en daaraan gekoppeld de maatschappelijke reactie op feiten van geweld tegen politie (*na* het incident).

Schematisch kan deze alternatieve opdeling als volgt worden voorgesteld:



Een “chronologische” benadering van de aanpak van geweld tegen politie zou impliceren dat de inhoudstafel van de omzendbrief er ook anders uit zou zien. Hieronder wordt aan de linkerzijde de huidige structuur van de GPI 100 afgezet tegen een alternatieve structuur aan de rechterzijde, met exact dezelfde inhoud, die vertrekt van deze chronologie.

I. Definitie en toepassingsgebied II. Preventie - Goede registratie - Preventiemaatregelen III. De begeleiding van politiemensen die het slachtoffer zijn van geweld - Psychosociale bijstand en opvang van het slachtoffer en de familieleden - Contactpersonen “feiten van geweld” - Rol van de vakorganisaties IV. De strafrechtelijke gevolgen V. De burgerlijke partijstelling - De overheid - Het personeelslid VI. De Commissie voor de erkenning van zware geweldsdaaden VII. De administratieve procedures die moeten worden toegepast in geval van geweld tegen een politiemedewerker - De procedure voor de erkenning als arbeidsongeval - Rechtshulp - Andere steun en vergoedingen - Mogelijkheid tot herplaatsing van het slachtoffer bij werkherhating	I. Definitie en toepassingsgebied II. Preventie van geweld tegen politie III. Operationeel optreden tegen geweld tegen politie - Professioneel handelingskader - Goede registratie van incidenten IV. Individuele begeleiding van politiemensen die het slachtoffer zijn van geweld - Psychosociale bijstand en opvang van het slachtoffer en de familieleden - Contactpersonen “feiten van geweld” - Rol van de vakorganisaties - De burgerlijke partijstelling - De Commissie voor de erkenning van zware geweldsdaaden - De administratieve procedures die moeten worden toegepast in geval van geweld tegen een politiemedewerker - De procedure voor de erkenning als arbeidsongeval - Rechtshulp - Andere steun en vergoedingen - Mogelijkheid tot herplaatsing van het slachtoffer bij werkherhating V. Maatschappelijke reactie op geweld tegen politie - De burgerlijke partijstelling van de overheid - De strafrechtelijke gevolgen - Nultolerantie-beleid
--	---

Deze chronologische structuur schept niet alleen meer helderheid inhoudelijk, maar maakt het ook relatief eenvoudig om de geïntegreerde aanpak van geweld tegen politie in een **proces** te gieten. De voordelen van het in kaart brengen van het proces zijn dat de opeenvolgende taken van verschillende actoren in beeld kunnen worden gebracht, alsook de eventuele blinde vlekken of zwakke schakels in het proces, zoals verder in dit document aan bod zal komen.

Een meer gedetailleerde analyse van de bestaande structuur brengt ons op een keuze die enigszins vreemd aanvoelt, over het hoofdstuk preventie. Onder dit stuk sorteert men in eerste instantie ‘een goede registratie’, en ten tweede ‘preventieve maatregelen’. Dat is verwarrend, want een goede registratie adresseert de noodzaak om feiten van geweld tegen politiemensen goed te rapporteren via de geijkte kanalen opdat een gepaste reactie vanuit het gerechtelijk apparaat kan worden gegeven, en impliceert dus *dat het geweld al heeft plaatsgevonden*. ‘Preventieve maatregelen’ daarentegen behandelt het stuk dat *voorafgaat* aan een geweldpleging. Het betreft namelijk de tools die politie aangereikt krijgt tijdens haar opleiding om conflicten te ontmijnen en de-escalerend te werk te gaan, nog vóórdat het geweldsincident heeft plaatsgevonden en met als doelstelling het geweld nooit te laten manifesteren.

Het element van ‘goede registratie’ gaat dus enerzijds over het “voorkomen dat geweld tegen politiemensen zonder gevolg gaat” en anderzijds over het feit dat het registreren van incidenten noodzakelijk is om aan beeldvorming te doen, opdat er een betere ontwikkeling van preventiemaatregelen zou kunnen plaatsvinden, en *niet de preventie van het geweld an sich*. Beide ‘preventietopics’ behandelen inderdaad preventie, maar ze hebben elk betrekking op totaal andere elementen en dus horen ze niet thuis onder hetzelfde hoofdstuk. Voor een helder begrip dienen de twee preventie-elementen te worden opgesplitst in verschillende hoofdstukken: geweld voorkomen en voorkomen dat geweld zonder gevolg blijft. In die zin is de term “preventie” enigszins ongelukkig gekozen, omdat ze verwarring zaait over de doelstelling van de registratie.

Doorheen de omzendbrief komt uitvoerig aan bod dat een belangrijke rol is weggelegd voor de ‘contactpersoon “feiten van geweld”’, die wordt geacht in te staan voor een goede begeleiding en ondersteuning van personeelsleden die slachtoffer werden van geweld. Naast het feit dat de titel van deze functie een hele mond vol is (in Nederland spreekt men van een ‘casemanager GTPA’⁷, wat iets vlotter praat), rust een aanzienlijk deel van de uitvoering van de omzendbrief op de schouders van deze contactpersoon.

Deze rol is veruit het meest innoverende dat in de omzendbrief aan bod komt en zou er dus ook baat bij hebben gehad om een hoofdstuk aan te wijden, waarin in een heldere opsomming gebeurt van de taken en verantwoordelijkheden die worden toebedeeld aan deze functie en de kwaliteitsnormen die ermee gepaard gaan. Nu maakt een eerste vermelding van deze functie deel uit van hoofdstuk III, over de begeleiding van de slachtoffers. Er wordt echter slechts in vage termen beschreven dat de hiërarchie “het nodige dient te doen” opdat de aangestelde HR-medewerkers over actuele informatie beschikken en de nodige opleidingen zouden kunnen volgen om hun rol naar behoren uit te voeren.

Opmerkelijk is dat pas in het zevende hoofdstuk (over de administratieve procedure van de erkenning van het arbeidsongeval) opnieuw uitdrukkelijk gewag wordt gemaakt van de ‘contactpersoon “feiten van geweld”’. Men zou nochtans kunnen veronderstellen dat deze contactpersoon ook een expliciete rol zou kunnen opnemen in het toezicht op het opstellen van een proces-verbaal en de kwaliteit ervan (hoofdstuk IV, de strafrechtelijke gevolgen), de burgerlijke partijstelling van het personeelslid (hoofdstuk V) en een verzoek voor de erkenningscommissie van ernstige gewelddaden (hoofdstuk VI),

⁷ GTPA : Geweld Tegen Politieambtenaren – zoals beschreven in ‘Uitvoeringsregeling Protocol GTPA’ van Politie Nederland (15 januari 2009, herwerkte versie gepubliceerd op 1 september 2022)

om zo als het ware een breed mandaat te krijgen als aanspreekpunt én ankerpunt voor het getroffen personeelslid.

2.2. INHOUD

De omzendbrief ambieert een integraal beleid en aanpak van het geweld tegen politiemensen. Het zou verkeerd zijn te veronderstellen dat eenheden en zones nog niet beschikken over enig beleid rond dit thema. De omzendbrief is er dan ook niet op toegespitst om een beleid van nul te ontwikkelen rond dit thema, maar wel om dit beleid te verfijnen, performanter te maken, te uniformiseren voor de hele politieorganisatie en vooral de toegankelijkheid te verhogen voor de individuele medewerker die slachtoffer is geworden.



Eerder suggereerden we al een alternatieve structuur van de omzendbrief. Wat daarbij opvalt is dat de GPI 100 de *voor*-fase behandelt (preventie) en nog veel uitgebreider de *na*-fase (individuele begeleiding en maatschappelijke reactie). De *tijdens*-fase (operationeel optreden) blijft echter grotendeels onaangeroerd. Slechts kort wordt bij het hoofdstuk 'Preventiemaatregelen' gesproken over technologische hulpmiddelen en (beschermings-)uitrusting, terwijl een professioneel handelingskader op het terrein minstens het vernoemen waard zou kunnen zijn. Bovendien ontbreekt wat de AIG betreft een belangrijk sluitstuk in de omzendbrief: de evaluatiefase. In de omzendbrief wordt nergens gewag gemaakt van een interne of externe evaluatie van de werking rond geweld tegen politie. Dit is een gemiste kans om de vanzelfsprekende reden dat een beleid dat niet periodiek geëvalueerd wordt ook niet geoptimaliseerd kan worden.

3. DE NODEN

In dit onderdeel wordt nagegaan welke de noden of behoeften zijn waaraan met de GPI 100 die de “aanpak geweld tegen politie” regelt, wordt tegemoet gekomen. Een behoefte of een nood is het vertrekpunt voor hoe op het waargenomen risico wordt geanticipeerd en hoe het wordt beheerst.

3.1. BEHEERSINGSDOMEIN

Voordat we dieper ingaan op aan welke behoeften de GPI 100 tegemoet komt, zijn we genooddaakt stil te staan bij de definitie waarmee de omzendbrief van wal steekt, omdat deze definitie bepalend is voor het domein dat wordt afgebakend waarop de omzendbrief van toepassing is. In het eerste hoofdstuk van de GPI 100 is te lezen: *“Onder geweld wordt verstaan: een situatie die voor de leden van de Geïntegreerde Politie schadelijke gevolgen veroorzaakt, psychisch of fysiek, of voor hun goederen.”* Verder wordt nog aangehaald dat het om *“agressie”* gaat *“tijdens de uitoefening van de functie of omdat men lid is van de Geïntegreerde Politie”* en om *“alle vormen van geweld die het overlijden van het slachtoffer niet tot gevolg hebben”*. De GPI 100 zou er baat bij hebben gehad om een uitgebreidere beschrijving te voorzien van wat verstaan wordt onder de noemer “geweld”. Men mist hier een opportuniteit om deze grote ruimte voor interpretatie af te bakenen en te concretiseren aan de hand van een eenvormige, uitgebreidere definitie⁸, bijvoorbeeld in de vorm van (maar niet beperkt tot) een (niet-limitatieve) lijst van strafrechtelijke kwalificaties. De vaagheid van de gehanteerde definitie kan leiden tot zowel een over- als onderrapportage van feiten.

In zijn geheel is de scope van de omzendbrief, of het beheersingsdomein, samen te vatten aan de hand van de volgende passage uit de GPI 100: ***“[...] De politieorganisatie neemt de nodige maatregelen om dit geweld (...) te vermijden en de slachtoffers zo goed mogelijk op te vangen en te begeleiden.”***

Het beheersingsdomein voor deze behoefte betreft de strategie of de strategische doelstellingen. Met andere woorden: aan deze behoefte zal worden tegemoet gekomen aan de hand van sturingsprocessen binnen de organisatie. Daarvoor moet vooropgesteld worden wat de doelstellingen zijn. Aan de hand van bovenstaande passage uit de GPI 100 kunnen twee grote sturingsprocessen ontwaard worden:

- Het voorkomen van geweld tegen politie;
- Slachtoffers van geweld tegen politie zo goed mogelijk opvangen en begeleiden.

⁸ Ter illustratie: in de ‘Uitvoeringsregeling GTPA’ (gepubliceerd op 1 september 2022) van Politie Nederland wordt als definitie gehanteerd: *“Het welbewust of onbewust, verbaal of non verbaal uiten, gebruiken fysieke kracht of macht, dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een politieambtenaar, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de politietaak, wat resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in een gevoel van belediging, smaad, laster, bedreiging, psychische schade, materiële schade, pijn, letsel of de dood ten gevolge hebbende”*

3.2. BEHEERSINGSCOMPONENTEN

De beheersingscomponenten betreffen de **acties of maatregelen** die moeten ondernomen worden om tegemoet te komen aan de behoeften. De omzendbrief GPI 100 maakt geen onderscheid binnen de politieorganisatie over de toepassing van de vooropgestelde maatregelen, en dient dus te worden opgevat als een beleid dat de politie over de hele breedte van het geïntegreerde politielandschap aanbelangt. We kijken voor deze strategische beheersingscomponenten echter met een verruimde blik en niet enkel naar de GPI 100.

In eerste instantie kan hier worden teruggevallen op de beleidsnota⁹ van Minister van Binnenlandse Zaken, Verlinden. Er wordt gesproken over “*respect voor alle veiligheidsberoepen*” (p. 18-19), waaruit moet blijken dat het thema een prioriteit is voor de federale regering. Men vertrekt van een integrale aanpak die zal worden uitgewerkt met duidelijke richtlijnen voor een preventieve aanpak en begeleiding en ondersteuning van politiemedewerkers die slachtoffer zijn van geweld.

In tweede instantie vernoemen we het Nationaal Veiligheidsplan 2022-2025¹⁰. Het NVP is de politionele vertaling van het strategisch veiligheidsbeleid. Geweld tegen politie komt er nadrukkelijk in aan bod (p. 100-101) en beschrijft een uitwerking van een integrale aanpak. Het kondigt een ministeriële omzendbrief aan (wat later blijkt de GPI 100 te zijn) die voorziet in duidelijke richtlijnen inzake de preventieve aanpak, een kader voor de begeleiding en ondersteuning van slachtoffers en een sensibilisering voor het melden van geweldfeiten. Ook een doeltreffende terreinbescherming wordt aangehaald.

Verder wordt ook de justitiële zijde van de aanpak toegelicht, gezien het NVP een integratie is van de engagementen van zowel de Minister van Binnenlandse zaken als van de Minister van Justitie. Daarin wordt gestipuleerd dat geweldfeiten tegen politie niet zonder gevolg zullen blijven (zij het door middel van onmiddellijke dagvaarding, dan wel door een alternatieve afhandeling) en dat seponering op basis van opportuniteitsredenen in principe niet langer kan.

Op basis van deze bronnen, kunnen we samenvattend dus volgende beheersingscomponenten identificeren die van toepassing zijn :

- Begeleiding en ondersteuning van het slachtoffer
- Preventie
- Monitoring van het fenomeen
- Strafrechtelijk beleid

⁹ **Beleidsverklaring** van Minister VERLINDEN, Annelies (6 november 2020). Doc 55 1610/020. Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (<https://verlinden.belgium.be/sites/default/files/articles/Beleidsverklaring20201112.pdf>)

¹⁰ **Nationaal Veiligheidsplan 2022-2025** : Een veerkrachtige Geïntegreerde Politie, ten dienste van de samenleving. Gevalideerd door de Minister van Binnenlandse Zaken A. VERLINDEN en de Minister van Justitie V. VAN QUICKENBORNE op 31 maart 2022.

4. DE AANPAK

De aanpak van geweld tegen politie vergt een **integraal beleid** dat alle niveaus en alle aspecten van de geïntegreerde politie aanraakt. De operationele uitvoering ervan situeert zich in verschillende entiteiten van de organisatie.

4.1. BEHEERSINGSDOMEIN

De integrale aanpak situeert zich op de **operationele processen** op verschillende domeinen, van het micro- tot het macroniveau.

4.2. BEHEERSINGSCOMPONENTEN

De toepassing van de omzendbrief GPI 100, of de vertaling ervan naar operationele principes en procedures, werden reeds grotendeels beschreven in de bestaande wettelijke of regelgevingskaders.

De WGP¹¹, de WPA¹², RPPol¹³, de omzendbrieven betreffende het thema geweld (GPI 48¹⁴, GPI 62¹⁵, COL 10/2017¹⁶, GPI 81¹⁷), de Welzijnswet¹⁸ en de GPI 72¹⁹ zijn hier van toepassing voor uitvoering.

Zoals eerder in dit document reeds is aangehaald, is wat de aanpak betreft van het aspect van de begeleiding van de politiemedewerker die slachtoffer werd van geweld, een belangrijke rol weggelegd voor de **'contactpersoon "feiten van geweld"'**. Deze contactpersoon fungeert als baken voor de individuele medewerker en krijgt de opdracht om bovenstaande operationele processen en procedures te integreren om zo te kunnen voorzien in een coherente, brede en performante begeleiding. Het kan maar moeilijk onderschat worden hoe groot het belang is van deze rol, en daarom is het ook opmerkelijk dat de GPI 100 niet uitvoeriger ingaat op het stipuleren van de verantwoordelijkheden en taken.

¹¹ **WGP** - Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (7 december 1998)

¹² **WPA** - Wet op het Politieambt (5 augustus 1992)

¹³ **RPPol** - Koninklijk besluit tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (30 maart 2001)

¹⁴ **GPI 48** - Omzendbrief betreffende de opleiding en training in geweldbeheersing voor de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten (17 maart 2006)

¹⁵ **GPI 62** - Omzendbrief betreffende de bewapening van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus (14 februari 2008)

¹⁶ **COL 10/2017** (herzien 24.11.2020) Omzendbrief van het College van Procureurs-Generaal betreffende de gerechtelijke afhandeling van de gevallen waarin er geweld werd gebruikt tegen de politiediensten, enerzijds, en waarin, anderzijds, de politiediensten zelf geweld gebruikten met de dood of een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit als gevolg

¹⁷ **GPI 81** - Omzendbrief betreffende het algemene referentiekader van 'Bijzondere Bijstand' in de lokale politie (21 juli 2014)

¹⁸ **Welzijnswet** - Wet betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (4 augustus 1996)

¹⁹ **GPI 72** - Omzendbrief betreffende de rechtshulp aan personeelsleden van de politiediensten die slachtoffer zijn van geweldsdaden of valse klachten (8 februari 2013)

5. DE RISICO'S

Het tegemoet komen van de behoeften of noden gaat inherent gepaard met risico's. Het blootleggen en beheersen van deze risico's is noodzakelijk om een redelijke zekerheid te kunnen bieden dat de doelstellingen van een organisatie kunnen gerealiseerd worden. In de GPI 100 worden verschillende elementen van een risicobenadering behandeld.

Bij een risicoanalyse dient een inschatting te worden gemaakt in welke mate het waargenomen risico de verwezenlijking van de vooropgestelde doelstelling beïnvloedt en hoe dit risico kan worden afgedekt aan de hand van beheersingsmaatregelen. Risicobeheer kan echter nooit absolute zekerheid bieden en dient bovendien cyclisch te worden geëvalueerd en bijgestuurd, om optimaal te kunnen blijven tegemoet komen aan de noden die zich aandienen. Risico- en kwaliteitsbeheer zijn dan ook onlosmakelijk aan elkaar verbonden en vormen samen de integrale kwaliteitszorg: door risico's effectief af te dekken, verhoogt men de zekerheid dat de vooropgestelde kwaliteit ook daadwerkelijk kan worden afgeleverd.

Er kan op vier manieren gereageerd worden op risico's: aanvaarden, verminderen, delen of vermijden. In de GPI 100 registreren we drie van de vier de reacties expliciet, en één impliciet:

- Bepaalde risico's worden aanvaard: het is onmogelijk om uit te sluiten dat er nog geweld tegen politie zal plaatsvinden en een zekere mate van residueel risico zal steeds aanwezig blijven.
- Risico's kunnen worden verminderd aan de hand van beheersingsmaatregelen die het risico terugbrengen tot een aanvaardbaar niveau, zoals bijvoorbeeld het voorzien van toereikende opleidingen voor medewerkers die hen in staat stellen om op een gepaste manier het hoofd te bieden aan situaties die aanleiding zouden kunnen geven tot geweld van derden.
- Risico's kunnen daarnaast ook gedeeld worden: door in te zetten op begeleiding op verschillende vlakken in het geval van geweldsincidenten, wordt gepoogd de impact van het incident terug te minimaliseren (ook wel correctieve maatregelen genoemd).
- Risico's kunnen ook vermeden worden: hoewel niet uitdrukkelijk vermeld in de GPI 100, zou men de beschermingsuitrusting, en meer specifiek het gebruik van de bodycam die ontradend werkt, kunnen beschouwen. Ook een verbod op solo-patrouilles (niet vermeld in de GPI 100) is een risico-vermijdingsstrategie.

We gaan hieronder aan de slag met het concept van risicobeheersing zoals geconceptualiseerd in het COSO 2-referentieraamwerk²⁰ en beschreven in de handleiding CP3²¹.

²⁰ COSO 2 of COSO ERM is een raamwerk dat zich richt op het hele risicobeheersingssysteem van een organisatie

²¹ AIG, CP3. Handleiding voor het begrijpen en implementeren van een effectief organisatiebeheersingssysteem, 2020

5.1. BEHEERSINGSDOMEIN

Het beheersingsdomein identificeert de activiteitsgebieden (componenten van het COSO-model) waarop acties voor risicobeheer moeten worden ondernomen. Het gebied waarop de integrale risicobeheersing van toepassing is, is zowel in de sturingsprocessen, operationele processen als de ondersteunende processen.

5.2. BEHEERSINGSCOMPONENTEN

Hieronder worden de vijf componenten van organisatiebeheersing besproken zoals ze al dan niet aan bod komen in de GPI 100, aan de hand van de CP3-handleiding van AIG: interne omgeving, risico-inschatting en risicobeheer, beheersingsmaatregelen, informatie- en communicatie en monitoring.

5.2.1. INTERNE OMGEVING

In de GPI 100 wordt meermaals expliciet verwezen naar de hiërarchische organisatiestructuur, bijvoorbeeld door te verwijzen naar de verantwoordelijkheid van de leidinggevende. Er wordt dus teruggevallen op de bestaande structuur voor het implementeren van bepaalde functies en procedures.

Verder is in de omzendbrief geen uitdrukkelijke vermelding van het heersende waarden-en-normensysteem (zoals bv. Community Oriented Policing of de deontologische code), hoewel dit zou kunnen worden verondersteld worden vanuit hun de basiswaarden van alles wat de geïntegreerde politie aanbelangt.

5.2.2. RISICO-INSCHATTING EN RISICOBEEHER

De GPI 100 bevat verschillende aanwijzingen met betrekking tot de identificatie en beoordeling van risico's. Volgende risico's worden aangekaart in de omzendbrief:

- **R1:** De politiemedewerker die slachtoffer werd van geweld moet kunnen rekenen op een individuele begeleiding op verschillende vlakken, doorheen heel het proces van zijn of haar slachtofferschap.
- **R2:** Er moeten preventiemaatregelen genomen worden (zowel naar opleidingen als beschermingsuitrusting) opdat politiemedewerkers voorbereid zijn om op een effectieve manier om te gaan met conflicten en geweld.
- **R3:** Er moet een registratie zijn van elk incident van geweld tegen politie opdat enerzijds de strafrechtsketen kan gevolgd worden voor het handhaven van een nultolerantiebeleid en

anderzijds voor een interne registratie met het oog op beeldvorming en bijsturing van de beheersingscomponenten.

- **R4:** Er zal een nul-opportunitetsseponering gehanteerd worden en bestuurlijke overheden dienen systematisch een burgerlijke partijstelling te doen bij incidenten van geweld waar hun medewerkers slachtoffer van werden.



5.2.3. BEHEERSINGSMATREGELEN

In deze derde fase van risicobeheersing wordt gekeken naar de acties die de geïdentificeerde risico's moeten beheersen. Wij onderscheiden de volgende beheersmaatregelen in de GPI 100:

- **BM1:** Het aanstellen van een 'contactpersoon "feiten van geweld"' in elke HR-dienst die instaat voor verschillende vormen van begeleiding en ondersteuning en die zich de materie rond de voorhanden procedures eigen maakt en up-to-date houdt.
- **BM2:** Bijzondere aandacht besteden aan opleidingen inzake communicatietechnieken van de-escalatie in de basisopleiding of opleidingen geweldbeheersing.
- **BM3:** Leidinggevend zien toe op het correct registreren van incidenten en doen een kwaliteitscontrole van de opgestelde processen-verbaal. De MISI-tool²² wordt gebruiksvriendelijker gemaakt.
- **BM4:** Aanstelling van referentiemagistraten. Justitie zal in principe geen seponeringen doen omwille van opportuniteitsredenen. Voorkeur voor toepassing snelrecht. Uitgesproken straffen worden uitgevoerd.

²² **MISI-tool:** Melding Incidenten Signalement Incidents – tool geïntegreerd in de registratiesystemen ISLP en FEEDIS, specifiek ontworpen om geweldsincidenten tegen politiemensen snel en makkelijk te registreren



Reeds eerder werd aangehaald dat de 'contactpersoon "feiten van geweld"' naast de vier expliciete opdrachten tot begeleiding en ondersteuning, ook het mandaat zou moeten krijgen om de vier andere vormen van bijstand (visueel voorgesteld hierboven rechts van de kader 'contactpersoon') op zich te nemen. Zo wordt het risico afgedekt dat deze overblijvende elementen niet zouden worden opgevolgd.

Het risico op het uitblijven van de burgerlijke partijstelling van de overheid bij geweldsincidenten is in de GPI 100 gedekt wat de federale politie betreft, maar niet wat de lokale politie betreft, en er wordt ook geen beheersingsmaatregel voorgesteld om dit risico af te dekken.

5.2.4. INFORMATIE EN COMMUNICATIE

Informatie- en communicatiesystemen zorgen ervoor dat de verschillende leden van de organisatie in staat worden gesteld om hun verantwoordelijkheden op te nemen en de daarbij horende taken juist en tijdig uit te voeren.

De GPI 100 meldt in de inleiding dat uitgebreide toelichting omtrent de verschillende procedures die van toepassing zijn op het thema ter beschikking staan van alle leden van de politie op Wikipol, waar een pagina gewijd is aan "Geweld tegen personeelsleden van de politie".

Het is hier het vermelden waard dat de omzendbrief zich hier beperkt tot de interne communicatie en dat er zo een kans gemist is om ook extern te communiceren. Naar analogie met de Nederlandse politie²³ zou de Geïntegreerde Politie zelf kunnen communiceren naar de burger toe wat het beleid is bij geweldsincidenten naar politie toe, met het oog op een afschrikkend effect, maar ook op een breder begrip van het fenomeen. Op die manier dekt men minstens een stukje van de blinde vlek af van het integraal beleid rond de aanpak van geweld tegen politie: dat van de geweldpleger.

²³ **Geweld tegen politie en hulpverleners** te raadplegen op <https://www.politie.nl/onderwerpen/geweld-tegen-politie-en-hulpverleners.html>

5.2.5. MONITORING

Het sluitstuk van het risicobeheersingssysteem is de monitoring. Hoewel de verantwoordelijkheden van de commissaris-generaal van de federale politie, de directeurs van federale eenheden of de korpschefs van lokale zones inherent zijn aan de functie, vermeldt de GPI 100 daarnaast ook nog nadrukkelijk enkele andere elementen die een rol spelen in de monitoring:

- De kwaliteitscontrole van de pv's inzake geweldsincidenten tegen politie, ligt bij de leidinggevendenden, conform de COL 10/2017.
- De MISI-tool stelt de organisatie in staat een algemeen beeld te schetsen van incidenten, om indien nodig de aanpak van geweld bij te sturen.
- De gemonitorde cijfers dienen duidelijk en structureel te worden meegedeeld aan de overheden en vakorganisaties. Deze mededeling gebeurt in het kader van het Hoog Overlegcomité.
- Er zal rekening worden gehouden met feedback van personeelsleden over de kwaliteit van de opleiding, met het oog op verbetering van de relevantie ervan.
- De vakorganisaties kunnen de overheid verzoeken om een analyse te maken van geweldssituaties om zo maatregelen te nemen naar de toekomst toe.

De voornaamste vraag die rijst op het microniveau is hoe de functie van 'contactpersoon "feiten van geweld"' zal geëvalueerd worden naar de toekomst toe. In de GPI 100 is wel sprake van een HR-netwerk, maar dit is vooral gericht op het uitwisselen van goede praktijken. Gezien de belangrijke rol deze contactpersoon heeft in het uitvoeren van de omzendbrief, zou een evaluatie met het oog op eventuele bijsturing of optimalisatie meer dan aangewezen zijn.

De grootste vraag die echter opdoemt is hoe de verschillende elementen uit GPI 100 als geheel op macroniveau zullen worden geëvalueerd. Zoals we reeds in hoofdstuk over de inhoudelijke en structurele analyse aanhaalden, ontbreekt er vanuit het perspectief van de derdelijnscontrole²⁴, waaronder AIG valt, een belangrijk sluitstuk om de performantie van de omzendbrief te consolideren. Nergens in de omzendbrief wordt gewag gemaakt van concrete richtlijnen om de werking in zijn geheel te analyseren, te evalueren en bij te sturen. De monitoring-fase binnen de praktijken van risicobeheersing is nochtans niet nieuw en zou *by default* aanwezig moeten zijn in richtlijnen die een concrete werking implementeren, opdat gebreken kunnen gesignaleerd worden en een continue verbetering van het hele proces, waarbij alle schakels van de keten optimaal op elkaar afgestemd worden, kan gegarandeerd worden.

²⁴ **Derdelijnscontrole** of "**three lines model**": Het uitgangspunt van het "Three Lines Model" (van het Institute of Internal Auditors) is dat de eerste lijn verantwoordelijk is voor zijn eigen processen. Daarnaast moet er een functie zijn die de eerste lijn ondersteunt, adviseert, coördineert en ervoor zorgt dat zij haar verantwoordelijkheden voor de organisatiebeheersing daadwerkelijk vervult. Dit is de tweede lijn, samen met de eerste lijn vormt zij het management. Tenslotte is het wenselijk dat er een functie is die controleert of de interactie tussen de eerste en tweede lijn goed functioneert en die een objectief en onafhankelijk oordeel geeft met mogelijkheden voor verbetering. Deze functie is de derde lijn. Het is daarom van belang dat IGIN in het kader van de wettelijke opdrachten kan bijdragen tot de evaluatie en herziening van de respectieve reglementaire teksten en in de toekomst een andere invulling kan geven aan haar toezichhoudende rol. Dit concept van toezicht en controle dient in de toekomst structureel ook te worden uitgewerkt bij de eventuele revisie van de respectieve reglementaire teksten.

6. GPI 100 IN DE PRAKTIJK : TWEE VOORBEELDEN

De hierboven beschreven analyse stelt ons in staat om een grondig inzicht en begrip van de omzendbrief te verwerven. Met deze kennis maken we de brug naar de praktijk.

De Belgische Geïntegreerde Politie is een landschap dat vele vormen en kleuren kent. Zones en directies beschikken over uiteenlopende middelen, visies en contexten die maken dat de vertaling van richtlijnen naar de praktijk soms erg verschillend zijn, zeker wanneer richtlijnen ruimte voor interpretatie laten. Dat zorgt ervoor dat er ongetwijfeld zones of directies zijn die al ruimschoots tegemoet komen aan het vooropgestelde beleid rond geweld tegen politie zoals geformuleerd in de GPI 100, en anderen zullen nog een hele weg af te leggen.

Hierna volgen twee voorbeelden van maatregelen die werden genomen rond het thema door twee zeer verschillende politiezones: de Politiezone Antwerpen, een grootstad, en de Politiezone Gaume, een kleine landelijk zone.

6.1. PZ ANTWERPEN

Politiezone Antwerpen beschikt reeds over een hoge graad van maturiteit wanneer het gaat over het tegemoet komen aan de principes die beschreven worden in de GPI 100. In dit hoofdstuk gaan we kort in op hoe PZA aan de slag gaat met geweld dat tegen haar politieambtenaren wordt gepleegd. We gebruiken dit praktijkvoorbeeld om een aantal *good practices* te belichten.

De voornaamste elementen uit de GPI 100 zijn bij PZ Antwerpen terug te vinden onder de pijler Kwaliteitszorg. Er is een niet-hiërarchische driehoekswerking tussen de juridische dienst, het lokaal stressteam en de coördinator operationele conflicthantering (verder: coördinator OC), die instaan voor de eerste opvang van politieambtenaren die slachtoffer worden, zowel op vlak van psychosociaal welzijn en operationeel/tactische opvolging, als wat het juridische luik betreft. Bijkomend staat de dienst ILP (Intelligence Led Policing) in voor de registratie van incidenten aan de hand van de MISI-tool. Daarnaast is ook dienst HRM geen onbelangrijke speler, die dossiers aanmeldt bij de dienst Kwaliteitszorg wanneer medewerkers een arbeidsongeval rapporteren waarbij een derde betrokken was, voor opvolging.

Er wordt aanklappend gewerkt in die zin dat slachtoffers van geweld met een arbeidsongeval sowieso proactief gecontacteerd worden door de coördinator, die hun namen krijgt van HRM zodra het arbeidsongeval werd geregistreerd. Men kan er dus van uit gaan dat de meesten hun weg vinden naar de begeleiding eens ze slachtoffer zijn geworden. Afhankelijk van de specifieke noden van de getroffen medewerker, zal de ene een begeleiding krijgen bij wie de nadruk op het juridisch ondersteunen ligt, en de andere meer psychosociaal begeleid worden.

De coördinator OC legt het eerste contact en zal verkennen waar de noden van het slachtoffer liggen. Hij zorgt voor een warme doorverwijzing bij nood aan psychosociale of juridische ondersteuning en neemt zelf het operationeel/tactische luik voor zich. Wat dat laatste betreft staat de coördinator OC

ook nauw in contact met de dienst geweldbeheersing, om enerzijds te voorzien in bijkomende individuele begeleiding voor de collega, en anderzijds om input te geven wat de noden rond de opleidingen GPI 48 betreft (daarmee tegemoet komend aan het preventieve luik van de aanpak van geweld tegen politie).

Het lokaal stressteam staat in voor alles wat het mentaal welzijn van de medewerker die slachtoffer werd aangaat. In eerste instantie is er een stuk psycho-educatie (i.e. het duiden van de gevoelens die iemand ervaart na slachtofferschap, wat te verwachten is, welke reacties 'normaal' zijn, ...), maar er kan ook op korte of zelfs langere termijn *in house* therapeutische begeleiding worden aangeboden, die vanzelfsprekend vertrouwelijk, en, niet onbelangrijk, kosteloos is.

De juridische dienst ondersteunt de medewerkers in heel het juridische luik: de klacht, de (individuele) burgerlijke partijstelling, de opvolging van de procedure voor de rechtbank, de geleden schade. Idealiter zouden zij de slachtoffers ook willen begeleiden in de rechtbank zelf, maar dit blijkt praktisch niet altijd haalbaar te zijn.

6.2. ZP GAUME

In de ZP Gaume²⁵ (gelegen in de provincie Luxemburg) vinden we, net als in PZ Antwerpen, een driehoeksstructuur van de betrokken diensten bij de ondersteuning van personeelsleden die het slachtoffer zijn van geweld. Deze diensten zijn: de personeelsdienst, de directie operaties en de dienst slachtofferbejegening.

De directeur Personeel en Logistiek speelt een belangrijke rol in GPI 100 als contactpersoon voor "gewelddaden". In die hoedanigheid is die verantwoordelijk voor het begeleiden, oriënteren en ondersteunen van het slachtoffer en zijn familie doorheen de verschillende procedures, zowel strafrechtelijk, burgerlijk, administratief en/of financieel. De personeelsverantwoordelijke is ook verantwoordelijk voor het onderhouden van contacten tijdens de afwezigheid van het slachtoffer, indien deze dit wenst.

De directie operaties speelt ook een belangrijke rol in het incidentenbeheer en het bieden van ondersteuning na geweldsincidenten tegen personeelsleden. De ZP Gaume vertrouwt de DirOps namelijk het verzamelen en verspreiden van incidentenrapporten²⁶ toe, het integreren van deze incidenten bij het uitvoeren van risicoanalyses en het begeleiden van het GPI 48-trainingsprogramma. Naast deze algemene verantwoordelijkheden is de DirOps (of OBP van wacht) ook verantwoordelijk voor het bieden van eerstelijns psychologische en administratieve ondersteuning door slachtofferbejegening in te zetten of, bij afwezigheid, een andere dienst zoals het Stressteam.

Slachtofferbejegening speelt natuurlijk een sleutelrol in de psychosociale ondersteuning van politionele slachtoffers. Deze ondersteuning moet, indien nodig, worden aangeboden voordat onderzoeksdaaden worden gesteld.

²⁵ Cf. interne dienstnota van de ZP Gaume dd. 24 maart 2023 met de referentie NI 600006/2023.

²⁶ Cf. procedure beschreven in punt IV van de GPI 62.

De dienstnota van de ZP Gaume vermeldt ook alle documenten die moeten worden ingevuld, door wie ze moeten worden ingevuld en door wie ze moeten worden gevalideerd en gecontroleerd. Het justitiële aspect is gedetailleerd uitgewerkt en benadrukt niet alleen het type rapport dat moet worden opgesteld, maar ook de codering van gegevens die in MISI moeten worden ingevoerd, de kwaliteitscontrole van rapporten en de aanwijzing van de afdeling die verantwoordelijk is voor het beheer van de hoorzitting van de verdachte en de follow-up van de zaak.

6.3. GOOD PRACTICES

De AIG is er zich natuurlijk terdege van bewust dat niet elk korps een beleid kan voeren naar het voorbeeld van Politie Antwerpen, waar een omvangrijk korps dat op grote schaal aan bedrijfsvoering doet kan instaan voor een doorgedreven specialisatie die zorgt voor een brede en grondige opvolging van medewerkers.

Het is echter interessant om deze werking als een bron van inspiratie te beschouwen. De aanklappende werking van de coördinator OC en de voortdurende terugkoppeling naar de opleidingen geweldbeheersing springen in het oog als goede praktijken die relatief eenvoudig vertaalbaar zijn naar de rest van het politielandschap. De synergetische werking van enerzijds het triumviraat van de juridische dienst, het stressteam en de coördinator OC en anderzijds de wisselwerking met HR zijn de lokale vertaling van wat in de GPI 100 beschreven wordt als de 'contactpersoon "feiten van geweld"'. Opnieuw: niet elke zone of directie beschikt over de middelen of het personeel om al deze functionaliteiten in verschillende functies of diensten te gieten maar de lokale vertaling ervan schept mogelijkheden die een strakke opvolging kunnen garanderen. De keerzijde van deze manier van werken is dat de werkwijze, afhankelijk van zone of directie, erg verschillend kan zijn.

Bovendien toont de werking van de ZP Gaume, waar iets meer dan honderd mensen tewerkgesteld zijn, aan dat ook een kleine politiezone in staat is om een werking te voorzien die voorziet in een degelijke opvolging van haar medewerkers die slachtoffer worden van geweld. Ook deze werking kan inspireren.

7. GEWELD TEGEN EN DOOR POLITIE – COMMUNICERENDE VATEN?

Terwijl politie signaleert dat de uitvoering van haar taken bemoeilijkt wordt door toegenomen geweld, zowel verbaal als fysiek, van de burger, wordt tegelijkertijd een hevig debat gevoerd over het gebruik van *dwang* door politie. Het is een thema dat niet alleen in België leeft, maar ook in onze buurlanden, getuige daarvan de recente onrust in Frankrijk naar aanleiding van het overlijden van een minderjarige door politieoptreden.

Men kan er dus niet om heen dat een samenleving waarin de noodkreet van de veiligheidsberoepen steeds luider weerklinkt om meer respect en bovenal veiliger werken, tegelijk geteisterd wordt door een publieke bezorgdheid over het gebruik van disproportioneel gebruik van dwang door de politie, met soms akelige gevolgen voor de burger. De ongemakkelijke vraag die moet gesteld worden, is of deze twee maatschappelijke tendensen aan elkaar gelinkt kunnen worden. En zo ja, hoe deze verbintenis kan helpen tot het terugdringen van beide fenomenen.

Het zou vanzelfsprekend moeten zijn om deze maatschappelijke tendensen te kwantificeren, waarbij we jaarcijfers, liefst nog opgesplitst volgens minutieuze onderverdelingen, naast elkaar leggen en kunnen analyseren. Helaas schuilt daar nog een veel ongemakkelijkere waarheid: het cijfermateriaal is te versnipperd en ontoereikend om dergelijke analyse te kunnen maken²⁷. Het blijkt bijzonder moeilijk te zijn om betrouwbaar en vooral volledig cijfermateriaal te bekomen over beide thema's. De beeldvorming blijft uit en daardoor ook het vertrekpunt om een degelijke aanpak te onderbouwen en richting te geven. Zonder degelijk cijfermateriaal wordt een beleid gestuurd door emoties, terwijl beide problematieken nood hebben aan een neutrale, genuanceerde visie.

Geweld *door* en *tegen* politie kent nog meer raakvlakken. Ook qua definitie en kwalificatie blijkt het voor beide thema's moeilijk te zijn. Zoals hierboven reeds aangehaald slaagt zelfs de GPI 100 er niet in om een waterdichte definitie te formuleren voor wat nu juist wel en niet onder de noemer van 'geweld tegen politie' valt, maar ook 'ongeoorloofd politiegeweld' blijkt complexer te definiëren dan het op het eerste zicht lijkt. Pas na grondig onderzoek en analyse kan een bevoegde instantie namelijk ten gronde uitspraak doen of er sprake is van gebruik van geweld door politie dat niet voldoet aan de voorwaarden gestipuleerd in artikel 37²⁸ van de Wet op het Politieambt. Die 'vertraging' tussen het plaatsvinden van het geweld en de ware aard ervan heeft dus ook implicaties voor het bekomen van

²⁷ Zie aanbevelingen in de verslagen :

- Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, Assistance spéciale au sein de la police locale. Regard rétrospectif 2020 et défis de l'Assistance Spéciale, janvier 2022, pp. 10-11 et 25-26 (enkel beschikbaar in het Frans).
- Algemene Inspectie van de federale politie en de lokale politie, GPI 62 betreffende de bewapening van de geïntegreerde politie - Een overzicht van de laatste inspectiejaar, juli 2022, p. 28.
- Algemene Inspectie van de federale politie en de lokale politie, Evaluatie van de bijzondere bijstand (GPI 81) 2021, vanuit het perspectief van risicobeheersing, pp. 47-50.

²⁸ Art. 37 van de Wet op het politieambt van 5 augustus 1992, M.B. van 22 december 1992: « Bij het vervullen van zijn opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie kan elk lid van het operationeel kader, rekening houdend met de risico's die zulks meebrengt, geweld gebruiken om een wettig doel na te streven dat niet op een andere wijze kan worden bereikt. Elk gebruik van geweld moet redelijk zijn en in verhouding tot het nagestreefde doel. Aan elk gebruik van geweld gaat een waarschuwing vooraf, tenzij dit gebruik daardoor onwerkzaam zou worden. »

correct cijfermateriaal. Hetzelfde gaat op voor geweld *tegen* politie, waarbij een eerste triage in principe gebeurt door de politiemedewerker in kwestie die, door de subjectieve ervaringscomponent van het thema, zelf lijkt te kunnen bepalen waar de drempel ligt van wat aanvaardbaar is.

Om dit te illustreren, zullen we achtereenvolgens kijken naar de polarisatie tussen de politie en het publiek en de legitimiteit van het politieapparaat. Vervolgens zullen we kijken naar het (onrechtmatige) geweld dat door de politie wordt gepleegd en de moeilijkheid om effectief toezicht te houden op zowel het rechtmatige, redelijke en proportionele gebruik van geweld (melding van incidenten) als het onrechtmatige, onredelijke of disproportionele gebruik van geweld (klachten tegen de politie).

7.1. POLARISATIE EN LEGITIMITEIT VAN DE POLITIE

7.1.1. POLARISATIE

Om geweld tegen en door de politie beter te begrijpen, moet rekening worden gehouden met de maatschappelijke context waarin dit geweld plaatsvindt. De groeiende polarisatie tussen politie en burgers is een complex fenomeen dat de landsgrenzen overschrijdt en vaak een weerspiegeling is van diepere spanningen in de samenleving. Dit conflict uit zich in toenemende wrijving tussen de politie en de leden van de gemeenschap die ze dienen en beschermen. Er ontstaat een kloof tussen de politie en de burgers en de afwijzing van het gezag van de politie door sommige burgers kan worden geïnterpreteerd *"als een meer fundamentele verslechtering van de maatschappelijke verhoudingen en van de erkenning van de beginselen van de rechtsstaat zelf"*²⁹.

De polarisatie tussen politie en burgers is geworteld in de geschiedenis en in de structurele ongelijkheden die in veel samenlevingen blijven bestaan, maar ook in een dalend vertrouwen in de instellingen waarvan de politie wordt gezien als de gewapende vleugel. De koloniale erfenis, slavernij en rassenscheiding hebben diepe sporen nagelaten. In sommige gemeenschappen heeft dit geleid tot wantrouwen tegenover instellingen, waaronder de politie. Sociaaleconomische verschillen, beperkte toegang tot onderwijs, kansarmoede en etnisch profileren hebben het gevoel van onrechtvaardigheid en wrok jegens de politie versterkt.

Door de opkomst van sociale media en de snelle verspreiding van informatie komen veel incidenten waarbij de politie betrokken is onder de aandacht van het publiek, zelfs over de grenzen heen. Virale video's van gespannen interacties tussen politie en burgers online wekken vaak de verontwaardiging van het publiek op en versterken de al bestaande polarisatie.

²⁹ S. Smeets, C ; Tange, « Les discours des syndicats policiers face aux violences », *La Revue Nouvelle*, vol. 5, n° 5, 2021, p. 68.

De invloed van de politiecultuur en het zogenaamde 'politiewezen' (zie verder), zoals bestudeerd in de menswetenschappen, helpt ons ook om iets beter te begrijpen hoe polarisatie niet alleen werkt in de richting burger/politie, maar ook in de richting politie/burger.

Skolnick³⁰, een Angelsaksische socioloog, definieert het bestaan van een politiecultuur (en subculturen) als gevolg van de internalisering en/of versterking van een reeks kenmerken na een proces van politiesocialisatie³¹. Kortom, je wordt niet geboren als politieagent, je wordt het en als onderdeel van dit proces integreert de (toekomstige) politieagent een reeks houdingen, waarden en verwachtingen, waaronder die met betrekking tot de plaats van de politie in de samenleving en hun relatie met anderen. Tot de culturele kenmerken die worden vastgesteld door onderzoekers die deze theorie aanhangen, behoren achterdocht in relaties met anderen en het sociale isolement van de politieagent, wat leidt tot kloofvorming en dus polarisatie³². Anders gezegd: een zij (de burgers) versus wij (de politie).

Dominique Monjardet, een pionier van het sociologisch onderzoek naar de politie in Frankrijk, is genuanceerder over het gegeven van de politiecultuur (gedefinieerd als een geheel van gemeenschappelijke kenmerken die eigen worden gemaakt tijdens het proces van professionele socialisatie) en geeft de voorkeur aan de term 'la condition policière'³³, vrij vertaald 'politiewezen', gedreven door een geheel van houdingen, waarden en praktijken die worden opgelegd aan politieagenten rond de belangrijkste elementen van hun relatie tot de wet en tot anderen (de burger)³⁴. Feit blijft echter dat dit 'politiewezen', dat wordt gekenmerkt door een maatschappelijk lot dat wordt opgelegd, gebaseerd is op verschillende dimensies, waaronder "waakzaamheid (van het publiek) ten opzichte van de politieambtenaar"³⁵. Politieambtenaren zullen dit ervaren als een permanente argwaan en wantrouwen, wat ook tot gevolg zal hebben dat de polarisatie met burgers wordt versterkt.

Polarisatie tussen politie en burgers lijkt daarom diep geworteld in een complex web van historische, maatschappelijke, institutionele, culturele en politieke factoren. Om het vertrouwen te herstellen en polarisatie te verminderen zijn systemische hervormingen nodig, moeten de politiepraktijken opnieuw worden beoordeeld en moet het afleggen van verantwoording worden bevorderd. Politieke

³⁰ Zie J.H. Skolnick, *Justice without a trial: law enforcement in democratic society*, New York, 1965, chap. 3.

³¹ Dit socialisatieproces van de politie bestaat uit verschillende fasen, zoals rekrutering, intrede in de academie, examens en stages, eerste contact met het publiek, eerste gebruik van geweld, eerste bijstand aan collega's, enz.): zie J. Van Maanen, "Comment devient-on policier ?", in J.-P. Brodeur, D. Monjardet (sld.), *Connaître la police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne*, Paris, La documentation française, 2003, pp. 129-158; speciale uitgave van het tijdschrift *Déviance et Société*, vol. 35, 2011 gewijd aan de professionele socialisatie van politieagenten.

³² B. Bowling, J. Foster, « Policing and the police », in M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner, Eds, *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press, 2002, 3ème édition, pp. 980-1033.

³³ 'La condition policière' is een Frans sociologisch begrip dat zich niet zo eenvoudig naar het Nederlands laat vertalen. Het kent een analogie met 'la condition ouvrière', dat zich al even moeilijk laat vertalen, maar verwijst naar het sociale lot van de arbeidersklasse of het proletariaat. 'La condition policière' omvat de politie-identiteit die is gebaseerd op een gemeenschappelijk lot en die wordt gevoeld in het verschil met de ander.

³⁴ D. Monjardet, « La culture professionnelle des policiers », *Revue française de sociologie*, Jul-Sep 1994, vol. 35, n° 3, Police, ordre et sécurité, pp. 408-409.

³⁵ D. Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 186 et sv.

betrokkenheid bij het bevorderen van een cultuur van transparantie, luisteren en verantwoording afleggen is ook cruciaal om deze verdeeldheid te overwinnen.

7.1.2. LEGITIMITEIT

« In democratische samenlevingen hangt de kwaliteit van het politiewerk af van de instemming van de burgers en de aanvaarding van de legitimiteit van de politie. Zoals gebeurtenissen over de hele wereld in 2020 duidelijk hebben aangetoond, kunnen deze instemming en legitimiteit worden uitgehold wanneer het gebruik van geweld als onnodig of buitensporig wordt ervaren. »³⁶

Alle vormen van dwang die door de politie worden gebruikt, worden in vraag gesteld door middel van zowel traditionele reacties, zoals demonstraties en persconferenties, als digitale reacties, zoals debatten op sociale media, het creëren van speciale websites en oproepen van burgers om de politie te controleren. De inzet is duidelijk filosofisch en politiek in een wereld die steeds meer gepolariseerd raakt rond kwesties die door de media van uiterst links tot uiterst rechts worden uitgebuit. Dit werpt de vraag op naar het vertrouwen van het publiek in de politie.

« Het verzamelen, registreren en publiceren van gegevens over het gebruik van geweld is een fundamentele stap in het waarborgen van de verantwoordingsplicht van de politie in het kader van de rechtsstaat. Politiediensten moeten stappen ondernemen om systematische procedures op te stellen voor het monitoren van het gebruik van geweld, om de kwaliteit en relevantie van de verzamelde informatie te waarborgen, om deze informatie breed beschikbaar te maken en om te leren van ervaringen uit het verleden. »³⁷

In dit maatschappelijk debat moet de publieke opinie, bij gebrek aan proactieve objectivering door de politie zelf (zoals informatie over identiteitscontroles, arrestaties, het gebruik van dwangmiddelen, handboeien of het gebruik van traangas) putten uit andere bronnen om de feiten van de samenleving te begrijpen. Verschillende media, academische en burgerinitiatieven verschaffen informatie op dit gebied.³⁸

Elk van deze bronnen selecteert en definieert het politietoetreden eenzijdig en benadrukt verschillende gevoeligheden. Door elementen van het politiewerk op hun eigen manier in te kleden, construeren ze een narratief zonder de confrontatie aan te gaan met een objectief verslag van de diensten in kwestie. De politie doet vervolgens haar uiterste best om de communicatiegaten te dichten en probeert vooral

³⁶ B. Rappert, et al. Force létale et responsabilité de la police : Monitoring des décès en Europe de l'Ouest, 2020, p.10.

³⁷ Ibid.

³⁸ Bijvoorbeeld : l'Observatoire des violences policières en Belgique (www.obspol.be), Police Watch – Observatiepunt politiegeweld (www.policewatch.be), Liga voor Mensenrechten (www.mensenrechten.be), Bastamag (bastamag.net/webdocs/police/) en Niet normaal - Stop Ethnic Profiling (www.stopethnicprofiling.be)

het publiek ervan te overtuigen dat ze nog steeds het vertrouwen waard is dat ze moet genieten om haar legitimiteit te garanderen.

7.2. (ONWETTIG) POLITIEGEWELD

In dit deel gaan we in op de moeilijkheid om toezicht te houden op (klachten over) het gebruik van onrechtmatig, onwettig of ongeoorloofd geweld door de politie. Hiervoor kijken we eerder naar de sociologische component van het probleem dan naar de "technische" dimensies ervan.

7.2.1. SOCIOLOGISCHE COMPONENT

Eerst en vooral is het interessant om op te merken dat een groot aantal sociologen die de politie-instelling hebben bestudeerd, haar definiëren in termen van haar vermogen om geweld te gebruiken³⁹, wat haar de macht of symbolische autoriteit geeft om een onverwachte situatie snel op te lossen of onder controle te krijgen, zonder dat ze daarvoor hoeft te lijden of zich aan welke tegenstand dan ook hoeft te onderwerpen⁴⁰.

Hoe politieambtenaren op het terrein omgaan met dit soort gebeurtenissen kent een aanzienlijke hoge mate van autonomie die *"het gevolg is van het feit dat, afgezien van een klein deel van de geprogrammeerde routinetaken, het grootste deel van de politieactiviteit bestaat uit het dringend optreden bij gebeurtenissen die dus gekenmerkt worden door onvoorspelbaarheid en eigenheid. Hoewel de regels voor het omgaan met gebeurtenissen bijzonder talrijk zijn in de politie-instelling, betekent de drievoudige dimensie van urgentie, onvoorspelbaarheid en singulariteit dat deze regels niet in alle omstandigheden de details van het te volgen gedrag en de te gebruiken werkmethoden kunnen dicteren"*⁴¹.

Dit betekent natuurlijk niet dat de voorwaarden voor het gebruik van geweld door de politie niet bij wet moeten worden vastgelegd. Een te beperkende of te precieze wetgeving kan echter geen rekening houden met het oneindige aantal gebeurtenissen waarmee politieagenten te maken krijgen. Bijgevolg zou de wetgever, door uit te gaan van het nobele principe dat hij de mensenrechten wil (over)beschermen, in werkelijkheid de politie alleen maar opsluiten door te verhinderen dat haar leden hun werk kunnen doen, door systematisch de vraag te stellen of een bepaalde situatie het gebruik van dwang toelaat en zo ja onder welke voorwaarden.

Daarom hebben de mandaten die aan de politie worden gegeven, zoals Brodeur aangeeft, de vorm van een grijze cheque⁴². Dit concept betekent dat de wetgever, nadat hij wetten heeft gemaakt, volgens de metafoor een cheque heeft uitgeschreven. Hij kan dus niet verantwoordelijk worden gesteld voor het niet reguleren van praktijken (in dit geval het gebruik van geweld). Het bedrag van de

³⁹ C. Moreau de Bellaing, « Violences illégitimes et publicité de l'action policière », *Politix*, vol. 87, n° 3, 2009, p. 119.

⁴⁰ J.-P. Brodeur, « Le travail d'Egon Bittner : une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée », *Déviance et société*, 2001, vol. 25, n°3, p. 312.

⁴¹ D. Monjardet, « La culture professionnelle des policiers », *op. cit.*, p. 394.

⁴² J.-P. Brodeur, « La police, mythes et réalité », *Criminologie*, vol. 17, n°1, 1984, p. 33.

cheque (de inhoud van de rechtsgrondslag) is echter voldoende onnauwkeurig om de politie in staat te stellen haar taken uit te voeren ongeacht de omstandigheden waarmee haar leden worden geconfronteerd⁴³.

Als we artikel 37 van de WPA erbij nemen hetwelk spreekt over het legitieme gebruik van geweld door de politie, dan komt dit tot uiting in het gebruik van algemene en interpreteerbare termen die we hieronder zullen belichten:

« Bij het vervullen van zijn opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie kan [elk lid van het operationeel kader], rekening houdend met de risico's die zulks meebrengt, geweld gebruiken om een wettig doel na te streven dat niet op een andere wijze kan worden bereikt.

Elk gebruik van geweld moet redelijk zijn en in verhouding tot het nagestreefde doel.

Aan elk gebruik van geweld gaat een waarschuwing vooraf, tenzij dit gebruik daardoor onwerkzaam zou worden. »

Het is duidelijk dat het onmogelijk is om de mensenrechten in alle omstandigheden volledig te beschermen en tegelijkertijd de politie in staat te stellen haar werk te doen met behoud van een vorm van efficiëntie en veiligheid voor haar leden. Wat we met deze sociologische benadering hebben willen aantonen, is dat de onontkoombare manier waarop bepaalde wetteksten zijn opgesteld, waaronder de tekst die het gebruik van geweld regelt, door zijn vage bewoordingen het bewijs van misbruik of onrechtmatig gebruik in bepaalde gevallen kan bemoeilijken.

7.2.2. MONITORING VAN KLACHTEN BIJ DE POLITIE OVER GEWELD

Het wettelijk kader voor de toezichtsorganen bepaalt de informatiestroom met betrekking tot het beheer van klachten tussen de politiediensten en de toezichthoudende organen enerzijds en tussen de toezichthoudende organen onderling anderzijds.

Een risicogebaseerde aanpak van het klachtenbeheer bij de politie is gebaseerd op bepaalde principes. Is de procedure goed ontworpen en wordt ze goed toegepast door de betrokkenen? Kunnen we ons uitspreken over de vraag of de volgende doelstellingen redelijkerwijs zijn bereikt: a) zijn de risicobeheersystemen van de organisatie (opleiding en passende operationele richtlijnen) en b) de mogelijkheid om duidelijk te rapporteren aan de autoriteiten en het publiek over politiegeweld en geweld tegen de politie in orde?

In tegenstelling tot de melding van incidenten, zoals bepaald in de omzendbrief GPI 62⁴⁴, die begint als gevolg van een actie van een lid van de politieorganisatie, begint de informatiestroom met betrekking tot het beheer van klachten tegen politiediensten op initiatief van een persoon die beweert het slachtoffer te zijn van een al dan niet terecht door de politie gepleegde handeling. Verschillende factoren dragen bij tot de complexiteit van de procedure: het bestaan van verschillende

⁴³ Brodeur benoemt in zijn theorie het feit dat de onnauwkeurigheid van deze cheque de autoriteiten altijd in staat stelt om te ontkennen wat ze eigenlijk heeft goedgekeurd, maar dit is niet het punt dat wij hier willen maken.

⁴⁴ GPI 62 van 14 februari 2008 met betrekking tot de bewapening van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus.

kanalen/stromen, de veelheid aan actoren, niet-uniforme richtlijnen van het beleid op beide niveaus van de GPI en het ontbreken van een geïntegreerde, krachtige IT-tool om de procedure te ondersteunen.

DE INFORMATIESTROOM VAN KLACHTEN OVER POLITIEGEWELD

Iedereen die gewelddaden van de politie wil melden, kan dat doen via verschillende kanalen. Men kan een klacht indienen bij een politiedienst, bij het parket of de onderzoeksrechter, schrijven naar het hoofd van de betrokken politiedienst, contact opnemen met het Comité P of de AIG. Deze veelheid aan middelen kan een tweeledig probleem creëren. Het eerste is dat de burger in verwarring raakt en niet weet wie hij het beste kan contacteren, en het tweede is dat de burger verschillende kanalen gebruikt om over dezelfde zaak te klagen.

De gezamenlijke databank (Comité P en AIG) genaamd KLFP bevat alle informatie met betrekking tot klachten en aangiften die zijn geregistreerd. Het doel van een dergelijke databank is om een globaal overzicht te hebben van alle klachten en aangiften tegen de politiediensten en om informatie hierover te kunnen uitwisselen.

Maar hoewel leden van de GPI de AIG en het Comité P moeten informeren over ontvangen klachten en aangiften, zijn ze niet verplicht om KLFP hiervoor te gebruiken. Uit regelmatige contacten met verschillende politiediensten blijkt dat veel van hen KLFP niet gebruiken. Als belangrijkste argument wordt aangevoerd dat de applicatie "niet gebruiksvriendelijk" is. Het is dan ook aan de toezichthoudende instanties om de uitdaging aan te gaan om deze database te verbeteren en te optimaliseren. Gezien de afwezigheid van enige verplichting om KLFP te voeden, lijkt het erop dat het oorspronkelijke doel van bij de oprichting niet bereikt wordt. De AIG is daarom van mening dat er een nieuw systeem nodig is waarin het verplicht is om klachten te registreren voor de hele GPI.

Het Comité P, dat KLFP beheert, is de enige instantie die kan bepalen of de databank al dan niet alle klachten en aangiften tegen de politiediensten bevat. Uit hun jaarverslag van 2020 blijkt dat het, ondanks de wettelijke verplichting om informatie te verstrekken, niet over betrouwbare cijfers beschikt omdat een groot deel van de gegevens niet wordt doorgegeven.

ANALYSE VAN ONRECHTMATIG POLITIEGEWELD

Een van de redenen waarom het op dit moment onmogelijk is om een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van incidenten van onrechtmatig politiegeweld uit te voeren, is het ontbreken van een duidelijke definitie van wat onder "geweld" wordt verstaan.

Deze definitie bepaalt de manier waarop ieder van ons het fenomeen begrijpt en de acties van elke actor beoordeelt. De **wettelijke definitie** is uiteraard essentieel voor politieambtenaren. Ze wordt echter genuanceerd door de **sociologische definitie** die de perceptie van de bevolking in het algemeen en de burgermaatschappij in het bijzonder zal bepalen over de manier waarop de politie haar acties rechtvaardigt en verantwoordt.

Bovendien kan het begrip in een meertalig land van taal tot taal verschillen en een bron van verwarring zijn. In het Frans maakt men bijvoorbeeld een onderscheid tussen “l’usage de la **force**” en “l’usage de la **violence**”, waar in het Nederlands voor allebei de term “**geweld**” zou passen. Er bestaat dus een woord in het Nederlands dat overeenkomt met twee woorden in het Frans die een vergelijkbare betekenis hebben, maar met een belangrijke nuance, namelijk de onwettige aard die geassocieerd wordt met het begrip “violence”. Het is daarom ingewikkeld om te weten waar we het over hebben als we de term “geweld” gebruiken.

Een definitie die gedeeld en gedragen wordt door alle belanghebbenden van het begrip geweld en politiegeweld (of *violence* en *violence policière*) is essentieel om een overzicht te krijgen van de incidentmeldingen en het klachtenbeheer. Het bepaalt de informatie die de toezichtsorganen zoeken en de manier waarop ze die informatie verwerken en analyseren en er vaststellingen en aanbevelingen uit afleiden.

De verschillende parlementaire vragen over onrechtmatig politiegeweld leiden vaak tot gedeeltelijke antwoorden omdat de analyses, bij gebrek aan een precieze definitie, gebaseerd zijn op dossiers met de parketcode 43, namelijk de parketcode die wordt toegekend aan daden van opzettelijke slagen en verwondingen. Andere incidenten die onder geweld zouden kunnen vallen (bedreigingen, willekeurige vrijheidsberoving, ...) worden dus de facto uitgesloten. Bovendien, als een politiekantoor een klacht van een burger tegen een politieagent akteert, kan de aangifte worden geclassificeerd als een proces-verbaal van inlichtingen en vervolgens niet verschijnen in zoekopdrachten naar slagen en verwondingen. Hetzelfde geldt wanneer meerdere incidenten in dezelfde aangifte worden opgenomen. Het globale beeld van het fenomeen onrechtmatig politiegeweld is daarom momenteel onbetrouwbaar.

VERBETERPUNTEN

Om een meer transparante en kwalitatief betere dienstverlening aan de burgers te garanderen, heeft de AIG in 2021 aanbevolen om één enkel portaal voor klachten te creëren en om de administratieve klachtenprocedure duidelijker te maken voor de klager. De AIG beval ook aan om klachten bij wet, of ten minste bij koninklijk besluit, te regelen om het systeem zowel intern als extern onontbeerlijk te maken voor de politiediensten.

Op 21 februari 2022 diende de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsvoorstel in dat één portaal en uniforme klachtenregels invoert voor het indienen van aangiftes en klachten over de politie, gebaseerd op de bevindingen en aanbevelingen van de AIG en het Comité P over het ontoereikend functioneren van het huidige systeem. Dit wetsvoorstel is nog in bespreking⁴⁵. De toekomstige invoering van één meldpunt voor klachten is een belangrijk punt dat wordt gerealiseerd.

⁴⁵ Zie Parlementair Document 55K2517 (*Wetsvoorstel tot invoering van een uniek portaal en uniform klachtenreglement voor het indienen van klachten en aangiften over de politie*) van De Kamer, raadpleegbaar op : [La Chambre des représentants de Belgique](https://www.asbl.be/fr/la-chambre-des-representants-de-belgique).

8. BESLUIT

Zoals blijkt uit dit rapport, is het thema van geweld door en tegen politie een complex gegeven en kent het meerdere parameters die een rol spelen. Daarom lijkt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om naast geweld *tegen* de politie ook het thema (illegaal) geweld *door* de politie aan te halen, ook al focust dit rapport voornamelijk op de analyse van GPI 100.

Wat we kunnen zeggen over GPI 100 is dat deze gericht is op een globaal beleid en verschillende elementen samenbrengt in één omzendbrief. Daarbij concentreert men zich vooral op de risico's en de beheersing ervan. De omzendbrief haalt veel elementen aan, maar blijft algemeen en weinig innoverend. De structuur zou bovendien op natuurlijker wijze kunnen worden opgebouwd, zodat de aanpak van geweld in de verschillende fasen van de geweldpleging helder is.

Het vergt enige moed om te benoemen, maar de GPI 100 laat de lezer enigszins op zijn honger zitten. Hoewel de goede intenties ervan niet in vraag hoeven worden gesteld, rijst de vraag of deze omzendbrief wel al haar opportuniteiten benut heeft.

Dat de GPI 100 gepubliceerd werd kort na het overlijden van een interventie-inspecteur is geen toevallige samenloop van omstandigheden. Hoewel de blauwdruk van deze omzendbrief al in de maak was, getuige daarvan de aankondiging ervan in de beleidsnota van Minister Verlinden, mag het duidelijk zijn dat de publicatie ervan amper twee weken na de gebeurtenissen in Brussel-Noord als een signaal van de overheden mag worden opgevat dat geweld tegen politie ernstig wordt genomen. Deze elementen in achtvingen genomen lijkt de omzendbrief dan ook symbool te staan voor het hart onder de riem aan het politielandschap in tijden waar men naar adem hapt bij snel opeenvolgende incidenten.

Een aanzienlijk deel van de GPI 100 handelt over het inbedden van processen en procedures rond de aanpak van geweld tegen politiemensen en de mate van aanwezigheid van CP3-principes in een eenheid zal mee bepalend zijn voor de vlotheid van deze inbedding. Hoewel er ongetwijfeld politiezones en diensten zijn die reeds over een hoge maturiteitsgraad beschikken wat deze processen betreft is de omzendbrief verschenen ter ondersteuning van vooral die eenheden waar nog veel inspanningen zullen geleverd moeten worden om aan dezelfde normen te voldoen.

Maar dit betreft niet het enige gebied waarin inspanningen moeten worden geleverd. De politie moet veel aandacht besteden aan het proces van professionele socialisatie waaraan nieuwe rekruten worden onderworpen, een proces dat een invloed kan hebben op de polarisatie van de bevolking. De geïntegreerde politie moet ook transparanter zijn als het gaat om geweldsincidenten en het opvolgen van klachten tegen de politie. Op dit moment bieden de bestaande instrumenten, of het nu gaat om ministeriële omzendbrieven, informaticatools of werkprocessen, niet de kwaliteit van de controle die de politie intern moet kunnen realiseren en de verantwoording die het publiek en de autoriteiten mogen verwachten. De AIG heeft hier in eerdere verslagen⁴⁶ al herhaaldelijk op gewezen en zal dit punt blijven benadrukken omdat het de basis vormt van het vertrouwen van het publiek en de controle op de organisatie.

⁴⁶ Zie pg. 22 in dit rapport.