



# DEEL 1

## Veiligheidszorg

Filip De Rynck (UGent)  
Lieven Janssens (UAntwerpen)

# Deel 1 - Veiligheidszorg

## 1. Leeswijzer

### *a. HOE KWAM DEZE TEKST TOT STAND?*

Voor de “Toekomstvisie voor lokaal en binnenlands bestuur” selecteren 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 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 ondersteunen deze eindversie.

Voor dit hoofdstuk maken we ook gebruik van een **proces met heel wat gesprekken** over het thema:

- 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.

De **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 van de provincie Antwerpen), Franky De Keyzer (procureur des Konings van Antwerpen), Luc Vanlouwe (verbindingsofficier politie bij de Vlaamse overheid), Bert Bruggemans (brandweercommandant Antwerpen), Geert Smet (korpschef PZ Voorkempen), Johan De Volder (adjunct-inspecteur-generaal Algemene Inspectie van de federale en lokale politie - AIG), Mark Suykens (voormalig directeur VVSG) en VVSG (o.a. Koen Van Heddeghem en Bjorn Cools).

### *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.

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

- (1) security (politie, parket/justitie, maatschappelijke veiligheid);
- (2) safety (brandweer, civiele bescherming, vrijwilligerskorpsen, dringende geneeskundige hulp);
- (3) crisis (noodplanning, crisisbeheer, robuustheid (*resilience*) en wendbaar/adaptief zijn als overheid).

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. alle acties van de federale politie).

We zijn **geen vakspecialisten** in deze materie 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 HET PROFIEL VAN LOKALE BESTUREN 2030-2040***

Het profiel van lokale besturen (hoofdstuk 3 uit de "Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur") bevat een aparte alinea over het veiligheidsbeleid.

Natuurlijk staat het veiligheidsbeleid niet los van **andere beleidsdomeinen**. Het raakt 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. handhaving van vergunningstoestand inzake ruimtelijke ordening en milieutoezichthouderschap), de mobiliteit (bv. snelheidscontroles, trajectcontroles, GAS en verkeersacties).

De profieltekst beschrijft ook de opdracht voor het lokaal bestuur om in **netwerken** een verbindende rol op te nemen. Dat geldt zeker voor veiligheidszorg waarvoor heel wat **bovenlokale structuren** actief zijn: bv. politiezone, hulpverleningszone, zonale veiligheidsraad, GAS-regio's (administratieve sancties), overleg met het openbaar ministerie (bv. Family Justice Center - ketenaanpak intrafamiliaal geweld).

→ *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.*

## 2. Analyse van de maatschappelijke opgave en trends in het veld

### a. *DE MAATSCHAPPELIJKE OPGAVE*

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 basisfunctionaliteiten<sup>1</sup> 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 politiezones.

**Een integraal veiligheidsbeleid raakt heel wat aspecten van het lokale beleid. Daarom hebben lokale besturen voor dit domein van het binnenlandse bestuur een cruciale verantwoordelijkheid.** Burgemeesters hebben belangrijke bevoegdheden die aan hun functie gekoppeld zijn. Het is daarom des te opvallender dat lokale besturen daarvoor amper ambtelijke ondersteuning hebben uitgebouwd. Een inventaris van VVSG begin 2023 maakt duidelijk dat slechts 68 van de 300 gemeenten een (begin van) ambtelijke ondersteuning hebben voor integrale veiligheid, meestal binnen het personeelsbestand van de politiezones (bijvoorbeeld Neteland, CARMA, RIHO, KASTZE ...). 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. Centraal in dit hoofdstuk staat de nood aan een meer integrale architectuur voor het veiligheidsbeleid, tussen het federale, Vlaamse en lokale niveau.

We schreven hierboven dat een integraal veiligheidsbeleid over veel meer gaat dan enkel de security (politie, parket/justitie) maar ook over de hulpverleningszone, de civiele bescherming, de dringende geneeskundige hulp en het crisisbeheer gaat. Daarom beschrijven we hieronder kort de evolutie van al die deelaspecten van het integrale veiligheidsbeleid. We focussen daarin op de bestuurskrachtproblematiek en de interbestuurlijke architectuur van dit beleidsdomein.

---

<sup>1</sup> *Wijkwerking, onthaal, interventie, politionele slachtofferbejegening, lokale opsporing en lokaal onderzoek, openbare orde en verkeer*

## *b. TRENDS EN EVOLUTIES IN HET VELD*

### Lokale besturen en politiezones

In 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 protocols 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.

Als een rode draad door dit project over het binnenlandse bestuur loopt de **problematiek van bestuurskracht van de lokale besturen**. Dat is voor het domein van integrale veiligheid 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 bijvoorbeeld aan de handhaving bij ruimtelijke ordening en milieu, de hulpverlening in de ketenaanpak<sup>2</sup>, 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, stadswachten, de stedelijke preventiecontracten, de aanpak van radicalisering in de lokale integrale veiligheidscellen, de relatie met gezondheidscrisisen...

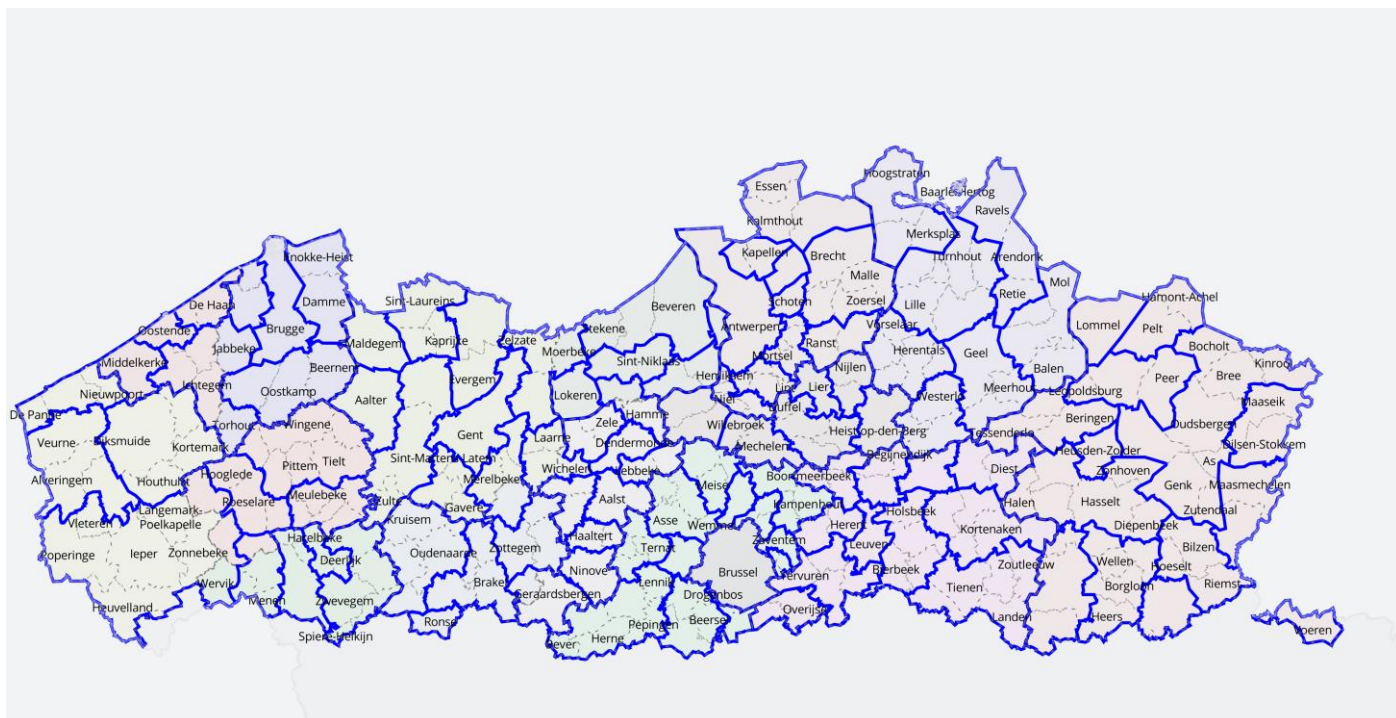
Door dit gebrek aan bestuurskracht is er een probleem van **effectiviteit**. Ook op het vlak van 'accountability' scoren gemeenten zwak door een gebrek aan **verantwoording en aan democratisch debat rond veiligheid**. Schaalvergroting van lokale besturen zou moeten leiden tot meer interne bestuurskracht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

---

<sup>2</sup> In Nederland werden 30 zogenoemde veiligheidshuizen opgericht om een structureel kader te voorzien voor die holistische aanpak van domeinoverschrijdende zorg- en veiligheidsproblemen. In Vlaanderen wordt die aanpak al gebruikt in bijvoorbeeld de Family Justice Centers (FJC) wat intrafamiliaal geweld betreft en de M- en SAMEN-projecten (casemanagement bij verslaving en andere complexe multiproblematieken). 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 deze toekomstvisie op het lokale en binnenlandse bestuur (met meer gebiedsgerichte werking op het niveau van de referentieregio's) is treffend.

## Schaalvergroting van politiezones

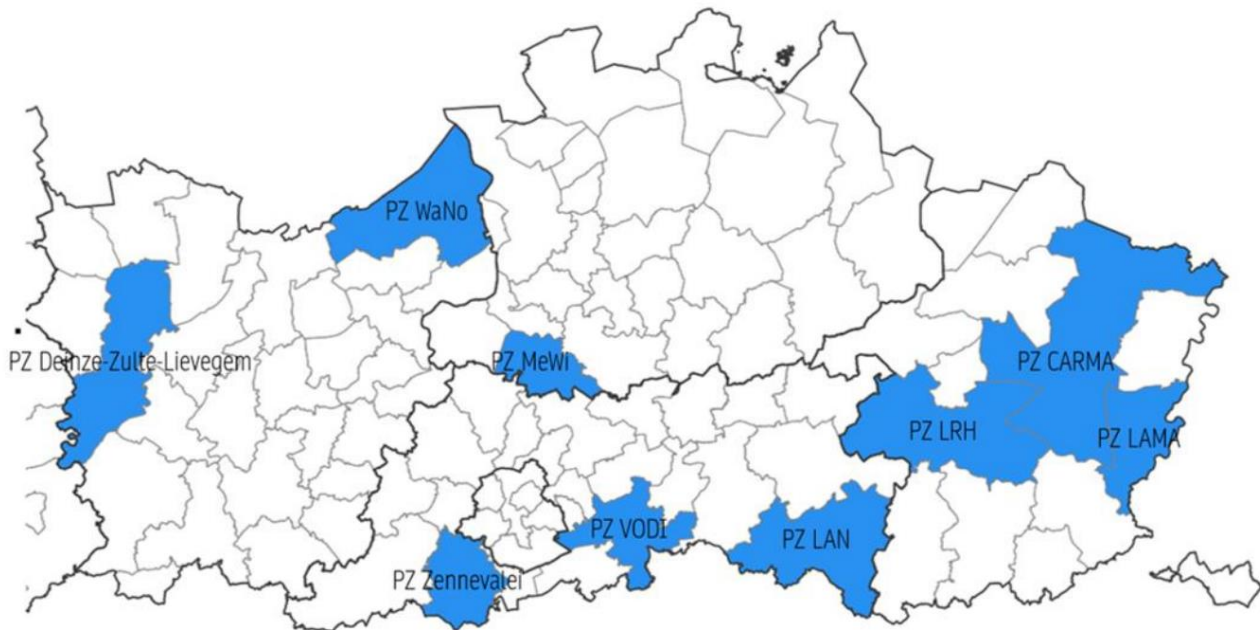
De hervorming van de politie startte op 1 januari 2001 met 196 Belgische politiezones.



*Figuur: de politiezones in Vlaanderen (2023)*

Sindsdien zijn er vooral in Vlaanderen een **aantal fusies doorgevoerd**. Sinds 1 januari 2023 en na een eerste Waalse fusie van politiezones, zijn er nog 183 politiezones voor het hele land. Volgende fusies zijn al doorgevoerd:

- 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)
  - In een aantal politiezones lopen gesprekken over fusies (bijvoorbeeld RIHO en MIDOW).
- ➔ In Vlaanderen zijn nu (medio 2023) nog 106 politiezones, waarvan 39 eengemeentezones.



*Figuur: de 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.

<b>PROVINCIE</b>	<b>&lt;=100</b>	<b>100-125</b>	<b>125-150</b>	<b>150+</b>	<b>TOTAAL</b>
Antwerpen	9	4	4	6	<b>23</b>
Limburg	8	2	1	3	<b>14</b>
Oost-Vlaanderen	13	7	2	5	<b>27</b>
Vlaams-Brabant	16	2	0	5	<b>23</b>
West-Vlaanderen	4	5	0	10	<b>19</b>
	<b>50</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>29</b>	<b>106</b>

*Figuur: aantal fte's per politiezone, ingedeeld per provincie (gegevens <https://www.politie.be/statistieken/nl/morfologie>).*

## 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. 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 kader, zonder dat Vlaanderen de politie daarvoor direct financiert<sup>3</sup>.

De nood aan afstemming 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 handhaving (verkeer/GAS, minister Peeters); omgeving en milieu (minister Demir), welzijn & zorg (minister Crevits) en over samenleven en integratie (minister Somers). 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 (justitiehuizen, slachtofferonthaal, begeleiding en controle van veroordeelden bij alternatieve straffen, het jeugd-delinquentierecht).

Het zijn al die factoren die leiden tot een *toegenomen regionalisering* van aspecten 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.

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.

## De relatie met de gerechtelijke organisatie

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

---

<sup>3</sup> 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/politiezones. Vandaar ook het debat over GAS5 en het doorstortscenario van boetes naar de gemeenten.



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.

### De relatie met de hulpverleningszones

De problematiek van de schaal van de hulpverleningszones (brandweer en dringende hulpverlening) is van een andere orde dan die van de politiezones. De brandweer werkt sinds 2015 op een grotere schaal, sinds de hervorming naar 20 hulpverleningszones voor Vlaanderen. 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. Dat leidt tot vragen naar defusie van de hulpverleningszone. De schaalvergroting van gemeenten en de samenwerking in referentieregio's kan het aantal lokale besturen verminderen en zo bijdragen 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 geschikt.

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, raakt 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.*

### De relatie met de dringende geneeskundige hulpverlening

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, 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 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. Het gebrek aan een verantwoordelijk organiserend niveau, met betrokkenheid van lokale besturen, hulpverleningszones en eerstelijnszones, is een duidelijke lacune in onze bestuurlijke organisatie.

### **De relatie met 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 een voldoende grote schaal na te streven. Daarom stellen wij voor om de samenwerkingen rond noodplanning en crisisbeheer te enten op de **referentieregio's**.

## **3. Elementen voor de toekomstvisie**

### ***a. DE AFSTEMMING VAN SCHALEN TUSSEN LOKALE BESTUREN EN POLITIEZONES***

Hierboven staat een overzicht van de capaciteit van de huidige politiezones. We moeten de indicatieve kwantitatieve normen echter ook aanvullen met **kwantitatieve normen**: wat verwachten we van een bestuurskrachtige politiezone? 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**.

### ***b. WAT BETEKENT DIT VOOR DE VLAAMSE EN FEDERALE OVERHEID?***

De **Vlaamse referentieregio's** kunnen richtinggevend zijn voor de schaalvergroting. De referentieregio's (nagenoeg gelijk aan de Vlaamse vervoerregio's) 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.

Een referentieregio kan - afhankelijk van zijn grootte - mogelijk als een koepel dienen voor 1, 2 of 3 politiezones. Tussen korpschefs en brandweercommandanten 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.

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 wat te arbitrair en mist 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.

Het is, binnen dit project voor het binnenlandse bestuur, 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.

We moeten zeker 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 kans<sup>4</sup>.

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.

**Een schaalvergroting hoeft die gemeenschapsgerichte politiezorg niet in de weg te staan.** Dat bleek ook uit het evaluatierapport van de 10 eerst gefuseerde politiezones (Vanoeteren en 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 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.

---

<sup>4</sup> 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 voogdijministers 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.

Al die argumenten en onderzoeksbevindingen tonen dat een **duidelijk referentiekader voor de schaalvergroting nodig is**: voor de gemeentelijke fusies; voor de defusies van politiezones ten gevolge van een fusie van gemeenten; voor een fusie van politiezones<sup>5</sup>; voor de verhouding van de grotere politiezones met hulpverleningszones, justitiële werkingsgebieden en de referentieregio's. Sterkere lokale besturen die zelf instaan voor een integraler veiligheidsbeleid, kunnen zorgen voor een betere en meer slagkrachtige bovenlokale werking.

#### 4. Besluit

Het huidige politieke en bestuurlijke systeem bevat heel wat lacunes: een **gebrek aan interbestuurlijk partnerschapsdenken** (federaal-Vlaams) waardoor er geen afstemming en al helemaal geen coherente visie bestaat over de bestuurlijke organisatie van de volledige veiligheidsketen. De dringende geneeskundige hulp is een verweesd domein. Er is geen afstemming tussen bestuurlijke en gerechtelijke indelingen. Het risico neemt toe op een ont koppeling van de schaal en bestuurskracht van het lokaal bestuur en van de politiezones.

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 de keuzes over de schaal en het bestuur van politiezones en hulpverleningszones te regionaliseren, binnen de federale beleidskaders voor de veiligheidszorg.

We hebben er in dit deel voor gepleit om de **schaalvergroting van de politiezones binnen de referentieregio's aan de schaalvergroting van de lokale besturen te koppelen**. De regionalisering van de schaalafbakening van de politiezones moet die koppeling mogelijk maken en vermijden dat beide los van elkaar vorm krijgen.

Dat is essentieel omdat de bestuurskracht van de lokale besturen versterken een absolute noodzaak is om de politiezones beter bestuurbaar te maken, tot een effectiever en integraler lokaal veiligheidsbeleid te komen en het veiligheidsbeleid ook beter democratisch in te bedden.

---

<sup>5</sup> 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.

## 5. Bronnen

- Algemene Inspectie van de federale en lokale politie (2022), Waarheen met de Belgische politie?, visiedocument, 04/11/2022.
- Bruggemans, B., Pieters, S., Marynissen, H. (2021), Alles is onder controle! 9 andere mythes over organiseren in tijden van crisis, Lannoo.
- 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. (2020), Politiezone Noordwest Limburg: haalbaarheidsstudie naar de mogelijke fusie van de politiezones BHT, HANO, Kempenland en Lommel.
- 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.
- Van den Steen, I. (2022), Veiligheidsmonitor 2021 – rapportage en methodologische nota, Brussel: FOD Binnenlandse Zaken – Algemene Directie Veiligheid en Preventie / Directie Politiebeheer, 51 p.
- 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.