

De evolutie van de lokale politie sinds de onafhankelijkheid van België

Na de affaire Dutroux werd in 2001 een grote hervorming van het Belgische politiesysteem doorgevoerd. Er werd gekozen voor een geïntegreerde politiemacht, bestaande uit de federale politie en de lokale politiezones. Door deze geïntegreerde politiestructuur kwamen de oude gemeentepolitie, de rijkswacht en de gerechtelijke politie in hetzelfde korps terecht. Deze hervorming heeft het evenwicht en de dynamiek in de rangorde van het systeem grondig veranderd, en dat terwijl het systeem opmerkelijk stabiel was gebleven sinds het land onafhankelijk werd.

De politie-instellingen hadden te maken met een legitimiteitscrisis die zich niet beperkte tot de affaire Dutroux, maar die al langer gaande was (CCC, Bende van Nijvel ...). Deze hervorming wou een “betere politie” in de samenleving promoten die zo aangepast, effectief, georganiseerd en legitiem mogelijk moest zijn. Wie is de politie? Hoe en waar werkt de politie? En waarom? Deze termen uit het fundamentele debat, dat op het einde van de twintigste eeuw weer belangrijk werd, zijn niet nieuw.

In het midden van de hervorming in 1998-2001 vond een historische discussie plaats over het concept “lokale politie”, een sprekend voorbeeld van hoe lang dit soort vragen onbeantwoord kunnen blijven. Dankzij hun analyses gedurende die tijd, kunnen we de politiemacht vandaag beter begrijpen en uitleggen.

Binnen het begrip “lokale politie” vallen drie verschillende aspecten die geleidelijk zijn samengevoegd: het institutionele aspect heeft te maken met hoe de politie als korps gestructureerd is – in de Belgische politiek verwijst dit als eerste naar de oude gemeentepolitie die in oorsprong onafhankelijk was; het geografische aspect verwijst naar de territoriale bevoegdheid van de politie, die net zo oud is als de overheidsstructuren zelf; het derde aspect is functioneel en heeft te maken met de “politie stijl” of het “politiemodel” dat binnen de samenleving wordt gepromoot. In België is deze buurtpolitieloga (community policing) officieel overgenomen in de hervormingsteksten van 2001. De lokale politie heeft dus een institutionele, praktische en geografische kant.

DE LOKALE POLITIE IN HET HART VAN DE STAAT

In het oude regime in West-Europa werd de publieke veiligheid verzekerd door een lokale gemeentelijke beveiliging met een religieuze component. Deze beveiligingsvorm was grotendeels verankerd in de verschillende grondgebieden, gefragmenteerd op gemeentelijk niveau en bijna uitsluitend gebaseerd op goede reputatie (fama). Het was een resultaat van een sterk verbondenheidsgevoel en van een netwerk van lokale, soms informele, schakels die samenwerkten met de agenten van de regionale autoriteiten. De politiemacht was in oorsprong gelokaliseerd en grotendeels gebaseerd op verschillende en vaak informele regelingen tussen groepen en sociale categorieën (jongeren, vrouwen, ambachtslieden, geestelijken...). Naast het institutionele kader werd de “goede politie” zich bewust van haar functie en haar rechten en plichten die hieruit voortkwamen.

De staatsrevolutie zou dit evenwicht grondig verstoren. Aan het einde van



© Federale Politie - Polimagery - Lavinia Wouters

het oude regime werd de politie geleidelijk een aparte instelling met welbepaalde missies. Tegelijkertijd werden als gevolg van de Verlichting ook ge-centraliseerde staten gevormd. Er volgde een lange periode vol overgangen en revoluties die waren ontstaan na de Oostenrijkse hervormingen en daarna bleven groeien in de Franse (1795-1814) en later Nederlandse (1815-1830) regimes. Hierdoor werden ook de politie-functies diepgaand getransformeerd. Er werd korte metten gemaakt met de instituties uit het oude regime en geleidelijk werd er een uniforme politiemacht geboren die voldoende aandacht had voor rationalisatie, centralisatie en de piramidale hiërarchie.

De politiemacht bestond toen uit de rijkswacht, de burgerlijke gemeentepolitie onder leiding van commissarissen die worden aangesteld en/of gecontroleerd door de centrale autoriteiten, en de politieagenten die toezicht moesten houden op politieke “tegenstanders”. De ervaringen tussen 1780 en 1815 – of tenminste de perceptie en de indrukken die ze achterlieten bij de toekomstige

stige elite van de jonge onafhankelijke natie – vormden voor een groot deel het denkkader voor latere politiebepalingen binnen het Belgische koninkrijk.

DE LIBERALE KEUZES VAN DE REVOLUTIE

In het liberale België van 1830 waren de revolutionairen bang van de buitensporige centralisatie, de politisering en het misbruik van het politieapparaat door een te machtige centrale autoriteit. Het Nationale Congres wilde een “onafhankelijke” en “eervolle” politie die “niet onderworpen was aan acties van de regering” en die geen “ergerlijk spionagemiddel was van de overheid”. Integendeel, de politie moest “beschermend en welwillend toezicht” houden op de samenleving. Het was een systeem dat gebaseerd was op twee belangrijke principes die naar boven kwamen dankzij de Franse en Nederlandse regimes. Op nationaal niveau stond de controle van de publieke macht door het parlement centraal. Daarnaast was er ook de decentralisatie van de open-

bare orde. De verantwoordelijkheid voor de politiemacht lag dus voornamelijk bij de lokale autoriteiten en in het bijzonder bij de burgemeesters. De gemeenten beschikten over politieagenten en de organisatie ervan was hun eigen verantwoordelijkheid. Ze legden hun vertrouwen ook in een andere belangrijke instelling: de burgerwacht. Dat was een burgermilitie – in praktijk waren het voornamelijk burgerlijke en stedelijke milities – die de natie vertegenwoordigde. Aan de ene kant diende ze om het land te verdedigen tegen gevaren van buitenaf, en aan de andere kant hielp ze de vrijheden binnen het land te garanderen.

Het politiesysteem werd ook aangevuld door een rijkswacht: een nationale en militaire macht die politiefuncties uitoefent en lokaal ingezet wordt. De rijkswacht zorgde met name voor de veiligheid van het platteland en de wegen. Naast het leger dat de orde moet beheren in geval van rellen, opruimen of betogingen, omvatte het nationale politiesysteem ook een systeem voor publieke veiligheid dat, hoewel het niet

toegelaten was, handig bleek voor de controle van “vijanden” of “gevaarlijke groepen” die een risico vormden voor de toekomst van de jonge natie: zowel buitenlanders als leden van de Oranje-orde die ijverden voor een terugkeer naar het Koninkrijk der Nederlanden.

EEN DUURZAME STATUS QUO ONDANKS DE ZWARE KRITIEK

In eerste instantie werd het accent op lokale politiezaken gezien als passend bij de liberale eisen van de jonge staat, maar deze unaniem positieve houding zou niet lang standhouden. In een veranderende maatschappij met industriële en sociale revoluties verschenen geleidelijk politieke en sociale kloven die ook invloed hadden op de algemene houding tegenover de politie. Vanaf 1840 werd de kritiek op de lokale politie steeds luider. Dit leidde echter niet tot een belangrijke hervorming.

Ten eerste waren er interne politieke spanningen waardoor ook de spanning tussen lokale autonomie en de overheidsdrang naar centralisatie geleidelijk toenam. De overheden wilden die autonomie beperken om een zo uniform mogelijke veiligheid te bieden ten opzichte van nieuwe “gevaaren” zoals de opkomst van de arbeidersklasse of de ontwikkeling van (inter)nationale mobiliteit. In de loop van de negentiende

eeuw volgden verschillende conflicten tussen liberale burgemeesters en katholieke regeringen in verschillende stedelijke centra van het land. De twintigste eeuw werd gekenmerkt door de angst voor de macht van de socialistische en later, tijdens het interbellum, communistische burgemeesters. Deze lokaal verkozen ambtenaren gingen laks om met de politieke en sociale onrust en stelden zich toegeeflijk op bij demonstraties en stakingen. De lokale politie stond onder hun bevel en betaalde grotendeels de prijs van deze angst. Als reactie hierop zorgde de overheid voor een geleidelijke versterking van de rijkswacht die werd gezien als een nationaal orgaan dat expertise en professionaliteit uitstraalde.

Ten tweede kwamen de politieke spanningen rond de lokale politie ook voort uit de perceptie dat er misbruik werd gemaakt van politiefuncties, met name voor verkiezingen of politieke doelen. De band tussen politieagenten, burgemeesters en lokale gemeenschappen was verre van een garantie voor gelijkheid of respect voor individuele vrijheden. Dit leidde volgens tegenstanders van dit systeem tot een gevaarlijke situatie voor zowel de openbare orde als voor de rechtsbeginselen van de burgers. De meest schadelijke gevolgen ervan waren ineffectiviteit, vriendjespolitiek en misbruik van de publieke macht. Ook het parlement merkte dit op en zei in 1865 dat “lokale politieagen-

ten moeten dienen, ze mogen zich niet bezighouden met verkiezingen maar moeten zich bezighouden met politiewerk.”

Ten slotte ontstaat er een discussie over de effectiviteit van de lokale politie, zowel in stedelijke als in landelijke gebieden. Er wordt kritiek geuit op het gebrek aan training en professionaliteit van de politie en veldwachters, en op hun uitrusting. Enkel grote stadspolitie-machten (Brussel, Gent, Antwerpen) konden nog bekoren en werden geloofd door buitenlandse waarnemers. Daarna werd het niet-uniforme karakter van de gemeentepolitie en het beperkte geografisch kader van hun bevoegdheden aan de kaak gesteld.

In de tweede helft van de twintigste eeuw was het paradox tussen de luide “nationale” kritiek op de staat van de Belgische lokale politie en het gebrek aan hervormingen duidelijker dan ooit. Gezien het delicate karakter van een hervorming van de gemeenschapsinstellingen, en onder druk van bepaalde burgemeesters, omzeilde de regering het probleem door de centrale politiediensten te versterken, en besloot ze het volgende: de rijkswacht was er voor administratieve en gerechtelijke politietaken en vanaf 1919 kwam er een nieuwe juridische politie die onder leiding van het Parket nieuwe vormen van criminaliteit moest aanpakken. Het evenwicht evolueerde dus wel, maar



het kader waarin dit evenwicht evolueerde bleef hetzelfde. In de eerste helft van de twintigste eeuw kwamen er dus geen grote hervormingen in de theoretische uitwerking van de Belgische politiemacht.

Pas in de jaren zestig veranderde de situatie van de gemeentepolitie. Hier waren tal van redenen voor, maar de belangrijkste factoren hebben we al aangehaald: doordat bij de samenvoeging van gemeenten ook de politiemachten werden samengevoegd; en door maatregelen van de overheid die de minimale standaardisatie in uitrusting en opleiding van de gemeentepolitie aanpakten (er werden wetsvoorstellen ingediend vanaf 1961-1962, maar pas in 1985 werd hierover een akkoord bereikt). Er kwam ook een hernieuwde belangstelling van sommige burgemeesters en politieagenten voor deze instellingen.

Doordat de lokale politie meer macht kreeg zonder dat er een overkoepelende politiemacht kwam, werd het evenwicht verstoord en ontstonden er overlappings binnen het politieorgaan. De moeilijkheden namen alleen maar toe in het laatste kwart van de twintigste eeuw doordat burgers nieuwe verwachtingen over veiligheid kregen en door een latente legitimiteitscrisis van de instituten. Dit ongenoegen werd nog versterkt door talloze fouten, problemen of gebeurtenissen die door de media grootschalig in de verf werden gezet. Dit leidde uiteindelijk tot de bekende hervorming.

DE CRISSEN EN VERSNELLENDE FACTOREN VOOR POLITIEHERVORMING

Deze situatie stond op lange termijn vast maar alles kwam in een stroomversnelling terecht tijdens een crisisperiode. De ervaringen uit beide wereldoorlogen bleken een essentiële factor die aan de ene kant transformaties en politiehervormingen in gang heeft ge-



© Federale Politie - Polimagery - Lavinia Wouters

zet, en aan de andere kant een diepe indruk heeft gemaakt op de politielogica na de oorlog. Na de eerste wereldoorlog werden de eerste merkbare stappen genomen voor een evolutie in het Belgische politiestelsel. Zonder het evenwicht van 1830 in twijfel te trekken, bracht de oorlog een geografische achteruitgang van de Belgische samenleving en een wanorde van de bestaande politie-instellingen met zich mee, vooral op lokaal niveau (landelijke en stedelijke gebieden). Dit leidde tot een onveiligheidsgevoel aan het einde van 1918.

Deze “veiligheidscrisis” werd gekenmerkt door een explosieve stijging van reëel en denkbeeldig banditisme, en de angst voor een afnemende moraal van het Vaderland. In de periode die volgde op de oorlog werd nadruk gelegd op de ineffectiviteit van de lokale politie om de stijgende criminaliteit aan banden te leggen, vooral in landelijke gebieden. Toch stelde de centrale overheid geen wettelijk kader vast om de diversiteit van de lokale instellingen te uniformiseren, moderniseren of verbeteren. Integendeel, de uitvoerende macht heeft van deze situatie geprofiteerd. Zij ging voor een nationale aanpak waarbij de gemeentelijke politie op de tweede plaats kwam. De rijkswacht werd wel aanzienlijk versterkt door brigades en controle-instanties, met name voor administratieve politietaken, op landelijk niveau dankzij de oprichting van mobiele eenheden in 1920-1921 die gespecialiseerd waren in ordehandhaving.

De situatie tijdens de Tweede Wereldoorlog was nog opmerkelijker. Tijdens die periode woonden de bezettingsmacht, de nationale instellingen en de collaborerende bewegingen samen in een bezet België. Openbare orde werd al snel een belangrijk onderwerp tussen de Duitsers en de Belgen. De Duitsers wilden het veiligheidsapparaat hervormen om zo de Belgische instellingen “tegen lagere kosten” te controleren. Dit zorgde voor een groei en specialisatie van de rijkswacht, een stijging van het aantal bewakers en para-politieagenten (vooral op het platteland), en vooral diepgaande hervormingen van de stedelijke gemeentepolitie. Met het oog op een centralisatie van de orde en lokale kwesties, besloot de bezettende autoriteit dat de secretarissen-generaal vanaf 1941 het beleid over de grote steden moesten voeren. De gemeenten die de belangrijkste stedelijk centra van het land vormden, werden samengevoegd en kregen één aanspreekpunt: Antwerpen, Gent, La Louvière, Charleroi, Brussel, Brugge en Luik werden achtereenvolgens op deze manier hervormd tussen september 1941 en november 1942, en lang niet alleen omwille van administratieve redenen. Net zoals in Brussel groeide hierdoor de wens naar een centrale en uniforme gemeentepolitie. Deze gemeentepolitie werd onder het steeds belangrijker wordende toezicht van de Algemene Politie van het Koninkrijk geplaatst. De Algemene Politie werd in 1934 opgericht om de politiezaken te coördineren en kende daarna een ongekende groei.

Dankzij de oorlog konden de voorstanders van een uniforme politiemacht een langverwachte hervorming doorvoeren. De grote steden en de gecentraliseerde gemeentepolitie die hieruit voortkwam werden ontbonden tijdens de bevrijding van het land en werden nog lange tijd geassocieerd met collaborateurs en gezien als onpatriottisch. Vooral het onderliggende idee werd in diskrediet gebracht. Het werd door de lokale overheid niet alleen beschouwd als een gevolg van collaboratie, het was ook een nieuw bewijs van het bij uitstek politieke en dus risicovolle karakter van de politie. Deze situatie verklaart waarom er lange tijd terughoudend werd gereageerd om op deze kwesties terug te komen, en de hoe elke wens om de gemeentepolitie te versterken op voorhand in de kiem werd gesmoord.

Na de oorlog stond de terugkeer van deze maatregelen binnen de gemeentepolitie in schril contrast met wat er gebeurde binnen de rijkswacht. De maatregelen van de Bezetting werden geannuleerd vanwege hun ideologische karakter en het duurde niet lang voordat deze principes (versterking, specialisatie, uitrusting maar ook wapendracht) geleidelijk weer naar boven kwamen onder het mom van efficiëntiemaatregelen en professionele belangen. De rijkswacht was in feite het tegenovergestelde van de gemeentepolitie: gecentraliseerd, onderworpen aan de nationale autoriteit en steeds meer effectief, efficiënt en modern. De rijkswacht belichaamde dus meer dan ooit het archetypen van een “neutrale” politie omdat ze wegblijft van politieke belangen.

CONCLUSIES

In 1830 maakte de Belgische wetgever de keuze om de politie op gemeenschapsniveau te plaatsen om zo de rechten en vrijheden van de burgers te garanderen. De kern van dit principe zou nooit in twijfel worden getrokken waardoor de angst voor een unieke, gecentraliseerde en antidemocratische politiemacht nooit de overhand kreeg. De argumenten die werden aangevoerd tijdens de debatten die leidden tot de wet van december 1998, sloten aan bij de ideeën die na de revolutie werden gevormd.

Toch stuitten deze keuzes, en hierin ligt de ambiguïteit van de Belgische politiemacht, op een aantal kritiekpunten en moeilijkheden die al vroeg naar boven kwamen: de gemeenschapspolitie was lange tijd verwaarloosd geweest en kon rekenen op weinig belangstelling van de overheid en weinig investeringen van de gemeenten. Pas in de vroege jaren zestig van de twintigste eeuw begon de wetgever na te denken over hoe de korpsen a minima gestandaardiseerd zouden kunnen worden.

Er bestond in België een discours dat hun kwaliteit, amateurisme en ineffectiviteit ten opzichte van veiligheidskwesties binnen een veranderende samenleving aan de kaak stelt. Vooral de gemeentepolitie werd gezien als politieke troef van gemeenteraadsleden. Om de orde op lokaal niveau (vanuit een geografisch perspectief) te handhaven, hebben de nationale autoriteiten besloten om hiervoor de middelen te ontwikkelen en om centrale instellingen voor politiefuncties op te richten. Hierdoor ontstonden conflicten over de verschillende bevoegdheden en ontstonden er overlappingen tussen de twee onderdelen van het politieapparaat.

Het waren telkens crisissen die op grote schaal blootlegden wat velen al wisten en die uiteindelijk hebben geleid tot verandering. De wereldoorlogen brachten een geografische en institutionele herdefinitie van de lokale politie met zich mee. De “legitimiteitscrisis” van politie en justitie in de jaren 1980-1990 en het Octopus-akkoord hebben niet alleen het lokale politieapparaat fundamenteel veranderd, maar ook de identiteit van een politieoptreden. Vanaf toen lag het accent namelijk op de co-constructie van veiligheid, maar werd ook rekening gehouden met de lokale bijzonderheden en het belang van de daaruit voortkomende perceptie door de burgers.

Ondanks politieke, sociale of professionele weerstand kan het politieorgaan in het hedendaagse België enkel veranderen door druk van buitenaf. Een voorbeeld van een gespleten samenleving, gebaseerd op een fragiel evenwicht en daarom bijna niet te hervormen?

Meer weten

Jonas Campion (dir.), *Organiser, innover, agir. Réformer et adapter les polices en Belgique (18^e-21^e siècles)*, Louvain-la-Neuve, PUL/CEP, 2017.

Jonas Campion, Margo De Koster, Luc Keunings, Benoît Majerus, Xavier Rousseaux, François Welter, “L'appareil policier en Belgique (1830-2010)”, in Margo De Koster, Dirk Heirbaut, Xavier Rousseaux (dir.), *Tweehonderd Jaar Justitie. Historische Encyclopedie van de Belgische Justitie. Deux siècles de justice. Encyclopédie historique de la justice belge*, Bruges, La Charte, 2015, pp. 385-419.

Luc Keunings, *Des polices si tranquilles. Une histoire de l'appareil policier belge au 19^e siècle*, Louvain-la-Neuve, PUL, 2009.