



## **Het solidariteitsmechanisme tussen de politiezones inzake versterkingen voor opdrachten van bestuurlijke politie (MFO-2)**

Synthese van het evaluatieverslag 2023

De dwingende ministeriële richtlijn MFO-2 van 23 november 2017 betreffende het solidariteitsmechanisme (ook wel gehypothekeerde capaciteit of HyCap genoemd) tussen de politiezones op het vlak van versterkingen voor opdrachten van bestuurlijke politie, wijst de Algemene Inspectie van de Lokale Politie en de Federale Politie (AIG) de opvolging toe van alle haar toegestuurde documenten betreffende de "onmogelijkheid tot leveren" van HyCap en duidt haar aan als lid van de permanente werkgroep MFO-2.

Het gebrek aan personeel binnen de directie Audit en Inspectie van de AIG, in combinatie met de noodzaak om zo efficiënt mogelijk op te treden, heeft de AIG ertoe gebracht een algemene evaluatie van de werking van MFO-2 uit te voeren in plaats van zich te beperken tot de analyse van individuele dossiers met betrekking tot de onmogelijkheid om de HyCap (hierna "OLH" genoemd) te leveren. Dit document vat de conclusies van deze evaluatie voor het jaar 2023 samen.

### **1. Inleiding**

Zoals aangekondigd in het in 2023 gepubliceerde evaluatieverslag van de MFO-2, heeft de AIG besloten haar algemene aanpak van het toezicht op de werking van de GPI in het kader van GBOR en haar specifieke aanpak van het solidariteitsmechanisme te wijzigen in termen van versterkingen voor administratieve politieopdrachten.

Daartoe werd de evaluatie van de MFO-2 uitgevoerd vanuit het perspectief van de begrippen organisatiebeheersing en systemische en methodologische benadering van risico's. Deze twee noties dienen dan ook als conceptueel kader voor onze analyse. Het gevolg is dat het solidariteitsmechanisme niet langer wordt geanalyseerd als een geïsoleerd element, maar als een element dat deel uitmaakt van een activiteitsdomein, met name GBOR, waarvan de door de overheid vastgestelde doelstellingen worden bereikt door de optimale werking van de twee componenten van de GPI met respect voor hun beider autonomie. In deze systemische aanpak worden zowel de activiteiten van de federale politie als die van de lokale politie geanalyseerd om de implementatie van het solidariteitsmechanisme zoals gedefinieerd in de MFO-2 te evalueren. Aan de hand van hetzelfde referentiekader zal ons evaluatierapport dit jaar worden opgemaakt.



## 2. Werkgroep MFO-2

De overheid heeft in de MFO-2 een monitoring van het solidariteitsmechanisme gedefinieerd. Dit toezicht wordt uitgeoefend door de werkgroep MFO-2 die over een aanzienlijke autonomie beschikt bij het bepalen van de modaliteiten voor de uitoefening van haar opdrachten en verantwoordelijkheden.

Aangezien de MFO-richtlijnen de kern vormen van de geïntegreerde werking dient een werkgroep die belast is met het verbeteren en evalueren van de implementatie van een MFO op een gestructureerde manier te functioneren met duidelijke operationele procedures die haar in staat stellen verslag uit te brengen over haar evaluatiewerkzaamheden en de draagkracht van haar verbetervoorstellen.

De AIG heeft desalniettemin vastgesteld dat er in voorkomend geval geen agenda wordt verzonden in het kader van de vergaderingen van de werkgroep, hetgeen de deelnemers verhindert de te bespreken onderwerpen en vragen voor te bereiden, wat daarenboven de inname van een standpunt op zijn minst complex maakt en zeker voor de deelnemers die geen mandaat hebben en de stem van hun mandataris moeten "uitdragen". Hetzelfde gaat op voor de samenstelling van de werkgroep die, hoewel duidelijk gedefinieerd in de MFO-2, niet altijd duidelijk blijkt tijdens de vergaderingen.

**In het licht van het bovenstaande beveelt de AIG aan:**

**- dat er een intern reglement wordt opgesteld waarin de werkwijze van de werkgroep wordt vastgelegd.**

## 3. Toepassing van het mechanisme

Naar aanleiding van de ingebruikname van een geautomatiseerd systeem van monitoring van de OLH, in 2022, binnen de AIG werden problemen met de volledigheid en de kwaliteit van deze documenten vastgesteld. Om dit te verhelpen achtte de AIG aanvullende informatie noodzakelijk en na goedkeuring door de minister van Binnenlandse Zaken werd vanaf 1 januari 2023 een nieuwe procedure voor het vervolledigen van de OLH ingevoerd.

Ondanks de uitrol van deze procedure, die de kwaliteit van de OLH zou moeten verbeteren, stelde de AIG tijdens haar monitoring in 2023 vast dat:

- Deze afnamen met 62,5% tussen 2022 (187 OLH) en 2023 (70 OLH);
- Het arrondissement Halle-Vilvoorde vertegenwoordigt op zich al 51,4% van de OLH (36 OLH op 70);



- Een van de zones van het arrondissement Halle-Vilvoorde alleen al is goed voor 25,7% van de IFH (18 IFH op 70);
- Het arrondissement West-Vlaanderen is van 51 IFH in 2022 naar 0 in 2023 gegaan.

Ook al is een daling van het totale aantal OLH positief, toch stelt de AIG vast dat een gedeelte hiervan hen nog steeds zeer laat bereikt, soms tot 6 maanden na de gebeurtenis waarvoor de politiezone de gevraagde ondersteuning niet heeft kunnen bieden. Een ander belangrijk probleem houdt verband met het feit dat de AIG doorheen haar monitoring opnieuw een gebrek aan volledigheid en kwaliteit van de informatie in de OLH heeft vastgesteld. Dit gegeven blijft de monitoring van de OLH en de monitoring van het HyCap-mechanisme en dus de identificatie van problematische situaties op zijn zachtst gezegd bemoeilijken. 18 IFH zouden ook 'verloren' gegaan zijn in 2023 als we kijken naar de 70 ontvangen via DAO en de 88 verkregen na toevoeging van de OLH die elke DirCo in zijn jaarlijkse waarderingsrapport verklaart te hebben ontvangen binnen zijn district.

De AIG had nochtans al in haar vorige verslag de klemtoon gelegd op de beginselen van organisatiebeheersing (interne controle) die specificeren dat het essentieel is dat elke controlelijn (in dit geval PZ, DirCo en DAO) zijn rol opneemt op het gebied van naleving van de procedure, controle van de volledigheid en relevantie van de meegedeelde informatie en indien nodig de OLH terugstuurt naar de vorige actor voor aanvulling van de ontbrekende/on nauwkeurige informatie.

#### **In het licht van het bovenstaande beveelt de AIG aan:**

- dat DAO haar interne proces met betrekking tot het solidariteitsmechanisme evalueert met bijzondere aandacht voor het beheer van de OLH-stroom;
- dat de procedure voor het opstellen, controleren en monitoren van de OLH wordt ondersteund door een digitaal platform dat elk van de belanghebbenden in het mechanisme in staat stelt zijn taken van uitvoering, coördinatie, sturing, monitoring en controle uit te voeren;
- om bij gebrek aan een digitaal platform dat het invullen van de OLH en de validatie in elke fase mogelijk maakt, en zolang bijlage C (OLH) niet wordt gewijzigd in de MFO-2, een canvas op te stellen dat bij bijlage C van de MFO-2 (OLH) moet worden gevoegd om de politiezones en de DirCo's in staat te stellen de informatie te vermelden die hen door de AIG wordt gevraagd;
- en dat DAO ten allen tijde zicht heeft op de planning van de federale eenheden die zij eventueel dient in te schakelen (DAS en CIK) zodat zij haar centrale rol in het HyCap-mechanisme optimaal kan uitoefenen.



## 4. Moeilijkheden van de politiezones

Hoewel de MFO-2 een dwingende richtlijn betreft is dit niet de enige verplichting waaraan politiezones zijn onderworpen. De keuze om HyCap al dan niet te leveren kan dus soms worden gemaakt in relatie tot andere dwingende opdrachten zoals, en de lijst is niet exhaustief, (1) het behoud van de basisfunctionaliteiten waarborgen (en moeten kiezen om dit te doen op basis van minimumquota of op een veilige, optimale en servicegerichte manier), (2) rekening houden met de statutaire bepalingen, (3) rekening houden met het welzijn van het personeel, maar ook (4) rekening houden met de daadwerkelijk beschikbare capaciteit als men de (gedeeltelijke) vrijstellingen in mindering brengt, een capaciteit die soms maakt dat deze ondanks de jaarlijkse herberekening van de prestatielijn niet overeenstemt met het daadwerkelijk beschikbare personeel.

Afgezien van de problemen van bepaalde politiezones stelt de AIG vast dat de federale eenheden, voornamelijk de CIK's, vaak opdrachten uitvoeren ten voordele van of in de plaats van andere federale eenheden. Hierdoor zijn ze niet meer primair bezig met GBOR- opdrachten hetgeen leidt tot een overaanduiding van de lokale politie op het vlak van HyCap en dit niettegenstaande het feit dat de MFO-2 voorziet dat de capaciteit waarover de federale politie beschikt voor de GBOR optimaal moet worden benut om het gebruik van de HyCap zodoende zoveel mogelijk te beperken.

### Bijzondere casus Halle-Vilvoorde

De moeilijkheden die bepaalde zones ondervinden om HyCap te kunnen leveren hebben er voor sommige zones van het arrondissement Halle-Vilvoorde toe geleid dat hun respectievelijke zonale veiligheidsraden hebben besloten dat zij geen HyCaps meer leveren buiten hun arrondissement en Brussel. Hoewel de AIG begrip heeft voor de bezorgdheid van deze zonale veiligheidsraden blijft het een feit dat het niet hun verantwoordelijkheid is om beslissingen te nemen die indruisen tegen de vereisten van een dwingende richtlijn, hetgeen ons door de minister van Binnenlandse Zaken werd bevestigd. We kunnen niet uitsluiten dat – zonder reactie - andere politiezones in het land die ook capaciteitsproblemen ondervinden dezelfde beslissing zullen zien nemen binnen hun zonale veiligheidsraad. Een olievlek-effect zou dan eenvoudigweg de doodsklok luiden voor het solidariteitsmechanisme.

## 5. Opleiding en opleidingsbeheer

De AIG constateert, zoals in haar vorige rapport, dat er sinds 2017-2018 geen Gold Commander training meer werd georganiseerd. De opleiding tot "eskadronscommandant" die in het leven geroepen en georganiseerd had moeten worden, werd uiteindelijk in 2023 niet georganiseerd. De capaciteitsproblemen binnen de cel bestuurlijke politie van ANPA in combinatie met de moeilijkheden om de machten te bekomen die nodig zijn voor de organisatie van Field Training Exercises (FTX) hebben ertoe geleid dat het nu 6 jaar geleden is dat een opleiding plaats vond voor de (hogere) officieren belast met voorbereiding, leiding, coördinatie, beheer en evaluatie van evenementen van niveau 2, 3 of 4 op het gebied van openbare orde.



Met betrekking tot de opleiding GBOR-niveau B stelt de AIG vast dat er in de MFO-2 een ongelijkheid bestaat tussen de opleidingsnormen van CIK en DAS (8 dagen inclusief modules "gespecialiseerde technieken", "reactieve operaties", "arrestaties", "omgaan met ernstig geweld") en de politiezones HyCap B (2 dagen).

Sinds 2017 en de huidige versie van MFO-2 zijn GBOR niveau B-brevetten slechts 2 jaar geldig. Om ervoor te zorgen dat deze ook na deze 2 jaar geldig blijven moeten de personeelsleden deelnemen aan trainingen (en slagen voor de evaluatie voor pelotonscommandant) en ingezet worden bij opdrachten (zonder het minimum aantal te specificeren). Uit de jaarlijkse evaluatierapporten van de DirCo stelt de AIG vast dat niet overal aan de trainingsnormen werd voldaan met betrekking tot het GBOR-niveau B personeel van de politiezones. Dit lijkt daarentegen en globaal gezien wel het geval te zijn voor de CIK's en we hebben geen informatie over de DAS.

De AIG merkt ook op dat het moeilijk is om te weten hoeveel mensen hun GBOR-niveau B-brevetten hebben verloren. Er is immers geen informatie over dit brevet opgenomen in het tabblad "competenties" van het persoonlijk dossier van de personeelsleden en de informatie in de rapporten van de DirCo's maakt het ook niet mogelijk om dit soort informatie te verzamelen. Het is van essentieel belang dat de GPI ten allen tijde, en op nationaal niveau, op de hoogte is van het aantal personeelsleden dat in orde is met het brevet en bijgevolg in staat is om deel te nemen aan opdrachten van het type GBOR-niveau B.

#### **In het licht van het bovenstaande beveelt de AIG aan:**

##### **Specifiek voor het niveau leidinggevende:**

- de effectieve organisatie van de opleidingen 'Gold Commander' en 'eskadronscommandant' zodat de GPI over voldoende (hogere) officieren beschikt die in staat zijn om eskadrons te leiden en de rol van Gold Commander te vervullen. Dit is essentieel het belang kennende van de voorbereidende en tactische fasen in een ordedienst, evenals de noodzaak om te beschikken over een commando dat risico's en incidenten snel kan inschatten en er proportioneel en tijdig op kan reageren.

##### **In het algemeen:**

- dat het beheer van de processen inzake de opleiding en training van het GBOR-niveau B wordt geëvalueerd door de GPI met aandacht voor het toezicht op de naleving van de minimale trainingsnormen en de geldigheid van de GBOR-niveau B-brevetten.



## 6. Consistentie tussen criteria voor inzet en prioritaire inzet

De politiezones HyCap type B hebben zoals hierboven vermeld een lager trainingsniveau dan het CIK en de dienst DAS. Ze zijn ook (afgezien van de enkele zones met een specifieke dienst) minder vaak dan deze federale eenheden betrokken bij opdrachten van het type GBOR-niveau B omdat het niet hun kernactiviteit betreft.

Desondanks constateert de AIG een aanzienlijke en onbegrijpelijke dissonantie binnen de geïntegreerde politie waar het gaat over het bepalen van de inzet van het personeel op het gebied van ordehandhaving in de gevormde eenheden. Dissonantie omdat, als de GPI steeds meer tracht op te schuiven naar een functioneren waarbij de organisatiebeheersing en het beheer van de daaruit voortvloeiende risico's essentieel zijn, zij niet of weinig rekening houdt met risicoanalyses en de verschillende competentie-niveaus waar het gaat over de inzet van personeel in het kader van GBOR-niveau B-opdrachten (exclusief gespecialiseerde steun).

Het probleem ligt niet zozeer bij de GPI dan wel bij de aanwijzingscriteria opgelegd door de MFO-2 en die geen rekening houden met de risicoanalyses of het competentieniveau van de eenheden die kunnen worden ingezet.

De vraag stelt zich – gelet op de feiten - of de basisfunctie 'openbare orde handhaven' geen vak op zich moet zijn, zoals verkeer, opsporing of buurtwerk? Hoewel GBOR-niveau A-opdrachten kunnen worden uitgevoerd door elk personeelslid met een GPI 48-profiel kan hetzelfde niet worden gezegd van GBOR-niveau B-missies waarvoor speciale kwalificaties vereist zijn. Dit niveauverschil tussen CIK en DAS enerzijds en HyCap B-zones anderzijds wordt ook door een aantal DirCo's concreet gehighlight in hun jaarverslag. Criminologische en sociologische studies bevestigen dat politiewerk een beroep van deskundigen is<sup>1</sup> en dat het geheel of gedeeltelijk toevertrouwen van de taken op het gebied van ordehandhaving aan personeel dat niet gewoon is aan het beheer van mensenmassa's, een risico inhoudt van ongepaste reacties en het ongepaste gebruik van minder dodelijke wapens<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Zie o.a. P. BRUNETEAUX, "CAIGville: quand le maintien de l'ordre devenir un métier d'expert", Cultures & Conflits [Online], 09-10, lente-zomer 1993, p. 10. URL: <http://journals.openedition.org/conflits/223>

<sup>2</sup> Ce risque a également été identifié par l'ANPA dans le rapport suivant : OOSTERLINCK F., TEIRLINCK J., Protest en collectief geweld Een verkennend onderzoek naar de limieten van het genegotieerd beheer van de openbare ruimte (GBOR), DRP-ANPA, 2021, p. 31. (non-publié)



## Melden van incidenten tijdens GBOR-opdrachten

Een lezing van de OOP 41 en het gedeelte "melden van incidenten" van de GPI 62 toont dat er een gebrek aan harmonisatie bestaat tussen deze omzendbrieven waar het gaat om het melden van incidenten met wapens en het individuele of collectieve gebruik van geweld in het kader van GBOR-opdrachten. Dit gebrek aan samenhang tussen OOP 41 en GPI 62 vormt dan ook een belangrijke zwakte in het beheer van risico's door de GPI.

### **In het licht van het bovenstaande beveelt de AIG aan:**

- de basisbeginselen van risicobeheersing na te leven door voorrang te geven aan de professionele eenheden voor ordehandhaving (d.w.z. de best getrainde en meest ervaren) bij het organiseren van grote en/of risicovolle evenementen van het GBOR-niveau B;
- de aanwijzingscriteria van MFO-2 te herzien zodat deze uitsluitend gebaseerd zijn op de beginselen van risicobeheersing;
- GPI 62 en OOP 41 aan te passen om te verduidelijken wat moet worden gemeld en wat de modaliteiten hiertoe zijn, en de teksten te harmoniseren met het oog op een betrouwbare opvolging van incidenten;
- de GPI (bv. ANPA, Centrex DGA) te belasten met een studie teneinde het verband tussen het zich voordoen van incidenten in het kader van GBOR-opdrachten en het betrokken type personeel (CIK, DAS, GBOR-niveau B) te bevestigen of te weerleggen.



## 7. Controle van het mechanisme

Om zijn rol als extern controleorgaan, belast met de evaluatie van de controlesystemen die binnen de GPI zijn opgezet, te kunnen vervullen en om niet betrokken te raken bij een mechanisme dat zij dient te controleren:

### **De AIG beveelt aan:**

- dat binnen de CCGPI een afdeling risicobeheersing wordt opgericht die onafhankelijk is van de operationele lijnen die zij controleert (2e lijn), om de taak van toezicht op de OLH over te nemen die thans bij de AIG berust. Op die manier zou de autonomie van de beide niveaus van de geïntegreerde politie behouden blijven en zou de aansturing en het goed bestuur van de geïntegreerde werking, waarvan de MFO-2 deel uitmaakt, gewaarborgd blijven.

→ Dit zou de AIG in staat stellen geen betrokken partij te zijn in het gedeelte van de politiewerking waarop zij toezicht houdt, en dit zou haar in staat stellen haar rol te spelen om de beheerssystemen van de verschillende onderdelen van de GPI te evalueren;

- om de AIG uit de MFO-2 te verwijderen.

→ Het feit dat AIG niet langer deel zou uitmaken van de MFO-2 zou, zoals hierboven vermeld, de AIG niet beletten de taken uit te voeren die haar bij wet zijn toegewezen. Integendeel zou hierdoor de positie van de AIG versterkt worden door het feit dat zij niet langer deel zou uitmaken van een mechanisme dat zij moet controleren. In ondergeschikte orde zou de AIG haar plaats kunnen behouden binnen werkgroep MFO-2 maar dan als een "eenvoudige" waarnemer en niet langer als effectief lid en deelnemer.