

Integrale en maatschappelijke veiligheidszorg

Lieven Janssens en Filip De Rynck - januari 2025

Inhoudsopgave

1. LEESWIJZER	2
A) HOE KWAM DEZE TEKST TOT STAND?	2
B) FOCUS VAN DEZE TEKST	3
C) UIT DE TOEKOMSTVISIE EN HET PROFIEL VAN LOKALE BESTUREN 2030-2040	3
2. GESCHIEDENIS EN EVOLUTIES IN HET VEILIGHEIDSBELEID	5
A) COMPLEX VEILIGHEIDSLANDSCHAP MET VEEL ACTOREN EN NIVEAUS	5
➤ <i>Politiezorg en de lokale politiezones</i>	5
➤ <i>De gerechtelijke organisatie (parket/openbaar ministerie)</i>	6
➤ <i>De hulpverleningszones (brandweer)</i>	7
➤ <i>Dringende geneeskundige hulpverlening (ambulancevervoer)</i>	9
➤ <i>Crisisbeheer en noodplanning</i>	9
➤ <i>Actoren en veiligheidsaspecten op lokaal niveau</i>	10
B) COMPLEXERE PROBLEMATIEKEN EN EEN STERK EVOLUTIEF DREIGINGSBEELD	10
C) SCHAALVERGROTING IN DE SECTOR	12
➤ <i>Schaalvergroting van politiezones</i>	12
➤ <i>Gevolgen voor de hulpverleningszones</i>	15
➤ <i>Samenhang lokale besturen en politiezones</i>	16
D) MEER REGIONALISERING VAN HET VEILIGHEIDSBELEID	17
E) MEER BESTUURLIJKE HANDHAVING	18
F) MEER LOKAAL VEILIGHEIDSBELEID	20
3. UITGANGSPUNTEN VOOR HET VEILIGHEIDSBELEID	22
A) NOOD AAN EEN ROBUUST VEILIGHEIDSBELEID EN GOEDE INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN	22
➤ <i>Vlaams-federale bevoegdheidsverdeling en inzichten uit crisisbeheer</i>	22
➤ <i>Toenemende regionalisering van aspecten van het veiligheidsbeleid</i>	23
➤ <i>Ook in verhouding tot het lokale niveau</i>	23
➤ <i>Ideeën voor de toekomst</i>	24
B) NOOD AAN MEER INTEGRATIE EN AFSTEMMING TUSSEN DISCIPLINES EN BELEIDSDOMEINEN	25
➤ <i>Transversaal werken op lokaal niveau</i>	25
➤ <i>Lokaal ... maar ook op Vlaams niveau</i>	26
C) NOOD AAN MEER BESTUURSKRACHT BIJ LOKALE BESTUREN EN LOKALE POLITIEZONES	27
D) NOOD AAN MEER SCHAAL, AFSTEMMING VAN SCHALEN EN HET IDEE VAN VEILIGHEIDSREGIO'S	27
➤ <i>Meer schaal</i>	28
➤ <i>Nabijheid</i>	30
➤ <i>Meer sturing</i>	31
➤ <i>Afstemming tussen schalen</i>	32
➤ <i>Veiligheidsregio's</i>	33
4. BESLUIT	35
5. BRONNEN	37
6. BIJLAGEN	39

1. Leeswijzer

A) *HOE KWAM DEZE TEKST TOT STAND?*

In het proces van de opmaak van de “Toekomstvisie voor het lokaal en binnenlands bestuur in Vlaanderen” (www.toekomstvisievlaanderen.be) selecteerden we 11 actuele maatschappelijke opgaven om de ideeën over een bestuurlijke architectuur te inspireren en door te denken. De studie van recente **academische onderzoeksrapporten en vele gesprekken, lezingen en seminars** voeden dit hoofdstuk.

We nodigden verschillende academici en experts uit voor een inhoudelijk **seminarie over veiligheidszorg** (28 december 2022). Voor dit thema sloten prof. Jelle Janssens (UGent), Koen Van Heddeghem (VVSG) en Dirk Van Nuffel (korpschef PZ Brugge) aan. Zij volgden de opeenvolgende versies van deze tekst op en ondersteunden de tekst die werd gepubliceerd naar aanleiding van de academische zitting op 14 oktober 2023 waarop de “Toekomstvisie” werd voorgesteld in het Vlaams Parlement.

In de opmaak van de tekst werden naast het seminarie op dat moment ook veel andere **gesprekken** gevoerd:

- Bespreking van het idee van schaalvergroting bij Vlaamse politiezones met VVSG en Koen Van Heddeghem - 26 augustus en 8 december 2022;
- Bespreking rapport “schaalvergroting politiezones” (Idea en Jelle Janssens) - 13 februari 2023;
- Gesprek met Bert Bruggemans over brandweer en hulpverleningszones - 17 februari 2023;
- Kabinet minister Verlinden over schaalvergroting politiezones - 9 januari 2023;
- Kabinet minister Bart Somers over schaalvergroting politiezones - 11 januari 2023;
- Staten-Generaal over schaalvergroting politiezones - 21 maart 2023;
- Feedback van Algemene Inspectie van de federale en lokale politie (AIG) - 21 april 2023;
- Lezing en debat met de Vlaamse korpschefs & VVSG - 31 maart 2023;
- Informele bespreking met minister Verlinden en procureurs - 9 juni 2023;
- Denkdag met bestuurlijke commissies en RVB van VVSG - 3 mei 2023;
- Brainstorm over veiligheidsregio's - 12 juni 2023.

Die eerste **ontwerpteksten** legden we voor aan een tiental experts en stakeholders in het thema van veiligheidszorg, ook twee betrokken ministers (minister Verlinden en minister Somers). We verwerkten onder meer de **feedback** van de collega's bestuurskundigen van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (KU Leuven, UGent, UAntwerpen en UHasselt), Jelle Janssens (UGent), Cathy Berx (gouverneur Antwerpen), Franky De Keyzer (procureur des Konings Antwerpen), Stephanie Chomé (afdelingsprocureur), Luc Vanlouwe (verbindingsofficier politie Vlaamse overheid), Bert Bruggemans (brandweercommandant Antwerpen), Geert Smet (korpschef PZ Voorkempen), Johan De Volder (adjunct-inspecteur-generaal Algemene Inspectie federale en lokale politie-AIG) en VVSG (o.a. voormalig directeur Mark Suykens en Koen Van Heddeghem).

Na de presentatie van onze “Toekomstvisie” op een Staten-Generaal op 13 oktober 2023 ontstond een **publiek debat**. We gingen opnieuw in gesprek met **verschillende stakeholders** uit het werkveld. Vele **lezingen** (bv. VVSG-congres "Integrale Veiligheid: van beleidsvorming naar praktijk" - Gent, 1 februari 2024, bv. congres met korpschefs, burgemeesters en procureurs in Vlaams-Brabant - Leuven, 15 maart 2024, de conferentie van de korpschefs en de Vaste Commissie van de Lokale Politie (VCLP) - Eupen, 17 oktober 2024); **debatten** (bv. lezing leidinggevend “circle of police leadership” (CPL) - 13 juni 2024, congres VCLP in oktober - 17 oktober 2024) en extra **gesprekken** (o.a. Jean-Claude Gunst, Luc Vanlouwe, Koen Van Heddeghem, Melissa Rasschaert, Jelle Janssens, Johan De Volder, Kelly Verbist, Fernand Koekelberg, Tina Bruggeman, vier procureurs, korpschefs zoals Kurt Tirez, Michaël Jonniaux, Michel Goovaerts, Philip Pirard, Serge Muyters, Geert Verheyen en Jean-Louis Dalle ikv het congres van de VCLP) waren daarvan het gevolg.

Ook **recente praktijken** (bv. fusies en defusies bij politie- en hulpverleningszones), **regelgeving** (bv. de wet op de bestuurlijke handhaving, motie tot opstart van veiligheidszones), **nieuw onderzoek** (bv. een bevraging over integrale veiligheid van VVSG bij alle lokale besturen, een studie over politiezorgmeting door verbindingssambtenaren Tina Bruggeman en Kelly Verbist, rapport van een commissie van deskundigen inzake crisisbeheer – april 2023) en bijkomende **academische rapporten** (bv. “Blauw - een handboek over de politie haar functie, werking en organisatie” en een congres over Community Policing - 13 juni 2023 van Sofie De Kimpe en Tom Van Den Broeck (VUB), nieuw onderzoek van Jelle Janssens (UGent) en Eva Wolf (UAntwerpen/Utrecht USBO, Tilburg University) worden mee verwerkt in deze tweede versie van de fiche over veiligheidszorg.

B) FOCUS VAN DEZE TEKST

We beschrijven in deze tekst de maatschappelijke opgave inzake veiligheidszorg en wat dat betekent voor het **lokaal bestuur**, voor de **Vlaamse overheid** en voor de **interbestuurlijke verhoudingen**. We hebben aandacht voor de **federale overheid** die binnen haar bevoegdheden grote impact heeft op het lokale niveau. Dat is uitdrukkelijk het geval voor integrale veiligheidszorg. Denk maar aan de organieke bevoegdheid voor de organisatie van politie, de organisatie van de hulpverlening en justitie.

Voor de omschrijving van integrale veiligheid, gebruiken we de een driedeling (Bruggemans, 2021):

- (1) security (politie, parket en justitie);
- (2) safety (brandweer, civiele bescherming, vrijwilligerskorpsen, dringende geneeskundige hulp);
- (3) crisis (noodplanning, crisisbeheer: de nood aan een robuuste en wendbare overheid in crisissen).

Integrale veiligheid is dus veel meer dan ‘security’ (bijvoorbeeld politiezorg). Toch is dat hoofdzakelijk de insteek van dit deel. De focus ligt daarbij vooral op de complexere **interbestuurlijke relaties**, de organisatie van de veiligheidsketen, de toekomst van de politiezones en het probleem van **bestuurskracht bij lokale besturen**. We gaan minder in op alle initiatieven die de verschillende overheden binnen hun eigen bevoegdheden nemen: de lokale besturen (bv. inzake overlast), de politiezones (bv. op vlak van toezicht en noodhulp, recherche), de Vlaamse overheid (bv. verbindingssambtenaar met politie) en de federale overheid (bv. de inzet en organisatie van de federale politie in het geheel van de “geïntegreerde politie”).

We zijn **geen vakspecialisten** in veiligheidszorg maar denken de analyse op het domein door, die interactief en via heel wat gesprekken en studie van academisch onderzoek tot stand kwam. De inhoud van de tekst valt onder de verantwoordelijkheid van de twee penhouders van de toekomstvisie (Filip De Rynck en Lieven Janssens) en is verder voorwerp van debat. We pretenderen dus geenszins dat dit een volledige of de enige visie is op het aanpakken van de maatschappelijke opgave.

C) UIT DE TOEKOMSTVISIE EN HET PROFIEL VAN LOKALE BESTUREN 2030-2040

In de toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur pasten we bestuurskundige ideeën toe op 11 concrete maatschappelijke opgaven waaronder veiligheidszorg. Rode draad doorheen al die domeinen is dat sterkere lokale samenwerking nodig is om de vereiste integratie op maat en in het veld te realiseren. Voor veel opgaven zijn er in Vlaanderen al veel lokale partnerschappen actief, soms vanuit lokaal initiatief (bv. casusoverleg in complexe problematieken zoals verslaving), soms geïnitieerd door de Vlaamse overheid (bv. de eerstelijnszones) of door de federale overheid (bv. de politiezones en zonale veiligheidsraden). Dat geldt dus zeker voor veiligheidszorg waarvoor ook heel wat **bovenlokale structuren** actief zijn: bv. politiezone, hulpverleningszone, zonale veiligheidsraad, GAS-regio’s (gemeentelijke administratieve sancties), overleg

met het openbaar ministerie (bv. Family Justice Center - ketenaanpak intrafamiliaal geweld, thans “Veilig Huis” genoemd).

Hoe complexer de opgaven, hoe meer die lokale netwerking een belangrijk deel van het antwoord moet zijn. Die evolutie naar lokale netwerking is al volop bezig: bijvoorbeeld tussen welzijnsorganisaties, hulpverleners, veiligheidspersoneel, opbouw- en buurtwerkers, ...

De lokale besturen nemen in die lokale netwerken een bijzondere plaats in. Zij kunnen omwille van hun democratische verantwoordelijkheid en vanuit hun lokale kennis die lokale netwerken ondersteunen, daar ook soms de leiding van nemen of zorgen dat die lokale netwerken beter functioneren, meer mensen bereiken en kritisch beoordeeld worden. We zien die toegenomen rol van lokale besturen in heel wat recente praktijken maar ook in regelgeving. Op basis van die evoluties beschreven we in die toekomstvisie een profiel van lokale besturen voor de nabije toekomst (hoofdstuk 3 uit de “Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur in Vlaanderen”). Dat profiel bevat ook een aparte alinea over het veiligheidsbeleid.

→ *Uit het profiel:*

Een integraal veiligheidsbeleid

Het lokaal bestuur is in staat om vanuit het lokale veiligheidsbeleid de keuzes in de politiezones en hulpverleningszones aan te sturen en de koppeling te maken met de lokale aspecten van het veiligheidsbeleid. Het bestuur werkt aan een integrale lokale veiligheidszorg: preventie, wijk- en gemeenschapsgerichte politiezorg, brandweer, bestuurlijke handhaving, buurtbemiddeling en samenlevingsbeleid. Het veiligheidsbeleid staat in verband met andere gemeentelijke beleidsdomeinen zoals handhaving van ruimtelijke ordening/milieu, welzijn en zorg. Het lokaal bestuur kan met partners actief en ketengericht werken om problematieken als verslaving, polarisatie/radicalisering of intrafamiliaal geweld aan te pakken.

De tekst in het kader is alleen nog maar een basisformulering. In deze tekst gaan we veel dieper in op de trends van de voorbije jaren, de analyses van het beleid nu en concrete voorstellen voor de organisatie van de veiligheidszorg in de toekomst.

Natuurlijk staat het veiligheidsbeleid niet los van **andere beleidsdomeinen**. We spreken dan ook liever over “**maatschappelijke veiligheid**”. De veiligheidszorg raakt immers ook nadrukkelijk het sociaal beleid (bv. het verband met hulpverlening en welzijnsorganisaties in onder meer het verslavingsbeleid), het vrijetijdsbeleid (bv. het evenementenloket en het uitgaansleven), het omgevingsbeleid (bv. inrichting van openbare ruimte, handhaving van ruimtelijke ordening, milieutoezichthouderschap, ...), de mobiliteit (bv. snelheidscontroles, trajectcontroles, GAS en verkeersacties).

2. Geschiedenis van het veiligheidsbeleid

We schreven hierboven dat een integraal veiligheidsbeleid over veel meer gaat dan enkel de security (politie, parket/justitie) maar ook gaat over de hulpverleningszone, de civiele bescherming, de dringende geneeskundige hulp en het crisisbeheer. Ook lokale besturen spelen een alsmear belangrijker rol. Het veiligheidsbeleid is tezelfdertijd complex georganiseerd, gespreid over meerdere bestuursniveaus. Het is belangrijk om de geschiedenis en evoluties mee te nemen in het creëren van een visie voor de toekomst. Daarom beschrijven we kort de evolutie van die disciplines en bestuursniveaus in het veiligheidsbeleid.

We zijn daarin niet volledig en focussen enkel op de meest relevante aspecten in het kader van de toekomstvisie: de bestuurskrachtproblematiek (professionalisering, nood aan ondersteuning, elementen van schaalvergroting) en de interbestuurlijke architectuur (vooral de regionalisering en de nood aan meer interbestuurlijke afstemming).

→ We onderscheiden een zestal trends:

- Complex landschap met veel actoren en niveaus (A)
- Complexere problematieken en een sterk evolutief dreigingsbeeld (B)
- Schaalvergroting in de sector (C)
- Regionalisering van het veiligheidsbeleid (D)
- Meer bestuurlijke handhaving (E)
- Toenemende rol van het lokale niveau in het veiligheidsbeleid (F)

A) COMPLEX VEILIGHEIDSLANDSCHAP MET VEEL ACTOREN EN NIVEAUS

➤ Politiezorg en de lokale politiezones

Sinds de **politiehervorming** van 7 december 1998 (cf. het Octopusakkoord dat na de Dutroux-zaak werd gesloten door alle politieke partijen behoudens het Vlaams Blok) is de politiezorg in België georganiseerd in een gedecentraliseerd systeem met twee hoofdniveaus: de lokale politie voor de dagelijkse orde en veiligheid op gemeentelijk niveau, en de federale politie voor nationale en gespecialiseerde taken.

De efficiëntie, coördinatie en toegankelijkheid van de politiediensten moest daardoor verbeteren. Belangrijke onderdelen van de hervorming waren: 1) de 'eenheidswettelijke' politie (i.p.v. de vroegere rijkswacht, de gemeentepolitie en districtenpolitie die elk hun eigen bevoegdheden hadden), 2) de opdeling in een lokale politie (basispolitiezorg) en federale politie (op nationaal niveau criminaliteit bestrijden dat over meerdere zones heen werkt), 3) de lokale politie die georganiseerd is in lokale politiezones (verschillende gemeenten die samenwerken om lokale veiligheid te waarborgen), 4) één centrale coördinatie en leiding om de samenwerking tussen de lokale en federale politiediensten te verbeteren (federale politiedepartement), 5) verbetering van de professionaliteit en de interne organisatie van de politie, met nadruk op opleiding, technologie, en gespecialiseerde capaciteiten, 6) vereenvoudiging van structuren (minder bureaucratische lagen, waardoor er meer verantwoordelijkheid werd gelegd bij de lokale eenheden).

Het basismodel voor het functioneren van politie werd de **gemeenschapsgerichte politiezorg (community oriented policing)**. Dit model was deel van de politiehervorming en kwam er als reactie op het falen van het traditionele crimefighters-model en het gebrek aan legitimiteit van de politie na de Dutroux-affaire.

De gemeenschapsgerichte politiezorg werd in de omzendbrief CP 1 van 27 mei 2003 vertaald in 5 pijlers: 1) externe, maatschappelijke oriëntering (de politie staat niet tegenover de samenleving, maar er middenin), 2) probleemoplossend werken (de politie treedt niet alleen op bij problemen maar probeert zoveel mogelijk

te anticiperen), 3) partnerschap (politie is niet alleen verantwoordelijk voor de veiligheid en leefbaarheid; het heeft een ketenbenadering waarin elke partner een schakel vormt in een globale en geïntegreerde benadering), 4) rekenschap afleggen (mechanismen voor verantwoording) en tot slot 5) bekwame betrokkenheid (zowel voor politie als voor diverse bevolkingsgroepen mogelijkheden creëren om gezamenlijk problemen van veiligheid en leefbaarheid aan te pakken).

Zowel in de politiehervorming zelf (lokale politie, politiezones, samenwerking tussen gemeenten) als in het model van gemeenschapsgerichte politiezorg (georiënteerd naar de maatschappij en haar burgers) staan de eerste lijn, **het lokale en dus ook de lokale besturen** zelf centraal.

→ EVOLUTIE EN EERSTE ANALYSE?

De uitdagingen voor de politie zijn groot. De federale politie kent een chronisch personeelstekort. De lokale zones zijn sinds de politiehervorming nooit onderworpen aan een grondige evaluatie en toets op bestuurskracht. Er is te weinig onderlinge solidariteit en veel lokale politiezones hebben een te kleine schaal, zeker als je rekening houdt met de nood aan meer bestuurskracht en de nood aan meer expertise en specialisatie (ten gevolge van alsmaar meer complexe veiligheidsproblematieken en de evoluerend dreigingsbeeld, zie hieronder). Er zijn al heel wat schaalvergrotingen doorgevoerd maar die zijn niet gebiedsdekkend en kennen ook te weinig sturing en samenhang. Ook de relatie met de capaciteit van de federale politie moet dan meer worden bekeken.

➤ De gerechtelijke organisatie (parket/openbaar ministerie)

Sinds de **hervorming van justitie** (en de bijbehorende schaalvergroting in 2014) telt België 12 gerechtelijke arrondissementen (6 in Vlaanderen), voordien waren er dat 27 (14 in Vlaanderen). Er zijn bovendien 187 gerechtelijke kantons, die elk over een vrederecht beschikken.

De rechtscollages vormen een piramide die volgende instanties omvat: de rechtbanken en vrederechten die in eerste aanleg oordelen (vrederechten, politierechtbanken, rechtbanken van eerste aanleg, arbeidsrechtbanken, rechtbanken van koophandel) en de hoven indien één van de partijen niet akkoord gaat met een vonnis van een rechtbank (Hof van Beroep, Arbeidshof, Hof van Assisen, Hof van Cassatie).

De **parketten** spelen een belangrijke rol binnen de organisatie van justitie, specifiek in het strafrechtelijk systeem. Het heeft de taak om namens de samenleving en de staat misdrijven te onderzoeken en te vervolgen. Het parket werkt samen met de rechterlijke macht, maar is onafhankelijk in zijn beslissingen over de vervolging. In de praktijk werken het parket en het openbaar ministerie nauw samen. Het openbaar ministerie heeft de leiding over de vervolging in strafzaken, terwijl het parket de uitvoerende rol vervult door verdachten te onderzoeken, te vervolgen en naar de rechter te verwijzen.

Voor de maatschappelijke veiligheidszorg en de verhouding met de lokale besturen zijn vooral die parketten en het openbaar ministerie (i.c. de procureur en zijn/haar "officiëren van justitie") een belangrijke partner. Ze zijn ook een belangrijke schakel in de **zonale veiligheidsraden** die per politiezone worden georganiseerd. Die zonale veiligheidsraden zijn een overlegplatform waar politie, lokale besturen en het openbaar ministerie samenkomen om problemen te bespreken, strategieën te ontwikkelen en gezamenlijk beleid te formuleren.

De koppeling tussen de **gebiedsomschrijving van politiezones en die van de parketten** is voor de effectiviteit van de dagelijkse interventies dus erg belangrijk. Dat leren we uit de negatieve ervaringen van politiezones die moeten werken met procedures binnen verschillende parketten. Enkele kafkaïaanse situaties (bv. Hulshout, Herenthout, Tielt en Meulebeke) zijn via het zogenaamde 'zaakverdelingsreglement' wel rechtgezet, maar het toont vooral het belang van een afgestemde gebiedsomschrijving. Een 1-op-1-relatie tussen politiezones en het parket is cruciaal.

De omvang van de afdelingen van de parketten binnen de provinciale omschrijving van de gerechtelijke organisatie evolueert in de richting van de omvang van de referentieregio's. In sommige regio's sporen die gebiedsomschrijvingen al redelijk, in andere regio's minder. Overleg tussen de Vlaamse en federale overheid zou tot inventarisatie en aanpak van die problematiek moeten leiden.

→ EVOLUTIE EN EERSTE ANALYSE

*Het parket/openbaar ministerie is de voorbije jaren uit hun isolement getreden. Nieuwe verantwoordelijken zorgden in veel gerechtelijke afdelingen voor een nieuwe cultuur, **meer op partnerschap en samenwerking gericht**. Via nieuwe overlegstructuren zoals de zonale veiligheidsraad nemen ze een belangrijke plaats in voor het (lokale) veiligheidsbeleid. Ze connecteren opvallend meer met lokale politiezones en lokale besturen. Op veel domeinen wordt een **ketengerichte aanpak** ontwikkeld om nieuwe, of complexer wordende, problematieken het hoofd te bieden. Dat vergt echter een even sterke/evenwichtige expertise, tijd, aandacht en middelen van die andere partners zoals politiezones, lokale besturen en hulpverlening. Naar de ervaring van de procureurs zijn **niet alleen kleine(re) maar ook steeds meer middelgrote politiezones en lokale besturen te kwetsbaar op dat vlak**: ze missen vaak de nodige middelen en expertise en daardoor staat basispolitiezorg en draagkracht ernstig onder druk. Vanuit de verschillende beleidsniveaus worden steeds meer taken binnen de integrale veiligheidszorg ondergebracht, terwijl middelen en capaciteit niet naar verhouding volgen. Deze evolutie, in combinatie met de weerstand tegen schaalvergroting, stelt steeds meer politiezones voor grote uitdagingen en moeilijke keuzes, die uiteraard ook impact hebben op het beleid van de gerechtelijke overheid. Er moet over gewaakt worden dat de verschillende schaalvergrotingen aan elkaar gekoppeld worden om te vermijden dat bepaalde gebieden op het vlak van veiligheidszorg moeilijk beheersbaar en bestuurbaar worden. Pas als de basisinfrastructuur duurzaam is, kan de aandacht ten volle naar de inhoud gaan.*

➤ De hulpverleningszones (brandweer)

Bij politie (en toen rijkswacht) was de ontsnapping van Dutroux de aanzet tot een hervorming. Bij de brandweer was dat de gasramp in Gellingen. Daar bleek dat de organisatie van de civiele hulpdiensten in België niet meer aangepast was aan de noden van de moderne samenleving. Naar analogie met de politiehervorming werd er daarom besloten om de civiele hulpdiensten in België te reorganiseren.

In 2004 installeerde de toenmalige federale regering de 'Begeleidingscommissie voor de hervorming van de Civiele Veiligheid', de '**Commissie Paulus**' genoemd. Basisprincipes voor de hervorming waren driedig:

- 1) Snelste adequate hulp: bij noodgevallen wordt niet meer de territoriaal bevoegde brandweer maar de brandweer die het snelst ter plaatse kan zijn uitgestuurd.
- 2) Zelfde basisbescherming: elke burger heeft recht op dezelfde basisbescherming zonder daar in verhouding overdreven veel voor te moeten betalen.
- 3) Schaalvergroting: een schaalvergroting is noodzakelijk opdat de beschikbare middelen efficiënter worden ingezet en grote incidenten beter worden aangepakt.

Uiteindelijk vormde een wet van 2007 de basis voor die **grotere schaal en de hervorming in 20 Vlaamse hulpverleningszones** (die sinds 2014 operationeel zijn). Elke zone heeft rechtspersoonlijkheid en wordt bestuurd door een zoneraad en zonecollege. De burgemeesters van de respectievelijke gemeenten vormen van rechtswege de zoneraad, die het zonecollege aanstelt. Het zonecollege benoemt op zijn beurt een zonecommandant, die belast is met de organisatie en het beheer van de zone.

De problematiek van de schaal van de hulpverleningszones (brandweer en dringende hulpverlening) is van een andere orde dan die van de politiezones. De schaalproblematiek omvat een bestuurlijk en een operationeel luik.

- Het aantal betrokken gemeenten of burgemeesters in de bestuursorganen is te groot voor een performant bestuur. Daar zijn twee richtingen van antwoord op: het kan leiden tot vragen naar defusie van de hulpverleningszone. De tweede richting steunt op schaalvergroting van gemeenten en samenwerking op de schaal van de referentieregio's. Dat vermindert het aantal lokale besturen en draagt zo bij tot betere bestuurbaarheid.
- Voor de dagelijkse hulpverlening op het operationele niveau is de brandweer gericht op een zeer lokale werking, zo dicht mogelijk rond een brandweerpost. Dat zorgt niet alleen voor een snelle respons op een noodsituatie (aanrijtijden), maar stimuleert ook de werving van vrijwilligers die zich vaak erg verbonden voelen met hun kazerne en beschermingsgebied.
- Voor operationele tussenkomsten bij grotere incidenten, calamiteiten en gespecialiseerde inzet is brandweezorg op een heel andere schaal nodig. En dus zoeken hulpverleningszones, zeker sinds de ervaringen met de overstromingen in Wallonië in 2021, meer en meer samenwerking met elkaar. Die samenwerkingen leiden naar experimenten bijvoorbeeld op het vlak van dispatching, ICT of zelfs personeelsbeheer. Voor die grootschalige uitdagingen en specialistische opdrachten lijkt samenwerking op een grotere schaal het geschikte antwoord.

→ EVOLUTIE EN EERSTE ANALYSE

In de hulpverleningszones komt het Vlaamse beleid steeds meer binnen maar in onze huidige bestuurlijke uitbouw is voor al die materies geen enkele vorm van overleg uitgebouwd tussen de Vlaamse overheid en de hulpverleningszones. Nog meer uitgesproken dan bij de politie komt het overgrote deel van de financiering (80%) van de lokale besturen en dus indirect ook voor een deeltje vanuit de Vlaamse overheid. Op het vlak van de brandpreventie bijvoorbeeld is er een sterke binding met de Vlaamse beleidsdomeinen wonen, toerisme, welzijn en zorg. Ook de lokale handhaving op bijvoorbeeld woonkwaliteit en overlast raakt sterk aan de activiteiten van de brandweer. Een actueel thema zoals de elektrificatie van het wagenpark, met onder andere de discussie over de locatie en de veiligheidsnormen voor laadinstallaties, brengt de brandweer zeer direct samen met de bevoegde Vlaamse en lokale diensten. Een meer structurele koppeling tussen de Vlaamse overheid, de lokale besturen en de hulpverleningszones is daarom steeds meer nodig.

*Dat geldt ook voor de echt **bestuurlijke aspecten**. Er zijn ook bij de hulpverleningszones ideeën voor fusies (bv. Meetjesland/Gent) en **ten gevolge van de fusies** in 2019 en 2025 was er ook altijd een grote weerslag op de brandweezones, de samenstelling van college/raad, werking, dotaties, ... Er was daartoe al een omzendbrief van 9 maart 2018. Die werd door minister Verlinden vervangen door een nieuwe versie op 24 januari 2023. Daarin staan instructies en een stappenplan voor hulpverleningszones bij fusies van gemeenten. Er zijn drie situaties mogelijk: een fusie van 2 of meer gemeenten die binnen dezelfde zone liggen; een fusie van 2 of meer gemeenten die in een verschillende zone liggen; of een fusie van zones (naar aanleiding van een fusie van 2 of meer gemeenten of los hiervan).*

*Niet alleen over de schaal maar **ook over de financiering** is er al jaren een stevig debat aan de gang. De beloofde 50/50 verhouding in de financiering (lokaal-federaal) is louter theorie en is in het werkveld niet gerealiseerd. De stijgende kosten en de discussies die daar een gevolg van zijn, doen het bestuurlijke landschap ook geen goed. Gemeenten veranderen van brandweezone om de kosten te drukken. Terwijl klimaatverandering en maatschappelijke verschuivingen tot structureel handelen moeten aansporen, blijven dorpsbelangen voorgaan op veiligheid, schreef Bart Vandenbussche vorig jaar in De Morgen, naar aanleiding van de uitstap van de Oost-Vlaamse gemeentes Laarne, Lierde, Wetteren en Wichelen uit hun brandweezone.*

Een brandweerzone met veel kleinere gemeentes en meer vrijwillige brandweermensen is goedkoper dan een zone met centrumsteden (en meer beroepspersoneel).

➤ **Dringende geneeskundige hulpverlening (ambulancevervoer)**

De dringende geneeskundige hulpverlening (DGH) is een **onderbelicht** deel van de integrale veiligheid. De DGH is zeer complex georganiseerd. Het is een federale bevoegdheid met een sterk versnipperd lokaal aanbod: soms verzekerd door hulpverleningszones (voor 65%), soms door lokale vzw's, soms door private bedrijven. De complexe organisatie maakt dat de DGH grotendeels losstaat, al zeker op het vlak van beleid en bestuur, van de rest van de veiligheidspartners. Er is ook geen consistentie in de organisatie, omdat de wetgeving zich vooral richt op de standplaatsen, de ziekenwagens en de hulpverleners, maar niet op de bedrijven of overheidsdiensten die de organisatie op zich nemen.

Nochtans heeft de DGH een belangrijke lokale inbedding, financieren sommige lokale besturen de ziekenwagendiensten en is een goed werkende ziekenwagendienst een essentiële vorm van dienstverlening, en dus ook zorg voor veel lokale besturen. Burgers spreken daar vaak de burgemeester op aan, maar die kan nergens terecht als het niet de hulpverleningszone zelf is die de uitvoering verzorgt.

→ **EVOLUTIE EN EERSTE ANALYSE**

Het gebrek aan een verantwoordelijk organiserend niveau, met betrokkenheid van lokale besturen, hulpverleningszones en eerstelijnszones, is een duidelijke lacune in onze bestuurlijke organisatie. DGH heeft dus nood aan een transparant kader, meer eigenaarschap en duidelijke aansturing. Een koppeling aan een duidelijk bestuursniveau en andere disciplines, beleidsmatig én financieel, kan soelaas bieden.

➤ **Crisisbeheer en noodplanning**

Het KB van 2019 over de lokale noodplanning laat gemeenten toe om samen te werken op het vlak van crisisbeheer en noodplanning, om de functie van coördinator noodplanning samen in te vullen of om veiligheidscellen en coördinatie samen te organiseren.

Op verschillende plaatsen zien we **samenwerkingsverbanden** ontstaan rond noodplanning en crisisbeheer tussen gemeenten. In bepaalde gevallen gebeurt dat binnen de contouren van de hulpverleningszone (bijvoorbeeld in de hulpverleningszone Antwerpen of van een politiezone (bijvoorbeeld in de politiezones RIHO, Neteland, gekoppeld aan een team 'integrale veiligheid').

Soms blijft de samenwerking beperkt tot 2 of enkele buurgemeenten, maar er zijn ook samenwerkingsverbanden tot 10 gemeenten die een noodplanningscoördinator delen zonder dat dat expliciet valt binnen bestaande bestuurlijke grenzen. Omdat crisissen niet vaak voorkomen, lijkt het belangrijk om een voldoende grote schaal na te streven en om dat bovenlokaal samenwerken eenvoudig te houden en te stimuleren. Mogelijk zouden samenwerkingen rond noodplanning en crisisbeheer kunnen worden geënt op de afgebakende **referentieregio's**.

→ **EVOLUTIE EN EERSTE ANALYSE**

Ook het rapport/witboek (Commissie van deskundigen inzake crisisbeheer (2023)) omtrent crisisbeheer -na de terreuraanslagen, overstromingen en corona- wijst op de noodzaak van meer aandacht en expertise voor crisisbeheer en een duidelijke bestuurlijke architectuur daartoe. Er is recent een nieuwe ministeriële omzendbrief opgemaakt die het KB van 22 mei 2019 betreffende de lokale noodplanning verduidelijkt en ook een nieuw Koninklijk Besluit van 26 april 2024 tot de vaststelling van het nieuwe nationaal noodplan dat op 14 mei 2024 werd gepubliceerd (het vervangt het KB van 31 januari 2003). Meer fundamenteel moet het

brede veiligheidsbeleid ook meer aansturing kennen. Vlaanderen maakt haar eigen website www.veiligegemeente.be en tegelijk zitten we met duidelijk federale kaders voor politie, brandweer, noodplanning, enz. In de crisissen van de voorbije jaren zorgde de "sense of urgency" er vaak voor dat het interbestuurlijke overleg al bij al vlot verliep. Buiten de crisismomenten is dat minder het geval.

➤ **Actoren en veiligheidsaspecten op lokaal niveau**

Naast politie, brandweer (en civiele bescherming), DGH en crisisbeheer zijn er natuurlijk nog belangrijke andere domeinen in het veiligheidsbeleid. Denk maar aan **preventie, nazorg** maar ook de samenhang met tal van andere beleidsdomeinen die maken dat **lokale besturen zich ook meer en meer in het hart van het veiligheidsbeleid bevinden**: dat is dus niet alleen zo omwille van de politionele bevoegdheid van de burgemeester maar ook omwille van de inhoudelijke relaties met het lokaal beleid (voor voorbeelden: zie hierboven). Die evolutie is zo nadrukkelijk aanwezig dat we ze gevat hebben in een apart hoofdstuk.

B) COMPLEXERE PROBLEMATIEKEN EN EEN STERK EVOLUTIEF DREIGINGSBEELD

In het vervolg van deze tekst over veiligheidszorg focussen we voornamelijk op de belangrijkste bestuurlijke actoren voor het debat van de toekomstvisie: lokale besturen en de politiezones. Sinds de creatie van die politiezones (2001) is er wel wat veranderd in de omgeving:

- de **manier van kijken naar veiligheid** is veranderd (veiligheidsproblemen zijn vaak maatschappelijke/sociale problemen waarbij ook andere domeinen dan alleen handhaving van belang zijn (bv. de inrichting van publieke ruimte in dorps- of stadscentra) of ook andere actoren essentieel zijn: bijvoorbeeld niet alleen de handhaving zelf (de politie) maar ook buurtwerkers en sociale diensten als het gaat over de leefbaarheid in sociale wijken;
- de **problematieken** zijn **complex** geworden en evolueren meer naar ketengerichte benaderingen waarbij hulpverlening, lokale besturen, politie en het openbaar ministerie moeten samenwerken en meer aan casusoverleg doen (bv. op vlak verslavingsproblematieken, radicalisering, intrafamiliaal geweld);
- er zijn heel wat **crisissen** de revue gepasseerd (bv. de Corona-crisis, Oekraïne-crisis) en er zijn dreigende crisissen (bv. de klimaatveranderingen die tot natuurrampen leiden). Die crisissen vragen heel wat inzet van de verschillende veiligheidskorpsen, -disciplines en ook van de overheden en lokale besturen. Ze tonen het belang van een stabiel, robuust en goed werkend apparaat gebaseerd op een goede interbestuurlijke samenwerking en ze maken veiligheid in crisistijden ook meer tot een maatschappelijk debat;
- het **dreigingsbeeld is sterk veranderd**:
 - o meer ondermijnende criminaliteit (vaak bijvoorbeeld verborgen georganiseerd in telecomshops, wassalons, nachtwinkels, ...);
 - o terreurdreiging (cf. terreuraanslagen 2016 in Brussel/Zaventem);
 - o zogenaamde 'hidden impact crimes': dat zijn misdrijven die vaak niet direct zichtbaar of onmiddellijk merkbaar zijn voor het brede publiek, maar die wel een diepgaande impact hebben op de slachtoffers en de samenleving (bv. huiselijk geweld, seksueel misbruik, psychisch geweld). Omdat dit soort misdaden moeilijker te detecteren zijn, wordt de werkelijke omvang vaak onderschat;
 - o nieuwe vormen van veiligheidsproblemen ten gevolge van binnenlandse tegenstellingen, polarisatie en radicalisering (bv. extreemrechts, ecologisch radicalisme) of geo-politieke problemen (bv. opvolging ex-Syrië-strijders, ISS-militanten, problemen gerelateerd aan het conflict tussen Rusland en Oekraïne, Israël en Palestina (het hele Midden-Oosten));

- de laatste jaren ook opvallend meer cybercriminaliteit met ook een grote toename van het aantal slachtoffers en de financiële schade die daarvan het gevolg is. Het gaat zowel om aanvallen op kritieke infrastructuur zoals energie- en communicatiesystemen -ook bij lokale besturen- als om phishing bij burgers en de verspreiding van desinformatie via sociale media, zeker nu ook AI meer opgang maakt.
- het aantal **opdrachten is toegenomen**:
 - intern in het politieapparaat op vlak van digitalisering (nieuwe technologieën—drones, camera's, gezichtsherkenning, gebruik van biometrische gegevens, gebruik van artificiële intelligentie);
 - op het vlak van de bestuurlijke handhaving wat gemeenten betreft (nieuwe wet op bestuurlijke handhaving, uitbreiding toepassingsgebied GAS);
 - op het vlak van intrafamiliaal geweld wat sociale diensten en politiezones betreft (oprichting triagetafels en casusoverleg);
 - noodzakelijke expertise op het vlak van cybercriminaliteit, inrichting van een Lokale Integrale Veiligheidscel (radicalisering en polarisatie, bv. ten gevolge van nieuwe migratiestromen), enzovoort.
- **de verwachtingen en kritieken van burgers** nemen toe (zie bv. de claims tegenover politie, het effect van mediatisering en filmen van politieoptreden).

→ EVOLUTIE EN EERSTE ANALYSE

De omgeving verandert, meer taken, meer verwachtingen ... dat vraagt ook meer inzet, meer capaciteit, meer kennis en specialisatie. De basispolitiezorg staat onder druk. Dat geldt zowel voor de interventiediensten, de recherchewerking als voor de gemeenschapsgerichte wijkpolitie. De zichtbare aanwezigheid op het terrein voor de gemeenschapsgerichte politiezorg in de wijken is te beperkt. Bepaalde functies zoals verkeer, handhaving voor ruimtelijke ordening en milieu, de begeleiding van slachtoffers blijven vaak beperkt tot interventies en het handhaven van de openbare orde. Er is geen ruimte voor specialisatie, niet voldoende ruimte voor personele investering in integrale veiligheidszorg en het ketenmanagement met andere actoren zoals sociale diensten, hulpverlening, jeugddiensten... (Janssens, Cools e.a. 2018).

Als we ook nog de nieuwe uitdagingen en vormen van criminaliteit (bv. cybercriminaliteit, polarisatie en ondermijning) mee in beeld nemen, blijkt de intrinsieke kwetsbaarheid in en van heel wat politiezones. Heel wat kleinere politiezones slagen er niet in om de basisfunctionaliteiten continu en kwaliteitsvol in te vullen.

Kleinere besturen en kleinere politiezones beschikken niet altijd over de bestuurskracht om deze rol te vervullen en professioneel/voorbereid een rol op te nemen in overlegorganen zoals een zonale veiligheidsraad. Gevolg is dat vooral grotere steden met meer personele capaciteit en expertise, betrokken kunnen worden bij een integrale ketengerichte aanpak, die de leefbaarheid van de samenleving moet versterken. Nochtans zijn de noden op het terrein steeds meer vergelijkbaar en wordt bv. het openbaar ministerie en andere partners in de veiligheidsketen aldus geconfronteerd met een integrale veiligheidszorg in twee snelheden, naargelang de bestuurskracht van het lokaal bestuur en de politiezones.

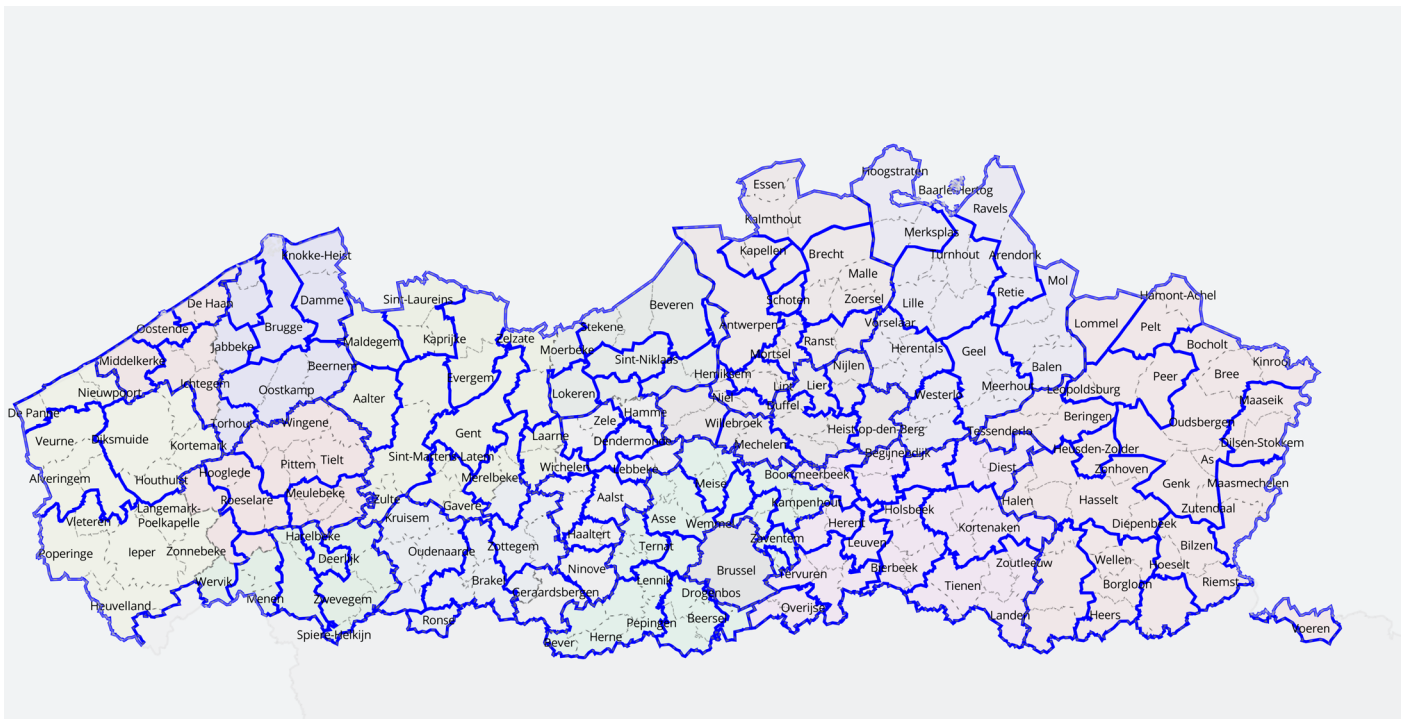
C) SCHAALVERGROTING IN DE VEILIGHEIDSECTOREN

➤ Schaalvergroting van politiezones

De nood aan meer bestuurskracht voor de lokale politie staat **al lang op de agenda** (Rapport Rekenhof van 2016; Janssens, Cools e.a., 2018). De druk op de 7 basisfunctionaliteiten¹ van de politiezones is alleen maar toegenomen. De normen voor die functionaliteiten zijn ondertussen verouderd en/of niet meer goed onderbouwd. Een voorbeeld: de minimale normen voor basispolitiezorg in de vorm van wijkagenten per inwoner of de omvang van de interventieploegen zijn meer dan 20 jaar oud, ze dateren van 2001.

Sinds de creatie van de politiezones (2001) is het **dreigingsbeeld sterk veranderd. Het aantal opdrachten is toegenomen, net als de verwachtingen en de nood aan specialisatie.** De impact van de digitalisering op de politiezorg is enorm. De nood aan een ketenaanpak (geïntegreerd werken) is groot, bijvoorbeeld op het vlak van verslavingsproblematieken, radicalisering, intrafamiliaal geweld... Door al die factoren staat de basispolitiezorg onder druk. Dat geldt zowel voor de interventiediensten, de recherchewerking als voor de gemeenschapsgerichte wijkpolitie. De zichtbare aanwezigheid op het terrein voor de gemeenschapsgerichte politiezorg in de wijken is te beperkt. Bepaalde functies zoals verkeer, handhaving voor ruimtelijke ordening en milieu, de begeleiding van slachtoffers blijven vaak beperkt tot interventies en het handhaven van de openbare orde. Er is geen ruimte voor specialisatie, niet voldoende ruimte voor personele investering in integrale veiligheidszorg en het ketenmanagement met andere actoren zoals sociale diensten, hulpverlening, jeugddiensten... (Janssens, Cools e.a. 2018). Als we ook nog de zogenoemde *'hidden impact crimes'* (cybercriminaliteit, polarisatie en ondermijning) mee in beeld nemen, blijkt de intrinsieke kwetsbaarheid in en van heel wat lokale besturen én politiezones.

De hervorming van de politie startte op 1 januari 2001 met 196 Belgische politiezones.



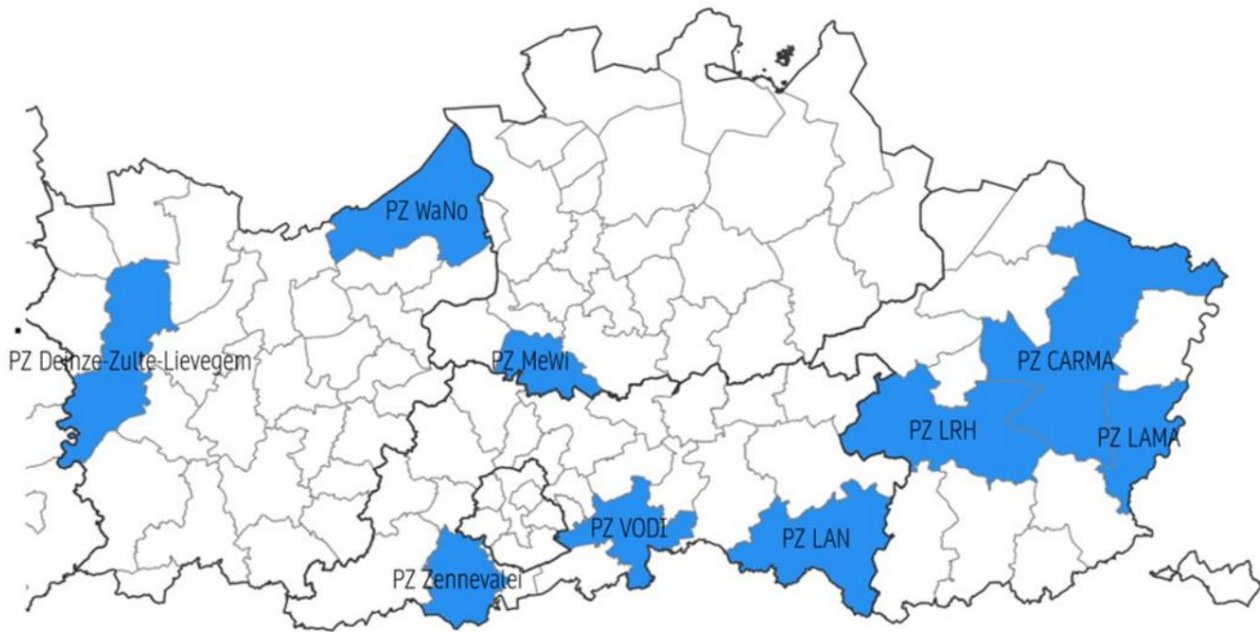
Figuur: de politiezones in Vlaanderen (2023)

¹ Wijkwerking, onthaal, interventie, politionele slachtofferbejegening, lokale opsporing en lokaal onderzoek, openbare orde en verkeer

Sindsdien zijn er vooral in Vlaanderen een **aantal fusies doorgevoerd**. Begin 2024 werd in samenwerking met VVSG, ABB en de provinciegouverneurs een nieuw draaiboek opgemaakt voor fusietrajecten van PZ's: <https://www.vvsg.be/nieuws/nieuw-draaiboek-voor-het-fusietraject-van-politiezones>.

We lijsten de gerealiseerde fusies op (bijgewerkt t.e.m. 01/01/2025):

- 2011 PZ Lanaken en PZ Maasmechelen (PZ LaMa)
 - 2014 PZ GAOZ en PZ Houthalen-Helchteren (PZ MidLim)
 - 2015 PZ Mechelen en PZ Willebroek (PZ MeWi)
 - 2015 PZ Sint-Gillis-Waas/Stekene en PZ Beveren (PZ Waasland-Noord)
 - 2016 PZ HAZODI en PZ West-Limburg (PZ Limburg Regio Hoofdstad)
 - 2016 PZ Beersel, PZ Halle en PZ Sint-Pieters-Leeuw (PZ Zennevallei)
 - 2017 PZ Tervuren en PZ Dijleland (PZ Voer En Dijle)
 - 2018 PZ MidLim en PZ Noordoost-Limburg (PZ CARMA)
 - 2019 PZ LAN en PZ Tienen/Hoegaarden (PZ Getevallei)
 - 2019 PZ Deinze/Zulte en PZ LoWaZoNe (PZ Deinze/Zulte/Lievegem)
 - 2023 PZ Mechelen/Willebroek en Klein-Brabant > PZ Rivierenland
 - 2022-23 PZ Binche-Anderlues + PZ Lermes (1ste Waalse fusie)
 - 2024 PZ Aalter en PZ Maldegem (PZ Aalter/Maldegem)
 - 2025 PZ Tongeren/Herstappe en PZ Kanton Borgloon (PZ Haspengouw)
 - 2025 PZ Waasland-Noord, PZ Zwijndrecht en PZ Kruibeke/Temse (tgv gemeentelijke fusie)
 - 2025 PZ Brakel en PZ Vlaamse Ardennen
 - 2025 Eerste defusies tgv gemeentelijke fusies:
 - Borsbeek stapt dan uit PZ MINOS en wordt deel van PZ Antwerpen
 - Alken en Kortesseem stappen uit PZ Kanton Borgloon en komen bij PZ Limburg Regio Hoofdstad
 - Moerbeke stapt uit PZ Puyenbroek en sluit aan bij PZ Lokeren
 - Meulebeke stapt uit PZ MIDOW en sluit aan bij PZ Regio Tielt
- Andere lopende trajecten en intenties:
- In januari 2024 maakten de politiezones AMOW (Asse, Merchtem, Opwijk en Wemmel), Dilbeek en TARL (Ternat, Affligem, Roosdaal en Liedekerke) bekend een mogelijke fusie uit te werken. De 3 zones met 9 gemeenten werken reeds versterkt samen in een zogenaamde "associatie" PACE. Een soortgelijke associatie ontstond in 2019 met de oprichting van de politieassociatie Noordostrand (NORA): de bundeling van de politiezones Grimbergen, KASTZE, KLM, WOKRA, VIMA en Zaventem.
 - In de loop van 2025 zouden de politiezones RIHO en MIDOW mogelijk kunnen fuseren. Daarover liepen gesprekken.
 - Ook in (1) PZ Beringen- Ham/Tessenderlo met PZ HANO, Kempenland en Lommel (nadien enkel tussen Beringen-Ham-Tessenderlo en Heusden-Zolder), (2) PZ Vilvoorde/Machelen-PZ Grimbergen-PZ Zaventem en (3) PZ Herko (Herent/Kortenbergh)-PZ BHK (Boortmeerbeek, Haacht en Keerbergen) zijn haalbaarheidsstudies uitgevoerd (of nog lopende) in het kader van een eventuele fusie van PZ's.
 - Ook PZ Berlaar/Nijlen en PZ Heist-op-den-Berg (nog een ééngemeentezone) werkten heel erg nauw samen. Elders zijn in zo'n situaties zogenaamde associaties gevormd (bv. Vlaams-Brabant). Het debat is dus in veel regio's lopende.



*Figuur: de eerste gefuseerde politiezones in Vlaanderen (tot 2019)
 ° Kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie van de 10 reeds gefuseerde politiezones - IDEA, 2022)*

Om de wenselijke omvang van grotere politiezones te bepalen zijn **kwantitatieve normen** zoals de bezetting met het aantal voltijdequivalenten (fte's) weliswaar indicatief nuttig, maar dat zijn niet de absolute en enige normen. Het is duidelijk dat zones met minder dan 150 fte's het nu soms al moeilijk hebben: dat geldt dan in Vlaanderen zeker voor 24 zones met minder dan 75 fte's. Voormalig minister van binnenlandse zaken Annemie Turtelboom en het Comité P hanteerden vroeger respectievelijk 75 fte's en 100 fte's als ondergrens. Die minimale normen schuiven duidelijk op. Boven de 125 fte's situeert de schaalgrootte zich binnen steden of subregio's van al minstens 70.000 à 80.000 inwoners.

De tabel geeft de bezetting met fte's weer voor alle Vlaamse politiezones en toont hoeveel zones potentieel voor schaalvergroting in aanmerking kunnen komen.

PROVINCIE	<=100	100-125	125-150	150+	TOTAAL
Antwerpen	9	4	4	6	23
Limburg	8	2	1	3	14
Oost-Vlaanderen	11	8	2	5	26
Vlaams-Brabant	16	2	0	5	23
West-Vlaanderen	4	5	0	10	19
	50	20	7	29	105

Figuur: aantal fte's per politiezone, ingedeeld per provincie (gegevens <https://www.politie.be/statistieken/nl/morfologie>). Laatste cijfers van fte's slechts beschikbaar tot en met 2022. Het aantal politiezones is wel geactualiseerd in deze tabel tot en met de recentste fusies van de politiezones van Aalter en Maldegem (1/1/2024).

De nieuwe fusies die gestart zijn op 1/1/2025 en de fusies in 2025 zelf, zijn hierin nog niet begrepen. We hebben die verwerkt in een aparte bijlage. In Limburg is er dus alvast één PZ minder, in Antwerpen ook één PZ minder (in casu Zwijndrecht, overheveling naar Oost-Vlaanderen) en in Oost-Vlaanderen zijn er ook 2 PZ's minder ten gevolge van de hoger genoemde fusies.

➤ Gevolgen voor de hulpverleningszones

De fusies brengen ook wijzigingen in de territoriale afbakening van de hulpverleningszones met zich mee. Er zijn per 1/1/2025 ook een aantal gemeenten die overstappen naar een andere hulpverleningszone. Tot slot zijn er ook hulpverleningszones die hun naam wijzigen. Het Koninklijk Besluit van 10 juni 2024 regelde al deze wijzigingen.

Provincie Antwerpen

- Zwijndrecht verlaat Brandweerzone Antwerpen want de gemeente fuseert met de gemeenten Beveren en Kruibeke
- Gemeente Borsbeek treedt op haar beurt toe tot de Brandweerzone Antwerpen want zij fuseert met de stad Antwerpen

Provincie Limburg

- Door de fusie van de gemeenten Ham en Tessenderlo verlaat Ham hulpverleningszone noord en treedt de nieuwe fusiegemeente Tessenderlo-Ham toe tot de hulpverleningszone Zuid-West Limburg
- Naast bovenstaande fusiegemeente zijn er nog 2 fusies binnen de Hulpverleningszone Zuid-West Limburg: de fusie tussen Kortesseem en Hasselt en tussen Tongeren en Borgloon
- Binnen de Hulpverleningszone Oost is er de nieuwe fusiegemeente Bilzen-Hoeselt

Provincie Oost-Vlaanderen

- Wijziging naam naar Brandweerzone Centrum
- In de brandweerzone Centrum zijn er 4 nieuwe fusiegemeentes: De Pinte-Nazareth, Melle-Merelbeke, Lokeren (fusie met Moerbeke) en Lochristi (met Wachtebeke)
- Laarne en Wetteren verlaten Hulpverleningszone Zuid-Oost en sluiten vanaf 2025 nog aan bij de Brandweerzone Centrum
- Wichelen verlaat ook Hulpverleningszone Zuid-Oost en treedt tot de hulpverleningszone Oost
- De gemeente Lierde sluit aan bij de Hulpverleningszone Vlaamse Ardennen
- Door de fusie van de gemeenten Beveren, Kruibeke en Zwijndrecht sluit Zwijndrecht aan bij de Hulpverleningszone Waasland

Provincie Vlaams-Brabant

- Wijziging naam naar Hulpverleningszone Oost Vlaams-Brabant
- Wijziging naam naar Brandweerzone Vlaams-Brabant West
- Binnen de Brandweerzone Vlaams-Brabant West fuseren de gemeenten Galmaarden, Gooik en Herne tot Pajottegem

Provincie West-Vlaanderen

- Wijziging naam naar Zone Midwest
- In de Zone Midwest fuseren Meulebeke en Tielt
- In de Zone Midwest fuseren Ruiselede en Wingene

➤ Samenhang lokale besturen en politiezones

Er zijn dus al heel wat schaalvergrotingen in het werkveld bezig. Dat geldt voornamelijk voor de politiezones. Hierboven werd aangehaald dat de basispolitiezorg onder druk staat. De voorbije jaren is via **samenwerkingsvormen tussen politiezones** geprobeerd om de kwetsbaarheid van de basispolitiezorg te beperken. Dat gaat van het samen maken van eerder operationele afspraken of protocollen tot en met het aangaan van associaties. Dat komt enigszins maar niet voldoende aan de noden tegemoet. Die instrumenten zijn te vrijblijvend en te weinig structureel. In het veld en op het federale beleidsniveau is het aanvoelen duidelijk dat **fusies van kleinere zones noodzakelijk** zijn (en die zijn op enkele plaatsen al doorgevoerd). Sommige associaties zijn dan wel een nuttige tussenstap op weg naar een fusie van zones.

De korpschefs en de stafdiensten van de Vlaamse politiezones, samen met de federale politie, de parketten en het Openbaar Ministerie, onderschrijven **de nood aan schaalvergroting**. Het zijn evenwel vooral de burgemeesters van kleine lokale besturen die voorbehoud maken: zij vrezen de toenemende kosten bij schaalvergroting en de 'stedelijke' vormen van onveiligheid.

Het onderscheid tussen stad en platteland is in het kleine en sterk verstedelijkte Vlaanderen echter steeds minder relevant: *"Grenzen vervagen en ook plattelandsgemeenten worden steeds meer geconfronteerd met problematieken die zich voorheen eerder voordeden in stedelijke omgevingen. Door technologische evoluties zullen deze grenzen steeds meer verdwijnen."* (Algemene inspectie van de federale en lokale politie – visiedocument 'Waarheen met de Belgische politie?' 2022). Patronen van criminaliteit of onveiligheid lijken steeds meer op elkaar en hebben meer te maken met de aard van gemeenten dan met de grootte ervan.

In de toekomstvisie staat de **problematiek van bestuurskracht van de lokale besturen vaak centraal**. Voor het domein van integrale veiligheid is dat in het bijzonder problematisch. De meeste lokale besturen hebben geen personele capaciteit om de dossiers van de politiezones met de burgemeesters voor te bereiden en om binnen het lokaal bestuur, bijvoorbeeld in de gemeenteraad, het debat over het veiligheidsbeleid te voeren. Ze hebben geen medewerkers die instaan voor de koppeling tussen politiezorg en de andere onderdelen van de veiligheidsketen of gemeentelijke domeinen.

We denken daarbij bijvoorbeeld aan de handhaving bij ruimtelijke ordening en milieu, de hulpverlening in de ketenaanpak, de koppeling met de sociale dienstverlening in het OCMW, het verband met ruimtelijke aspecten (sociale mix/huisvesting), met de wijkaanpak en de buurtbemiddeling, met het onderwijs, de bestuurlijke handhaving (GAS), preventie, gemeenschapswachten, de stedelijke preventiecontracten, de aanpak van radicalisering in de lokale integrale veiligheidscellen, de relatie met gezondheids crisissen...

Door dit gebrek aan bestuurskracht is er een probleem van effectiviteit. Ook op het vlak van 'accountability' scoren gemeenten zwak door een gebrek aan verantwoording en aan democratisch debat rond veiligheid. Schaalvergroting van lokale besturen zou moeten leiden tot meer interne bestuurskracht en uiteindelijk ook tot meer accountability en tot een meer professioneel onderbouwde democratische discussie over de veiligheidszorg.

Politiezones hebben baat bij minder maar grotere lokale besturen. Dat komt de bestuurbaarheid (de besluitvorming en de aansturing) en de effectiviteit van de politiezones ten goede. Schaalvergroting brengt ook minder overheadkosten mee, verbonden aan overleg, om tot een gemeenschappelijk zonebeleid te komen.

→ EVOLUTIE EN EERSTE ANALYSE

De discussie over bestuurskracht en schaal van lokale besturen en politiezones is onlosmakelijk met mekaar verbonden. In het werkveld wordt door de verschillende partners het gebrek aan bestuurskracht vastgesteld bij lokale besturen en ook het gebrek aan bestuurskracht van kleinere politiezones. Tegelijk is het van belang om een duidelijke strategie en aanpak uit te stippelen. De schaalvergroting is nu ad hoc, niet gestuurd en dus ook alles behalve gebiedsdekkend ... wat twee snelheden creëert en ook heel complexe juridisch/bestuurlijke uitdagingen op vlak van defusie, hersamenstelling van organen en financiële verdeelsleutels.

Bovendien dreigt het probleem nog groter te worden als de beide vormen van schaalvergroting los van elkaar vorm krijgen. Zowel minister Verlinden (cf. Staten-Generaal vorig jaar) als de politie zelf (cf. werkgroep en congres VCLP) zetten duidelijk de schaalvergroting van politiezones op de agenda. Ook in de teksten voor het nieuwe regeerakkoord krijgt het de nodige aandacht. Als lokale politiezones gaan opschalen (in een fusieoperatie) wordt het probleem voor gemeenten met weinig of geen bestuurskracht op vlak van veiligheid nog groter. Kleinere politiezones vullen die lacune op vlak van bestuurskracht inzake veiligheid nu soms lokaal in. Dat creëert een afhankelijkheid van de korpschef die niet duurzaam en ook weinig democratisch is, maar bovendien dreigt dat ook lastig te worden als zones noodgedwongen gaan fuseren omwille van budgettaire redenen of omwille van de nood aan meer specialisatie. Grotere politiezones en tegelijkertijd kleine gemeenten is dus niet de oplossing. Het debat over de politiezones mag dus niet los gezien worden van de schaalgrootte van gemeenten.

D) MEER REGIONALISERING VAN HET VEILIGHEIDSBELEID

De versterking van de bestuurskracht van lokale besturen is voor veel aspecten van de veiligheidszorg cruciaal. De schaal van de lokale besturen, de bestuurskracht van lokale besturen en belangrijke aspecten van het lokale veiligheidsbeleid (wonen, welzijn en zorg, handhaving, integratie en samenleven) zijn **Vlaamse bevoegdheden**. Een deel van de lokale middelen en van de Vlaamse basisfinanciering voor lokale besturen (via het Gemeentefonds of via specifieke voor veiligheidszorg relevante projecten) gaat direct of indirect nu al naar materies die met het veiligheidsbeleid verband houden. Bovendien dragen de Vlaamse lokale besturen nu de grootste kosten (circa 65%) van de werking van de lokale politie. In totaliteit vloeit er 1,5 miljard euro uit de Vlaamse gemeentekassen naar de politie- en hulpverleningszones. Een deel van die **financiering** komt dus al van de Vlaamse begroting via het Gemeentefonds dat voor ongeveer 20 à 25% van de lokale financiën zorgt. Vlaanderen doet ook alsmaar meer een beroep op de lokale politie voor handhaving van haar eigen regelgevende kaders, zonder dat Vlaanderen de politie daarvoor direct financiert². In enkele decreten staat nu wel ingeschreven dat de inspanningen van de lokale politie kunnen worden vergoed vanuit Vlaanderen maar de informatiedeling tussen de Vlaamse en federale overheid is dusdanig problematisch dat de Vlaamse overheid geen zicht krijgt op die inspanningen (en dus ook niet kan/wil vergoeden).

De nood aan **afstemming met/binnen het binnenlandse bestuur** neemt daardoor toe zowel op het vlak van schalen, voor financiering als voor de inhoudelijke keuzes en de betrokkenheid van lokale besturen in de Vlaamse beleidsdomeinen die met veiligheid te maken hebben: dat gaat onder andere over de problematiek van mobiliteit (minister De Ridder), justitie en handhaving (minister Demir); omgeving en milieu (minister Brouns), welzijn & zorg (minister Gennez) en over samenleven en integratie (minister Crevits).

Recente evoluties die grote invloed hebben op de werking van gemeenten en politiezones zijn bv. de verbreding van de toepassing van gemeentelijke administratieve sancties (na eerdere GAS 1-3 voor overlast

² Een voorbeeld is het verkeersboetefonds: de federale overheid stort de opbrengsten van de verkeersboetes grotendeels door naar de gewesten, maar die storten ze niet door naar de gemeenten/PZ's. Vandaar ook het debat over GAS5 en het doorstortscenario van boetes naar de gemeenten.

nu ook GAS 4 (met bv. parkeren, autoluwe zones en fietsstraten) en GAS 5 (snelheid, bv. trajectcontroles)), de institutionalisering van de werking rond polarisatie en radicalisering (oprichting van LIVC en LIVC-R) en de ketenwerking rond intrafamiliaal geweld (oprichting "Family Justice Centers, thans "Veilig Huizen" genoemd).

We zien in het bijzonder een belangrijke verschuiving van delen van de **justitiële verantwoordelijkheid** naar de Vlaamse overheid: inspraak bij het vervolgingsbeleid binnen de Vlaamse bevoegdheden (bijvoorbeeld milieumisdrijven); de gedeeltelijke bevoegdheid voor de uitvoering van straffen (justitiehuisen, slachtofferonthaal, begeleiding en controle van veroordeelden bij alternatieve straffen zie bv. het jeugd-delinquentierecht en zie bv. ook het Vlaams Centrum voor Elektronisch Toezicht - VCET). Dat maakt dat de Vlaamse overheid zelfs een eigen portaalwebsite creëerde: www.veilige gemeente.be met daarin 6 raakpunten en ondersteuningsvormen voor lokale besturen op vlak van veiligheid.

Een onderdeel van het probleem is dat **dit aanvoelen in Wallonië minder leeft**. De federale overheid investeert in verhouding meer op het lokale niveau in Wallonië. Dat is deels te verklaren door het meer landelijke karakter en door de historisch grotere investering van de voormalige rijkswacht in Wallonië. Dat maskeert allicht het aanvoelen van bestuurskracht in Wallonië, al zal het landelijke karakter ook wel impact hebben op het niveau van criminaliteit.

→ EVOLUTIE EN EERSTE ANALYSE

Al de factoren hierboven leiden feitelijk tot een toegenomen regionalisering van de veiligheidszorg. Die evolutie versterkt alleen maar de noodzaak tot koppeling met het beleid over binnenlands bestuur. Dat betekent dat de schaalvergroting van de politiezones moet passen binnen de schaalkeuzes in het Vlaamse binnenlandse bestuur: zowel voor de schaal van de lokale besturen als voor de schaal van politiezones.

E) MEER BESTUURLIJKE HANDHAVING

Naast de politionele en justitiële / strafrechtelijke keten ontstaat ook een nieuw bestuurlijke keten in veiligheidszorg. De evolutie naar een meer bestuurlijke aanpak van veiligheid is al langer lopende. We verwijzen bijvoorbeeld naar de verhoogde aandacht voor preventie (niet alleen op het straffen van overtredingen). Lokale besturen krijgen in toenemende mate bevoegdheden om **preventieve maatregelen** te nemen, zoals het opleggen van voorwaarden of dwangmaatregelen (bestuurlijke dwang, dwangsom) zonder tussenkomst van een rechter: bv. op vlak van milieu en ruimtelijke ordening. Overheden moeten niet wachten op incidenten, maar actief werken aan het voorkomen ervan, dat is de filosofie achter deze mogelijke maatregelen.

De **nieuwe wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving**, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (kortweg **DIOB-wet**) van 15/01/2024 geeft daarin aan lokale besturen meer mogelijkheden om op te treden in nieuwere vormen van ondermijnende criminaliteit. Die georganiseerde criminaliteit probeert zich immers meer en meer in het lokale maatschappelijk weefsel te nestelen, vaak zelfs bewust in kleinere lokale besturen waar dat minder opvallend kan gebeuren. Gekoppeld aan de federale wet is er ook een gelijknamig Vlaams decreet gestemd (met een participatie/samenwerking met de federale dienst DIOB).

- DIOB staat voor Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen. Deze directie binnen de federale overheid is verantwoordelijk voor het uitvoeren van analyses en het uitbrengen van adviezen over ondermijnende criminaliteit in de economische sector.
- Vormen van ondermijnende criminaliteit zijn bijvoorbeeld belastingontduiking, fraude met sociale zekerheid, computerfraude, drugs- of wapenhandel, financiering van terrorisme, ...

- Daarmee kunnen lokale overheden integriteitsonderzoeken uitvoeren met oog op het tegengaan van ondermijnende criminaliteit (bv. een vestiging of uitbating onderzoeken en indien nodig sluiten).

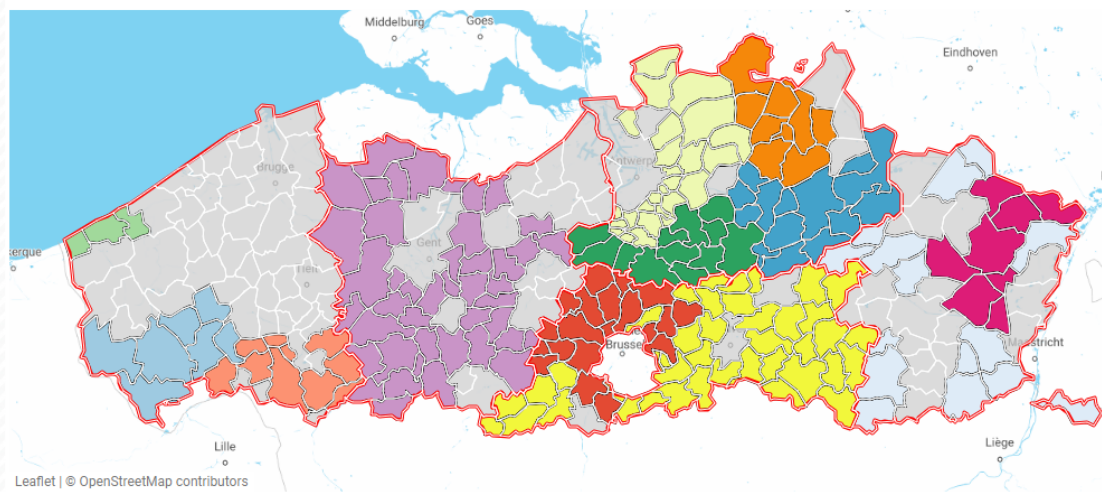
Om lokale besturen daarin te helpen werden de voorbije jaren al op drie plaatsen zogenaamde **ARIEC's opgericht** als een soort proeftuin: in Namen, Limburg en de provincie Antwerpen. ARIEC staat voor Arrondissementale Informatie- en Expertisecentrum (ARIEC). Samen met justitie, politie en lokale besturen zoeken ze naar meer preventieve, bestuurlijke mogelijkheden om nieuwe vormen van criminaliteit te vermijden. In het kader daarvan wordt op verschillende plaatsen al casusoverleg georganiseerd op basis van vermoedens en verdachte personen en locaties. Dat gebeurt op basis van artikel 458 ter van het strafwetboek en bijbehorende protocollen die met het parket worden opgemaakt. Ook preventieve reglementen om bepaalde vestigingen te vermijden (bv. clubhuizen voor motorbendes, nachtwinkels) maken deel uit van de werking van die ARIEC's. Ze zijn nu wettelijk verankerd in dezelfde wet van 2024 en in alle provincies actief.

Niet alleen in die meer preventieve aanpak maar **ook in de handhaving zelf** is een kanteling naar een meer bestuurlijke aanpak bezig. Door het steeds complexer worden van risico's en de noodzaak van snelle, effectieve handhaving, heeft de overheid meer mogelijkheden gekregen om buiten het strafrecht om op te treden. Dit biedt voordelen in termen van snelheid en efficiëntie. Het roept echter zeker af en toe ook vragen op over rechtsbescherming en de verhouding tussen burger en overheid. Dat was in het begin bijvoorbeeld het geval bij het werken met camera's in kader van handhaving maar ook bij de opstart van de gemeentelijke administratieve sancties. Niettemin lijkt dat ondertussen wel maatschappelijk aanvaard.

- Verruimde mogelijkheden op vlak van bestuurlijke handhaving (bv. integriteitsonderzoeken, reglementen op vestigingen) geven het lokale niveau en de burgemeester alle bevoegdheden om mee de ontwrichtende en ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Het concept past perfect in een goed werkende ketenaanpak.
- Anderzijds is het vaak ook een zaak van efficiëntie. In dat kader kunnen de gemeentelijke administratieve sancties (GAS) worden genoemd. De toepassing van gemeentelijke administratieve sancties (na eerdere GAS 1-3 voor overlast nu ook GAS 4-5 voor bv. parkeren en snelheid) is in zowat alle Vlaamse gemeenten al omarmd en ondertussen een deel van de dagdagelijkse werking. Vaak rekent men daarvoor enkel op politie maar sommige gemeenten hebben zelf ook eigen GAS-vaststellers in dienst genomen. Die gemeentelijke GAS-vaststellers zijn een extra mogelijkheid, als aanvulling op het politietoetreden. Ook gemeenschapswachten-vaststellers kunnen vaststellingen doen, evenals ambtenaren van bv. afvalintercommunales of vaststellers van het gewest (bv. OVAM).

GAS-Samenwerkingen

Deze kaart geeft de intergemeentelijke samenwerkingen weer op het vlak van GAS, elk samenwerkingsverband heeft zijn eigen kleur. Deze gemeenten delen een of meerdere sanctionerende ambtenaren.



Tot slot is er **ook in de strafuitvoering** een grotere rol voor het bestuurlijke gesteund op een meer actieve rol voor de overheid. Zie bv. de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving in de Vlaamse overheid en specifiek het Vlaams Centrum voor Elektronisch Toezicht (VCET). Onder hetzelfde agentschap ressorteren ook de justitiehuzen die -op verzoek van bestuurlijk en gerechtelijke overheden- de opvolging doen van daders, met het oog op het vermijden van een recidive.

→ EVOLUTIE EN EERSTE ANALYSE

De evolutie naar meer bestuurlijke handhaving is op vele vlakken al lang een soort grondstroom: ten gevolge van een meer preventieve werking (bestuurlijk preventief optreden, incidenten en handhaving vermijden) maar soms ook een rationaliseringsoefening (afstoten van justitiële taken richting de politiezones en lokale besturen, bv. GAS). Gemeenten moeten daarin wel kunnen blijven volgen. Zeker nu de laatste jaren duidelijk een toenemende druk merkbaar is vanuit justitie om veel meer inbreuken met GAS te sanctioneren. Justitie zal inbreuken die gesanctioneerd kunnen worden met GAS, niet meer gerechtelijk afhandelen. Gemeenten staan dus vaak met de rug tegen de muur: ofwel GAS zo breed mogelijk toepassen (wat niet voor iedereen evident is), ofwel riskeren ze straffeloosheid. Ook hierin speelt dus duidelijk een element van bestuurskracht.

Het waterbedeffect is ondertussen al duidelijk op het terrein. Dat begon al toen de grootsteden en centrumsteden bestuurlijke handhaving begonnen toe te passen. Die steden maakten politiereglementen om bepaalde overlast in te dammen met o.a. een vergunningsbeleid. De administratie werd er ook op aangepast voor vergunningsverlening en toezicht en bovendien was er ook vaak een ondersteunend groot politiekorps. Die fenomenen duiken de laatste jaren ook opvallend meer op in de kleinste gemeenten en daar is het niet altijd duidelijk hoe die aan te pakken. De Vlaamse overheid heeft dan wel geïnvesteerd om de beeldvorming te versterken en federaal is er ook een basis voor de ARIEC's die ondersteunend kunnen werken, maar toch wordt het systeem vaak op zijn zwakste schakel getest.

Er is ook een zeker getouwtrek merkbaar tussen een federale DIOB-wet en het Vlaamse DIOB-decreet wat lokale overheden eerder onzeker dan slagvaardig maakt. Er zijn ook lokale besturen die schrik hebben dat de "tegenpartij" hen persoonlijk aansprakelijk kan stellen voor het niet verlenen van vergunningen. De juridisering onderstreept het belang van voldoende kennis én capaciteit op vlak van handhaving.

F) MEER LOKAAL VEILIGHEIDSBELEID

Het is wel duidelijk dat een veiligheidsbeleid niet los staat van andere beleidsdomeinen. Vandaar de term "**maatschappelijke veiligheid**". De veiligheidszorg raakt bijvoorbeeld nadrukkelijk aan heel wat gemeentelijke beleidsdomeinen: het sociaal beleid (bv. het verband met hulpverlening en welzijnsorganisaties in onder meer het verslavingsbeleid, of de medewerking van sociale diensten in de triagetafel intrafamiliaal geweld in de nieuwe zogenaamde "Veilig Huizen"), het vrijetijdsbeleid (bv. het evenementenloket en het uitgaansleven), burgerzaken (bv. participatie van de dienst burgerzaken in overlegfora zoals de LIVC en LIVC-R), het omgevingsbeleid (bv. inrichting van openbare ruimte, handhaving van ruimtelijke ordening, milieutoezichthouderschap, ...), de mobiliteit (bv. snelheidscontroles, trajectcontroles, GAS en verkeersacties).

Een opvallende trend de voorbije jaren in gemeenten (en vaak ook al voorwerp van besprekingen in zonale veiligheidsraden) is het geweld bij jongeren, tegenover andere jongeren maar zeker ook tegenover politie en andere hulpverleners. Deviant gedrag en radicalisering bij jongeren is bij uitstek een materie die je niet, en zeker niet alleen, politieel en handhavend oplost. Daar moet je maatschappelijk en sociaal in de context rond jongeren mee aan de slag.

We citeren uit hoofdstuk 3 van de “Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur in Vlaanderen” (www.toekomstvisievlaanderen.be) waar het profiel van lokale besturen anno 2030-2040 wordt uitgewerkt. Daar worden ook inhoudelijke domeinen genoemd die het belang van lokale besturen in een brede, maatschappelijke aanpak van veiligheid (startende bij meer structureel welzijn en preventie) onderstrepen:

“Het bestuur werkt aan een integrale lokale veiligheidszorg: preventie, wijk- en gemeenschapsgerichte politiezorg, brandweer, bestuurlijke handhaving, buurtbemiddeling en samenlevingsbeleid. Het veiligheidsbeleid staat in verband met andere gemeentelijke beleidsdomeinen zoals handhaving van ruimtelijke ordening/milieu, welzijn en zorg. Het lokaal bestuur kan met partners actief en ketengericht werken om problematieken als verslaving, polarisatie/radicalisering of intrafamiliaal geweld aan te pakken.”

Een dienst burgerzaken, dienst omgeving (ruimtelijke ordening/publieke ruimte), het sociaal huis, buurtwerkers, jeugd- en gezinshulpverlening, preventiewerkers, politie, sanctionerend ambtenaren (GAS), aanspreekpunten van scholen en gemeenschapswachten: ieders rol is van belang in een integraal veiligheidsverhaal. Door samen te werken en elkaar te vinden in een complementariteit tussen partners en diensten, komt men pas tot resultaat. Het maatwerk maar ook die integratie en het meer integraal werken is bij uitstek een lokale troef ... maar dan behoeft het wel ook de nodige capaciteit en expertise.

Ook in de preventie en de nazorg is die rol van lokale besturen essentieel. Werken aan maatschappelijke veiligheid begint vaak met het wegwerken van structurele welzijnsproblemen en polarisatie, werken aan een goede ruimtelijke ordening en publieke ruimte, werken aan meer buurtcohesie en gemeenschapsvorming (het creëren van sociale context en buurt-/vrijetijdsleven).

→ EVOLUTIE EN EERSTE ANALYSE

Meer en meer worden lokale besturen een essentiële schakel in de veiligheidsketen, zeker nu ook meer en meer elementen bestuurlijk worden gehandhaafd (zie ook de recente wet op de bestuurlijke handhaving). Die evolutie ook meer middelen en expertise vanuit lokale besturen.

Een eigen oefening in het kader van de toekomstvisie maakte in 2023 al duidelijk dat slechts 68 van de -toen nog- 300 lokale besturen een (begin van) expertise/dienst hadden uitgebouwd op vlak van integrale veiligheid. Een enquête van VVSG 2023-2024 die werd voorgesteld op een congres op 1 februari 2024 in Gent (“Integrale Veiligheid: van beleidsvorming naar praktijk”, VVSG) bevestigde die kwetsbaarheid en legde de problematiek op een scherpe manier bloot.

Veel burgemeesters erkennen het gebrek aan expertise, schaal en democratie op vlak van veiligheid (in casu te weinig kennis over veiligheid waardoor ook het democratisch debat ontbreekt). Slechts 23% van de burgemeesters heeft een ambtelijke ondersteuning voor zijn/haar integraal veiligheidsbeleid, 1/3 van de burgemeesters die op de enquête antwoordden hebben in hun gemeente geen eigen GAS-vaststellers die overtredingen kunnen vaststellen, 1/3 stellen dat ze de opgave niet aankan met de huidige middelen ... en bijna de helft van de respondenten geeft aan dat de schaal te klein is.

Lokale besturen moeten dus in de spiegel kijken en zich kritisch afvragen of ze daarvoor wel de nodige middelen en bestuurskracht hebben. Tegelijk vraagt dat voor lokale besturen ook een duidelijkere rol in de regelgevende kaders (bv. op vlak van preventie is dat historisch alleen voor steden uitgewerkt in kader van de zogenaamde strategische veiligheids- en preventieplannen op federaal niveau³) maar ook een meer ketengerichte aanpak (dat nu nog teveel beperkt blijft tot pilootprojecten, bv. op vlak van intrafamiliaal geweld, verslaving en complexe problematieken (zie “project M” in Limburg of de projecten “SAMEN” in de provincie Antwerpen)).

³ Het zijn wel slechts 46 gemeenten in Vlaanderen die deze middelen toegekend krijgen.

3. Uitgangspunten voor de bestuurlijke organisatie van het veiligheidsbeleid

Hierboven schetsten we de belangrijkste evoluties in het veiligheidsbeleid: een verruimd landschap aan actoren met oprichting van nieuwe overlegfora (bv. zonale veiligheidsraden, triagetafels Veilig Huizen, casusoverleg, Lokale Integrale Veiligheidscel LIVC en LIVC-R), complexer wordende problematieken (met meer ketengerichte aanpak waardoor geïntegreerd samenwerken en regie belangrijker wordt), een regionalisering van het beleid (meer intrede van de Vlaamse overheid) en ook een evolutie naar meer bestuurlijke handhaving en meer lokale aspecten van het veiligheidsbeleid.

Heel wat wijzigingen en evoluties die veel kanten uitgaan maar waarbij alsmear vaker ook naar de lokale besturen wordt gekeken om daarin een rol op te nemen. De vraag is hoe we daarin richting kunnen geven in de toekomst. We sommen, op basis van de toekomstvisie, de vele gesprekken, lezingen en interviews enkele voorstellen en uitgangspunten voor de komende jaren op.

A) NOOD AAN EEN ROBUUST VEILIGHEIDSBELEID EN GOEDE INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

➤ Vlaams-federale bevoegdheidsverdeling en inzichten uit crisisbeheer

Het veiligheidsbeleid is voorwerp van een **bevoegdheidsverdeling** tussen de federale overheid en de gewesten/gemeenschappen. Dat levert niet zelden een territoriumstrijd op (zie hieronder). Dat is deels eigen aan elke bevoegdheidsverdeling en was eerder al voorwerp van discussies inzake staats hervormingen. We kiezen ervoor om in het bestek van deze bestuurlijke oefening die discussie buiten beschouwing te laten. In eender welke constellatie moeten overheden ook goed met mekaar kunnen samenwerken.

Anderzijds is onduidelijkheid, of een bevoegdheidsstrijd niet goed voor het feitelijk functioneren van de veiligheidskorpsen én de netwerken daarrond. Die moeten standvastig en robuust kunnen werken, zeker ook bij onverwachte veiligheidsuitdagingen. Dat was ook één van de elementen van het **rapport/witboek van deskundigen op vlak van crisisbeheer** (Commissie van deskundigen inzake crisisbeheer (2023), het rapport dat werd opgemaakt na de terreuraanslagen, overstromingen en COVID). Zo is in de COVID-pandemie overleg georganiseerd door vooral gebruik te maken van federale en lokale overlegtradities: het nationaal crisiscentrum (NCCN) en de lokale veiligheidscellen. Gouverneurs speelden daarin een coördinerende rol. Ondertussen heeft het parlement op 21 maart 2024, vooral om een soort van eenheid van commando te bewerkstelligen in Brusselse politiezones (in afwachting van een mogelijke fusie van de politiezones) een wetsontwerp goedgekeurd dat een gouverneur in staat stelt om bij acute veiligheidsproblemen de gezagsbevoegdheden van de burgemeester over de lokale politie over te nemen. Deze bevoegdheden omvatten onder andere het gezag bij het uitvoeren van opdrachten van bestuurlijke politie, het vorderen van de federale politie, het gezag over de korpschef. Dit is vastgelegd in een nieuw artikel 46bis van de wet op de geïntegreerde politie (WGP).

Die **lokale veiligheidscellen** waren dus een belangrijke baken om op terug te vallen. Die worden op permante basis in alle gemeenten georganiseerd met daarbij de vijf disciplines (D1 tot D5: brandweerzorg, gezondheidszorg, politiezorg, technisch/logistiek en communicatie) die regelmatig samen overleggen onder voorzitterschap van de burgemeester. Die structuur ressorteert uit federale wetgeving (en het KB op vlak van noodplanning en crisisbeheer). In de meeste gemeenten hebben de burgemeesters en noodplanningscoördinatoren de leiding genomen om lokale acties te coördineren en kwamen beslissingen centraal vanuit het federale crisiscentrum.

De Vlaamse overheid had op het moment van de COVID-pandemie bv. zelf geen eigen noodplanningsdienst (enkel een Coördinatie- en Crisiscentrum van de Vlaamse overheid (CCVO) met een interne focus), had weinig ervaring of een kwaliteitsvolle overleginfrastructuur. In de Corona-periode is dat al bij al, door een groot

voluntarisme en de grote 'sense of urgency' goed verlopen ... maar te allen tijde moeten er **robuuste structuren** zijn om op terug te vallen. In dat licht is het recente Koninklijk Besluit van 26 april 2024 tot de vaststelling van het nieuwe nationaal noodplan (vervanging van het KB van 31 januari 2003) verhelderend.

→ **Een transparante federaal-Vlaamse bevoegdheidsverdeling, duidelijke regels en afspraken met alle partners in de veiligheidsketen én een goede interbestuurlijke samenwerking met wederzijds vertrouwen is in eender welke constellatie uiterst belangrijk. Onduidelijkheden in de bevoegdheidsverdeling zorgen op dit moment dagelijks voor problemen in het werkveld.**

➤ Toenemende regionalisering van aspecten van het veiligheidsbeleid

Tegelijk is er ook een **grondstroom van meer en meer regionalisering** (zie hierboven) en toont Vlaanderen ook veel wil en **ambitie om haar bevoegdheden maximaal in te vullen**.

Eenzijds is dat zeker positief en toont dat ambitie. Er worden heel wat middelen ingezet. Zie bv. de groei van het aantal personeelsleden in het agentschap justitie en handhaving: gestart met 860 personeelsleden, na 1 jaar in 2022 gegroeid met 14% tot 981 personeelsleden, vervolgens gegroeid met nog eens 13% in 2023 naar 1108 (° database Vlimpers, Vlaamse overheid). Dat in contrast met andere departementen en agentschappen. De eigen veiligheidsportaal www.veiligegemeente.be bundelt de inhoudelijke activiteiten en de ondersteuning voor lokale besturen.

Soms zorgt dat voor een extra **territoriumstrijd**.

1. Dat blijkt bijvoorbeeld op vlak van de nieuwe regelgeving voor bestuurlijke handhaving en de inrichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB), en de participatie in de gelijknamige federale DIOB-dienst. Belangrijk om weten is dat de **Vlaamse overheid**, in casu de Vlaamse minister(s), **geen bevoegdheid van politieoverheid hebben in tegenstelling tot de burgemeesters en federale ministers** van Binnenlandse zaken en Justitie⁴. Dit heeft tot gevolg dat zij tot op heden maar een beperkte impact hebben op politie. In principe kunnen ze geen bevelen geven aan politie, ondanks de verschillende decretale bevoegdheden (omgeving, milieu, dierenwelzijn, ...).

2. Een soortgelijk voorbeeld van een territoriumstrijd waar te weinig afstemming is, betreft de ketenwerking rond intrafamiliaal geweld. De "Family Justice Centers, thans de "Veilig Huizen" genoemd, worden zowel federaal (minister Verlinden) als Vlaams (minister Demir) gesubsidieerd.

3. Dringende geneeskundige hulp (DGH) is ook te vermelden. Die is federaal georganiseerd maar wordt in Vlaanderen voor circa 65% uitgevoerd (en deels gefinancierd) door hulpverleningszones. Een hybride situatie die maakt dat er niet echt een duidelijke verantwoordelijke is voor die DGH.

4. Een laatste voorbeeld betreft de aanpak van radicalisering in de zogenaamde LIVC's. Ook daar zijn federale én Vlaamse aspecten aan verbonden. In het nieuwe Vlaams regeerakkoord van het najaar 2024 staat de intentie vermeld om samen met de federale overheid tot een alomvattend kader te komen, en de uitrol van de LIVC's ook echt gebiedsdekkend te maken door ze op niveau van de politiezones te organiseren.

➤ Ook in verhouding tot het lokale niveau

Niet alleen in de federaal-Vlaamse bevoegdheidsverdeling zitten potentiële conflicten. Hetzelfde geldt **ook voor de relatie met de lokale besturen en de politie- en hulpverleningszones**. Ook daar zijn duidelijke en standvastige afspraken een basis voor een goede samenwerking.

⁴ Dit is de situatie anno januari 2025. Momenteel ligt dit wel mee op de federale onderhandelingstafel. Vlaamse ministers/regering zouden eventueel dan mogelijk ook als bestuurlijke politieoverheid kunnen fungeren.

Daar geeft de **federale overheid niet meteen het goede voorbeeld**. Denk maar aan het ad hoc- en laattijdig verlengen van de zogenaamde strategische veiligheids- en preventieplannen (SVPP) met veel onzekerheid en verlies van expertise tot gevolg, de onduidelijkheid over de NAVAP-regeling (stelsel van non-activiteit voorafgaand aan het pensioen) voor politie of de nooit gerealiseerde beloftes van een 50%/50%-verhouding in de financiering van de brandweezorg na de hervorming in hulpverleningszones.

Ook de Vlaamse overheid kan daarin veel meer betekenen. Ze moet **meer lokaal/decentraal, gebiedsgericht denken en handelen**. De Vlaamse overheid maakt decreten maar leunt veel op het lokale niveau voor toezicht of handhaving: bv. gemeentelijke milieuableiters of het politieel aanspreekpunt dierenwelzijn. Officieel heeft Vlaanderen dan wel inspectiediensten maar die werken enkel tijdens de kantooruren en handelen centraal vanuit Brussel. Bij watervervuiling, sluikstorten in een bos, een verwaarloosde pony , ... wordt de politie ingezet (die wel 24/7 dienstverlening opneemt). Wie krijgt dan de vragen en soms ook verwijten van de burger? Het lokaal bestuur.

Een **systeem van beschikbaarheid/permanentie** buiten de kantooruren is geen overdreven luxe als er echt een ondersteunend kader zou worden uitgewerkt. Dat zou kunnen op het niveau van de referentieregio's om zo voldoende terreinkennis te bundelen. Of het nu om dierenwelzijn gaat (weten waar een dierenopvang is), over mestinspecteurs (die weten waar de afvoer maar ook natuurgebieden liggen) of over inspecteurs van de Lijn (die weten waar grote scholengemeenschappen zijn en rondhanggedrag): kennis en ervaring van het terrein is zo belangrijk.

Het nieuwe **Crisiscentrum van de Vlaamse Overheid** zou daarin een belangrijke rol kunnen opnemen. Bij het aantreffen van gedumpt drugafval bijvoorbeeld, zou meteen een afstapping kunnen gebeuren naar het model in Nederland. Op dat moment kan zo'n dienst meteen een concreet advies verlenen aan de lokale burgemeester en politie. Dat zou een tastbare meerwaarde betekenen. Andere diensten van de Vlaamse overheid kunnen zo ook sneller betrokken worden: Toezicht Vlaamse Milieu Maatschappij (VMM), integraal waterbeleid VMM, OVAM, Agentschap Natuur en Bos (ANB), Omgevingsinspectie, Departement Zorg (Milieugezondheidszorg), enz. Ze zouden door die **meer decentrale werking**, onmiddellijk de veiligheids- en herstelmaatregelen kunnen nemen en daarin de relatie kunnen leggen met de gerechtelijke aanpak.

➤ Ideeën voor de toekomst

Ondanks de soms lastige verhoudingen of ingewikkelde constellaties, worden ook wel oplossingen gezocht. Zo is in de Vlaamse overheid bijvoorbeeld de rol van Luc Vanlouwe als "**verbindingsofficier**" politie bij de Vlaamse regering ontstaan. Er zijn ook ideeën om op het niveau van de Vlaamse regering een ondersteunende "**verbindingDIENST**" te voorzien zoals dat op federaal niveau het geval is met het SAT (technisch-administratief secretariaat) Binnenlandse Zaken. Dat zou het werk van de verbindingsofficier kunnen verruimen, ondersteunen en vergemakkelijken.

De DIOB-regelgeving (federale wet begin 2024 en een gekoppeld Vlaams decreet eind 2023) zou een extra dynamiek kunnen krijgen door de Vlaamse overheid ook mee te laten **participeren in de ARIEC's** die recent nog wettelijk verankerd werden in die wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving en de instelling van een DIOB. Zij kunnen een goede ondersteunende rol spelen naar de lokale besturen toe. Op die manier nemen beide bevoegdheidsniveaus verantwoordelijkheid om die uitdagingen, hier vooral inzake de "hidden impact crimes" (zie boven) en de nieuwe vormen van ondermijnende criminaliteit (en de bijbehorende ondersteuning van lokale besturen en hun politiezones) aan te pakken. Dan kan ook de relatie worden gelegd met de parketten: bv. door **referentiemagistraten "bestuurlijke handhaving"** te voorzien. Onder meer in Antwerpen en Oost-Vlaanderen wordt dat al gedaan.

Dat alles vraagt natuurlijk een goed overleg tussen het federale niveau en het Vlaamse niveau, mogelijk ook met parketten. Op die manier kan de regelgeving goed op elkaar afgestemd worden zodat ze coherent is met elkaar en elkaar niet tegenwerkt. Dat behoeft natuurlijk wel dezelfde overtuiging van alle partners.

Een rechtstreekse **financiering van lokale politiezones** door de Vlaamse overheid is niet toegelaten. Dit heeft te maken met het ontbreken van de hoedanigheid van politieoverheid bij de Vlaamse ministers⁵. Een projectmatige subsidiering kan natuurlijk wel en gebeurt ook wel. Feit is dat geld vaak een breekijzer is om ook zeggenschap, eigenaarschap en betrokkenheid te realiseren.

Die **financiering** is en blijft in het algemeen trouwens een belangrijk uit te klaren element voor de toekomst. Al sinds 2002 wordt er een financieringswet aangekondigd. Momenteel is er ook een erg ongelijke bijdrage⁶, maar ook **ongelijke politiezorg (en ongelijke kwaliteit van dienstverlening)**.

→ Een grondige, meer langetermijnvisie is dus echt wel van belang. Een **interuniversitair academisch steunpunt** (met inbreng van criminologie, bestuurskunde, rechten, geografie, sociaal werk) kan naast het bestaande -eerder in de politiewereld gewortelde- Centre for Policing & Security (CPS) een beleidsmatige meerwaarde bieden. Politie kijkt vanuit een veiligheidsbril naar hervormingen, politici hebben ook hun eigen belangen in dat debat. Mogelijk kan een wat meer gefundeerde, wetenschappelijke insteek wel helpen. Het gemis aan een grondige langetermijnvisie heeft misschien ook bijgedragen tot de versnippering en evoluties die we hierboven hebben beschreven. Meer éénduidig en planmatig werken, op langere termijn, kan transparantie, een duidelijke richting ... en zodoende ook bestuurlijke rust bieden voor de toekomst.

B) NOOD AAN MEER INTEGRATIE EN AFSTEMMING TUSSEN DISCIPLINES EN BELEIDSDOMEINEN

In eender welke bevoegdheidsverdeling moet een systeem kunnen werken. Dat vergt afstemming tussen de niveaus, wat we *verticale* integratie noemen. Hierboven werd echter ook gesteld dat veel veiligheidsproblemen eerder maatschappelijke problemen zijn met veel complexe vertakkingen naar andere beleidsdomeinen en diensten. Dat behoeft meer *horizontale* afstemming en **integratie: transversaal werken**.

➤ Transversaal werken op lokaal niveau

Transversaal werken vergt een meer globale, generalistische aanpak, over de beleidsdomeinen en organisationele grenzen heen. Zo iets **lukt best op lokaal niveau**. Dat werd al uitgebreid aangetoond in de toekomstvisie. Er is een meer **ketengerichte en netwerkgerichte benadering** nodig bij allerlei fenomenen die rechtstreeks invloed uitoefenen op de leefbaarheid in de samenleving: bv. intrafamiliaal geweld en verslaving. Dat zijn thema's die veel meer nodig hebben dan een security-/handavingsinsteek; daar is welzijn, ruimtelijke ordening, huisvesting, hulpverlening, herstelgericht werken en context versterken, ... minstens even belangrijk.

In Vlaanderen wordt die aanpak al gebruikt in bijvoorbeeld de Family Justice Centers (thans de Veilig Huizen) wat intrafamiliaal geweld betreft en de M- en SAMEN-projecten (in respectievelijk de provincies Limburg en Antwerpen) wat het casemanagement bij verslaving en andere complexe multi-problematieken betreft.

Ook in de Lokale Integrale Veiligheidscel (LIVC en LIVC-R) wordt thematisch rond een bepaald probleem samengezeten met alle betrokken partners die zich dan ook engageren om er ook effectief toe bij te dragen.

⁵ Zie eerdere opmerking: dit is de situatie anno januari 2025. Dit ligt wel mee op de onderhandelingstafel van de federale regeringsvorming.

⁶ VVSG berekende nog uitgebreid de kost per inwoner in 2021. De stad Antwerpen (437 euro/inw.), Gent (329 euro/inw.) en kustgemeenten zoals Knokke-Heist (386 euro/inw.), Blankenberge (331 euro/inw.) en De Haan (356 euro/inw.) betalen gevoelig meer dan bv. gemeenten zoals Hechtel-Eksel en Voeren die zelfs onder de 50 euro/inw. blijven. Idem voor brandweezorg geldt hetzelfde: bv. Antwerpen (121 euro/inw.) Gent (120 euro/inw.) versus een 100-tal Vlaamse gemeenten die niet boven de 30 euro/inw. uitkomt (° VVSG, Lokaal nr. 12, 2022).

Die aanpak van radicalisering is een mooi voorbeeld van de verbindende netwerkkrol van lokale besturen op vlak van veiligheid. Die LIVC's raken preventieve, bestuurlijke, politionele én justitiële aspecten. De lokale besturen nemen daarin de regierol op.

Nederland zou mogelijk inspiratie kunnen bieden op vlak van ketengerichte werking. Daar werden 30 zogenaemde **veiligheidshuizen** opgericht om een structureel kader te voorzien voor die holistische aanpak van **domeinoverschrijdende zorg- en veiligheidsproblemen**. Binnen de veiligheidshuizen in Nederland wordt gewerkt met convenanten, procesregisseurs en het poolen van expertise die decentraal wordt ingezet. De parallel met de principes in de toekomstvisie op het lokale en binnenlandse bestuur (met meer gebiedsgerichte werking op het niveau van de referentieregio's) is treffend.

Het gebrek aan interbestuurlijk partnerschapsdenken is op het terrein voelbaar. Een integrale ketenaanpak van complexe samenlevingsproblemen biedt nog veel opportuniteiten om interfererende tussenkomsten of beleidsvisies te voorkomen. De neuzen moeten gemakkelijker en sneller in dezelfde richting kunnen wijzen. Gelet op de bevoegdheidsversnippering en de gedeelde verantwoordelijkheden is een gemeenschappelijke en gedragen visie, vertaald in bijvoorbeeld goede protocollen en samenwerkingsverbanden, noodzakelijk.

Een dergelijke ketengerichte en netwerkgerichte benadering moet dus voor alle veiligheidsproblemen en fenomenen gehanteerd worden. De "regie" van dergelijke werking ligt idealiter in twee handen: die van de bestuurlijke én van de gerechtelijke overheid samen.

➤ Lokaal ... maar ook op Vlaams niveau

Die integratie gebeurt in lokale netwerken zoals die Veilig Huizen, LIVC's, casusoverleg en M-/SAMEN-projecten ... maar **ook op Vlaams niveau** zelf moeten inspanningen gebeuren om de te fel doorgeslagen verkokering in bepaalde departementen en agentschappen tegen te gaan en meer geïntegreerd te werken.

Eén voorbeeld: er zijn in totaal **36 toezicht-, inspectie-, controle- en handhavings-diensten in de Vlaamse overheid** en daar staan er ook eens zoveel ondersteunende of coachende diensten tegenover. Tussen die betrokken diensten is er weinig overleg en communicatie. Ze blijven vaak ook te ver van het lokale werkveld zelf. Ze zijn te centraal, vooral strategisch bezig en hebben vaak te weinig voeling met het lokale gebeuren. Soms is er ook een tekort aan empowerment en responsabilisering.

Als er reactief of vermanend moet opgetreden worden kijkt men heel snel naar politie en verschuilt men zich achter die brede rug. Politie heeft het echter ook moeilijk om de problematiek te trekken, zeker als het om decretale bevoegdheden gaat (dierenwelzijn, jeugdzorg, bemiddeling in familieruzie-IFG, signalen radicalisering, ...). Daar moet dus ook meer coördinatie zijn.

Het **kaderdecreet Vlaamse handhaving** is een poging om de regels van de 36 Vlaamse inspectiediensten te uniformiseren en op elkaar af te stemmen maar net als bij de politiehervorming is er daarin een erg behoudsgezinde opstelling van elk departement/agentschap. Dat zorgt voor vaak een status-quo, angst om comfortzone te verliezen, ... Daardoor gaat ook beschikbare info verloren, worden soms tegenstrijdige adviezen verleend en daalt de slagkracht van de overheid. Het huidige kaderdecreet is slechts een instapdecreet zonder verplichting. Gelukkig is medewerking aan het handhavingsplatform om alle data te kunnen delen op need-to-know basis wel een verplichting voor iedere partner.

Dat zijn voorbeelden van coördinatieproblemen die ook generiek in de hele Vlaamse overheid gekend zijn. We verwijzen hierbij ook naar de **lopende studie** van Chesney Callens en Koen Verhoest (UAntwerpen) in het kader van het **Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing**. Zij wijzen erop dat de Vlaamse overheid moeite heeft

met samenwerking tussen beleidsdomeinen door onduidelijke rolverdeling, gebrekkige coördinatie en een tekort aan strategische afstemming en werken daar drie strategieën voor uit.

Voor veiligheidszorg en handhaving zijn er veel nieuwe diensten en taken bijgekomen de laatste jaren. Er is te weinig overzicht en coördinatie terwijl dat voor de andere actoren in dat werkveld, niet in het minst voor de lokale besturen, van essentieel belang is. Het **samen financieren** en het **opzetten van flexibele overlegstructuren** op basis van duidelijke maatschappelijke opgaven zou dus soelaas kunnen bieden. Vertaald naar het voorbeeld van de DIOB-regelgeving kunnen een Vlaamse cofinanciering in de federale ARIEC's (die lokale besturen actief ondersteunen), het creëren van een verbindingdienst op Vlaams niveau, een federaal-Vlaamse overlegstructuur en referentiemagistraten bij de parketten wel een dynamiek realiseren.

C) NOOD AAN MEER BESTUURSKRACHT BIJ LOKALE BESTUREN EN LOKALE POLITIEZONES

Voor de **lokale besturen en politiezones** is een **sterkere bestuurskracht noodzakelijk**. Dat werd hierboven al uitgebreid aangetoond.

Investeren in **capaciteit en deskundigheid** op vlak van veiligheidszorg is essentieel om een evenwichtige (en geloofwaardige) partner te zijn in relatie tot hulpverlening, parket, enz. Onderbouwing van dossiers, het bepalen van een eigen beleid op vlak van veiligheid, voorbereiding van overleg, het proactief ondernemen van acties én het verbinden van verschillende aspecten (en diensten/organisaties) voor een maatschappelijk probleem: dat alles kan alleen maar mits inzet op integrale veiligheidszorg. Werken aan en investeren in bestuurskracht is noodzakelijk **om ook bovenlokaal beter samen te werken**.

Naast het historisch gebrek aan dergelijke functies is er ook een gebrek aan interesse en zeker ook aan kennis bij lokale besturen. In zogenaamde veiligheidsraden komt die problematiek sterk tot uiting en merken bv. de justitiële partners ook op een opvallende manier het verschil in kwaliteit van het debat, maar ook de verschillen in dynamiek en slagkracht in de verschillende politiezones.

Elke gemeente zou **minstens een dienst integrale veiligheid** moeten hebben waar de vele aspecten van veiligheidszorg geïntegreerd worden opgevolgd. Het is opvallend dat lokale besturen daarvoor op dit moment amper ambtelijke ondersteuning hebben uitgebouwd. Een inventaris van VVSG begin 2023 maakt, zoals hierboven al vermeld, duidelijk dat slechts 68 van de 300 gemeenten een (begin van) ambtelijke ondersteuning hebben voor integrale veiligheid, meestal binnen het personeelsbestand van de politiezones of gelijknamige samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld Neteland, CARMA, RIHO, KASTZE ...). Er zijn ook opvallende regionale verschillen. Bijvoorbeeld in Midden-West-Vlaanderen, Zuid-Oost-Hageland en Zuid-Oost-Vlaanderen is er weinig of geen ambtelijke ondersteuning voor gemeenten en haar bestuurders (en ook weinig geïntegreerde samenwerking op vlak van veiligheidszorg).

In het ideale geval gebeurt die investering voor elke autonome gemeente want dergelijke kennis kan moeilijk extern worden georganiseerd en bovendien is het dagelijkse contact en samenwerking met andere lokale diensten en organisaties heel belangrijk. Dat leidt onvermijdelijk tot het pleidooi voor voldoende schaal van lokale besturen. Als dat voorlopig niet haalbaar is, moeten logisch op mekaar betrokken gemeenten (op niveau van de politieke zone bijvoorbeeld) intensief samenwerken en samen een dergelijke dienst financieren.

Daarmee raken we **discussies over capaciteit, schaal en schaalvergroting van lokale besturen en van de politiezones** die op dit moment volop in het veld leven.

D) NOOD AAN MEER SCHAAL, AFSTEMMING VAN SCHALEN EN HET IDEE VAN VEILIGHEIDSREGIO'S

In het hoofdstuk waar we de evoluties beschrijven, toonde de analyse duidelijk aan dat de **basispolitiezorg** momenteel **zwaar onder druk** staat. Ook in het werkveld wordt dat gevoeld. De uittredende Minister van Justitie Paul Van Tigchelt verwoordt het in zijn visiedocument “De toekomst van de Belgische politie” (2024) als volgt: *“De samenleving evolueert aan een razendsnel tempo maar het organisatiemodel van de politie is sinds de politiehervorming van 1998 nagenoeg onveranderd gebleven. Hierdoor is de politie niet wendbaar genoeg om nieuwe fenomenen en criminaliteitsvormen daadkrachtig de baas te kunnen”*.

Op verschillende plaatsen is er al een schaalvergroting doorgevoerd maar dat is niet overal zo en er is geen dwingend kader. Daardoor ontstaan **grote verschillen in de slagkracht van de PZ's** en het bovenlokaal wegen op het overleg met bv. andere disciplines zoals brandweer of het parket (in zonale veiligheidsraden). Ook voor de meer operationele zaken groeien de verschillen: de organisaties van de korpsen (bv. hoe men functies noemt, welk materiaal men heeft, ICT, investering), welk dienstenaanbod er is en hoe dit georganiseerd is. Schaalvergroting zou er ook kunnen voor zorgen dat er overal eenzelfde robuuste minimum-sokkel is: een stevige basisorganisatie die vergelijkbaar is tussen de verschillende korpsen. Grotere korpsen laten ook toe dat men nieuwe specialisaties (bv. op vlak van cybercriminaliteit, GDPR, camera's, AI) in de organisatie kan aantrekken. Grotere korpsen kunnen gemakkelijker tot afspraken komen met andere korpsen en met de federale politie. Bv. in Oost-Vlaanderen loopt dit eerder moeilijk momenteel, in Limburg is dat eenvoudiger. Het aantal politiezones in een gebied doet er ook toe: qua beheersbaarheid, het aantal partners rond tafel in een overleg, de coördinatie (bv. met de gouverneurs), enzovoort.

→ Er is (1) meer schaal nodig, (2) die hand in hand gaat met het waarborgen van nabijheid. Dat debat heeft (3) meer richting en sturing nodig. Tegelijk is er ook (4) een afstemming nodig tussen de schalen van de PZ's en de lokale besturen. Het idee van veiligheidsregio's is daarin een mogelijke insteek (5).

➤ Meer schaal

Hierboven staat een overzicht van de capaciteit van de huidige politiezones. We moeten de indicatieve kwantitatieve normen echter ook aanvullen met **kwalitatieve normen**: wat verwachten we van een bestuurskrachtige politieke zone? Dan gaat het bijvoorbeeld over de kwetsbaarheden in dienstverlening, het gebrek aan specialisaties, het vinden van personeel, de mogelijkheden tot geïntegreerd werken, meer capaciteit voor beleidsondersteuning, beter databeleid en meer professionele/deskundige samenwerking met onder meer justitie, lokale besturen en hulpverlening.

Er is een ondergrens maar ook een bovengrens, omdat de **congruentie met de lokale besturen en de schaalvergroting van die lokale besturen belangrijk is**. Want het gaat over een lokale, gemeenschapsgerichte basispolitiezorg met een sterke aanwezigheid in wijken en buurten, waarbij de intense band en de integratie met het lokaal bestuur voor het integrale veiligheidsbeleid cruciaal is. Vanuit die optiek kan het debat niet los staan van een visie op de bestuurlijke architectuur van het binnenlands bestuur in de toekomst: **de schaalgrootte maar ook de inhoudelijke capaciteit en expertise van lokale besturen is bepalend voor de schaal en het functioneren van politiezones**.

De huidige federaal bevoegde **minister Annelies Verlinden** kondigde op 15 februari 2023 haar ambitie aan om de 183 lokale politiezones tegen 2030 tot 40 te herleiden. Ze wil dat doen via vrijwillige fusies. Op 21 maart 2023 organiseerde zij een Staten-Generaal met een blauwdruk voor de politie van de toekomst, met onder andere een visie op de schaalvergroting van politiezones.

De Staten-Generaal bevestigde de gebrekkige slagkracht van de huidige politiezones en de noodzaak tot schaalvergroting. De keuze voor 40 politiezones lijkt echter wat te arbitrair en we missen voor Vlaanderen het verband met de schaalvergroting van de lokale besturen en de schaal van referentieregio's. Met de keuze voor vrijwilligheid komen we ook niet aan die noodzakelijke schaalvergroting.

De Staten-Generaal bleef onder de verwachtingen. Er worden veel losse voorstellen geponeerd maar er was niet echt een duidelijke visie en richting. Heel wat korpschefs waren ontgoocheld over het resultaat. Onder meer de **Algemene Inspectie van de federale en lokale politie** (AIG) beschreef in haar visiedocument (Algemene Inspectie van de federale en lokale politie (2022)) ook eerder al mogelijke modellen. Er worden ook vergelijkingen gemaakt met de Nederlandse politieregio's, de Zwitserse kantonale politiediensten en bv. de Duitse organisatie. We gaan daar in deze tekst niet dieper op in.

Vanuit de **Vaste Commissie van de Lokale Politie** (VCLP) zelf werd recent een grondige denkoefening gestart. Daaruit ressorteerden 6 modellen voor schaalvergroting. Voor elk van de modellen werd een uitgebreide SWOT-analyse opgemaakt. De oorspronkelijke 6 modellen werden verminderd tot 4 modellen. Er werd een weging toegepast op de externe (15) en interne indicatoren (12), alsmede op de impact op de GPI (2), van elk model. De politiemodellen op basis van de hulpverleningszones en de eenheidspolitie werden zodoende niet meer weerhouden.

De vier modellen die door de leden van de werkgroep werden gevalideerd, zijn:

1. Het model minimale schaalvergroting (o.b.v. vrijwillige fusie: zones met +/- 150 à 200 duizend inw.)
> 70 à 80 politiezones
2. Het model Quebecois (o.b.v. een gedifferentieerd aanbod: zones van type 1 en 2))
> 180 politiezones
3. Het provinciaal model (o.b.v. een administratieve structuur: provinciale indeling met Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Halle-Vilvoorde, Duitstalig gebied, ...)
> 10 à 15 politiezones
4. Het regionaal model (o.b.v. de gewestelijke indeling: Vlaams, Brussels, Waals gewest)
> 3 politiezones

Er is, zelfs over de taalgrens heen, een consensus gegroeid om te evolueren naar het model van de minimale schaalvergroting (bv. 200.000 inwoners). Dit is een haalbaar en concreet model, kan op korte termijn (2 jaar) gerealiseerd worden (mits de nodige stimulans en begeleiding) en kan gekoppeld worden aan de schaalvergroting van de gemeenten en steden. Het verslag werd overgemaakt aan de Algemene Vergadering van de VCLP om gevalideerd te worden en werden nadien voorgesteld aan alle korpschefs tijdens het tweejaarlijks congres op 17/10/2024 in Eupen. Voorafgaand werden de politiemodellen besproken in de overleggen van de korpschefs in het hele land. De oefening is natuurlijk niet politiek gevalideerd.

→ *Eén zaligmakend model is er wellicht niet maar er is studiewerk gebeurd en de roep om meer afstemming, meer sturing, samenvallende grenzen en een gebiedsdekkende aanpak staat in al die oefening centraal.*

Wat die samenvallende grenzen en territoriale afbakening betreft, kan de oefening binnen de Toekomstvisie (Filip De Rynck en Lieven Janssens, 2024) gebruikt worden. Die integreerde sociologische, ruimtelijke en bestuurlijke data om tot een gebiedsdekkende oefening te komen van logische clusters van gemeenten. Die insteek sluit ook aan op de oefening van Etienne Van Hecke en Lieve Coorevits over de zogenaamde "Politiezorgregio's" (2004). Grotere gehelen kunnen als matroesjka-poppetjes passen in een grotere schaal zoals de referentieregio's waardoor er veel minder verrommeling en meer transversale samenwerking en meer efficiëntie ontstaat.

In ieder geval kunnen de twee schalen niet los van mekaar staan en is het dus ook niet goed dat federale beleidsinitiatieven op dat vlak los staan van de architectuur van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Meer samenhang door bv. met een verplicht advies van de minister voor binnenlands bestuur te werken

(die dan de koppeling kan maken met bestaande samenwerkingsverbanden in Vlaanderen en het regiodecreet), kan een concreet voorstel zijn. Dat is eigenlijk een regionalisering van de schaalafbakening.

Ook de afstemming tussen veiligheidsregio's en de regionale zorgzones zou een meerwaarde betekenen als je ziet in hoeveel domeinen er een meer ketengerichte aanpak ontstaat, vaak in samenwerking met sociale diensten (bv. LIVC, jongeren) en/of welzijnswerk en hulpverlening (verslaving, intrafamiliaal geweld).

➤ Nabijheid

Een grote misvatting is dat door schaalvergroting van gemeenten en politiezones de zeven basisfunctionaliteiten van de politiezorg gaan inboeten omwille van een centralistische visie. Dat dit niet klopt werd aangetoond zowel in concrete cases van opschaling (bv. in de provincie Limburg) als in onderzoek (bv. het **evaluatierapport van de 10 eerst gefuseerde politiezones** door Idea en prof. Janssens, 2023). In de recente Veiligheidsmonitor staan de resultaten van een grote bevraging uit 2021 bij 4 categorieën politiezones, gebaseerd op verstedelijkingsgraad, aantal inwoners, uitrusting en morfologie. Uit die bevraging blijken ook geen grote verschillen op het vlak van de waardering van het persoonlijke contact met wijkagenten of de tevredenheid over het werk van de lokale politie (Van den Steen, 2022).

Het evaluatierapport toonde ook dat een fusie weliswaar tot weerstand bij medewerkers kan leiden, maar dat er ook een robuustere organisatie ontstaat die beter kan omgaan met interne en externe uitdagingen. De studie ontkracht een aantal gevoelsmatige bezorgdheden. In tegenstelling tot de vaak geformuleerde vrees neemt de lokale gebondenheid toe en vermindert slechts uitzonderlijk de zeggenschap van burgemeesters. Concrete voorbeelden zoals in Limburg kunnen dienen om de ratio in dat debat te brengen. Ook in de recentste fusieoperatie (de associatie "PACE" in Vlaams-Brabant) wordt extra geïnvesteerd in territoriale politie, in wijkwerking, in onthaal en in lokale, bestuurlijke handhaving.

De **functionaliteiten "wijkwerking" en "onthaal"** kunnen bij een fusie op een (oud-)gemeentelijk niveau behouden blijven. Interventie kan ook decentraal opereren maar moet centraal worden aangestuurd als je op regionaal niveau zou werken. Slachtofferbejegening en recherche kan best op een centraal niveau worden georganiseerd. Openbare orde en rampenmanagement kan op een hoger niveau, bijvoorbeeld het niveau van de referentieregio's, worden gecoördineerd met regionale eenheden. Als je dan ook de extra handhavingdiensten van Vlaanderen daarop ent, versterk je de slagkracht van de bestuurlijke regio's.

Het voorbije jaar werd het belang van die "**community policing**" opnieuw onder de aandacht gebracht in een nieuw boek van prof. Sofie De Kimpe (VUB), dr. Tom Van den Broeck (VUB) en Dirk Van Nuffel. Ze pleiten voor meer verbinding tussen de burger en politie: de "community policing" die ook al centraal stond in de politiehervorming van 1998 als rode draad van de geïntegreerde politie.

Ze actualiseerden het concept op basis van de evoluties in de voorbije decennia (bv. de meer diverse samenleving) en focussen op concrete aandachtspunten: bv. het ontwikkelen van betere relaties tussen politie en jongeren, **meer bevolkingsgerichte integrale en geïntegreerde veiligheidszorg**, de inzet van nieuwe technologie (zoals big data policing) bij bevolkingsgericht werk, het empoweren van politie-inspecteurs, gebiedsgebonden werk met taakintegratie tussen basisfunctionaliteiten, en transparantie/geven van verantwoording over politiewerk. Ze stellen dat een meer democratische en meer burgergerichte politiezorg realiseren haalbaar is en vooral een zaak van organisatie.

Ook een ander recent onderzoek, "Identiek of authentiek: lokale identificatie met nationale politie", van Eva Wolf (UAntwerpen, Universiteit Utrecht en Tilburg University) gaat in op die problematiek. Ze geeft aan dat lokale bestuurders vooral lijken vast te houden aan hun 'oude identiteit'. Nochtans kan die lokale identiteit

perfect een plaats krijgen binnen de -valide- belangen om ook een noodzakelijke centralisering (prioriteiten, schaalvergroting en interbestuurlijke elementen) te realiseren. Ze predikt het principe van 'complementariteit' daarin. Het organiseren van voldoende lokale verbinding en identiteit is perfect haalbaar, ook in het Nederlandse werkveld.

→ **Een schaalvergroting hoeft dus een gemeenschapsgerichte, of bevolkingsgerichte politiezorg niet in de weg te staan. Er zijn concrete voorbeelden hoe gedeconcentreerde wijk- en onthaal-teams, de toegankelijkheid en nabijheid, de link met individuele gemeenten, kan worden georganiseerd. Die kunnen meer aandacht krijgen in het draaiboek voor fusies. Nabijheid is vooral een kwestie van organisatie en het is geen argument om tegen een versterking en schaalvergroting van het veiligheidsapparaat te zijn.**

➤ Meer sturing

Al die argumenten en onderzoeksbevindingen tonen dat een **duidelijk referentiekader voor de schaalvergroting nodig is**: voor de gemeentelijke fusies (zie www.toekomstvisievlaanderen.be); voor de defusies van politiezones ten gevolge van een fusie van gemeenten; voor een fusie van politiezones⁷; voor de verhouding van de grotere politiezones met hulpverleningszones, justitiële werkingsgebieden en de referentieregio's. Sterkere lokale besturen die zelf instaan voor een meer integraal veiligheidsbeleid, kunnen zorgen voor een betere en meer slagkrachtige bovenlokale werking.

Momenteel dreigen er twee snelheden te ontstaan. Niet alleen in de schaal maar ook qua capaciteit, expertise, het voorbereid zijn op nieuwe criminaliteitsfenomenen of het volwaardig een rol kunnen spelen in belangrijke overlegfora zoals bv. de zonale veiligheidsraden. Niet elke burger krijgt dezelfde kwaliteit van politiezorg. De procureurs getuigen daar ook over.

Er is ook **overall, in elke regio en bij elke PZ, een schaal oefening nodig** (en liefst met een gelijkaardige, robuuste maturiteit). Nu zijn de lopende fusies geografisch erg verschillend en bovendien erg afhankelijk van lokale politiek. Ook niet elke fusie of afbakening is dan even "logisch" in functie van andere samenwerkingsverbanden. Vele specialisten in het werkveld, de VCLP en de Algemene Inspectie van de federale en lokale politie (AIG) zijn daarom de mening toegedaan dat een aanpak, waarbij iedereen zelf zijn nieuwe partner kan kiezen bij de totstandkoming van grotere politiezones, bij voorkeur moet worden vermeden. Deze aanpak was van toepassing bij de totstandkoming van de politiehervorming in 1998 en heeft niet geleid tot duurzame structuren.

Een duidelijk voorbeeld van hoe het niet moet, zijn de **defusies**. Die kunnen leiden tot een destabilisering van het politiesysteem, soms voor lange tijd. Wat de nieuwe organisatiestructuur ook zal zijn: ze moet duurzaam zijn. Dat behoeft dus toch meer sturing.

Een objectivering van de bestuurskracht van de politiezones kan daarin helpen. De "**politiezorgbalans**" (voorheen "politiezorgkrachtmeting" genoemd) is een instrument dat door de verbindingsambtenaren van Vlaams-Brabant en Antwerpen werd uitgewerkt ism hun respectievelijke gouverneurs Spooren en Berx. Dat instrument kan voor die ratio zorgen en het werd al gebruikt in opschalingsoefeningen.

In Vlaams-Brabant (in casu referentieregio's Halle-Vilvoorde en Oost-Brabant) is er bv. een concept voor de toekomst ontwikkeld en zijn huidige en toekomstige associaties een mogelijke voorbode hoe we ons het veiligheidslandschap in de toekomst zouden kunnen verbeelden:

⁷ De Algemene Inspectie van de federale en lokale politie (AIG) maakt dat duidelijk in haar visiedocument. Ze pleit voor duidelijke (en meer dwingende) normen en standaarden. De omvang van de federale politie is altijd meebepaald door de omvang van de lokale politiediensten. De onderbouw inzake de hele keten van integrale veiligheid bij lokale besturen is daarin bepalend: niet alleen voor een geïntegreerde aanpak van leefbaarheids- en buurtproblemen, maar ook voor de samenhang met het politiebestedel.

- bv. associatie Politieassociatie Centrum "PACE" (sinds 2015 met 3 PZ's AMOW, Dilbeek en TARL die nu een echte fusie zullen doorvoeren), de Noord- en Oostrand (officiële associatie van 6 PZ's) en Zuidrand (met PZ's Zennevallei, Rode en Pajottenland) → één justitieel geheel, koppeling met het werkingsgebied van de procureur/openbaar ministerie (+/- referentieregio Halle-Vilvoorde)
- bv. regio Hageland & Demerdal/Aarschot-Diest en tot slot de regio rond Leuven → één justitieel geheel en koppeling met werkingsgebied openbaar ministerie (+/- referentieregio Oost-Brabant)

Elke fusie is een **complex veranderingsproces** dat veel druk legt op het personeel. Daarom moeten fusies van politiezones meteen een voldoende grote schaal hebben. De nabijheid en gemeenschapsgerichte politiezorg zijn daarbinnen te organiseren. Ook om die goede nabijheid te organiseren, is de nodige schaal, expertise en professionaliteit nodig. Zie daartoe het draaiboek fusie politiezones dat werd opgesteld: <https://cdn.nimbu.io/s/3putlmp/assets/1709801201471/draaiboek-politiezones.pdf>

Mogelijk kan in dergelijke opschalingen ook meteen een ander probleem worden aangepakt, namelijk de **democratische debat over veiligheidszorg**. De meerwaarde van veel politieraden is op dit moment erg beperkt. In een hulpverleningszone met veel kleine gemeenten geldt hetzelfde. Zijn alle burgemeesters daar voldoende betrokken en hebben ze impact op het beleid? Het inhoudelijke, democratische debat moet plaatsvinden in de gemeenteraden van de -in ons model opgeschaalde- gemeenten. Dat komt het aantal personen rond de tafel in een politie -of brandweercollege ten goede. Een minder grote samenstelling kan zorgen voor een betere kwaliteit, meer strategische discussies en aansturing (in casu ook minder afhankelijkheid van de korpschef/brandweercommandant).

→ Het hele debat maakt duidelijk dat een duidelijke beleidsvisie en meer sturing noodzakelijk is. Een duidelijke missie/visie, een plan van aanpak en verplichte denk-/schaal oefening in het werkveld is aan de orde. Gelijkaardig aan het idee van bestuurskrachtanalyses voor gemeenten (met zogenaamde visitatie-commissies) kan ook in dit debat een objectieve status quaestionis zorgen voor de ratio. We opperen dus het idee om die schalen te koppelen én om opschaling -met behoud van kwalitatieve lokale antennepunten- op niveau van de referentieregio's (vaak gerechtelijke arrondissementen) te overwegen.

➤ **Afstemming tussen schalen en afstemming met de federale politie**

Het is dus essentieel dat de **schaalvergroting van lokale besturen en die van de politiezones parallel lopen** en elkaar niet in de weg zitten. We willen vermijden dat de schaalvergroting van de Vlaamse politiezones losstaat van de schaal, samenwerkingsverbanden en werking van het lokaal bestuur.

Eerst lokale politiezones opschalen en de kleine gemeenten verder zo ongemoeid laten, gaat immers nog grotere problemen met zich meebrengen. Politiezones vullen nu vaak dat gebrek aan bestuurskracht op en als zones gaan fuseren (dus grotere politiezones en tegelijkertijd kleine gemeenten) dan bestaat het risico dat dat extra problematisch wordt voor die kleine gemeenten.

Door fusies van politiezones te koppelen aan de schaalgrootte van gemeenten, kunnen we vermijden dat een **ondermaatse fusie** van politiezones op middellange termijn moet leiden tot een nieuwe fusie. Dat dit nu buiten het blikveld valt van de federale minister heeft alles te maken met de federaal-Vlaamse bevoegdheidsverdeling, en dat is in deze fase en voor de integrale veiligheidszorg een gemiste kans⁸.

⁸ Er bestaat alvast een verbindingsofficier (Luc Vanlouwe) die namens de geïntegreerde politie in relatie tot de Vlaamse overheid deze materie zou kunnen opvolgen. Momenteel is de opdracht voornamelijk gericht op het versterken van de informatiepositie van de Vlaamse overheid: in het kader van radicalisering, maar ook in het kader van algemene veiligheid (o.a. bestuurlijke handhaving). Er is ook een protocolakkoord tussen de Vlaamse minister van Justitie en federale voorgedijministers van politie, zijnde de federale ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. De verbindingsofficier kan ervoor zorgen dat de coördinatie slaagt tussen de federale inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Vlaamse overheid.

→ *Idealiter wordt er eerst (of tegelijkertijd) een duidelijk traject uitgezet voor fusies van gemeenten en nadien voor politiezones die met die grotere entiteiten volgens de matroesjka-poppetjes-filosofie zoals die ook in de nota's over het regiodecreet staat vermeld, dan ook logische grotere gehelen kunnen vormen. Al dan niet kan er voor worden gekozen om dat op die schaal nu al uit te proberen met zogenaamde associaties. Zie ook de voorbeelden in Vlaams-Brabant en bv. de recent gerealiseerde fusie in de associatie "PACE" (regio PZ AMOW, PZ TARL en PZ Dilbeek).*

Wat de reikwijdte van deze tekst overschrijdt maar wel ook erg relevant is in het debat, is de discussie over de **federale politie**. Federale en lokale politie zijn deels natuurlijk ook communicerende vaten. In dat verband is het belangrijk om weten dat er sinds de politiehervorming werd bespaard op de federale politie en dat het beschikbare kader niet ingevuld is (en ook niet ingevuld geraakt). Het wegvallen van capaciteit op dat vlak (in casu federale ondersteuning voor lokale korpsen), maakt natuurlijk dat lokale politie moet worden versterkt. De nood aan schaalvergroting is dus ook geen doel op zich maar ook een antwoord op die evolutie.

Daarin zitten echt structurele onevenwichten. Bijvoorbeeld Oost-Vlaanderen heeft nog 24 PZ's, Limburg nog slechts 14 ... maar de zogenaamde "span of control" in de parketten en bij de federale politie is wel hetzelfde gebleven. De organisatie van de gedeconcentreerde federale politie moet dus zeker ook worden aangepast: van coördinatie- en steundirecties naar kennis- en coördinatiecentra (met expertise op vlak van informatiebeheer, kennisbeheer, strategische analyse en beleidsondersteuning).

➤ Veiligheidsregio's

We spraken hierboven al over die matroesjka-poppetjes-filosofie en de grotere schaal die mogelijk is om meer expertise te creëren, eenzelfde **territoriale afbakening** met brandweer, GAS, DGH-organisatie en gerechtelijke arrondissementen. De Vlaamse **referentieregio's** kunnen voor die schaalvergroting richtinggevend zijn. Die regio's (die qua grens nagenoeg gelijk zijn aan de Vlaamse vervoerregio's en vaak ook gerechtelijke arrondissementen, thans "afdelingen") zijn afgebakend op basis van criteria die te maken hebben met centrumfuncties en functionele patronen voor het dagelijkse leven. Die criteria zijn voor de koppelingen binnen de integrale veiligheidszorg nuttig. Twee jaar geleden is er trouwens al een resolutie goedgekeurd in de Kamer om proeftuinen van zogenaamde "veiligheidszones" te starten. Voormalig gouverneur André Denys introduceerde dat concept al eerder.

Inspiratie daarvoor vinden we in Nederland dat verdeeld is in 25 zogenaamde "veiligheidsregio's". Iedere regio zet zich in voor de veiligheid van de inwoners van dat gebied (bv. voor rampen, crises, brandweezorg). Een goede samenwerking tussen hulpverleningsdiensten, overheden, bedrijven en burgers is daarbij belangrijk. De burgemeesters vormen het bestuur. Eén van deze burgemeesters wordt bij Koninklijk Besluit benoemd tot voorzitter van de veiligheidsregio. De 25 voorzitters van de veiligheidsregio's vormen samen dan weer het "Veiligheidsberaad". Dat overlegorgaan bespreekt de landelijke vragen rondom veiligheid en houdt nieuwe veiligheidsontwikkelingen in de gaten. Dat is ook het niveau van overleg met de minister van Justitie en Veiligheid.

Ook voor noodplanning wordt aan die grotere schaal gedacht in het overleg over het ontwerp van de wet en het KB lokale noodplanning. Het probleem bij dat voorstel is dat federale ambtenaren en beleidsmakers dan liever geen regionale grenzen of modellen gebruiken. Dat zou nochtans bijdragen tot homogeniteit en helpen om de verrommeling tegen te gaan. In dat ontwerp van wet en KB staat een grotere professionaliteit en specialisatie van noodplanningscoördinatoren (NPC's) centraal. In de praktijk wordt dat ook al meer en meer op grotere schalen georganiseerd (zie regio KASTZE, regio AMOW, regio Neteland, regio Rivierenland) of wordt afstemming gerealiseerd tussen de verschillende NPC's.

Een referentieregio kan -afhankelijk van zijn grootte- mogelijk als koepel dienen voor 1, 2 of 3 politiezones. Eventueel kunnen in tussentijd al associaties ontstaan op dat niveau om samenwerking te beproeven en de meerwaarde naar kennisopbouw, robuustheid, specialisatie, ... in de praktijk te brengen. Tussen korpschefs en commandanten van de hulpverleningszones bestaat nu vaak al overleg op dat niveau. Tussen de politiezones binnen een referentieregio is vanzelfsprekend intense samenwerking mogelijk, bijvoorbeeld via associaties tussen politiezones van een referentieregio.

→ Het idee om op niveau van de referentieregio's samen te werken op vlak van veiligheid, vormt een soort van veiligheidszones of -regio's. Het is een pleidooi om alle veiligheids- en hulpdiensten daarin onder te brengen en om hun grenzen te laten samenvallen. Een dergelijke schaal maakt ook de afstemming met zorgregio's (zie de nakende oprichting van de zogenaamde "regionale zorgzones" in kader van het eerstelijnsdecreet) mogelijk, wat een grote meerwaarde betekent omwille van de onderlinge samenhang van het welzijns- en veiligheidsbeleid.

4. Besluit

Onduidelijkheden in de bevoegdheidsverdeling zorgen op dit moment dagelijks vaak voor problemen in het werkveld. Momenteel ontbreekt een cultuur van **interbestuurlijk partnerschapdenken** (federaal-Vlaams) waardoor er onvoldoende afstemming is en **geen coherente visie** bestaat over de bestuurlijke organisatie van de veiligheidsketen, ook niet over bv. de verhouding federale-lokale politie.

De dringende geneeskundige hulp is een volledig verweesd domein. Er is ook geen afstemming tussen bestuurlijke en gerechtelijke indelingen. Het risico neemt toe op een ontkoppeling van de schaal en bestuurskracht van het lokaal bestuur en van de politiezones. Het debat over de politiezones is teveel een geïsoleerd debat binnen enkel het politiewezen, zonder rekening te houden met andere bestuurlijke tendensen (lokale besturen, bestuurlijke afbakeningen zoals referentieregio's, vervoerregio's, enz.) en andere disciplines (DGH, brandweer, parket, crisisbeheer).

Het dreigingsbeeld evolueert opvallend snel en de problematieken worden alsmaar complexer. Dat alles maakt dat kennis- en capaciteitsversterking, meer robuustheid in het veiligheidslandschap echt nodig is.

Dat zijn grote uitdagingen. De oplijsting ervan ontnemt misschien al de moed om daarmee aan de slag te gaan. Anderzijds is het **werkveld duidelijk in beweging**, zijn er al heel wat evoluties (zowel fusies zelf als associaties), is er meer en meer geïntegreerde ketenwerking op tal van domeinen, zijn er prototypes en proefprojecten die meer dan de moeite waard zijn.

Er lijkt ook wel een consensus over -minstens de noodzaak aan- een **éénduidige veiligheidsarchitectuur**. Dat laatste behoeft de nodige politieke wil. De vraag is of die aanwezig is. Sommige politici hebben het ook moeilijk om los te komen van een eigen positie en impact op de operationele werking van de politie nu.

Het is essentieel om de bestuurskracht van de lokale besturen te versterken. Dat is een absolute noodzaak om de politiezones beter bestuurbaar te maken en te komen tot een **effectiever en integraler lokaal veiligheidsbeleid** (van preventie tot en met handhaving). Het is ook nodig om het veiligheidsbeleid **beter democratisch** in te bedden. Momenteel zijn lokale besturen daarin in grote mate afhankelijk van de technische kennis van bv. korpschefs of brandweercommandanten.

Lokale besturen slagen er in principe en potentieel het best in om meer geïntegreerd te werken en het noodzakelijke maatwerk te leveren ... maar dan moeten ze zelf ook voldoende kunnen investeren in een robuuste, integrale werking. Daar zijn we nog lang niet. Veel lokale besturen missen momenteel de nodige bestuurskracht. Daarom pleiten we in de Toekomstvisie voor een versterking van die bestuurskracht, ook via een aanpassing van de schaal van lokale besturen. Dat is geen doel op zich, wel een middel om sterkere besturen te creëren die bv. het veiligheidsbeleid op een krachtige manier kunnen organiseren en sturen.

We hebben er in deze tekst voor gepleit om **die schaalvergroting van de lokale besturen aan de schaalvergroting van de politiezones binnen de referentieregio's te koppelen**. Associaties en het concept van veiligheidsregio's kunnen in de transitie daartoe een hulpmiddel zijn en hiervan ook de meerwaarde aantonen. Het gebrek aan onderbouw (bv. politiezorgmeting, intrinsieke bestuurskracht) en -vaak emotionele- debatten over nabijheid hypothekeren dat nu. De regionalisering van de schaalafbakening van de politiezones kan die koppeling wel mogelijk maken en vermijden dat beide los van elkaar vorm krijgen.

→ Dat alles behoeft een coherente beleidsvisie waarin, 25 jaar na de hervorming van politie, opnieuw een **samenhangend kader** wordt uitgezet **voor de komende decennia**. Die visie mag niet enkel door veiligheidskorpsen of politie zelf worden bepaald. Bestuurlijke overheden zijn essentieel om mee de richting en de toekomstige architectuur te bepalen.

Een **interuniversitair academisch steunpunt** (met inbreng van criminologie, bestuurskunde, rechten, geografie, sociaal werk) kan een visie op lange termijn bieden. Bij alle hervormingen moeten meer interdisciplinaire samenwerking, samenvallende grenzen, meer slagkracht en meer samenwerking rondom concrete uitdagingen (cf. nationaal veiligheidsplan gekoppeld aan maatwerk in zonale veiligheidsplannen) een leidraad zijn. **Gouverneurs** kunnen daarin als een soort gemandateerde ambtenaar namens de beide overheidsniveaus een intermediaire rol opnemen.

De **toenemende interferenties tussen het lokale en het Vlaamse beleid**, inclusief de financiering van aspecten van het veiligheidsbeleid, versterken de argumentatie om de Vlaamse overheid en de Vlaamse lokale besturen meer beleidsvrijheid te bieden om zelf de keuzes over de schaal te maken en de organisatie van het bestuur van politiezones en hulpverleningszones te regionaliseren, binnen de federale beleidskaders voor de veiligheidszorg.

Er werden hierboven alvast heel wat **pragmatische voorstellen** gedaan die stapstenen zijn in de richting van dat inspirerende totaalbeeld:

- Vanuit de organieke bevoegdheid op vlak van binnenlands bestuur mee adviserend optreden omtrent de organisatie van de veiligheid en de samenhang met lokale besturen, afbakeningen zoals die in het regiodecreet zijn bepaald, ...;
- Mee financieren in het lokale veiligheidsbeleid (bv. op vlak van bestuurlijke handhaving in de federale ARIEC's cf. de nieuwe DIOB-regelgeving maar ook op andere domeinen van de veiligheidsketen);
- Meer afstemming binnen de Vlaamse overheid op vlak van toezicht, handhaving en inspectie en van daaruit meer gebiedsgericht/decentraal werken en lokale besturen ondersteunen;
- Poolen van expertise en meer samenwerking op niveau van referentieregio's (zie noodplanning, hulpverleningszones, GAS, justitieel, enz.).

Naast die pragmatische voorstellen is het echter wel tijd om door te pakken. Er is dringend meer afstemming nodig en dat begint met het neerzetten van een **goede basisveiligheidsarchitectuur. Best wordt daarbij niet enkel veiligheid maar ook (welzijn en) zorg meegenomen in de afbakening.** Regio's in Vlaanderen waar die samenwerking samenvalt, zijn vaak de plaatsen waar er ook extra wordt geïnvesteerd in een team 'integrale veiligheid', waar de meeste innovatie ontstaat (bv. pilootprojecten met een ketenaanpak) én waar ook veel meer transversaal wordt gewerkt (verbinding maken met openbare ruimte, structureel werken aan welzijn, samenwerking met welzijns- en hulpverleningspartners, preventie). Binnen dezelfde regio een vertrouwen en traditie van overleg opbouwen met telkens dezelfde partners verhoogt het vertrouwen, de wil tot samenwerking/informatie delen en dus ook de slagkracht.

Louter vrijblijvend lukken dergelijke structuurwijzigingen zeker niet. Daarvoor is een goed plan op lange termijn én sturing nodig. De gouverneurs (zie Vlaams-Brabant) zouden een dergelijk plan kunnen voorbereiden op maat van hun regio's.

5. Bronnen

Algemene Inspectie van de federale en lokale politie (2022), Waarheen met de Belgische politie?, visiedocument dd. 04/11/2022.

Algemene Inspectie van de federale en lokale politie (2023), Is het toezicht op de politie klaar voor de toekomst?, visiedocument dd. 05/12/2023.

Berx, C. (2023), Samen antifragiel: noodplanning, crisisbeheer en maatschappelijke veiligheid in tijden van radicale transitie – openingsrede gouverneur Cathy Berx, Antwerpen: provincie Antwerpen, 129 p.

Bruggeman, T. en Verbist, K. (2023), Politiezorgkrachtmeting: meten, in vraag stellen en verbeteren van de lokale politiezorg, Antwerpen: 2023

Bruggemans, B., Pieters, S., Marynissen, H. (2021), Alles is onder controle! 9 andere mythes over organiseren in tijden van crisis, Lannoo.

Commissie van deskundigen inzake crisisbeheer (2023), Witboek - aanbevelingen tot verbetering van het crisisbeheer in België – t.a.v. de minister van Binnenlandse Zaken, Brussel: april 2023, 53 p.

De Kimpe, S. & Van Den Broeck, T. (2023), Blauw: Een handboek over de politie haar functie, werking en organisatie, Brugge: Vanden Broele., 1087 p..

Devroe, E., Moor, L., Ponsaers, P. (2024), Noodzakelijk politiebeleid, Sint-Niklaas: Gompel & Svacina, 160 p.

Feys, Y., Janssens, J., Verhage, A. (2022), Tussen wens en werkelijkheid: uitdagingen voor een 'geïntegreerde' politie, Panopticon 43(1), p. 6-28.

Janssens, J., Cools, M. (2018), De schaalgrootte van Vlaamse politiezones: onderzoek naar bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden binnen het Vlaamse politielandschap, Gent: 2018, Institute for International Research on Criminal Policy, 175 p.

Janssens, J., Wittevrongel, F., De Stercke, C., Frederickx, S. en De Landsheer, J. (2023), *Staten-Generaal van de politie* : een blauwdruk voor de politie van de toekomst. p.199-223)

Janssens, L., Van Heddeghem, K. en Tirez, K. (2024), Nota over schaalvergroting politiezones in voorbereiding van het congres VCLP 2024, 6p.

Rasschaert, M. e.a. (2023), Bevraging lokale besturen over (de organisatie van) integrale veiligheidszorg in Vlaanderen – powerpoint-presentatie met een overzicht van de resultaten, Brussel: VVSG, 27 p.

Rekenhof (2016), Steun van de federale politie aan de lokale zones bij de handhaving van de openbare orde, Brussel: Rekenhof.

Smet, G. (2014), Samenwerking, associatie of fusies van politiezones, in: *Handboek Politiediensten, Organisatieverandering, Strategie en beleid*, 129 p.

Smet, G., e.a. (2015), Fusies van politiezones. Het vrijwillig samengaan: theorie en praktijk, Mechelen: Wolters Kluwer, 2015, 232 p.

Tirez, K. (2022), Pestel-analyse over de uitdagingen voor de politionele veiligheidszorg, rondetafelgesprekken 'Nieuwe taken en opdrachten van de politiediensten' dd. 20/12/2022, Asse: 7p.

Van den Broeck, T., De Kimpe, S., Van Nuffel, D. (2024), Community policing: nieuwe impulsen voor gemeenschapgerichte politiezorg in België, Brussel: Politeia.

Van den Steen, I. (2022), Veiligheidsmonitor 2021 – rapportage en methodologische nota, Brussel: FOD Binnenlandse Zaken – Algemene Directie Veiligheid en Preventie / Directie Politiebeheer, 51 p.

Van Tigchelt, P. (2024), De toekomst van de Belgische politie – persbericht 28 mei 2024, Brussel, 3p.

Vanoeteren, V., Janssens, J. (2023), Kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie van de 10 reeds gefuseerde politiezones, Brussel: FOD Binnenlandse zaken – Algemene Directie Veiligheid en Preventie, 65 p.

VCLP (2024), 6 scenario's voor schaalvergroting van politiezones, zomer 2024.

Verbist, K. en Bruggeman, T. (2024), Draaiboek fusie van politiezones: schematisch overzicht van de belangrijkste stappen in het fusieproces, Antwerpen: provincie Antwerpen, 80 p.

Wolf, E. (2012), Identiek of authentiek? Lokale identificatie met de nationale politie in de voorbereidende fase van de reorganisatie, Utrecht: USBO, 152 p.

6. Bijlagen

Lijst van categorieën PZ (per provincie): in geel gemarkeerd de fusies die per 1/1/2025 zijn ingegaan.

Antwerpen	
Politiezone	Categorie
PZ ZWIJNDRECHT	1 (overgeheveld naar Oost-Vlaanderen cf. fusie met WANO en Kruikeke/Temse)
PZ RANST/ZANDHOVEN	1
PZ BERLAAR-NIJLEN	1
PZ RUPEL	2
PZ NOORD (KAPELLEN)	2
PZ GRENS (KALMTHOUT)	2
PZ BRASSCHAAT	2
PZ SCHOTEN	2
PZ BODUKAP	2
PZ LIER	2
PZ HEIST	2
PZ NOORDERKEMPEN	2
PZ ZUIDERKEMPEN (HERSELT)	2
PZ KEMPEN N-O	2
PZ NETELAND	2
PZ HEKLA (EDEGEM)	3
PZ MINOS (MORTSEL)	3
PZ VOORKEMPEN (BRECHT)	3
PZ GEEL/LAAKDAL/MEERHOUT	3
PZ BALEN-DESSEL-MOL (MOL)	3
PZ REGIO TURNHOUT	4
PZ RIVIERENLAND	4
PZ ANTWERPEN	5
Limburg	
Politiezone	Categorie
PZ VOEREN	1
PZ LOMMEL	2
PZ HAMONT-ACHEL/NEERPELT/OVERPELT	2
PZ BERINGEN/HAM/TESENDERLO	2
PZ HEUSDEN-ZOLDER	2
PZ GINGELOM/NIEUWERKERKEN/SINT ...	2
PZ KEMPENLAND	2
PZ KANTON BORGLOON	2
PZ TONGEREN-HERSTAPPE	2
PZ BILZEN/HOESELT/RIEMST	2
PZ MAASLAND	2

PZ LANAKEN-MAASMECHELEN	3
PZ Limburg Regio Hoofdstad	4
PZ CARMA	4
Oost-Vlaanderen	
Politiezone	Categorie
PZ BRAKEL	1
PZ BUGGENHOUT-LEBBEKE	1
PZ LOCHRISTI/MOERBEKE/WACHTEBEKE	2
PZ MEETJESLAND CENTRUM	2
PZ REGIO RHODE EN SCHELDE	2
PZ SCHELDE-LEIE	2
PZ ASSENEDE/EVERGEM	2
PZ VLAAMSE ARDENNEN	2
PZ RONSE	2
PZ GERAARDSBERGEN-LIERDE	2
PZ ZOTTEGEM HERZELE STL HOUTEM	2
PZ KRUIBEKE/TEMSE	2
PZ LOKEREN	2
PZ HAMME/WAASMUNSTER	2
PZ BERLARE/ZELE	2
PZ WETTEREN LAARNE WICHELEN	2
PZ DENDERLEEUV/HAALTERT	2
PZ ERPE-MERE/LEDE	2
PZ NINOVE	2
PZ DENDERMONDE	2
PZ AALTER/MALDEGEM	2
PZ SINT-NIKLAAS	3
PZ WANO	3
PZ DEINZE-ZULTE-LIEVEGEM	3
PZ AALST	4
PZ GENT	5
Vlaams-Brabant	
Politiezone	Categorie
PZ HAGELAND	1
PZ BIERBEEK/BOUTERSEM/HOLSBEEK	1
PZ HERKO	1
PZ HAACHT	1
PZ BRT	1
PZ WOKRA	1
PZ RODE	1
PZ AARSCHOT	2

PZ DEMERDAL-DSZ	2
PZ ZAVENTEM	2
PZ DRUIVENSTREEK	2
PZ PAJOTTENLAND	2
PZ DILBEEK	2
PZ TARL	2
PZ K-L-M	2
PZ GRIMBERGEN	2
PZ KASTZE	2
PZ VOER EN DIJLE	2
PZ AMOW	3
PZ VILVOORDE-MACHELEN	3
PZ ZENNEVALLEI	3
PZ GETEVALLEI	3
PZ LEUVEN	4
West-Vlaanderen	
Politiezone	Categorie
PZ SPOORKIN	1
PZ BLANKENBERGE/ZUIENKERKE	2
PZ HET HOUTSCHE	2
PZ REGIO TIELT	2
PZ BREDENE/DE HAAN	2
PZ MIDDELKERKE	2
PZ KOUTER	2
PZ MIDOW	2
PZ GAVERS	2
PZ POLDER	2
PZ DAMME/KNOKKE-HEIST	3
PZ RIHO	3
PZ GRENSLEIE	3
PZ MIRA	3
PZ WESTKUST	3
PZ ARRO IEPER	3
PZ BRUGGE	4
PZ OOSTENDE	4
PZ VLAS	4

Een overzicht van de typologie van de politiezones voor de recentste fusies.

	Cat 1: < 75	Cat 2: ≥ 75 en < 150	Cat 3: ≥ 150 en < 300	Cat 4: ≥ 300 en < 600	Cat 5 : ≥ 600	Totaal aantal PZ's
Antwerpen	3	12	5	2	1	23
Limburg	1	10	1	2	0	14
Oost- Vlaanderen	2	19	3	1	1	26
Vlaams- Brabant	7	11	4	1	0	23
West- Vlaanderen	1	9	6	3	0	19
Totaal	14	61	19	9	2	105

Situatie vanaf 1/1/2025: 101 politiezones

	Cat 1: < 75	Cat 2: ≥ 75 en < 150	Cat 3: ≥ 150 en < 300	Cat 4: ≥ 300 en < 600	Cat 5 : ≥ 600	Totaal aantal PZ's
Antwerpen	2	12	5	2	1	22
Limburg	1	8	2	2	0	13
Oost- Vlaanderen	1	17	3	2	1	24
Vlaams- Brabant	7	11	4	1	0	23
West- Vlaanderen	1	9	6	3	0	19
Totaal	12	58	21	9	2	101