

HET POLITIELANDSCHAP HERTEKEND

SCHAALVERGROTING VAN POLITIEZONES IN OOST-VLAANDEREN

Aantal woorden: 24.902

Niels Landeloos

Stamnummer : 01105050

Promotor: Prof. dr. Herman Matthijs

Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van:

Master of Science in de Bestuurskunde en het Publiek Management

Academiejaar: 2019-2020

Vertrouwelijkheidsclausule

PERMISSION

Ondergetekende verklaart dat de inhoud van deze masterproef mag geraadpleegd en/of gereproduceerd worden, mits bronvermelding.

Naam student: Niels Landeloos.

Preambule

België en veel andere landen in de wereld zijn getroffen door de COVID-19-crisis. De crisis legt een grote druk op de gezondheids- en veiligheidsdiensten die trachten de pandemie onder controle te houden en de opgelegde regels te handhaven. Vanwege verschillende bestuurlijke en maatschappelijke factoren was het voor sommige politiezones al voor de COVID-19-crisis een strijd om de basispolitiezorg te verzekeren. Door de COVID-19-crisis worden veel agenten en inspecteurs ingezet om erop toe te zien dat burgers de federale maatregelen naleven. Beleidsverantwoordelijken zijn genoodzaakt de acties te coördineren en grotendeels in te staan voor de crisiscommunicatie binnen de gemeente en/of politiezone.

De COVID-19-crisis vraagt bijgevolg de volle aandacht van de politiediensten. Daarom konden niet alle data verkregen worden noch alle onderzoeksmethoden toegepast worden die vooraf waren opgesteld.

De formele samenwerkingsverbanden van politiezones Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem, Buggenhout-Lebbeke en Deinze-Zulte-Lievegem zijn niet gepubliceerd en werden na opvraging per e-mail, ook niet verkregen. De ontbrekende data hebben een invloed op de bepaling van de intensiteit van de samenwerkingsverbanden en meer specifiek van de zones die nauw samenwerken met de bovenvermelde politiezones. Rekening houdende met de regioscreening van de lokale besturen van 2012, de schaal van de partners van de lokale politie en de inzichten uit onderhavige studie, worden de drie politiezones volgens de analyse geannexeerd aan een fusiezone die is voortgekomen uit het dendrogram.

De uitbraak van het COVID-19-virus heeft als gevolg dat de federale regering gezondheids- en veiligheidsregels oplegde. Hierdoor was het niet mogelijk om verdere interviews van experts af te nemen.

Ter compensatie werden de politiezones, per e-mail, bevraagd over hun top 5 van geprefereerde partners. Daarnaast werd gevraagd naar de impact van de COVID-19-crisis op de financiële en operationele capaciteit. De politiezones Waasland-Noord, Vlaamse Ardennen, Aalst, Hamme-Waasmunster, Sint-Niklaas, Kruikebe-Temse en

Ninove gaven antwoord. De politiezone Sint-Niklaas kon inhoudelijk niet antwoorden wegens tijdsgebrek. De politiezones Kruibeke-Temse en Ninove waren weigerachtig tegenover de onderzoeksvraag. Daarentegen gaven beide politiezones andere inzichten die werden opgenomen in de masterproef. Tot slot werden, per e-mail, de politieke fracties van de provincieraad (Open Vld, CD&V, Vlaams Belang, Groen, sp.a, N-VA) gevraagd naar hun standpunt over politiefusies, potentiële fusieoperaties en de provincie als veiligheidsschaal. Evrard Olaf, in naam van het Vlaams Belang, gaf antwoord.

Deze preambule werd in overleg tussen de student en de promotor opgesteld en door beiden goedgekeurd.

Woord vooraf

Op 29 december 2018 keek ik tijdens mijn middagpauze op de website van Het Laatste Nieuws. Ik was op zoek naar de interessantste nieuwsartikels van de dag. Mijn oog viel op een nieuwskop omtrent schaalvergroting van politiezones. Tot mijn blijde verrassing las ik dat een grootschalige studie was uitgevoerd door enkele professoren, van wie ik de eer heb gehad om les te krijgen tijdens mijn opleiding Criminologische Wetenschappen. Mijn gevoel van blijheid en fierheid verdween echter, toen ik de conclusie las van het onderzoek. De politiezones in Oost-Vlaanderen, en bij uitbreiding in heel Vlaanderen, werken op te kleine schaal, waardoor sommige politiezones de basispolitiezorg niet meer kunnen verzekeren.

Tot mijn verbazing bleek dat weinig wetenschappelijk onderzoek is uitgevoerd naar mogelijke schaalvergrotingsoperaties van politiezones in Vlaanderen. Vanwege deze wetenschappelijke lacune en mijn persoonlijke interesse in het onderwerp, en de politie als organisatie, besloot ik dit onderwerp te kiezen voor mijn masterproef.

Via deze weg wil ik een aantal personen bedanken die het schrijven van dit onderzoek mogelijk hebben gemaakt. In eerste instantie wil ik mijn promotor, Prof. Dr. Herman Matthijs, bedanken voor de begeleiding van de masterproef. Dankzij zijn flexibiliteit en inhoudelijke opvolging kon ik als werkstudent de masterproef tot een goed einde brengen.

Vervolgens wens ik Geert De Smet te bedanken voor het verkennend interview en het boek 'De nieuwe politie'.

Daarnaast wil ik dank uiten aan mijn vriendin en ouders voor de steun en het vertrouwen gedurende mijn opleiding en het schrijven van de masterproef.

Tot slot dank ik graag alle personen, diensten en organisaties die helpen in de strijd tegen COVID-19. Zij zijn de helden die met gevaar voor hun eigen gezondheid er alles aan doen om de bevolking te redden.

Afkortingen

ASTRID: All-round semi-cellular radio communication system with integrated dispatchings

BBC: Beleids- en beheerscyclus

BOB: Bijzondere opsporingsbrigade

CALOG: Cadre Administratif et Logistique

CAP: Capaciteit

CCC: Cellules Communistes Combattantes

CD&V: Christen-Democratisch en Vlaams

CGSU: Commissariaat Generaal Special Units

DEA: Data envelopment analysis

EU: Europese Unie

FK: Feitelijk kader

FOD: Federale overheidsdienst

FTE: Full-time equivalent

GDPR: General Data Protection Regulations

HR: Human resources

ICT: Informatie- en communicatietechnologie

N-VA: Nieuw-Vlaamse Alliantie

OBP: Officier bestuurlijke politie

OGP: Officier gerechtelijke politie

OK: Organiek kader

Open Vld: Open Vlaamse Liberalen en Democraten

OPS: Operationeel kader

O-VL: Oost-Vlaanderen

POSA: pelotons Protectie, Observatie, Steun en Arrestatie

PZ: Politiezone

Sp.a: Socialistische Partij Anders

SRT: Speciaal Respons Team

TAM: Technisch-audiovisueel verhoor minderjarigen

VVSG: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

ZVP: Zonaal veiligheidsplan

Figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1: bestuurskrachtmodel (Van Orshoven & De Peuter, 2015)

Figuur 2: operationaliseringsproces onderzoekseenheden (Billiet & Waege, 2011)

Figuur 3: bestuurskrachtmodel (Van Orshoven & De Peuter, 2015)

Figuur 4: operationaliseringsproces concept (Billiet & Waege, 2011)

Figuur 5: minimum efficient scale (bron: Investopedia)

Figuur 6: grafiek - aantal inwoners gemeenten Oost-Vlaanderen

Figuur 7: heat map – aantal inwoners gemeenten Oost-Vlaanderen

Figuur 8: grafiek - oppervlakte gemeenten Oost-Vlaanderen

Figuur 9: heat map - oppervlakte gemeenten Oost-Vlaanderen

Figuur 10: grafiek - dichtheid gemeenten Oost-Vlaanderen

Figuur 11: heat map dichtheid gemeenten Oost-Vlaanderen

Figuur 12: gerechtelijke arrondissementen België

Figuur 13: politiezonetypologie België

Figuur 14: grafiek - aantal inwoners politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 15: heat map - aantal inwoners politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 16: grafiek - oppervlakte politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 17: heat map - oppervlakte politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 18: grafiek - dichtheid politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 19: heat map - dichtheid politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 20: personeel politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 21: politieposten politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 22: federale toelage politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 23: lokale toelage politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 24: aandeel lokale toelage op 100 procent politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 25: totale financiering politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 26: matrix politiezones Oost-Vlaanderen

Figuur 27: dendrogram hiërarchische clusteranalyse

Figuur 28: matrix Gent en omgeving (De Rynck et al., 2012)

Figuur 28: regioscreening Oost-Vlaanderen (De Rynck et al., 2012)

Figuur 29: het Oost-Vlaams politielandschap hertekend

Tabellen

Tabel 1: overzicht gebruikte zonale veiligheidsplannen

Tabel 2: Oost-Vlaamse politiezones en hun gemeenten

Tabel 3: personeel politiezones Oost-Vlaanderen

Tabel 4: politieposten politiezones Oost-Vlaanderen

Tabel 5: capaciteit politiezones hertekend politielandschap

Inhoudstafel

Vertrouwelijkheidsclausule

Preambule

Woord vooraf

Afkortingen

Figuren en tabellen

<u>1. Inleiding</u>	1
<u>2. Onderzoeksopzet</u>	5
2.1 Structuur van het onderzoek	5
2.2 Concepten van de centrale onderzoeksvraag	6
2.2.1 Politiezone	6
2.2.2 Netwerk	8
2.2.3 Fusie	8
2.3 Bestuurskrachtmodel Van Orshoven en De Peuter	8
<u>3. Methodologie</u>	10
3.1 Exploratief onderzoek	10
3.2 Kwantitatieve en kwalitatieve benadering	10
3.3 Primaire en secundaire gegevens	10
3.4 Onderzoekseenheden	11
3.5 Operationalisering concept capaciteit en dimensies netwerk, infrastructuur, financiën en personeel	13
3.6 Onderzoeksmethoden	16
3.6.1 Literatuurstudie	16
3.6.2 Hiërarchische clusteranalyse	16
3.6.3 Expertinterview	18
<u>4. Theorie over schaal en schaalvergroting</u>	19
4.1 Het concept schaal in de wetenschappelijke literatuur	19
4.1.1 Schaalniveau: verticale dimensie	19
4.1.2 Schaalgrootte: horizontale dimensie	20

4.1.3 Relatie tussen schaalniveau en schaalgrootte	21
4.2 Theorie over schaalvergroting	22
4.2.1 Schaal en efficiëntie	22
4.2.2 Schaal en bereikbaarheid	23
4.2.3 Schaal en macht	24
4.2.4 Schaal en kwaliteit	25
4.2.5 Schaal en innovatie	25
5. <u>Schaalvergroting in België</u>	27
5.1 Schaalvergroting van gemeenten	27
5.1.1 Shared services	28
5.1.2 Intergemeentelijk samenwerkingsverband	30
5.1.3 Fusie van gemeenten	32
5.1.3.1 Historisch overzicht	32
5.1.3.2 Fusiebeleid anno 2020	34
5.1.3.3 Voor- en nadelen van gemeentelijke fusies	37
5.2 Schaalvergroting van justitie	38
5.2.1 Historisch overzicht	38
5.2.2 Schaalvergroting als pijler van de hervorming	39
5.2.3 Motieven voor schaalvergroting	41
5.3 Schaalvergroting van de brandweer	42
5.3.1 Historisch overzicht	42
5.3.2 Schaalvergroting als pijler van de hervorming	44
5.3.3 Motieven voor schaalvergroting	45
5.4 Schaalvergroting van de politie	46
5.4.1 Ontstaan van de politie	46
5.4.1.1 Historiek van de politie sinds 1830	46
5.4.1.1.1 Landelijke en gemeentepolitie	46
5.4.1.1.2 Gerechtelijke politie bij de parketten en de rijkswacht	48
5.4.1.2 La guerre des polices	48
5.4.1.3 Octopus-hervorming	48
5.4.2 De politie gestructureerd op twee niveaus	49
5.4.2.1 Lokale politie	49

5.4.2.2 Federale politie	50
5.4.3 Schaalvergrotingsdebat na de Octopus hervorming	50
5.4.4 Nood aan fusie	53
5.4.5 Vormen van schaalvergroting	56
5.4.5.1 Interzonale samenwerking	56
5.4.5.2 Politiezorgregio	57
5.4.5.3 Politieassociatie	58
5.4.5.4 Fusie	58
5.4.6. Standpunt politieke fracties provincieraad Oost-Vlaanderen	60

6. Morfologie en personele, financiële, infrastructurele en netwerk capaciteit van de Oost-Vlaamse politiezones

6.1 Morfologie provincie Oost-Vlaanderen	61
6.1.1 De gemeenten en hun politiezones, bevolkingsaantal, oppervlakte en bevolkingsdichtheid	61
6.1.2 De Gerechtelijke arrondissementen, kantons en penitentiaire instellingen	69
6.1.3 De hulpverleningszones	70
6.2 Morfologie Oost-Vlaamse politiezones	71
6.2.1 Politiezonetypologie	71
6.2.2 De politiezones en hun inwonersaantal, oppervlakte en bevolkingsdichtheid	73
6.3. Capaciteit Oost-Vlaamse politiezones	77
6.3.1 Personeel	77
6.3.2 Infrastructuur	82
6.3.3 Financiën	85
6.3.4 Impact van COVID-19-crisis op capaciteit	89
6.3.5 Netwerk	90
6.3.5.1. Huidige samenwerkingsverbanden vanuit kwalitatief standpunt	90
6.3.5.2. Huidige samenwerkingsverbanden vanuit kwantitatief standpunt	91

<u>7. Onderzoeksresultaten</u>	94
7.1 Hiërarchische clusteranalyse	94
7.1.1 Oude arrondisementsgrenzen, nieuwe politiegrenzen?	96
7.1.2 Afdeling Gent	99
7.1.2.1 Meetjesland-Evergem	100
7.1.2.2 Gent en omgeving	101
7.1.3 Afdeling Oudenaarde	102
7.1.4 Afdeling Dendermonde	103
7.1.4.1 Dender Zuid	103
7.1.4.2 Waasland - Dender Noord	104
7.2 Het Oost-Vlaams politielandschap hertekend	106
<u>Conclusie</u>	110
<u>Literatuurlijst</u>	I

1. Inleiding

“Alarmerende studie concludeert dat politiezones te klein zijn: Oost-Vlaanderen moet van 28 naar 9 zones” (Ooghe, 2018)

Cools, Janssens, Van Wymersch, De Raedt en Koekelberg onderzochten in 2018 in opdracht van de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken de bestaande samenwerkingsverbanden en de bereidheid van burgemeesters en korpschefs om in schaalvergroting van politiezones te treden. Het merendeel van de bevroegde korpschefs geeft aan over een te beperkte capaciteit te beschikken om een antwoord te bieden op uitdagingen die op politiezones afkomen. Sommige korpschefs geven aan niet te voldoen aan de basispolitiezorg, de minimumnorm voor politieele dienstverlening. Dit impliceert dat sommige politiezones te weinig bestuurskracht hebben om te voorzien in de basispolitiezorg. De oorzaak hiervan wordt deels toegeschreven aan politiezones die op een te kleine schaal functioneren. De literatuur en praktijk geven aan dat fusies tussen politiezones de beste garanties geven om de bestuurskracht te verhogen. Door middel van fusies wordt de operationele en financiële slagkracht groter en dit resulteert in een grotere bestuurskracht (Cools, Janssens, Van Wymersch, De Raedt & Koekelberg, 2018; Van Orshoven & De Peuter, 2015).

Het afgelopen decennium werd reeds enig denkwerk uitgevoerd. De resultaten van een aantal onderzoeken naar schaalvergroting en fusie zijn beschreven in academische publicaties (Devroe, Ponsaers, Easton, Cachet & Meershoek, 2013; Smet, 2015; Cools et al., 2018). Uit de federale regeringsverklaringen van 2011 en 2014 blijkt dat ook politici streven naar initiatieven voor synergie tussen politiezones ten behoeve van schaalvoordelen (Federale regering, 2011; Federale regering, 2014). Uit het werkveld komen sinds 2002, kort na de hervorming van de politie, en tot heden, signalen dat de huidige schaal van de politiezones te klein is en schaalvergrotingsoperaties noodzakelijk zijn om de basispolitiezorg te verzekeren (Cools et al., 2018).

Ondanks de belangstelling van academici, politici en sommige actoren uit het werkveld zijn sinds de hervorming van de politie nauwelijks politiezones met elkaar

gefuseerd. De betrokken beleidsactoren zijn terughoudend vanwege de complexiteit van het fusieproces en de organisatorische en bestuurlijke impact op de politieorganisatie (Cools et. al, 2018). Vanuit wetenschappelijk en maatschappelijk standpunt is het noodzakelijk het debat levende te houden. Door middel van onderzoek worden politiezones geïnformeerd over schaalvergroting en fusie.

In deze masterproef worden potentiële fusieoperaties van politiezones in de provincie Oost-Vlaanderen onderzocht aan de hand van hun bestaand netwerk. Het huidige netwerk is grotendeels gebaseerd op interzonale samenwerkingsverbanden. Ondanks de positieve impact hiervan, kunnen in de praktijk ook negatieve aspecten optreden zoals: een te groot aantal interzonale samenwerkingsverbanden, te veel samenwerking op basis van interzonale samenwerking, de samenwerking is te informeel en afhankelijk van de relatie tussen korpschefs, etc. Dit netwerk kan echter wel als opstap fungeren tot fusies teneinde samenwerking efficiënter te maken en de bestuurskracht te vergroten.

Op basis hiervan luidt de centrale onderzoeksvraag als volgt:

“Welke politiezones in de provincie Oost-Vlaanderen kunnen fuseren op basis van het bestaand netwerk?”

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van vier deelvragen. Elke deelvraag wordt in het hoofdstuk 2 ‘Onderzoeksopzet’ geïntroduceerd en verder behandeld in aparte hoofdstukken. De antwoorden op de deelvragen vormen de basis voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

Deelvraag 1: Wat betekenen schaal(vergroting) en schaaleffecten en welke theorieën uit de literatuur zijn hieraan gekoppeld?

Deelvraag 2: Welke schaalveranderingen vonden plaats in het publieke (veiligheids)landschap?

Deelvraag 3: Wat is de personele, financiële, infrastructurele en netwerk capaciteit van de politiezones in Oost-Vlaanderen?

Deelvraag 4: Welke politiezones in de provincie Oost-Vlaanderen kunnen idealiter fuseren op basis van het bestaand netwerk?

Deelvraag 4 en de centrale onderzoeksvraag lijken op elkaar maar er is een verschil. Het antwoord op deelvraag 4 is de output van het dendrogram bekomen uit de hiërarchische clusteranalyse (*infra*, 7.1 hiërarchische clusteranalyse). Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag is een verzameling van inzichten bekomen uit het dendrogram, de deelvragen en andere studies. De doelstelling van deze verkennende studie is het genereren van potentiële fusieoperaties die in vervolgonderzoek nader onderzocht kunnen worden.

De keuze voor de provincie Oost-Vlaanderen als geografische afbakening is bepaald op basis van drie elementen. Ten eerste worden fusies ruimtelijk beperkt tot de gerechtelijke arrondissementsgrenzen (art. 9 Wet van 7 december 1998). Sinds de hervorming van het gerechtelijk landschap in 2014 loopt de grens van het gerechtelijk arrondissement gelijk met de provinciegrens. Ten tweede is de conclusie van de regioselectie van de lokale besturen van 2012 dat de provincie Oost-Vlaanderen bestuurlijk complex is. Deze masterproef tracht een bescheiden bijdrage te leveren aan de bestuurlijke complexiteit. Ten derde bestaat er een persoonlijke connectie met de geografische context, omdat de onderzoeker woonachtig is in de provincie Oost-Vlaanderen.

In het onderzoek worden drie onderzoeksmethoden gebruikt. De deelvragen 1 en 2 worden beantwoord aan de hand van een literatuurstudie. Academische en grijze literatuur wordt geraadpleegd om de theorie van schaalvergroting en recente schaalvergrotingstrajecten in het Belgisch (veiligheids)landschap te kunnen schetsen. Deelvraag 3 wordt beantwoord door middel van een inventarisatie van de personele, financiële, infrastructurele en netwerk capaciteit. De inventarisatie van al deze dimensies laat toe de impact van de voorgestelde fusies op capaciteit weer te geven. Het antwoord op deelvraag 4 is het dendrogram bekomen door middel van toepassing van een hiërarchische clusteranalyse op de netwerk dimensie van capaciteit. Het resultaat van het dendrogram wordt in het licht gehouden van de literatuur en schalen van belangrijke politionele partners. Op basis van de analyse

wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord en het politielandschap hertekend. Ter verkenning van het onderwerp is een interview gehouden met Steven De Smet. Hij was de eerste hoofdcommissaris van de politiezone Gent. Nu is hij strategisch adviseur veiligheid en communicatie van de gouverneur van Oost-Vlaanderen. Hij heeft talrijke gesprekken gevolgd tussen mogelijke fusiepartners en zodoende expertise opgebouwd.

2. Onderzoeksopzet

Het onderzoeksopzet bespreekt in het kort de structuur van het onderzoek, de concepten van de centrale onderzoeksvraag en het bestuurskracht model van Van Orshoven en De Peuter. Het onderzoeksopzet fungeert als handleiding en rode draad van de masterproef.

2.1. Structuur van het onderzoek

Zoals vermeld, wordt elke deelvraag besproken in een apart hoofdstuk. Deelvraag 1 wordt toegelicht in hoofdstuk 4 ‘Theorie over schaal en schaalvergroting’. De term schaal wordt gedefinieerd en de twee dimensies van schaal, schaalgrootte en schaalniveau, besproken. Het veranderen van de schaalgrootte, zoals een fusie, beoogt effecten te bewerkstelligen. Een niet-limitatieve lijst van schaaffecten wordt nader onderzocht. Sommige onderzochte schaaffecten worden besproken in hoofdstuk 5 ‘Schaalvergroting in België’. De uitleg over de schaaffecten laat toe de onderzochte hervormingen beter te begrijpen. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om in paragraaf 7.2 ‘Het Oost-Vlaams politielandschap hertekend’ de nieuwe, gefuseerde zones te evalueren.

Deelvraag 2 wordt beantwoord door beschrijving van schaalvergrotingsoperaties van gemeenten, justitie, de civiele veiligheid en de politie. Cools en anderen bevelen in hun onderzoek aan om politiefusies, indien mogelijk, af te stemmen met gemeentefusies en de grenzen van de hulpverleningszones (Cools et al., 2018). Het Openbaar Ministerie als belangrijke partner in criminaliteitsbestrijding wordt in de masterproef toegevoegd. Daarnaast worden de beoogde effecten en eventuele evaluatie van de schaalvergrotingsoperatie besproken. De inzichten kunnen gebruikt worden in de analyse van de resultaten, bekomen uit het dendrogram.

Deelvraag 3 wordt beantwoord aan de hand van de inventarisatie van de netwerk capaciteit. Daarnaast wordt de personele, financiële en infrastructurele capaciteit geïnventariseerd. Dit heeft als doel om de capaciteit van de nieuwe, gefuseerde zones in te schatten.

De toepassing van de hiërarchische clusteranalyse op het bestaande netwerk vormt het antwoord op deelvraag 4. De hiërarchische clusteranalyse vormt een dendrogram dat hypothesen genereert voor vervolgonderzoek.

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de bespreking van de resultaten bekomen uit het dendrogram, de regioscreening van de lokale besturen, de studie van Cools en anderen (2018), de inzichten en grenzen van hulpverleningszones en het Openbaar Ministerie. Het politielandschap wordt hertekend met nieuwe, gefuseerde politiezones waarvan de nieuwe capaciteit wordt besproken. Ter afsluiting wordt een korte evaluatie gemaakt op basis van de genoemde schaaffecten in deelvragen 1 en 2.

2. 2 Concepten van de centrale onderzoeksvraag

Over de schaalvergroting van lokale politiezones woedt een complexe discussie. Om deze in kaart te kunnen brengen, worden allereerst de centrale begrippen van de onderzoeksvraag toegelicht. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Welke politiezones in de provincie Oost-Vlaanderen kunnen fuseren op basis van het bestaand netwerk?”

In deze masterproef worden drie concepten gedefinieerd, namelijk politiezone, fusie (fuseren) en netwerk. Hoewel sommige concepten, zoals ‘politiezone’ niet onmiddellijk vragen oproepen, worden de concepten beschreven en zodoende afgebakend om conceptuele verwarring te voorkomen. De concepten worden in verdere hoofdstukken inhoudelijk ingebed.

2.2.1 Politiezone

Artikel 3 van de Wet op de geïntegreerde politie definieert de Belgische politie als een politieorganisatie, die is gestructureerd op twee niveaus, namelijk federaal en lokaal. Het federale niveau en het lokale niveau functioneren autonoom van elkaar. De wet voorziet functionele verbanden tussen de twee niveaus om de geïntegreerde werking

te garanderen. De federale politie en de lokale politie garanderen dus tezamen de geïntegreerde politiezorg (art. 3 Wet van 7 december 1998).

De lokale politie draagt bij aan de geïntegreerde politiezorg door de basispolitiezorg te voorzien. Zij voert de bestuurlijke en gerechtelijke opdrachten uit, die nodig zijn voor het beheren van lokale gebeurtenissen en fenomenen (art. 3 Wet van 7 december 1998). Daarnaast voert ze in een ondersteunende rol federale taken uit.

De basispolitiezorg bestaat minstens uit de volgende zeven basisfunctionaliteiten: wijkwerking, onthaal, interventie, politionele slachtofferbejegening, lokale opsporing en lokaal onderzoek of recherche, handhaving van de openbare orde en verkeer (art. 1 Koninklijk Besluit van 17 september 2001). De basispolitiezorg is een minimumzorg, waar elke burger in het land recht op heeft, ongeacht waar hij zich op dat moment bevindt in het land. Dit betekent dat een burger die woont in Temse een gelijkwaardige behandeling moet krijgen in de politiezone Gent als in zijn eigen politiezone Kruibeke-Temse. Een politiezone kan een uitgebreidere dienstverlening aanbieden dan de minimaal opgelegde basispolitiezorg. Zo voorziet de lokale politie Antwerpen een speciaal responsteam en een team bijzondere bijstand ter bestrijding van de gewapende criminaliteit.

De artikelen 9 tot en met 11 van de Wet op de geïntegreerde politie bepaalt de algemene bepalingen van de politiezones (art. 9-11 Wet van 7 december 1998). Na advies van een aantal partijen, waaronder de burgemeester(s) en de procureur-generaal, wordt de politiezone bekrachtigd door middel van een Koninklijk Besluit (art. 9 Wet van 7 december 1998). De geografische grenzen die de politiezone kenmerken, worden in dit Koninklijk Besluit bepaald, waarbij rekening dient te worden gehouden met de ruimtelijke beperking van de gerechtelijke arrondissementsgrenzen.

Een politiezone bestaat uit één gemeente in de ééngemeentezone of uit meerdere gemeenten in de zogenoemde meergemeentezone. De ééngemeentezone is geïntegreerd in de gemeente en de meergemeentezone heeft rechtspersoonlijkheid. De bevoegdheden worden in een ééngemeentezone uitgeoefend door de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen en in een

meergemeentezone door de politieraad en het politiecollege. Elke politiezone beschikt over een lokaal politiekorps, dat belast is met de uitvoering van de basispolitiezorg (art. 10 Wet van 7 december 1998).

Samengevat is een politiezone een geografisch gebied dat één of meer gemeenten omvat, waarin het lokaal politiekorps door middel van de zeven basisfunctionaliteiten voorziet in het verzekeren van ten minste de basispolitiezorg.

2.2.2 Netwerk

Het concept netwerk is een abstract gegeven en kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Annick Willem omschrijft in het handboek '*Strategisch management*' een netwerk als een verzameling van actoren die als knooppunten worden weergegeven (Heene & Desmidt, 2015). De actoren of knooppunten in een netwerk kunnen verschillende vormen aannemen zoals een individu, team of organisatie. Toegepast in dit onderzoek wordt een politiezone voorgesteld als een knooppunt of actor. Netwerkonderzoek focust zich op de relatie tussen deze knooppunten op basis van verschillende parameters zoals aard, frequentie, duurtijd, etc. In de masterproef wordt de intensiteit van de samenwerking tussen politiezones bestudeerd op basis van het aantal gedeelde samenwerkingsverbanden.

2.2.3 Fusie

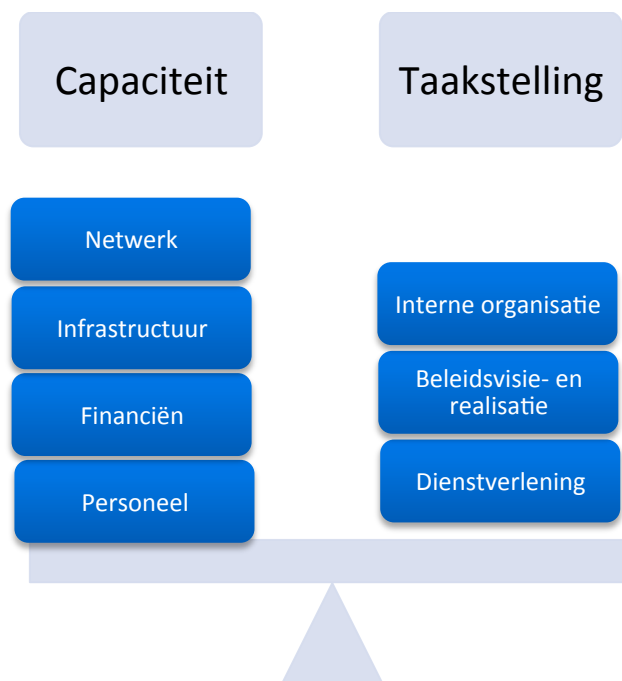
Een fusie van politiezones wordt conform artikel 91/1 van de Wet op de geïntegreerde politie van 7 december 1998 gedefinieerd als de nieuwe politiezone die voortvloeit uit de samensmelting van twee of meer vorige politiezones (art. 91/1 Wet van 7 december 1998). De 'vorige politiezone' is de politiezone, waarvan het ambtsgebied was vastgelegd door de Koning (art. 91/1 Wet van 7 december 1998).

2.3 Bestuurskrachtmodel Van Orshoven en De Peuter

De belangrijkste doelstelling van een fusie is het verhogen van de bestuurskracht. De bestuurskracht wordt volgens Van Orshoven en De Peuter (2015) gedefinieerd als de

verhouding tussen de capaciteit en de taakstelling. De bestuurskracht kan verhoogd worden door de capaciteit of de taakstelling te wijzigen.

In de masterproef wordt het concept capaciteit met dimensies netwerk, infrastructuur, financiën en personeel geïnventariseerd. De dimensie netwerk wordt gebruikt om, door middel van een hiërarchische clusteranalyse, fusieoperaties te genereren. Daarna wordt de impact op de capaciteit (dimensies infrastructuur, financiën en personeel) van het hertekend politielandschap weergegeven. Een grotere capaciteit wijzigt de verhouding, geschetst in het model, positief en verhoogt de bestuurskracht.



Figuur 1 : bestuurskrachtmodel (Van Orshoven en De Peuter, 2015)

3. Methodologie

3.1 Exploratief onderzoek

In de wetenschappelijke literatuur is tot op heden weinig aandacht besteed aan mogelijke fusieoperaties van politiezones. Deze masterproef is een verkennende studie met als voornaamste doelstelling inzicht te krijgen in het onderwerp en hypothesen te genereren. Een verkennende studie kan leiden tot het vinden van mogelijke oplossingen en kan vervolgonderzoek stimuleren. De fusieoperatie wordt gesimuleerd op basis van het bestaand netwerk van de politiezones. De onderzoeksresultaten kunnen de betrokken beleidsmedewerkers, politici en onderzoekers helpen bij het uitvoeren van een vervolgonderzoek, zoals een haalbaarheidsstudie van een potentiële fusie.

Het nadeel van exploratief onderzoek betreft de externe validiteit, waardoor generaliserende uitspraken niet mogelijk zijn (De Pelsmacker & Van Kenhove, 2014).

3.2 Kwantitatieve en kwalitatieve benadering

In het exploratief onderzoek wordt gebruikgemaakt van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden ter bevordering van de methoden triangulatie. De methode triangulatie, het combineren van meerdere methoden, heft het nadeel van de ene methode op door het voordeel van een of meer andere methoden. De kwantitatieve en kwalitatieve methoden en hun voor- en nadelen worden verderop in dit hoofdstuk besproken.

3.3 Primaire en secundaire gegevens

In het onderzoek worden voornamelijk secundaire gegevens gebruikt. Secundaire gegevens zijn gegevens die reeds verzameld zijn in kader van een ander onderzoek. De voordelen van secundaire gegevens zijn de toegankelijkheid, verscheidenheid en de grote hoeveelheid beschikbare informatie. De kwaliteit van de secundaire gegevens bepaalt of deze in het onderzoek kunnen worden opgenomen (De Pelsmacker & Van Kenhove, 2014).

Daarnaast wordt in beperkte mate gebruik gemaakt van primaire gegevens door middel van een interview met de heer De Smet. Het voordeel van primaire gegevens in dit onderzoek is dat informatie specifiek is voor het onderzoek. Een nadeel van primaire gegevens is dat de verkrijging ervan tijdrovend is.

3.4 Onderzoekseenheden

Een onderzoekseenheid is het object van het onderzoek. In deze masterproef is de onderzoekseenheid een politiezone. Billiet en Waege stellen in hun boek '*Een samenleving onderzocht*' een operationaliseringsproces voor van onderzoekseenheden (Billiet & Waege, 2011).



Figuur 2: operationaliseringsproces onderzoekseenheden (Billiet & Waege, 2011)

Theoretische definitie

De theoretische definitie van een politiezone is eerder gegeven in de toelichting op de centrale concepten. Samengevat is een politiezone een geografisch gebied dat één of meer gemeenten bevat, waar het lokale politiekorps door middel van de zeven basisfunctionaliteiten minstens voorziet in de basispolitiezorg. In de theoretische definitie zijn de voornaamste bepalingen uit de wetgeving overgenomen.

Operationele definitie

Op basis van de theoretische definitie wordt de onderzoekseenheid geoperationaliseerd, waarbij rekening wordt gehouden met enkele praktische beperkingen, namelijk de beperkte tijd, het beperkte budget en de beperkingen gerelateerd aan de onderzoeksmethoden (Billiet & Waeye, 2011). In dit onderzoek wordt de theoretische definitie beperkt in haar geografische ruimte tot de provincie Oost-Vlaanderen (*supra*, 1.1 Inleiding).

Selectie eenheden die worden waargenomen

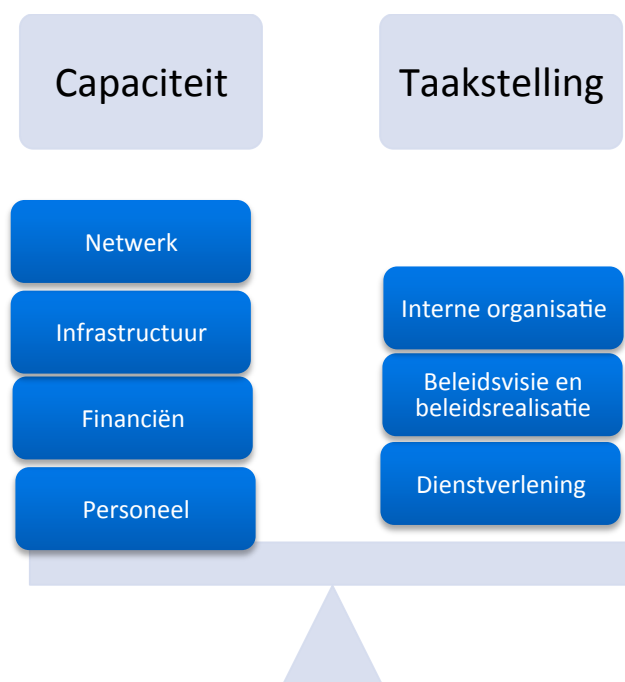
Normaliter zijn de gekozen eenheden te talrijk en moet een selectie plaatsvinden. Op basis van de gekozen onderzoeksmethode, namelijk de hiërarchische clusteranalyse, is besloten om alle 27 onderzoekseenheden op te nemen in de onderzoekspopulatie. De onderzoekseenheden zijn de volgende.

Onderzoekseenheden:

- Gent
- Regio Puyenbroeck
- Meetjesland-Centrum
- Regio Rhode & Schelde
- Schelde-Leie
- Assenede-Evergem
- Aalter
- Maldegem
- Vlaamse Ardennen
- Brakel
- Ronse
- Geraardsbergen en Lierde
- Zottegem, Herzele en Sint-Lievens-Houtem
- Sint-Niklaas
- Kruibeke en Temse

- Lokeren
- Hamme en Waasmunster
- Berlare en Zele
- Buggenhout en Lebbeke
- Wetteren, Laarne en Wichelen
- Denderleeuw en Haaltert
- Aalst
- Erpe-Mere en Lede
- Ninove
- Dendermonde
- Waasland-Noord
- Deinze, Zulte en Lievegem.

3.5 Operationaliseren concept capaciteit en dimensies netwerk, infrastructuur, financiën en personeel



Figuur 3: bestuurskrachtmodel Van Orshoven & De Peuter (2015)

Net zoals bij de onderzoekseenheden, wordt het concept capaciteit geoperationaliseerd volgens onderstaand proces (Billiet & Waeghe, 2011).



Figuur 4: operationaliseringsproces concept (Billiet & Waege, 2011)

Theoretisch concept

Volgens Van Orshoven en De Peuter verwijst capaciteit naar zowel “*de ‘potentie’ als naar de ‘act’, naar het hebben alsook naar het aanwenden van middelen*” (Van Orshoven & De Peuter, 2015).

Operationeel concept

Het concept wordt geoperationaliseerd door het te omschrijven in minder abstracte termen en het te verdelen in dimensies. In deze masterproef wordt het concept capaciteit geoperationaliseerd volgens onderstaande dimensies zoals het model van Van Orshoven en De Peuter (2015):

- *Netwerk*: de positie van de politiezone in een breder netwerk van politiezones
- *Infrastructuur*: infrastructuur en gebouwen van een politiezone
- *Personeel*: personele middelen van een politiezone
- *Financiën*: financiële middelen van een politiezone.

Indicatoren aanduiden

- *Netwerk*: formele, interzonale samenwerkingsverbanden, die zijn opgenomen in het zonaal veiligheidsplan van de politiezone. Aangezien sommige

politiezones hun zonaal veiligheidsplan 2020-2025 nog niet gepubliceerd hebben, worden ook de zonale veiligheidsplannen 2014-2019 gebruikt. Dit wordt in het onderzoek aangegeven (*infra*, 3.6.2 Hiërarchische clusteranalyse).

- *Infrastructuur*: gebouwen, het aantal politieposten waar een politiezone over beschikt, uitgedrukt in absolute aantallen.
- *Personeel* (referentiejaar 2018): het aantal personeelsleden uitgedrukt in absolute aantallen met onderscheid tussen CALOG en operationeel kader. Dit gegeven zal herleid worden naar fte's (voltijdse equivalenten) om de effectieve capaciteit te analyseren.
- *Financiën* (referentiejaar 2018):
 - Federale toelage:
 - Federale basistoelage
 - Toelage uitrusting handhaving openbare orde
 - Bijkomende federale toelage
 - Federale toelage Salduz
 - Federale sociale toelage
 - (Correctie) Indexering
 - Verkeersveiligheidsfonds
 - NAVAP-subsidie
 - Andere subsidies ter stimulering van bepaalde initiatieven
 - Lokale toelage:
 - Werkingstoelage
 - Investeringsdotatie of andere dotatie.

Kritische noot: de dimensie infrastructuur beperkt zich tot het aantal politiezone gebouwen per politiezone, aangezien dit het enige betrouwbare cijfer in de categorie infrastructuur is dat kan worden geoperationaliseerd. Het concept had kunnen worden aangevuld met het aantal politiewagens en de uitrusting. Aangezien niet elke politiezone deze gegevens opneemt in het zonaal veiligheidsplan, worden ze niet meegenomen in het onderzoek. De NAVAP-subsidie en andere subsidies worden niet opgenomen in de totaalsom financiën aangezien beide geen automatisch verworven financiering zijn.

3.6 Onderzoeksmethoden

3.6.1 Literatuurstudie

Aan de hand van de literatuurstudie wordt inzicht verkregen in de probleemstelling. De literatuurstudie moet toelaten om de probleemstelling en de concepten steeds verder te verfijnen (Billiet & Waege, 2011). Aan de hand hiervan kan de stand van het onderzoek worden beschreven.

In de masterproef is reeds benadrukt dat er weinig empirisch onderzoek is gedaan naar de fusies van politiezones. Het onderwerp is toegelicht in een breder kader van theorieën over schaal en schaalvergroting en recente schaalveranderingen in de publieke sector, inclusief de politie. Aan de hand van de literatuurstudie worden de eerste twee deelvragen beantwoord.

3.6.2 Hiërarchische clusteranalyse

Een clusteranalyse heeft de volgende kenmerken:

- n individuen of objecten
- p variabelen
- g klassen.

Hierbij is het de bedoeling om n individuen of objecten, elk gemeten op p variabelen, te classificeren in g klassen, met g kleiner dan n . In essentie zal een clusteranalyse individuen of objecten verdelen in groepen met een grote gelijkheid in de groepen en een grote mate van verschil tussen de groepen (De Pelsmacker & Van Kenhove, 2014).

De clusteranalyse is een methode die geen *a priori* nulhypothese bevat en is vooral een manier om een populatie grafisch te classificeren. De classificatie van de populatie wordt visueel voorgesteld door een dendrogram. Meestal zullen na een clusteranalyse hypothesen gegenereerd kunnen worden om deze nader te onderzoeken in een vervolgonderzoek.

In de masterproef wordt gebruikgemaakt van een hiërarchische clusteranalyse. De hiërarchische clusteranalyse vertrekt vanuit onderzoekseenheden die het sterkst op elkaar lijken. Deze gevormde cluster wordt ondergebracht aan een nieuwe, ruimere cluster tot alles in eenzelfde cluster samenvalt (Pauwels, 2012). De praktische uitwerking van de hiërarchische clusteranalyse wordt besproken in de onderzoeksresultaten.

Er bestaan verschillende manieren om data te clusteren. Dit impliceert dat verschillende soorten algoritmes dezelfde data op een andere manier kunnen clusteren. Een clusteranalyse is geen instrument waar harde statistische toetsen op kunnen uitgevoerd worden. Het doel van een clusteranalyse is verkennend en tracht hypothesen te vormen die in vervolgonderzoek worden getoetst (Pauwels, 2012). De betrouwbaarheid van de data wordt bewaakt vanwege de transparante communicatie over de gebruikte zonale veiligheidsplannen. Aangezien een eenduidige clusteroplossing niet bestaat, kan geen uitspraak gedaan worden over de validiteit. Hieronder een overzicht van de gebruikte zonale veiligheidsplannen.

Overzicht:

Gent	2020-2025
Regio Puyenbroeck	2020-2025
Meetjesland Centrum	2014-2017
Regio Rhode & Schelde	2014-2017
Schelde-Leie	2020-2025
Assenede-Evergem	2020-2025
Aalter	2014-2017
Maldegem	2014-2017
Vlaamse Ardennen	2014-2017
Brakel	2014-2017
Ronse	2014-2017
Geraardsbergen-Lierde	2020-2025
Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem	/
Sint-Niklaas	2020-2025

Kruibeke-Temse	2014-2017
Lokeren	2014-2017
Hamme-Waasmunster	2020-2025
Berlare-Zele	2020-2025
Buggenhout-Lebbeke	/
Wetteren-Laarne-Wichelen	2020-2025
Denderleeuw-Haaltert	2014-2017
Aalst	2020-2025
Erpe-Mere-Lede	2014-2017
Ninove	2020-2025
Dendermonde	2014-2017
Waasland-Noord	2014-2017
Deinze-Zulte-Lievegem	2020-2025

Tabel 1: overzicht gebruikte zonale veiligheidsplannen

3.6.3 Expertinterview

In een expertinterview wordt een sleutelinformant of een persoon die goed geïnformeerd is over bepaalde kwesties en/of goed gesocialiseerd is in bepaalde locaties of sociale situaties bevraagd (Billiet & Waage, 2011). Voor de masterproef is een verkennend interview gehouden met Steven De Smet. Hij was eerste hoofdcommissaris van de politiezone Gent en is momenteel werkzaam als strategisch adviseur veiligheid en communicatie van de gouverneur van Oost-Vlaanderen. Hij heeft talrijke gesprekken gevolgd tussen mogelijke fusiepartners en zodoende expertise opgebouwd.

4. Theorie over schaal en schaalvergroting

Een fusie van twee of meer politiezones is een vorm van schaalvergroting. Schaal en de effecten van schaalvergroting worden in dit hoofdstuk toegelicht. Zoals vermeld, kunnen de inzichten in dit hoofdstuk gebruikt worden om schaalvergrotingsoperaties in hoofdstuk 5 te begrijpen. Daarnaast worden de besproken effecten gebruikt ter evaluatie van het hertekend politielandschap in hoofdstuk 7.

4.1 Het concept schaal in de wetenschappelijke literatuur

Volgens het onlinewoordenboek Van Dale betekent het woord ‘schaalvergroting’ “het uitbreiden van omvang” (X, 2020). In de wetenschappelijke literatuur verwijzen schaal en schaalvergroting naar de omvang en vergroting van de omvang van een (publieke) instelling of organisatie (Blank, Dumaij & Urlings, 2011). Portengen onderscheidt in zijn onderzoek *‘Beleidsdynamiek en schaalpolitiek: opkomst van de menselijke maat in schaalbeleid’* twee dimensies van schaal in (publieke) organisaties: een verticale dimensie of ‘schaalniveau’ en een horizontale dimensie of ‘schaalgrootte’ (Portengen, 2018).

4.1.1 Schaalniveau: verticale dimensie

Het schaalniveau is de geografische omvang van een schaal. Het schaalniveau is de verticale dimensie van de schaal. Publieke organisaties en politieke instituties zijn actief in geografische gebieden van verschillende omvang: internationaal, nationaal, gewesten, gemeenschappen, provincies en gemeenten. Deze geografisch afgebakende gebieden kunnen organisatorisch van aard zijn (gecreëerde werkgebieden), van natuurlijke aard zijn, zoals bergen, rivieren en moerassen of via macht of militair ingrijpen zijn ontstaan (Portengen, 2018). In dit geografisch gebied zal een publieke organisatie of politieke entiteit met werkingsmiddelen en personeel haar bevoegdheden uitoefenen. De geïntegreerde politie, gestructureerd op federaal niveau functioneert op nationaal niveau en gestructureerd op lokaal niveau functioneert zij op (boven)gemeentelijk niveau.

Politicalologen en bestuurskundigen die wetenschappelijk onderzoek doen naar schaalniveaus bestuderen dus de politiek-geografisch of bestuurlijk-geografisch opbouw van organisaties. Dergelijk onderzoek naar schaalniveaus legt de focus voornamelijk op de meetbare kenmerken van het schaalniveau, zoals de grootte van het werkingsgebied, het aantal werkingsmiddelen en het personeel. Deze elementen zijn nauw verweven met de onderbelichte dimensies van schaal, namelijk identiteit en macht.

Het aantal vierkante kilometers werkgebied, budgetten en personeel krijgen betekenis in een gesprek met mensen. Schaalniveau is hierdoor een sociaal construct (Dukes, 2007). De omvang en complexiteit van het takenpakket zijn in mindere mate meetbaar en zijn dus vaak ondervertegenwoordigd in de academische literatuur.

De verhouding tussen de schaalniveaus kan veranderen doorheen de tijd. Zo kunnen meer bevoegdheden en macht worden toegekend aan een hogere schaal en kan worden gecentraliseerd. De tegengestelde beweging, het toekennen van bevoegdheden en macht aan een lagere schaal, is decentraliseren. Verschuivingen in de verhouding tussen schaalniveaus zijn dus machtsverschuivingen. Verschuivingen buiten de eigenlijke organisatie kunnen een grote impact hebben. Het toenemend belang en een uitgebreider takenpakket van het deelstatelijke, bestuurlijke niveau beïnvloeden de werking en organisatie van de politie.

4.1.2 Schaalgrootte: horizontale dimensie

De horizontale dimensie van schaal of schaalgrootte heeft betrekking op de omvang van een organisatie op een bepaald schaalniveau. Op het schaalniveau opereren 'kleine' en 'grote' organisaties die dezelfde bestuurstaken uitvoeren. Of een organisatie als klein of groot moet worden bestempeld, is afhankelijk van de parameters. Aan de hand van deze parameters kan een ranglijst worden opgesteld, waardoor publieke organisaties een relatieve grootte krijgen toegeschreven.

De politiezone Gent is in de provincie Oost-Vlaanderen een grootmacht met in totaal 1215 fte's en een jaarlijks budget van € 106 miljoen. De politiezone Brakel is een kleine politiezone met een totaal van 61 fte's en een jaarlijks budget van € 5,3

miljoen. Deze twee politiezones staan in hun geografisch gebied in voor de zeven basisfunctionaliteiten van de basispolitiezorg, maar verschillen in omvang van personeel en budget.

Net zoals de verticale dimensie, wordt de horizontale dimensie gerelateerd aan de onderbelichte dimensies van identiteit en macht. Een voorbeeld van de relatie tussen schaalgrootte en identiteit en macht is de rekruteringscampagne van de politiezone Antwerpen. Op de website van de lokale politie Antwerpen wordt vermeld dat het grootste lokale politiekorps van België op zoek is naar nieuwe werkkrachten (gaande van operationeel personeel tot CALOG-personeel) (X, 2019). De ‘grootste zijn’ betekent een diversiteit aan functies en doorgroeimogelijkheden en geeft het beeld van een aantrekkelijke werkgever. Dit komt duidelijk naar voren in het rekruteringsfilmpje, doordat allerlei functies, van wijkinspecteur tot inspecteur bij het SRT (Speciaal Respons Team), in beeld worden gebracht. In het rekruteringsfilmpje wordt de nadruk gelegd op de nieuwe infrastructuur (bijvoorbeeld nieuwe kantoorruimtes) en het hightech materiaal (zoals ICT-voorzieningen). Tot slot wordt het innovatieve aspect belicht, voornamelijk met betrekking tot informatiewinning en intelligence. De diversiteit aan functies, doorgroeimogelijkheden, materieel en innovatie zijn enkele voorbeelden van de schaalvoordelen. Enkele zullen verder in de masterproef besproken worden.

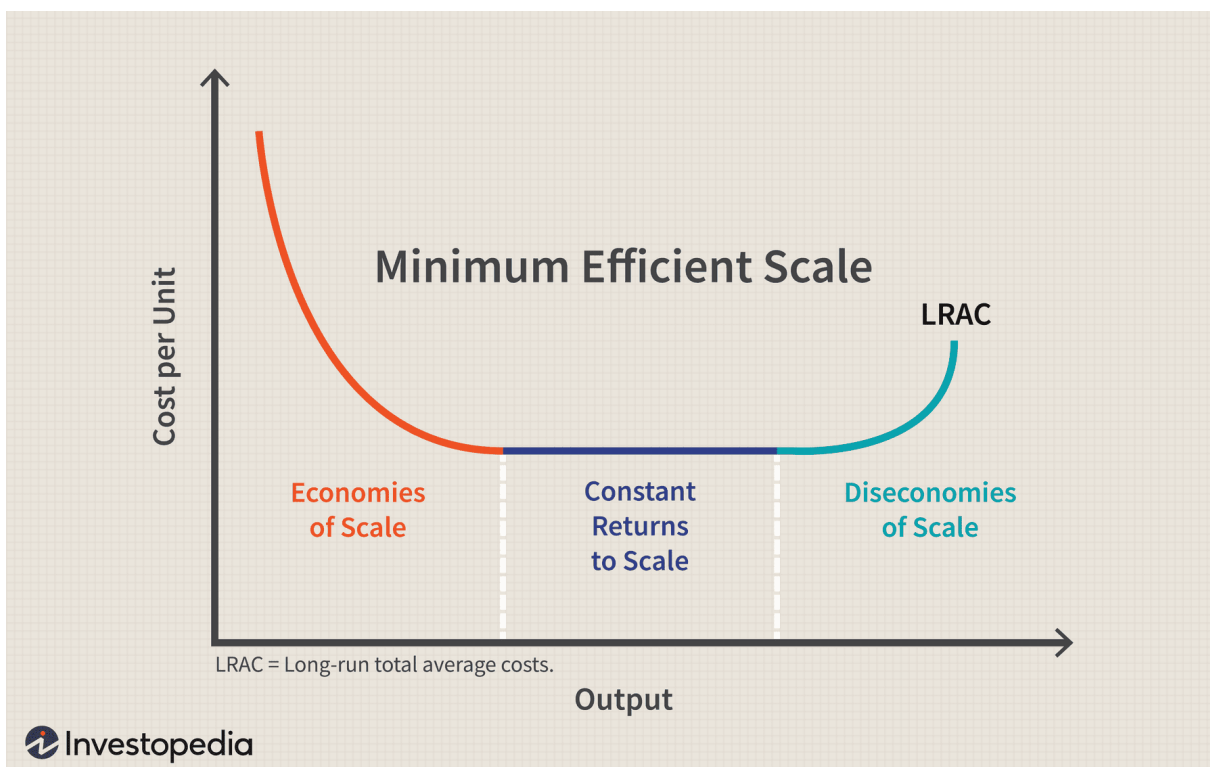
4.1.3 Relatie tussen schaalniveau en schaalgrootte

In de klassieke visie op schaalniveau en schaalgrootte is er een recht evenredig verband tussen beide. Hoe hoger het schaalniveau, des te groter is de schaal van de organisaties. Een internationale instelling als het Europees Parlement dat zijn taken uitvoert op Europees niveau is groter dan de gemeenteraad van een gemeente als Brakel. Een aantal maatschappelijke fenomenen, zoals regionalisering, brachten hierin verandering. Zo kan een school van een lokaal bestuur van een centrumstad als Gent groter zijn dan een school die in beheer is van de provincie. De school van een centrumstad doet op het vlak van personeel en middelen vaak niet onder voor een school op een hoger schaalniveau.

4.2. Theorie over schaalvergroting

4.2.1 Schaal en efficiëntie

Vanuit een economisch perspectief, wordt de relatie tussen schaal en schaalvoordelen (*economies of scale*) of schaalnadelen (*diseconomies of scale*), bekeken (Blank et al., 2011). Dit impliceert dat een (publieke) organisatie haar efficiëntie vergroot door op een grotere of juist kleinere schaal te functioneren. Kleinere organisaties die op een grotere schaal functioneren kunnen voordeel halen uit een betere arbeidsverdeling, reductie van de overhead, een aantrekkelijker HR-beleid en korting bij groepsaankopen. Grotere organisaties die op een kleinere schaal functioneren kunnen hun structuur minder log en bureaucratisch maken. De optimale schaal bevindt zich vaak tussen de twee uitersten, namelijk de kleinste en de grootste schaal. De optimale schaal kan benaderd worden door het bepalen van de U-curve (Portengen, 2018).



Figuur 5: Minimum efficient scale (bron: Investopedia)

In een aantal wetenschappelijke studies is getracht om een optimale schaal te bepalen. Zo heeft Garcia-Sanchez in 2007 de relatieve efficiëntie van 52

politiekorpsen onderzocht aan de hand van een *development efficiency analysis* of DEA. Met behulp van de DEA-methode wordt de relatieve efficiëntie bepaald in een statistische input-outputanalyse. De conclusie is dat acht van de 52 politiekorpsen een relatief optimale schaal hebben (Garcia-Sanchez, 2007). Dit betekent dat de overige 44 politiekorpsen dezelfde output kunnen bereiken met minder input of meer output kunnen bereiken met dezelfde input.

In een studie waarin de DEA-methode wordt toegepast, zal minstens één onderzoekseenheid de optimale schaal zijn. Dit heeft als gevolg dat er *an sich* geen onderzoek wordt uitgevoerd naar de absolute efficiëntie. Een ander punt van kritiek op deze econometrische modellen is de reductie van het concept schaal tot een mathematische berekening.

4.2.2 Schaal en bereikbaarheid

De relatie tussen schaal en bereikbaarheid impliceert de grootte van de schaal, die invloed heeft op de geografische bereikbaarheid en de ontvankelijkheid van een dienst. Cools en anderen onderzochten in 2018 de bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden van politiezones in Vlaanderen. De onderzoekers hebben geconstateerd dat bereikbaarheid of nabijheid een van de voornaamste randvoorwaarden is om te fuseren. Burgemeesters willen een ‘nabijheidspolitie’ die invloed heeft op diverse terreinen, zoals korte aanrijtijden, een commissariaat of onthaal dat nabij de inwoners van de politiezone ligt en een permanentie van het onthaal (Cools et al., 2018). Burgemeesters en andere lokale beleidsactoren vrezen dat de geografische bereikbaarheid in het gedrang komt, als ze overgaan tot een schaalvergrotingsoperatie. Burgemeesters willen namelijk de snelste en meest adequate hulp voor hun burgers.

De bereikbaarheid hangt nauw samen met de diversiteit en de te leveren diensten (Blank et al., 2011). In het algemeen wordt aangenomen dat het cliënteel specifieker wordt naarmate de taken worden gespecialiseerd. Dit heeft als gevolg dat minder cliënteel in eenzelfde gebied bediend moet worden en dergelijke diensten op grotere schaal georganiseerd kunnen worden.

De zeven basisfunctionaliteiten zijn bevoegdheden van de lokale politie, omdat de omvang van het cliënteel, in essentie elke burger, te groot is om op federaal niveau te organiseren. Het Commissariaat Generaal Special Units (hierna: CGSU) is een speciale eenheid van de federale politie, die voornamelijk in actie komt bij gijzelingen, terroristische acties of wanneer zware criminelen moeten worden ingerekend. Hun 'cliënteel' (de terrorist, gijzelaar of zware crimineel) is zo specifiek en vergt een gespecialiseerde aanpak dat ze op een hoger schaalniveau opereren.

Verscheidene maatschappelijke trends, zoals internationalisering, brengen hier verandering in. In politionele kringen gaan stemmen op om de lokale basisfunctionaliteit recherche naar een hoger schaalniveau te brengen, omdat de huidige schaal niet meer volstaat om optimaal te functioneren. Dit is duidelijk merkbaar door de verschillende gecreëerde netwerken die zich toespitsen op het rechercheoverleg, zoals de lokale overleggroepen met betrekking tot recherche, het operationeel rechercheoverleg en het arrondissementeel rechercheoverleg. Dit was tevens een van de hoofdvragen in het grootschalige onderzoek van Cools en anderen. De tegenstelde beweging, de installatie van gespecialiseerde teams, vindt ook plaats. Sommige lokale politiezones hebben een speciale eenheid om te anticiperen op zware criminaliteit. Uit het onderzoek van het Comité P is gebleken dat 27 steden over een lokale speciale eenheid beschikken (X, 2007).

4.2.3 Schaal en macht

In paragrafen 4.1.1 en 4.1.2 is de link gelegd tussen schaal en macht aan de hand van een voorbeeld. In de wetenschappelijke literatuur is de link tussen schaal en macht nog vaak onderbelicht gebleven, omdat het debat over de schaalvergroting vaak wordt gevoerd in termen van input, output en efficiëntie.

Een grote schaal impliceert meestal ook meer macht. Dit gegeven is afhankelijk van de bevolkingsdichtheid (Portengen, 2018). Een (publieke) organisatie, politieke entiteit of een dienst in een dunbevolkt gebied heeft automatisch een grotere macht dan een organisatie in een ruraal gebied. De politiezone Gent, met een densiteit van 1674 inwoners per vierkante kilometer, heeft een grotere macht dan de politiezone Brakel met een densiteit van 213 inwoners per vierkante kilometer. Eenzelfde

capaciteit in een gebied met een grotere bevolkingsdichtheid is efficiënter en heeft meer impact dan in een gebied met een kleinere bevolkingsdichtheid.

4.2.4 Schaal en kwaliteit

De relatie tussen schaal en kwaliteit, en meer specifiek de kwaliteit van de dienstverlening, is complex. Sommige fusieoperaties hebben als doel om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen. Een politiezone die voor de fusie één keer per jaar in aanraking kwam met evenementenbeheer en na de fusie tien keer per jaar, zal meer ervaring opbouwen in evenementenbeheer. Dit heeft als gevolg dat de betrokkenen van de politiezone meer ervaring opbouwen in evenementenbeheer, wat resulteert in een dienstverlening van een hogere kwaliteit. Dit gegeven kan ook het omgekeerde effect hebben: een politiezone die minder geconfronteerd wordt met zware criminaliteit en fuseert met een politiezone die vaker wordt geconfronteerd met zware criminaliteit, zal de ervaren politiezone waarschijnlijk moeten inboeten op de kwaliteit van het gerechtelijk onderzoek.

4.2.5 Schaal en innovatie

De innovatiekracht van een organisatie wordt vaak in verband gebracht met de schaal van de organisatie. De relatie is in de private sector niet eenduidig. Het clichéverhaal van een groot bedrijf dat ooit begon in een garage wordt verteld in talloze films en documentaires. Hierin wordt innovatie gedreven door gepassioneerde en intellectuele personen die in theorie weinig te verliezen hebben: *all or nothing*. Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich de multinational met een immens kapitaal en een team van onderzoekers dat het innovatieve idee wereldwijd wil produceren en verspreiden. Een kleine organisatie kan dus door korte communicatielijnen en besluitvormingsprocessen sneller inspelen op haar omgeving. Een grote organisatie heeft meer financiële middelen om innovatief onderzoek te doen. De kleinschaligheid kan de mogelijkheid om een product of dienstverlening op de markt te brengen, beperken. Grotere bedrijven kunnen door hun grote omvang getypeerd worden door logheid en bureaucratie, zodat het lang duurt eer de innovatie op de markt komt.

De relatie tussen schaal en innovatie is in de publieke sector ook niet eenduidig. Grotere politiezones zullen, gezien hun grotere financiële draagkracht, sneller kunnen inspelen op innovatieve ontwikkelingen. De politiezone Antwerpen kocht als eerste lokale politiezone een *jammer* en kinetische drone om drones uit de lucht te schieten (Reyntjens, 2020). Kleinere politiezones zullen vanwege hun beperktere draagkracht soms gedwongen worden om innovatieve ideeën uit te werken.

5. Schaalvergroting in België

Overheden worstelen voortdurend met het vinden van de ‘optimale schaal’. Al decennia worden in wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke kringen discussies gevoerd over de grootte van de bestuurlijke schaal. De bestuurlijke schaal is geen vaststaand of onveranderlijk gegeven. Integendeel, de grootte van de bestuurlijke schaal is gevoelig voor een verandering in het takenpakket en nieuwe maatschappelijke en/of bestuurlijke uitdagingen.

In hoofdstuk 5 van deze masterproef worden de schaalvergrotingsdiscussies van gemeenten, justitie, brandweer (civiele veiligheid) en politie besproken. De historische context, schaalvergrotingsoperaties en motieven worden bestudeerd. De inzichten worden gebruikt in de analyse van het dendrogram in hoofdstuk 7.

5.1. Schaalvergroting van gemeenten

Sinds de 21^{ste} eeuw komen gemeenten steeds meer onder druk te staan. Een van de oorzaken hiervan is de ‘europeanisering’ van de lokale besturen. Het concept europeanisering wordt gebruikt om de complexe relatie tussen de lokale overheden en de Europese Unie te duiden. Sommige auteurs en instellingen claimen dat 50 tot 80 procent van de regelgeving en onderwerpen op de politieke agenda van de gemeente Europees bepaald of geïnspireerd zijn (Verhelst, 2017). Voorbeeld hiervan zijn de bepalingen voor de Europese aanbestedingsprocedure die gemeenten dienen toe te passen in hun aankopen.

Een andere oorzaak is de toenemende invloed van de deelstatelijke overheden, zoals de Vlaamse overheid, op de lokale besturen. Gewesten en gemeenschappen kregen door de defederalisering meer taken en bevoegdheden en dus ook meer toezicht op de lokale besturen in diverse beleidsdomeinen. Dit gegeven wordt deels teruggeschroefd met de decentralisatieoefening, die is uitgewerkt door de Paritaire Commissie ‘Decentralisatie’.

In de huidige, snel veranderende samenleving nopen demografische, economische en sociaalmaatschappelijke factoren de lokale besturen ertoe adaptief te zijn. Burgers

hebben hogere verwachtingen van overheden om innovatief en veranderend te zijn en om de vergrijzing op lokaal niveau aan te pakken. Dit zijn maar enkele voorbeelden waar lokale besturen heden ten dage mee worstelen (Broucker et al., 2015).

Door deze niet-limitatieve opsomming van oorzaken moeten lokale besturen zich steeds aanpassen aan een veranderende realiteit. Schaalvergroting is een van de mogelijkheden om tegemoet te komen aan deze veranderende realiteit. Lokale besturen kunnen hun schaal vergroten per beleidsdomein of over de gehele organisatie. De concepten van shared services, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en fusies worden in deze masterproef nader onderzocht.

5.1.1 Shared services

Shared services worden onderverdeeld in de volgende twee typen: intra bestuurlijk en interbestuurlijk. Bij intra bestuurlijke shared services maken de diensten van één organisatie gebruik van de shared services. Een voorbeeld is een gemeente die alle financiële taken voor alle diensten onderbrengt in één dienst. Bij interbestuurlijke shared services delen verschillende organisaties de shared services, zoals een aankoopdienst die voor meerdere gemeenten werkt (Korsten et al., 2014). In het kader van deze masterproef worden enkel de interbestuurlijke shared services behandeld.

Het centrum dat de shared services aanbiedt, levert diensten op aanvraag, waarvan de kost, kwantiteit en kwaliteit op voorhand bepaald zijn in een contract (Broucker et al., 2015). Vanwege het contract ontstaat een opdrachtgevers-opdrachtnemersverhouding (Korsten et al., 2014). Het verschil tussen intra- en interbestuurlijke shared services is dat interbestuurlijk shared services geen beleid uitdragen. Ze zijn beperkt tot de contractueel bepaalde dienstverlening, waarvoor een kostenverrekening wordt gemaakt voor de opdrachtgever. Ambtenaren van een interbestuurlijk shared service center kunnen dus taken uitvoeren voor opdrachtgevers met een verschillend beleid (Broucker et al., 2015).

Zoals elk samenwerkingsverband, heeft het concept van shared services voor- en nadelen. De grootste voordelen van shared services zijn: reductie van de kosten op de

lange termijn, bundeling van kennis en investeringskracht en een verminderde kwetsbaarheid van kleine organisaties. De grootste nadelen van shared services zijn de implementatie van een veranderingsmanagementtraject en de hoge kosten die daarmee gepaard gaan, de hogere coördinatiekosten en een deel van de organisatie dat verder verwijderd is en grotendeels in een contract is vastgelegd (Korsten et al., 2014; Broucker et al., 2015).

Korsten en anderen geven in hun onderzoek de volgende typologie van shared services:

- “Het *netwerk*, waarbij de organisaties intact blijven, maar ambtenaren op een aantal terreinen samenwerken.” (Korsten et al., 2014)
- “Het *centrum*, waarbij de shared service wordt ondergebracht bij een van de gemeenten of organisaties. Dit kan interessant zijn in de volgende gevallen:
 - als een partner een kwalitatieve service heeft in een bepaald domein;
 - als de werkzaamheden zo omvangrijk zijn dat het interessanter is de eigen dienst daarbij onder te brengen;
 - als een partner de nodige middelen of technologie ter beschikking heeft;
 - als een partner het beste in staat wordt geacht die functie op zich te nemen” (Korsten et al., 2014).
- “De *matrix*, waarbij elke organisatie een bepaald beleidsterrein voor haar rekening neemt. De taken moeten goed worden verdeeld en van tevoren moet worden afgesproken hoeveel beleidsvrijheid elke gemeente zal bewaren. (Korsten et al., 2014)
- “Het *shared servicecentrum*, waarbij de diensten en ambtenaren van een of meerdere taakvelden, ondergebracht worden in één gemeenschappelijke organisatie. De vraag is hoe breed het takenpakket moet zijn, welk type taken er worden ondergebracht en welke mensen in de eigen organisatie moeten worden bewaard om de kwaliteit te behouden.” (Korsten et al., 2014)
- “*Mengvormen* van bovenstaande, met lichte en zwaardere vormen van samenwerking, zoals werkgroepen om expertise te delen, de oprichting van een gezamenlijke interne arbeidsmarkt of projectdiensten in functie van bepaalde actuele noden.” (Korsten et al., 2014).

5.1.2 Intergemeentelijk samenwerkingsverband

Een intergemeentelijk samenwerkingsverband is een samenwerkingsverband tussen twee of meer gemeenten, die een gemeenschappelijke doelstelling willen behalen (Vlaamse overheid, 2020). Het streven naar een gemeenschappelijke doelstelling, visie of beleid onderscheidt een intergemeentelijk samenwerkingsverband van de shared services, zoals deze zijn beschreven in subparagraaf 5.1.1.

De decretale basis voor deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is het Decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017 dat het Decreet houdende de intergemeentelijk samenwerking van 6 juli 2001 wijzigt (Decreet van 6 juli 2001; Decreet van 22 december 2017). Het decreet en het Agentschap Binnenlands Bestuur benoemen de volgende vijf vormen van intergemeentelijke samenwerkingen:

- “*Interlokale vereniging*: samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid en zonder beheersoverdracht. Een overeenkomst tussen de partners, die tezelfdertijd de statuten omvat, vormt de basis. De interlokale vereniging dient vooral voor de realisatie van in omvang beperkte projecten.” (Vlaamse overheid, 2020; decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017)
- “*Projectvereniging*: samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid met een sterk vereenvoudigde structuur. Ook hier is er geen beheersoverdracht; de statuten bepalen de werking en worden goedgekeurd door de partners. De projectvereniging is bedoeld voor kleinschalige projecten, maar kan wel optreden als afzonderlijke rechtspersoon, met alle implicaties, zoals de mogelijkheid eigen personeel te hebben.” (Vlaamse overheid, 2020; decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017)
- “*Dienstverlenende vereniging*: samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid, zonder beheersoverdracht en met door alle partners goedgekeurde statuten. De dienstverlenende vereniging wil voornamelijk activiteiten ontwikkelen voor de aangesloten gemeenten, op domeinen waarvoor deze geen overdracht van hun beheersbevoegdheid kunnen of willen toestaan.” (Vlaamse overheid, 2020; decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017)

- “*Opdrachthoudende vereniging*: samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid en met een beheersoverdracht die statutair vastgelegd is. Daardoor doen de gemeenten afstand van het recht om zelfstandig de opdrachten uit te voeren, waarvan de realisatie op grond van hun eigen beslissing toevertrouwd is aan het samenwerkingsverband.” (Vlaamse overheid, 2020; decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017)
- “*Opdrachthoudende vereniging met private deelname*: een opdrachthoudende vereniging, waaraan privaatrechtelijke personen kunnen deelnemen overeenkomstig artikel 396, §2 van het Decreet over het lokaal bestuur. Deze vijfde vorm werd ingevoerd bij Decreet van 27 april 2016 (B.S. 17 juni 2016) en trad in werking op 27 juni 2016. Uit de voorwaarden van artikel 396, §2 van het Decreet Lokaal Bestuur blijkt dat deze vorm enkel mogelijk is voor samenwerkingsverbanden in de energie- of afvalsector.” (Vlaamse overheid, 2020; decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017).

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden tussen twee of meer gemeenten worden om diverse redenen aangegaan. De problematiek, het project of beleidsdomein waarvoor een samenwerking wordt aangegaan, kan de draagkracht van één gemeente overstijgen, is gemeentegrensoverschrijdend of de relevante dienstverlening kan efficiënter georganiseerd worden (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2020). In de praktijk is het gebruik van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden sterk afhankelijk van het beleidsdomein. Beleidsdomeinen waar het meest wordt samengewerkt zijn de nutssectoren, zoals rioolbeheer en energie, afvalverwerking, crematoria en de drinkwatervoorziening. (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2020). In de klassieke gemeentelijke diensten, zoals sport en vrije tijd, worden minder gemeentelijke samenwerkingsverbanden aangegaan.

Doorheen de jaren zijn er talloze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden afgesloten tussen gemeenten. Hierdoor ontstond een wildgroei aan intermediaire structuren, die zich tussen de drie bestendige niveaus bevinden, namelijk tussen de gemeente en/of provincie en/of gewest/gemeenschap. De wildgroei wordt de *verrommeling* van het intermediair niveau genoemd (Bourgeois, 2011).

Uit de resultaten van de regioscreening van 2012 is gebleken dat de databank 298 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bevatte met vormen uit het decreet intergemeentelijke samenwerking. De helft daarvan bestond uit interlokale verenigingen (het enig verband zonder rechtspersoonlijkheid). Uit de analyse is naar voren gekomen dat er grote verschillen waren in schaal in relatie met het soort samenwerkingsvorm. Gemiddeld participeren zes gemeenten in een interlokale vereniging en 6,7 gemeenten in een projectvereniging. Aan een dienstverlenende vereniging nemen 22 gemeenten deel en bij de opdrachthoudende vereniging is dat aantal 20. De verschillen kunnen grotendeels verklaard worden door de beleidsdomeinen waar deze samenwerkingsvormen zich op richten (De Rynck, Decorte, Temmerman, Voets & Wayenberg, 2012). Tot slot hebben de onderzoekers geconcludeerd dat voornamelijk de laatste jaren het aantal samenwerkingsverbanden sterk is gegroeid.

5.1.3 Fusie van gemeenten

5.1.3.1. Historisch overzicht

Bij de Belgische onafhankelijkheid in 1830 telde het land 2498 gemeenten (De Ceuninck, 2009; De Ceuninck, 2015). De schaal van de gemeenten viel grotendeels samen met de leefwereld van de lokale bevolking (De Ceuninck, 2015). Kleinschaligheid en nabijheid waren de norm. In de periode tussen 1830 en 1937 was de schaal van de gemeenten geen onderwerp van discussie. In 1937 stelde het toenmalig Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat voor om gemeenten met minder dan 500 inwoners verplicht te doen fuseren. Gemeenten met een inwonersaantal tussen 500 en 1000 inwoners konden volgens zijn voorstel op facultatieve basis fuseren (De Ceuninck, 2015). Vanwege de Tweede Wereldoorlog verdween het voorstel naar de achtergrond. In 1957 stelt de Centrale Raad Voor Het Bedrijfsleven voor om, gelet op het versnipperd bestuurlijk landschap in België, gemeenten met minder dan 2500 inwoners te doen fuseren en daarnaast de intergemeentelijke samenwerking verder uit te breiden (De Ceuninck, 2015).

In de Wet van 14 februari 1961 voor de economische expansie, de sociale vooruitgang en het financieel herstel (beter bekend als de Eenheidswet) was een wettelijke

bepaling opgenomen dat het samenvoegen van gemeentes sneller laat geschieden. De Eenheidswet kwam tot stand onder de christen-liberale regering-Eyskens-Lilar. België zag zich geconfronteerd met een economische crisis en een crisis in de openbare financiën, waardoor een enorme openbare schuld was opgebouwd (Meynen, 1978). De regering voerde naar aanleiding van de crisis een strikt saneringsprogramma in dat zich vertaalde in de Eenheidswet. Gemeenten konden via een Koninklijk Besluit gemakkelijker fuseren. De regering had diverse redenen voor deze bepaling. Vergeleken met andere Europese staten bestond België uit te veel kleine gemeenten. De federale overheid merkte op dat deze kleine gemeenten genoodzaakt waren te fuseren, zodat deze bestuurskrachtiger zouden worden. De verhoging van de bestuurskracht was een voorwaarde voor de toekenning van een omvangrijker takenpakket aan de gemeenten. Onder de Eenheidswet zijn 304 gemeenten in vier fusiebewegingen gefuseerd (De Ceuninck, 2018). In de praktijk bleek dat het voornamelijk ging om zeer kleine gemeenten die vanwege hun kleinschaligheid en de gerelateerde nadelige effecten gedwongen waren om te fuseren (De Ceuninck, 2009).

De doelstelling van de Eenheidswet om de bestuurskracht van de gemeenten te verhogen, werd niet gerealiseerd. De fusies stelden op kwantitatief en kwalitatief vlak weinig voor. Dit besef leidde in de jaren zeventig van de vorige eeuw tot de Wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoegingen van gemeenten en de wijziging van hun grenzen. Het duurde tot 1974 onder de christen-liberale regering-Tindemans I vooraleer de wet tot uitvoering werd gebracht. Het aantal gemeenten daalde van 2359 naar 589 gemeenten in België, een vermindering van 1770 gemeenten of 75 procent. De schaalvergrotingsoperatie van 1976 werd top-down georganiseerd door de federale overheid, met als doel om de bestuurskracht van de gemeenten te vergroten. De regering-Tindemans I wilde de fusieoperatie snel afronden, vanwege de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1976. Om de fusieoperatie snel te laten verlopen, werden fusieplannen opgemaakt op federaal niveau. De gemeenten kregen enkel een adviesrol in het gehele traject.

De gemeenten waren negatief over de algehele aanpak van de fusieoperatie. De negatieve perceptie van de grootschalige fusieoperatie verklaart deels waarom het lange tijd niet evident is geweest om over de gemeentelijke schaal te debatteren in

Vlaanderen (De Ceuninck, 2015; De Ceuninck, 2018; De Ceuninck, 2019). De vraag is hoe het landschap van de gemeenten vandaag de dag er zou uitzien, indien de fusieoperatie van 1976 niet was voltooid en hoe kleine gemeenten met beperkte middelen en personeel zouden zijn omgegaan met het opstarten en beheren van overheidsopdrachten, afleveren van omgevingsvergunningen en signalisatievergunningen.

In 2019, na meer dan veertig jaar van stilstand, zijn enkele pioniers een fusietraject aangegaan. Sinds 1 januari 2019 telt Vlaanderen 300 gemeenten, dat zijn acht gemeenten minder dan daarvoor of 2,6 procent minder. Procentueel gezien is dat een kleine verandering, maar het kan mogelijks een startschot zijn voor toekomstige fusies. Het geringere aantal of percentage kan grotendeels verklaard worden door de politieke benadering van de fusies. In tegenstelling tot de top-down benadering van de fusieoperatie van 1976, zijn de fusieoperaties van 2019 geïnitieerd op vrijwillige basis, waarvoor gemeenten ondersteuning kregen van de Vlaamse overheid. Het is duidelijk dat op Vlaams niveau gekozen is voor de bottom-up aanpak ter stimulering van toekomstige fusies.

5.1.3.2 Fusiebeleid anno 2020

“Tijdens de vragenronde werd er soms stevig gediscussieerd maar iedereen maakte dezelfde schatting bij de vraag hoeveel fusiegemeenten er op 1 januari 2019 van start zullen gaan: geen enkele.” (Rodenbach, Steyvers & Reynaert, 2016)

Gezien de bewogen fusiegeschiedenis in België is het een grote sprong voorwaarts dat vijftien gemeenten vrijwillig in een fusietraject stappen en opgaan in zeven fusiegemeenten. Het is opmerkelijk dat, ondanks de bestuurlijke complexiteit van de provincie Oost-Vlaanderen die is gebleken uit de regioscreening van 2012, vier van de zeven fusiegemeenten in deze provincie liggen (De Rynck et al., 2012). Bovendien grenzen deze vier fusiegemeenten in Oost-Vlaanderen aan elkaar. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de gemeenten concurrentieel willen blijven met hun buurgemeenten op de ‘bestuurlijke markt’.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de fusies die in werking zijn getreden vanaf 1 januari 2019. De naam van de ‘nieuwe’, gefuseerde gemeente staat tussen de haakjes vermeld.

Overzicht:

- Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek (Oudsbergen)
- Kruishoutem en Zingem (Kruisem)
- Aalter en Knesselare (Aalter)
- Overpelt en Neerpelt (Pelt)
- Deinze en Nevele (Deinze)
- Puurs en Sint-Amands (Puurs-Sint-Amands)
- Lovendegem, Waarschoot en Zomergem (Lievegem).

De lijn in het huidige fusiebeleid is grotendeels uitgestippeld door de regering-Bourgeois. In het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 van de regering-Jambon wordt het fusiebeleid van de regering-Bourgeois voortgezet. De regering-Jambon kiest de ingeslagen weg van vrijwillige fusies (Vlaamse regering, 2019; Vlaamse overheid, 2020).

Hieronder worden de kernpunten van het beleid opgesomd:

- “Een fusiebonus in de vorm van schuldovername van € 500 per inwoner (met een plafond van € 20 miljoen).” (Vlaamse overheid, 2020)
- “Een waarborgregeling van het Gemeentefonds, opdat de nieuwe gemeente nooit minder zal ontvangen dan de som van de aandelen van de samen te voegen gemeenten in het jaar dat voorafgaat.” (Vlaamse overheid, 2020)
- “Overgangsmaatregel voor het fonds voor stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvestering.” (Vlaamse overheid, 2020)
- “Mogelijkheid van twee extra schepenen tijdens de eerste bestuursperiode van de nieuwe gemeente. Vanaf de tweede bestuursperiode is er een mogelijkheid tot behoud van één extra schepen.” (Vlaamse overheid, 2020)

- “Een Kaderdecreet fusies dat rechtszekerheid biedt.” (Vlaamse overheid, 2020)
- “Een generieke ondersteuning op basis van het ‘Draaiboek fusies’.” (Vlaamse overheid, 2020)
- “Een specifieke inhoudelijke ondersteuning door het Agentschap Binnenlands Bestuur.” (Vlaamse overheid, 2020).

Uit een eerste evaluatie van de fusieoperatie is gebleken dat het vrijwillige karakter van de fusies een succesfactor van de fusie is gebleken (Wayenberg, Steen, De Wulf, Hoogeland, Van Dijk & Vanschoenwinckel, 2018; Vlaams parlement, 2019). Het principe van de wortel in plaats van de stok blijkt te werken.

De vraag rijst of het principe van de wortel kan worden blijven gehanteerd in een ‘vlokaal’ beleid? Een vlokaal beleid houdt in dat Vlaanderen en de lokale besturen sterk met elkaar vervlochten zijn en van elkaar afhankelijk. In dit kader kan Vlaanderen enkel optimaal functioneren, wanneer de meeste gemeenten en steden sterke, lokale besturen hebben. Rekening houdende met het aantal fusies in 2019 en het vlokaal beleid is de vraag of de weg van vrijwillige fusies op langere termijn de beste keuze is. Een alternatief is het Deense model dat vrijwilligheid en dwang combineert. Lokale besturen kunnen gevraagd worden om binnen een bepaalde tijdsspanne een fusiepartner te kiezen. Als ze dit niet doen, zal de Vlaamse overheid de fusiepartner bepalen.

Het financieel incentivemechanisme om fusies te stimuleren, roept twee vragen op. Een plafond van € 20 miljoen impliceert een limitatieve financiële stimulans voor schaalvergrotingsoperaties tot en met 40.000 inwoners (Vlaams parlement, 2019). Hierin kan een beperking schuilen voor grotere schaalvergrotingsoperaties. De tweede vraag is of financieel gezonde gemeenten met interesse om te fuseren benadeeld worden, aangezien de financiële stimulus gebaseerd is op schuldovername. Uit het nieuwe regeerakkoord van de Vlaamse regering blijkt dat de financiële stimulering meer gedifferentieerd zal worden, afhankelijk van de bereikte schaalgrootte (Vlaamse regering, 2019). De financiële stimulans wordt ook voor het eerst gelinkt aan een minimale schaalgrootte (Vlaamse regering, 2019).

Het is opvallend dat het aantal schepenen in de fusiegemeenten drastisch gedaald is. Ondanks de maatregel om in extra schepenen te voorzien, tellen de fusiegemeenten 29 schepenen minder dan daarvoor (van 84 naar 55) (Vlaams parlement, 2019).

Tot slot blijkt de waarborgregeling nuttig te zijn geweest, omdat alle gemeenten, behalve Deinze, hierop aanspraak hebben gemaakt (Vlaams parlement, 2019).

5.1.3.3 Voor- en nadelen van gemeentelijke fusies

Een gemeentelijke samenvoeging of fusie is een intensieve en diepgaande vorm van samenwerking, waaraan voordelen en nadelen kleven. Deze voor- en nadelen worden hieronder niet-limitatief opgesomd.

Een grotere gemeenteschaal kan invloed hebben op de kosten, effectiviteit en efficiëntie van een dienst. Een dienst, die is georganiseerd op een grotere schaal, kan goedkoper aangeboden worden en efficiënter en effectiever worden ingericht (De Ceuninck & Steyvers, 2012; De Ceuninck, 2013). Gemeenten kunnen hierdoor gemakkelijker hun materieel en personeel op een groter grondgebied inzetten (Wayenberg et al., 2018). In kleinere gemeenten waar diensten soms bemand worden door één persoon, kan schaalvergroting de bestuurlijke kwetsbaarheid reduceren en zodoende continuïteit van de dienst garanderen (Wayenberg et al., 2018).

Een grotere overheid heeft potentieel om meer bevoegdheden op te nemen (De Ceuninck & Steyvers, 2012; De Ceuninck, 2013). Een grotere schaal heeft ook een gunstig effect op het personeelsbeleid, doordat medewerkers zich kunnen specialiseren, een afwisselend takenpakket hebben en kunnen doorgroeien. Door de samenvoeging van gemeenten kunnen de lokale besturen, die financiële moeilijkheden ondervinden, financieel gezond worden (Wayenberg et al., 2018). Tot slot kan een grotere overheid tegenwicht bieden tegenover andere overheden en organisaties. Hierdoor kan het lokaal bestuur zijn agenda meer doordrukken en andere politieke agenda's beïnvloeden (Wayenberg et al., 2018).

De nadelen van een gemeentelijke samenvoeging zijn de volgende. Schaalvergroting kan de afstand tussen de burger en het bestuur vergroten. De burgers vrezen dat hun

stem niet meer gehoord zal worden. Dit democratisch probleem doet zich voornamelijk voor in kleinere gemeenten (De Ceuninck & Steyvers, 2012; De Ceuninck, 2013). Daarnaast wordt gevreesd voor de geografische bereikbaarheid van de diensten. Dit geldt zeker voor besturen die hun administraties centraliseren (De Ceuninck & Steyvers, 2012; De Ceuninck, 2013). Gemeenten, vooral de kleinere gemeenten, vrezen dat ze worden opgenomen in een groter geheel en aan identiteit en lokale verbondenheid zullen inboeten (De Ceuninck & Steyvers, 2012; De Ceuninck, 2013; Wayenberg, 2018). Een gemeentelijke fusie kan ervoor zorgen dat ook de eigen politiezone dient te (de)fuseren (Wayenberg et al., 2018).

5.2 Schaalvergroting van justitie

5.2.1 Historisch overzicht

Het Ministerie van Justitie was een van de vijf Ministeries die bij het ontstaan van België in 1830 zijn opgericht. Bij de installatie van het justitieel apparaat diende de territoriale structuur uitgetekend te worden. De territoriale indeling stamt uit de Napoleontische tijd, waarin was bepaald dat het parket elk gerechtelijk arrondissement binnen één dag moest kunnen bereiken (FOD Justitie, 2020). De afstand binnen het gerechtelijk arrondissement was beperkt tot 35 à 50 kilometer, omdat vervoer alleen met paard en kar plaatsvond (Allemeersch, Taelman, Van Orshoven & Van Lersberghe, 2014). Op basis van deze regel ontstonden 27 gerechtelijke arrondissementen. Deze territoriale structuur zal 184 jaar behouden blijven.

De laatste decennia heeft de hervorming van justitie met regelmaat op de politieke agenda gestaan. De onopgeloste, brutale overvallen en moorden van de Bende van Nijvel in de periode 1982-1985 en het ondermaats presteren van politie en gerecht in de zaak-Dutroux in 1996 hadden de samenleving geschokt (FOD Justitie, 2014). De statistieken van het post-Dutroux-tijdperk hebben aangetoond dat de bevolking weinig vertrouwen had in de werking van justitie (FOD Justitie, 2020). De barometer van 2002, die onder andere peilt naar het vertrouwen in onderwijs, politie, justitie, pers en kerk, gaf aan dat 55,7 procent van de bevolking geen vertrouwen heeft in justitie (Parmentier, Vervaeke & Goethals, 2004). Naar aanleiding van de zaak-

Dutroux ontstond op 20 oktober 1996 in Brussel een protest, dat later bekend werd als De Witte Mars, met een geraamd totaal van 300.000 protestvoerders.

Vanwege de schandalen nam de ontevredenheid bij de bevolking toe. Naar aanleiding van de zaken van de Bende van Nijvel en Dutroux werden parlementaire onderzoekscommissies ingesteld. Die oordeelden negatief over het functioneren van politie en justitie.

De schandalen, de toenemende ontevredenheid van de bevolking en de vernietigende rapporten van de parlementaire onderzoekscommissies noopten de politici om actie te ondernemen. Op 24 mei 1998 sluit een meerderheid in de regering een politiek akkoord over de plannen om politie en justitie te hervormen (FOD Justitie, 2014). Voor de politie kwam de hervorming er snel met de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (Wet van 7 december 1998). De weerstand van de magistratuur, de financiële crisis van 2007 en later, de lange regeringsvormingen en de loodzware besluitvorming binnen justitie bemoeilijkten de hervorming (FOD Justitie, 2014). Op 6 december 2011 trad Annemie Turtelboom aan als Minister van Justitie van de regering-Di Rupo. Na de beruchte regeringsvorming van 540 dagen realiseerde de Minister op korte termijn een kader voor de hervorming, waarvoor ze goedkeuring kreeg van de regering op 17 april 2012. Dit resulteerde uiteindelijk in de Wet van 1 december 2013 tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde en de Wet van 18 februari 2014 betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie (Wet van 1 december 2013; Wet van 18 februari 2014).

5.2.2 Schaalvergroting als pijler van de hervorming

De hervorming had drie doelstellingen, namelijk de schaalvergroting, de mobiliteit en de specialisatie van magistraten en het gerechtspersoneel en de verzelfstandiging (FOD Justitie, 2014; FOD Justitie, 2020; Devroe & Lagae, 2014; Allemeersch et al., 2014).

De Wet van 1 december 2013 wijzigt het aantal gerechtelijke arrondissementen van 27 naar twaalf, een vermindering van vijftien of 55 procent. Elk gerechtelijk arrondissement heeft een rechtbank van eerste aanleg, een arbeidsrechtbank en een rechtbank van koophandel. De rechtbank van eerste aanleg bestaat uit de burgerlijke rechtbank, de correctionele rechtbank en de jeugdrechtbank. De nieuwe indeling is coherent aan de bestuurlijk-administratieve grenzen van de provincie met betrekking tot acht arrondissementen. Vanwege de communautaire problematiek bleven het Brusselse en het Leuvense arrondissement behouden. De grenzen van het gerechtelijk arrondissement Luik komen grotendeels overeen met de grens van de provincie, met uitzondering van Eupen. Het gerechtelijk arrondissement Eupen is het kleinste arrondissement en omsluit de Duitstalige gemeenten (FOD Justitie, 2014; FOD Justitie, 2020; Devroe & Lagae, 2014; Allemeersch et al., 2014).

De keuze voor het provinciale niveau wordt soms bekritiseerd, gezien de grote verschillen in bevolkingsaantal per provincie. Antwerpen is de koploper met een score van 192 procent van het gemiddelde bevolkingsaantal, terwijl Namen en Henegouwen tezamen maar 82 procent van het gemiddelde bevolkingsaantal scoren. Hieronder staat een overzicht van de twaalf gerechtelijke arrondissementen en hun afdelingen.

Overzicht:

- West-Vlaanderen (Brugge – Kortrijk – Veurne – Ieper)
- Oost-Vlaanderen (Gent – Dendermonde – Oudenaarde)
- Antwerpen (Antwerpen – Turnhout – Mechelen)
- Limburg (Hasselt – Tongeren)
- Waals Brabant
- Henegouwen (Mons – Doornik – Charleroi)
- Namen (Namen – Dinant)
- Luxemburg (Marche – Neufchateau – Aarlen)
- Brussel
- Leuven
- Luik (Luik – Verviers – Hoei)

- Eupen.

Justitie heeft naast het niveau van het gerechtelijk arrondissement het niveau van het ressort en het kanton. Het hof van beroep situeert zich op het niveau van het ressort. België is ingedeeld in vijf ressorten of rechtsgebieden, namelijk Brussel, Luik, Gent, Antwerpen en Bergen. De vredegerichten ontsnapten aan de schaalvergroting en blijven werkzaam in 187 kantons.

5.2.3 Motieven voor schaalvergroting

Met de reductie van het aantal gerechtelijke arrondissementen wilde de regering de volgende doelstellingen realiseren.

De eerste doelstelling was een grotere slagkracht realiseren door de middelen efficiënter in te zetten (FOD Justitie, 2014). Voorheen waren de bevoegdheden en de materiële en personele middelen te veel versnipperd. Kleinere arrondissementen met een gering aantal magistraten vergroten de bestuurlijke kwetsbaarheid en brengen de continuïteit van de dienstverlening in het gedrang (FOD Justitie 2014, FOD Justitie 2015). De regering wilde de gerechtelijke achterstand sneller wegwerken en de doorlooptijd laten dalen, door de efficiëntie en effectiviteit te vergroten. Kortom, ze wilde meer doen met minder of hetzelfde (FOD Justitie, 2015).

Door de schaalvergroting daalde het aantal mandaten, waardoor er efficiënter bestuurd wordt. De korpsoversten krijgen meer verantwoordelijkheid en worden geresponsabiliseerd in het grotere geheel. De grotere verantwoordelijkheid ontstaat door het decentraliseren van de middelen en het personeel (FOD Justitie, 2014; FOD Justitie, 2015).

Een tweede doelstelling behelsde de schaalvergroting van de technische domeinen bij de zittende en staande magistratuur. Door schaalvergroting kunnen werknemers zich specialiseren en kunnen gespecialiseerde competentiecentra worden ontwikkeld (FOD Justitie, 2014; FOD Justitie, 2015; FOD Justitie, 2020).

Justitie en de rechtspraak dienen als een volwaardige dienst uitgebouwd te worden. Elke rechtshorige in het proces heeft recht op transparante communicatie over zijn dossier en de mogelijkheden die hij kan aanwenden. Hiermee wil de Minister van Justitie de kwaliteit van de dienstverlening verhogen. Dit zal tevens het imago van justitie ten goede komen (FOD Justitie, 2014).

De Minister van Justitie heeft grotendeels ingezet op schaalvergroting. De vredegerichten zijn een uitzondering. De keuze om de vredegerichten op de bestaande niveaus van de kantons voort te laten functioneren heeft te maken met de doelstelling om de dienstverlening nabij de burger te houden (FOD Justitie, 2014). De grotere afstand van de fysieke contactpunten vanwege schaalvergroting wordt vaak aangehaald als een nadeel. Door op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen op te schalen en de nabijheid van de dienstverlening te behouden in de kantons, tracht de Minister van Justitie de voordelen van efficiëntie en bereikbaarheid te behouden.

5.3 Schaalvergroting van de brandweer

5.3.1 Historisch overzicht

De brandweer is van oudsher een hulpverleningsdienst die op gemeentelijk niveau georganiseerd is, met enkele uitzonderingen, zoals de Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs en de Brandweerdienst van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (FOD Binnenlandse Zaken, 2020). Voor de hervorming telde België 251 brandweerkorpsen, waarvan 85 Franstalige en Duitstalige en 165 Nederlandstalige korpsen en één tweetalig korps in Brussel (Callaerts, 2019). België telde in 2015 nog 589 gemeenten, waardoor niet elke gemeente beschikte over een eigen brandweerkorps.

Om de dienstverlening op het Belgisch grondgebied te garanderen, werden de provincies ingedeeld in gewestelijke groepen. De bescherming van deze geografisch gegroepeerde gemeenten wordt toevertrouwd aan het centrum van de gewestelijke groep (Callaerts, 2019). Het centrum beschikt over voldoende, professioneel personeel en materiaal. De brandweerkorpsen die uit vrijwilligers en/of

beroepslieden bestaan, konden op die manier onderverdeeld worden in vier categorieën:

- “X: brandweerkorps van groepscentrumgemeente van grootsteden, zoals Antwerpen” (Callaerts, 2019)
- “Y: beroepsmatig of gemengd brandweerkorps uit groepscentrumgemeente” (Callaerts, 2019)
- “Z: voornamelijk vrijwillig brandweerkorps uit groepscentrumgemeente” (Callaerts, 2019)
- “C: autonoom en vrijwillig brandweerkorps dat het eigen grondgebied beschermt” (Callaerts, 2019).

Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen noopten de brandweer ertoe verder te professionaliseren. Deze professionalisering hield voornamelijk gespecialiseerd, hooggekwalificeerd personeel en geavanceerd materieel in (Callaerts, 2019). Niet alle brandweerkorpsen hadden de financiële draagkracht om personeel met specifieke vakkennis aan te werven en gesofisticeerd materiaal aan te kopen. Hierdoor ontstond een discrepantie in de brandweershulpverlening. Minister van Binnenlandse Zaken Van Den Bossche en staatssecretaris voor Veiligheid Peeters losten deze problematiek op met het Koninklijk Besluit van 11 april 1999 tot bepaling van de modaliteiten inzake het creëren en de werking van de hulpverleningszones. Op grond van het Koninklijk Besluit konden brandweerkorpsen zich verenigen in een hulpverleningszone door middel van een hulpverleningsovereenkomst (Koninklijk Besluit van 11 april 1999). De hulpverleningszone is bepaald in het Koninklijk Besluit van 11 april 1999. Deze zone is niet de hulpverleningszone die gecreëerd werd bij de hervorming van de civiele veiligheid. De hulpverleningszone van 1999 heeft geen rechtspersoonlijkheid en beslissingen konden enkel vanwege een consensus in het beheerscomité geschieden. Hierdoor had de burgemeester nog steeds de eindverantwoordelijkheid (Callaerts, 2019).

Op 30 juli 2004 werd België geconfronteerd met een gasexplosie op het industrieterrein in Gellingen in de provincie Henegouwen. Hierbij kwamen 24 mensen om het leven en raakten 132 mensen gewond (X, 2019). Naar aanleiding van de gasramp werd de begeleidingscommissie voor de hervorming van de civiele

veiligheid ingesteld. Deze wordt de commissie-Paulus genoemd, naar zijn voorzitter Paulus, de gouverneur van Antwerpen.

5.3.2 Schaalvergroting als pijler van de hervorming

De commissie-Paulus kreeg de opdracht de hervorming van de civiele veiligheid te ontwerpen. In zijn eindrapport van 20 januari 2006 stelt de commissie drie krijtlijnen van de hervorming voor, namelijk de nood aan schaalvergroting, iedere burger verdient de snelste adequate hulp en elke burger heeft recht op een gelijkwaardige dienstverlening tegen een gelijke bijdrage (Paulus, 2006). De twaalf aanbevelingen hebben geresulteerd in de Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid (Wet van 15 mei 2007). De wet werd goedgekeurd, maar tegelijkertijd waren veel Koninklijke Besluiten niet aanwezig. Daarnaast kregen goedgekeurde Koninklijke Besluiten kritiek van vakorganisaties en hierdoor moesten regelmatig herstelbesluiten worden genomen (Van Der Stede, 2016-2017). Vanwege de kritiek werd het kader, waarin de civiele bescherming opereerden, af en toe bijgestuurd.

De Wet en de Koninklijke Besluiten betreffende de hervorming van de civiele veiligheid hervormden de brandweer, civiele bescherming en noodcentrales 112. De drie doelstellingen van de hervorming waren een optimale organisatie van de hulpverlening aan de bevolking, het vergroten van de veiligheid van de burgers en het personeel en professionalisering (FOD Binnenlandse Zaken, 2020). De doelstellingen moeten worden bereikt aan de hand van de volgende vijf principes: een uniforme werkwijze, een doorgedreven samenwerking en efficiëntere taakverdeling tussen hulpverleningszones, innovatie, uniformisering en herwaardering van het statuut van de vrijwilliger en de beroepsbrandweerman en schaalvergroting (FOD Binnenlandse Zaken, 2020).

Met de hervorming van de civiele veiligheid en de beoogde schaalvergroting wordt de brandweer niet meer op gemeentelijk, maar op zonaal niveau georganiseerd in de vorm van hulpverleningszones. België wordt verdeeld in 34 hulpverleningszones, waarvan de provincie Oost-Vlaanderen de meeste hulpverleningszones telt, namelijk zes, Meetjesland, Centrum, Waasland, Vlaamse Ardennen, Oost en Zuid-Oost.

5.3.3 Motieven voor schaalvergroting

De voornaamste redenen voor de schaalvergrotingsoperatie volgens de geest van de hervorming zijn het efficiënt beheren van de middelen, beter omgaan met rampen en de verbetering van de dienstverlening. In de periode van oktober 2019 tot en met december 2019 vonden vier hoorzittingen en één gedachtewisseling plaats over de evaluatie van de hervorming. De betrokken partijen, zoals het ambtelijk veld, politiek veld en vakbondsorganisaties, werden gehoord. Op 27 januari 2020 werd het verslag van de hoorzittingen en gedachtewisseling gepubliceerd. Opvallend zijn de tegengestelde opvattingen over het succes van de schaalvergroting.

Geert Ollevier, voorzitter van de Vereniging van Vlaamse brandweervrijwilligers, heeft aangegeven dat de efficiëntie niet is verbeterd (Ingels & Sensael, 2020). De leiding ontbeert managementcompetenties en ervaring. Dit heeft een negatieve invloed op het beheer. Hij stelt voor om de schaal te verdiepen in plaats van te vergroten en op zoek te gaan naar gelijkaardige types van gemeenten die dezelfde politie- en hulpverleningszone zouden kunnen delen. De gemeenten Koksijde, De Panne en Nieuwpoort lijken dit pad te nemen, omdat zij een intentieverklaring hebben getekend om zich af te splitsen van de hulpverleningszone Westhoek. De drie kustgemeenten hebben een gelijkaardige typologie en dezelfde noden en delen reeds een politiezone (Boterman, 2019). In tegenstelling tot Ollevier gelooft Quentin Grégoire, zonecommandant Vesdre-Hoëgne-Plateau, wel dat het schaalvoordeel, namelijk de efficiëntie, is gerealiseerd (Ingels & Sensael, 2020).

Cathy Berck, gouverneur van Antwerpen, heeft aangegeven dat de financiële schaalvoordelen nog niet merkbaar zijn. De financiële kosten zijn moeilijk in te schatten, aangezien de kosten vroeger ingebed waren in de gemeentelijke structuur. Daarnaast kan een hervorming van een dergelijke omvang hoge opstartkosten met zich meebrengen en zijn financiële schaalvoordelen pas merkbaar in een later stadium. Eric Thiébaud, volksvertegenwoordiger en burgemeester van Hensies, heeft dit bevestigd. Hij heeft gewezen op de hoge kost voor het opstarten van de nieuwe administraties. Het aantal personeelsleden is met tien procent gestegen in vergelijking met daarvoor (Ingels & Sensael, 2020).

Over de evaluatie van de kwaliteit van de hulpverlening is geen eenduidig standpunt ingenomen. Volgens Ollevier is de “snelle, adequate hulpverlening” noch adequaat, noch snel (Ingels & Sensael, 2020). Grégoire heeft aangegeven dat de dienstverlening op sommige plaatsen aanzienlijk verbeterd is (Ingels & Sensael, 2020). Berckx heeft gesteld dat de dienstverlening opmerkelijk verbeterd is en voornamelijk voor de gespecialiseerde diensten, zoals diensten voor industriële rampen, werken op hoogten, grootschalige inzet van gaspakken en meetploegen. De huidige schaal voldoet volgens Berckx voor de basisdienstverlening, maar niet zozeer voor de gespecialiseerde dienstverlening. Vanuit deze optiek zouden ook voor de gespecialiseerde zorg samenwerking, associatie en fusie aangewezen zijn, net zoals bij de lokale politie (Ingels & Sensael, 2020).

Het debat over de hervorming en het succes daarvan is nog niet afgesloten. De rekening van een hervorming van deze orde dient ook op lange termijn opgemaakt te worden.

5.4 Schaalvergroting van de politie

5.4.1 Ontstaan van de politie

5.4.1.1 Historie van de politie sinds 1830

5.4.1.1.1 Landelijke en gemeentepolitie

Op 26 september 1830 riep de voorlopige regering de Belgische onafhankelijkheid uit. België telde ten tijde van de onafhankelijkheid 2498 gemeenten, waarvan 70 gemeenten meer dan 10.000 inwoners had (Devroe & Ponsaers, 2013). De grenzen van de meeste gemeenten vielen samen met de landelijke leefwereld van de inwoners. Kleinschaligheid en nabijheid typeren de landelijke gemeenten. In de kleine, landelijke gemeenten was een landelijk ‘korps’ geïnstalleerd, dat uit één of meer veldwachters bestond. De grotere gemeenten beschikten over een gemeentelijk korps. De leden van de lokale politiekorpsen zijn gemeentelijke ambtenaren die werden betaald door de gemeente. Dit is nog steeds een kenmerk van het Belgisch politiebestedel. De taak van de lokale politie is voornamelijk het doen naleven van de

wetgeving en de door de burgemeester opgestelde politiereglementen. De agenten van de landelijke en gemeentelijke politie waren in die tijd ook berucht vanwege hun geringe opleiding en onprofessioneel optreden. Het korps was vaak een persoonlijk of politiek instrument van de burgemeester. Dat is ironisch, aangezien de revolutionairen in 1830 met de sterke decentralisering misbruik en politisering wilden vermijden (Campion, 2018).

In de Gemeentewet van 30 april 1836 zijn de fundamentele principes voor de gemeentelijke autonomie vastgelegd. De gemeenteraad behartigt alle zaken van gemeentelijk belang en de burgemeester krijgt algemene politiebevoegdheid over zijn korps. De gemeentelijke autonomie wordt doorheen de Belgische geschiedenis steeds sterk verdedigd door lokale mandatarissen.

De nieuwe 'code rural' van 14 oktober 1886 voorzorg in een minimale reglementering van de landelijke politie. Vanaf dat moment diende elke gemeente over minstens één veldwachter te beschikken (Devroe & Ponsaers, 2013). Hoewel in de code rural een volledige titel is gewijd aan de landelijke politie, had zij nog steeds geen wet.

Uiteindelijk krijgt de landelijke politie in 1924 haar wet. Voor de gemeentelijke politie is er niets nieuw. Gedurende drie decennia worden voorstellen gedaan en initiatieven genomen om de werking van de landelijke en gemeentelijke politie te verbeteren. Tijdens de fusiegolven van de gemeenten van 1961, in het kader van de Eenheidswet, en van 1976 werd geen rekening gehouden met de bestaande politierealiteit. De gemeentepolitie diende de gemeentelijke fusies te ondergaan en zich snel aan te passen aan de nieuwe bestuurlijke realiteit.

In 1988 worden bepalingen van goed politieel functioneren opgenomen in de Nieuwe Gemeentewet (Devroe & Ponsaers, 2013). De gemeentelijke autonomie wordt herbevestigd. De burgemeester krijgt de algemene uitvoeringsbevoegdheid en de gemeenteraad krijgt verregaande bevoegdheden inzake de politie.

5.4.1.1.2 Gerechtelijke politie bij de parketten en de rijkswacht

In 1919 werd, na jaren van discussie in het parlement, de gerechtelijke politie bij de parketten opgericht. Dit nieuwe, nationale politiekorps is belast met het uitvoeren van complexe gerechtelijke onderzoeken. Veel parlementsleden, die tevens burgemeester waren, zagen dit elitaire apparaat als een rechtstreekse aanval op de gemeentelijke autonomie. Doorheen de Belgische geschiedenis zal deze politionele elite de gevolgen ervaren van de aanhoudende besparingen op justitie.

In 1957 komt de Wet op de rijkswacht tot stand. De rijkswacht is een politionele organisatie op nationaal niveau, die hoofzakelijk instaat voor openbare ordehandhaving. De rijkswacht behoort tot de bevoegdheid Landsverdediging en is militair georganiseerd.

5.4.1.2 La Guerre des polices

De landelijke politie, gemeentepolitie, de politie bij de parketten en de rijkswacht evolueren op verschillende snelheden. Er is weinig coördinatie en het onevenwicht tussen de diensten neemt toe. De landelijke politie blijft een probleemgeval, dat steeds achteruitgaat en de gemeentepolitie merkt de gevolgen van de fusieoperaties. De rijkswacht komt steeds meer in het vaarwater van de gerechtelijke politie met de oprichting van de B.O.B.'s (bijzondere opsporingsbrigades). De gerechtelijke politie wordt meegesleurd in de aanhoudende besparingen op justitie. De in 1919 opgerichte politie verliest veel van haar elitarisme en lijkt haar monopolie qua gerechtelijk werk te verliezen aan de B.O.B.'s van de rijkswacht (Devroe & Ponsaers, 2013).

5.4.1.3 Octopus-hervorming

Tijdens de twee laatste decennia van de 20^{ste} eeuw vonden de aanslagen van de CCC (Cellules Communistes Combattantes), de overvallen en moorden van de Bende van Nijvel, het Heizeldrama en de affaire-Dutroux plaats. De ontevredenheid van de bevolking nam toe en de parlementaire onderzoekscommissies oordeelden negatief over het functioneren van politie en justitie. Op 24 mei 1998 sluit een meerderheid in

de regering een politiek akkoord. Het Octopus-akkoord verwees naar de acht politieke partijen die politie en justitie wensten te hervormen (FOD Justitie, 2014). De Wet van 7 december van 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst structureerde de politie op twee niveaus. Op federaal niveau resulteert de hervorming in een totale fusie van alle nationale eenheden, zoals de rijkswacht, de gerechtelijke politie, de Algemene Politiesteundienst, het Hoog Comité van Toezicht, de spoorwegpolitie, de luchtvaartpolitie en de zeevaartpolitie. Op lokaal niveau wordt de lokale politie opgericht, belast met de basispolitiezorg en georganiseerd in een politiezone. Vrijwilligheid in de keuze van partners was een verlengstuk van de centrale gedachte van het bereiken van consensus door overleg met verschillende partners. Op basis hiervan werd het rijk onderverdeeld in 196 politiezones (De Ruyver, 2013). De gemeentelijke autonomie blijft behouden en de burgemeester blijft de algemene politiebevoegdheid uitoefenen (Devroe & Ponsaers, 2013).

5.4.2 De politie gestructureerd op twee niveaus

Bij de Wet van 7 december 1998 werd een geïntegreerde politie opgericht op het federale niveau en het lokale niveau. De niveaus functioneren autonoom, maar er bestaan verbindingsmechanismen.

5.4.2.1 Lokale politie

De lokale politie is georganiseerd in een politiezone. Een politiezone beslaat één gemeente (ééngemeentezone) of meerdere gemeenten en heeft een aparte rechtspersoonlijkheid (meergemeentezone).

Medewerkers van een politiezone verlenen de basispolitiezorg, zoals is bepaald in titel II van de Wet van 7 december 1998. Dit zijn alle bestuurlijke en gerechtelijke opdrachten die nodig zijn om lokale gebeurtenissen en fenomenen te beheren op het grondgebied en de ondersteunende taken van federale aard (titel II, wet van 7 december 1998). De basispolitiezorg bestaat uit wijkwerking, onthaal, interventie, politionele slachtofferbejegening, recherche, verkeer en openbare ordehandhaving. Aan elke basisfunctionaliteit is een minimumnorm van dienstverlening gekoppeld, om de burgers een gelijkwaardige dienstverlening te garanderen (zoals bij de

brandweershervorming). Zo dient minimaal één wijkagent werkzaam te zijn per 4000 inwoners om de wijkwerking te kunnen garanderen.

In elke politiezone werkt een lokaal politiekorps, onder de operationele leiding van een korpschef. De korpschef heeft een mandaat van vijf jaar en is belast met de uitvoering van het zonaal veiligheidsplan. De burgemeester heeft de leiding over en het toezicht op de politie in een ééngemeentezone. Het politiecollege doet dit ingeval van een meergemeentezone.

Per politiezone wordt een zonale veiligheidsraad geïnstalleerd. Deze bestaat uit de burgemeester(s), korpschef(s), de Procureur des Konings en de bestuurlijk-coördinator van de federale politie. De zonale veiligheidsraad stelt het zonaal veiligheidsplan op, dat de lokale beleidslijnen uitstippelt met inachtneming van het nationaal veiligheidsplan.

5.4.2.2 Federale politie

De federale politie is georganiseerd op nationaal niveau en staat in voor de gespecialiseerde, bovenlokale opdrachten en de ondersteunende opdrachten voor de lokale politie. Aan het hoofd van de federale politie staat de commissaris-generaal Marc De Mesmaeker. De federale politie bestaat uit het commissariaat-generaal, de algemene directie bestuurlijke politie, algemene directie gerechtelijke politie en algemene directie van het middelenbeheer en de informatie. De directies zijn zowel op centraal niveau (in Brussel) georganiseerd als gedeconcentreerd in de gerechtelijke arrondissementen.

5.4.3 Schaalvergrotingsdebat na de Octopus-hervorming

In 2002, kort na de installatie van de geïntegreerde politie, organiseerde de federale regering in samenwerking met de Vereniging van Steden en Gemeenten het ‘tegensprekelijk debat’. Tijdens dit debat hebben 134 van de 196 politiezones aangegeven dat hun middelen en personeel beperkt waren (Cools et al., 2018). De federale regering kwam tegemoet aan de problematiek met de Omzendbrief PLP 27 betreffende de interzonale samenwerking. De Omzendbrief benadrukt dat, ongeacht

de discussie over de schaalgrootte, politiezones moeten samenwerken om tot een efficiëntere en effectievere politie te komen (Ministeriële Omzendbrief van 4 november 2002).

In het regeerakkoord van 2003 wenst de federale regering de interzonale samenwerking te versterken en meer specifiek op het domein van slachtofferbejegening. De dienst slachtofferbejegening dient te worden opgericht ten bate van meerdere politiezones (Federale regering, 2003). Daarnaast zet de federale regering in op de uniformisering en de opschaling van het communicatienetwerk ASTRID (Federale Regering, 2003).

In zijn verslag over het waarborgen van de minimale dienstverlening inzake basispolitiezorg van 2004 heeft het Rekenhof een berekening gemaakt van de kritische grootte die noodzakelijk is om de basispolitiezorg te voorzien. De conclusie is dat een minimale personeelsbezetting van 58 agenten noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan de basispolitiezorg (Rekenhof, 2004). Het Rekenhof is geen voorstander van de interzonale samenwerking, met uitzondering van de basistaken onthaal en politionele slachtofferbejegening, aangezien het dienstverleningsaanbod hierdoor kan inkrimpen (Rekenhof, 2004). De Ruyver is echter kritisch of een instelling zoals het Rekenhof, met een eenzijdige insteek van kostenefficiëntie, de meest geschikte instantie is om hierover analyses te maken (De Ruyver, 2013).

In het federale regeerakkoord van 2008 is de kritiek van het Rekenhof niet opgenomen. Het federale regeerakkoord legt de nadruk op het streven naar samenwerking in bepaalde activiteiten tussen verschillende actoren (Federale regering, 2008). In 2008 voert de Vereniging van Steden en Gemeenten een onderzoek uit onder 95 Vlaamse burgemeesters. Wat de schaalgrootte betreft, heeft 72 procent van de burgemeesters aangegeven tevreden te zijn met de grootte en 15 procent van de burgemeesters vond de politiezone te klein om te voorzien in de basispolitiezorg. In dezelfde periode heeft de Federale Politieraad aangegeven dat politiezones met minder dan 50 personeelsleden in aanmerking komen voor een schaalvergroting. Het Comité P is minder terughoudend en geeft aan dat politiezones pas levensvatbaar zijn vanaf 100 tot 150 inspecteurs (Cools et al., 2018).

In 2010 creëert Minister van Binnenlandse Zaken Turtelboom via een Omzendbrief de mogelijkheid voor politiezones om te fuseren. Een fusie zou in sommige politiezones een verbetering op vlak van dienstverlening betekenen (Ministeriële Omzendbrief van 31 maart 2010). De Minister benadrukte dat fusies op vraag van lokale overheden en op vrijwillige basis kunnen gebeuren.

Ondertussen erkent de federale politieraad in zijn schrijven van 11 juli 2011 aan de bevoegde Ministers dat er nood is aan schaalvergroting (De Ruyver, 2013). De raad constateerde een stilstand in het hervormingsproces en een capaciteitsprobleem bij beide componenten van de geïntegreerde politie. Een schaalvergroting behoorde tot de mogelijkheden, als daarvoor een draagvlak op lokaal niveau aanwezig was. Het advies werd opgenomen in de federale regeringsverklaring van 2011. De regering wilde de capaciteitsproblemen aanpakken door middel van, onder meer, schaalvergroting. Ze beloofde een wettelijk kader uit te werken voor fusies en ondersteunde alle soorten samenwerkingsvormen die konden leiden tot schaalvoordelen en een verhoogde efficiëntie (Federale regering, 2011). Dit werd bevestigd in de federale regeringsverklaring van 2014, waarin allerlei schaalvergrotingsvormen werden aangemoedigd teneinde een kwaliteitsvollere dienstverlening te garanderen (Federale regering, 2014). Het standpunt van de regering werd opgenomen in het Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019 (Minister van Veiligheid & Binnenlandse Zaken & Minister van Justitie, 2016).

De parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de omstandigheden van de aanslagen van 22 maart 2016 vond de politiezones te klein. Zij benadrukte dat alle samenwerkingsvormen onderzocht dienen te worden. Een fusie van politiezones kon volgens de commissie leiden tot een verhoogde operationele en financiële slagkracht, centralisering van kennis en de mogelijkheid te specialiseren (Cools et al., 2018).

In 2018 hadden Cools en anderen, op vraag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, een grootschalig onderzoek gedaan naar bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden bij politiezones (Cools et al., 2018). De studie moest de beleidsverantwoordelijken bijstaan bij het maken van doordachte keuzes inzake

schaalvergroting. Het onderwerp schaalvergroting leefde onder politici en beleidsverantwoordelijken.

5.4.4 Nood aan fusie

Alvorens dieper in te gaan op de verschillende schaalvergrotingsinstrumenten waarover politiezones beschikken, worden de knelpunten onderzocht die kunnen leiden tot de beslissing te fuseren.

Sinds de hervorming vormen rendabiliteit, efficiëntie en effectiviteit de rode draad in het schaalvergrotingsdebat (Cools et al., 2018). Een van de voornaamste oorzaken die de vraag naar economische winsten kan verklaren, is de financiële draagkracht van de gemeenten (Smet, 2015). De financiële en economische crisis van 2007-2008 heeft grote impact gehad op de gemeentelijke financiën. Burgemeesters moesten mede hierdoor de werkings- en investeringstoelage van de politiezones verlagen (Smet, 2015). Gemeenten die de gevolgen van de crisis minder ondervonden, vroegen hun politiezones eerder effectiviteitsoefeningen te maken in plaats van efficiëntieoefeningen (Cools et al., 2018). Dit toont aan dat politiezones op verschillende manieren zijn omgegaan met de financiële crisis.

De laatste decennia zijn de gemeentelijke financiën een verhaal van dalende ontvangsten en stijgende uitgaven onder invloed van factoren die specifiek voor de politie zijn en factoren die niet politie-specifiek zijn. Een politie-specifieke factor is de stijgende pensioenlast van politieambtenaren. De introductie van de beleids- en beheercyclus is een voorbeeld van een niet-politie-specifieke factor, waardoor gemeenten geacht worden een structureel evenwicht te bekomen op het einde van de bestuursperiode (Smet, 2015). De scheefgetrokken federale financiering, waarvan de berekening gebeurt aan de hand van de K.U.L.-norm, is ook een factor. Door de genoemde factoren stijgt de schuldgraad in de politiebegroting, die invloed heeft op de dienstverlening.

De stiefmoederlijke behandeling van de federale politie door de federale regering, en de daaraan gekoppelde effecten, wordt vaak genoemd als oorzaak van de druk die is ontstaan op de lokale politiezones. Door de aanhoudende onderfinanciering van de

federale politie kan de steun aan lokale politiezones niet meer gegarandeerd worden. Dit wordt bevestigd door de korpschef van de politiezone Kruibeke-Temse: “...*doch eerder het feit dat één van de componenten van de Geïntegreerde politie, door onderfinanciering en bezetting niet aan de taken kan voldoen zoals in de wet omschreven.*” (W. Pieteraerens, persoonlijke communicatie, 3 april 2020). De korpschef van de politiezone Ninove deelt hetzelfde: “*Daar komt de laatste vijf jaren bij dat door de stelselmatige lineaire besparing op het budget van de federale politie, deze laatste reeds verschillende gespecialiseerde taken heeft moeten afwimpelen op de lokale politie.*” (P. De Cock, persoonlijke communicatie, 9 april 2020). Dit heeft als gevolg dat politiezones genoodzaakt zijn deze federale taken over te nemen. De oprichting van het SAU-team (Special Assistant Unit) van de politiezones Ninove, Aalst en Dendermonde is hiervan een voorbeeld. De reden van oprichting van het SAU-team betreft de beperkte inzet van de federale speciale eenheden (CGSU en POSA) ter ondersteuning van lokale politiezones. De complementariteit tussen de federale en de lokale politie die werd beoogd bij de politievorming blijkt in de praktijk echter niet optimaal te functioneren. De Smet verwoordt het nog scherper : “*Het is slechter of het vroeger was tussen gemeentepolitie en rijkswacht.*” (G. De Smet, persoonlijke communicatie, 31 januari 2020).

De federale regering heeft, ondanks de engagementen in de voorbije regeringsverklaringen, slechts beperkte inspanningen geleverd aangaande de instroom van nieuwe inspecteurs. Deze problematiek bereikte een hoogtepunt met de beslissing van de regering-Di Rupo om alle lopende aanwervingen bij de federale politie stop te zetten. Niet enkel de federale politie wordt geconfronteerd met een personeelsdeficit, ook bij de lokale politie zijn niet alle vacatures ingevuld. De korpschef van Ninove geeft aan: “... *gepaard gaande met te trage aanwervingsprocedures en ontoereikende aanwervingsquota,...*” (P. De Cock, persoonlijke communicatie, 9 april 2020). De opeenvolgende regeringen hebben getracht het personeelstekort te verkleinen, maar de inhaalbeweging is nog niet voltooid.

Enkele auteurs hebben betoogd dat de Belgische politie in Europees opzicht bovengemiddeld scoort op het aantal politiemensen per 100.000 inwoners. België telt

342 politieagenten per 100.000 inwoners en buurland Nederland heeft 299 politieambtenaren per 100.000 inwoners. Op basis hiervan dringt volgens sommige auteurs de nood aan een efficiëntieoefening zich eerder op dan een massale aanwerving. Iedere politieorganisatie is echter anders georganiseerd en heeft een gedifferentieerde dienstverlening. Gelet op het sterk versnipperd, lokaal landschap is het niet uitgesloten dat een deel van de politiezones de maximale capaciteit reeds heeft bereikt. De Smet beargumenteert dat de politie te veel personeel heeft. Hij linkt dit met het kerntakendebat: *“We zitten met veel te veel personeel omdat we ook niet de juiste zaken doen. Moet de politie kindjes over laten aan het school? No way, veel te duur.”* (G. De Smet, persoonlijke communicatie, 31 januari 2020). *“Ge hebt politiezones met 50 man personeel. 7 basistaken, 24/24 en 7/7... Dat gaat toch niet.”* (G. De Smet, persoonlijke communicatie, 31 januari 2020).

Daarnaast dient een politieorganisatie continu op de hoogte te zijn van evoluties in de maatschappij en moet ze een passend antwoord bieden op de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en nieuwe media (Smet, 2015). De Salduz-wetgeving, GDPR-wetgeving en de Amok-procedure zijn voorbeelden van nieuwe zaken, waarmee de lokale politie mee geconfronteerd wordt. Hierdoor is de nood aan deskundigheid en specialisme in de politiezones toegenomen. De vraag is of kleine politiezones voldoende financiële ruimte hebben om deskundigen aan te werven en hen voldoende perspectief te bieden in een kleinere politiezone.

De (lokale) politie moet ook rekening houden met de stijgende verwachtingen en de toegenomen mondigheid van de bevolking. Burgers verwachten meer dan louter criminaliteitsbestrijding van de politie. Een politiefunctionaris moet een crisis kunnen managen, bemiddelen tussen partijen, hulp verlenen en een vertrouwenspersoon zijn.

De genoemde redenen zijn niet-limitatief. Andere auteurs en beleidsactoren geven andere redenen aan. De korpschef van Ninove vermeldt: *“Ook het logge statuut, met onder meer ongecontroleerd ziekteverlof, te snelle mogelijkheden tot mobiliteit...”* (P. De Cock, persoonlijke communicatie, 9 april 2020).

5.4.5 Vormen van schaalvergroting

Schaalvergroting wordt vaak geassocieerd met fuseren. De interzonale samenwerking, politiezorgregio en politieassociatie zijn andere vormen van schaalvergroting. De vormen van schaalvergroting hebben een verschillende mate van engagement. Daarnaast heeft elke vorm van schaalvergroting zijn voor- en nadelen.

5.4.5.1 Interzonale samenwerking

In juni 2002, zes maanden na de inwerkingtreding van de lokale politie zoals bepaald in de Wet van 7 december 1998, vond het ‘tegensprekelijk debat’ plaats, dat werd georganiseerd op initiatief van de federale regering in samenwerking met de Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG). Van de (toen) 196 politiezones gaven 134 zones aan te weinig middelen en capaciteit te hebben om te voorzien in de basispolitiezorg (Cools et al., 2018). In de Omzendbrief PLP 27 tot intensifiëring en bevordering van de interzonale samenwerking gaf toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken Duquesne aan op welke domeinen kon worden samengewerkt. Tot de niet-operationele domeinen behoort bijvoorbeeld het afstemmen van bepaalde aankoopdossiers en een operationeel domein is bijvoorbeeld het organiseren van een permanent onthaal op basis van afspraken met diverse politiezones (Ministeriële Omzendbrief van 4 november 2002). Een interzonale samenwerking tussen twee of meer politiezones wordt geformaliseerd in een protocolakkoord, waaraan doelstellingen gekoppeld worden. De interzonale samenwerking had als doel om de effectiviteit en efficiëntie te verbeteren in een domein, door het aantal politiemensen rationeel in te zetten en elke vorm van verspilling tegen te gaan (Ministeriële Omzendbrief van 4 november 2002). Daarnaast wordt op lokaal niveau een eenvormig veiligheidsbeleid in een welbepaalde regio nagestreefd.

De filosofie van de Omzendbrief legde de nadruk op het autonoom, specifiek en divers karakter van de politiezones (Ministeriële Omzendbrief van 4 november 2002). De interzonale samenwerking was een goede oplossing, aangezien de samenwerking niets veranderde aan de rechtspersoonlijkheid van de politiezones. Een verregaande en intense samenwerking, zoals een grootschalige fusie, werd niet

opportuun geacht in die tijd, omdat iedereen sterk geloofde in het ingeslagen pad en de pijlers van de hervorming.

Conform de Ministeriële Omzendbrief PLP 27 heeft een interzonaal samenwerkingsverband effectiviteits- en capaciteitswinst tot doel en kunnen de korpsen elkaars cultuur, processen en werking leren kennen (Boon, De Witte & Cornelis, 2012). Uit een evaluatie van de politiehervorming van de federale politieraad is gebleken dat de interzonale samenwerking vaak een informeel en vrijwillig karakter heeft en tot stand komt op basis van een goede onderlinge verstandhouding (Bruggeman et al., 2009). Dit is meteen de achilleshiel, aangezien de continuïteit van de samenwerking in grote mate afhankelijk is van de relatie tussen de korpschefs (Bruggeman et al., 2009; Cools et al., 2018). Een interzonale samenwerking kan bovendien een onevenwicht creëren in de wederkerigheid. Zo kan één politiezone de logistiek verzorgen van de beide zones, terwijl de andere politiezone af en toe een extra patrouille plant. Hierdoor vereist een interzonale samenwerking goede afspraken en een duidelijk beheer van het protocolakkoord.

5.4.5.2 Politiezorgregio

De interzonale samenwerking is een samenwerkingsvorm, waarin politiezones samenwerken op één of meer punten of domeinen of in één of meer projecten. Het principe van wederkerigheid, zoals bij een interzonale samenwerking, is ook terug te vinden bij een politiezorgregio, maar vestigt zich op een meer structureel niveau. Bijvoorbeeld: politiezone A is gespecialiseerd in Salduz-wetgeving en politiezone B in verhoortechnieken. Als de politiezones hun specialismen met elkaar delen, kunnen zij middelen besparen en heroriënteren voor andere doeleinden. De schaalvoordelen kunnen van operationele en niet-operationele aard zijn. Het voordeel is dat de politie als sector naar buiten kan treden en een grotere invloed kan uitoefenen. Dit kan ook een nadeel zijn ten aanzien van de autonomie van de politiezones. De rechtspersoonlijkheid van de politiezone wordt niet geraakt (Cools et al., 2018).

5.4.5.3 Politieassociatie

De politieassociatie ligt in het verlengde van de politiezorgregio, omdat ze streeft naar een structurele samenwerking zonder dat politiezones hun rechtspersoonlijkheid en zelfstandigheid opgeven (Cools et al., 2018). In dit kader dient een onderscheid gemaakt te worden tussen een projectassociatie en een middelenassociatie. Bij een middelenassociatie worden de middelen gebundeld om tot een efficiënt beheer en kostenbesparing te komen. Bij een projectassociatie worden de middelen gebundeld om een project te realiseren, dat elke politiezone afzonderlijk niet had kunnen bekostigen. In deze fase wordt soms rechtspersoonlijkheid verkregen of een oprichtingsovereenkomst gecreëerd (Boon et al., 2012). Het politieassociatiebesluit moet worden goedgekeurd door de gemeenteraad en de politieraad. Dit is eveneens het grote voordeel van een politieassociatie, aangezien zij steunt op de goedkeuring van de gemeente- of politieraad, zodat de samenwerking duurzaam is. De samenwerking kan ook juist falen vanwege (politieke) tegenkanting van de korpschefs of burgemeesters. De afspraken van een politieassociatie worden in detail geformaliseerd in een document, waardoor een degelijk beheer van de samenwerking mogelijk wordt. Ten slotte is er inhoudelijk, buiten het creëren van een aparte rechtspersoonlijkheid, weinig verschil tussen een politieassociatie en een fusie. Voor een systematische samenwerking beveelt Boon een fusie aan, aangezien het beheer en het gezag over de lokale politie in het gedrang kunnen komen bij een politieassociatie (Boon et al., 2012). Boon ziet voornamelijk een opportuniteit voor een politieassociatie op het domein van backoffice, de invulling van gespecialiseerde functies en op het gebied van punctuele acties (Boon et al., 2012).

5.4.5.4 Fusie

Zoals vermeld in 2.2.2 'Fusie', wordt een fusie van politiezones conform artikel 91/1 van de wet op de geïntegreerde politie van 7 december 1998 gedefinieerd als de nieuwe politiezone die voortvloeit uit de samensmelting van twee of meer vorige politiezones (art. 91/1, wet van 7 december 1998). De 'vorige politiezone' wordt omschreven als de politiezone waarvan het ambtsgebied was vastgelegd door de Koning (art. 91/1, wet van 7 december 1998).

Het fenomeen van fuseren is verbonden met de problematiek van ‘defusie’. Tot 2016 was het voor politiezones niet mogelijk om zichzelf te onttrekken aan een bestaand samenwerkingsverband, om daarna aan te sluiten bij een ander samenwerkingsverband (Smet, 2015). Artikel 91/11 van het koninklijk besluit van 21 april 2016 ter wijziging van de wet van 7 december 1998, bepaalt dat een defusie mogelijk wordt, indien de defusie een operationele of organisatorische meerwaarde biedt, of indien de gemeente bij een gemeentelijke fusie buiten een bestaande politiekezone valt (Cools et al., 2018).

Een fusie is de meest verregaande vorm van samenwerking omdat het een invloed heeft op de financiën, werking, structuur en beheer van een politiekezone. Een fusie creëert een nieuwe politiekezone met eigen rechtspersoonlijkheid. De voordelen van een fusie zijn het verhogen van de operationele slagkracht, een grotere financiële draagkracht, meer ruimte om te specialiseren en een betere dienstverlening in deze specialismen, een flexibel personeelsbeheer, een eenduidige beleidsvisie, etc. (Smet, 2015). Er zijn eveneens nadelen verbonden aan een politiefusie waaronder de grotere afstand tot de bevolking, risico op versnippering van diensten en infrastructuur, de nood aan meer controlemechanismen om de kwaliteit te controleren, etc. (Smet, 2015).

Tijdens de installatie van de lokale politie werd het rijk verdeeld in 196 politiezones. Na de hervorming vonden een aantal fusies plaats waardoor er sinds 1 januari 2019 nog 185 politiezones zijn in België. Hieronder een overzicht van de fusies. De gefuseerde zone staat tussen haakjes vermeld.

Overzicht:

- PZ Lanaken & PZ Maasmechelen (PZ Lanaken/Maasmechelen)
- PZ GAOZ & PZ Houthalen-Helchteren (PZ MidLim)
- PZ Mechelen & PZ Willebroek (PZ Mechelen/Willebroek)
- PZ Sint-Gillis-Waas/Stekene & PZ Beveren (PZ Waasland-Noord)
- PZ HAZODI & West-Limburg (PZ Limburg Regio Hoofdstad)
- PZ Beersel, PZ Halle & PZ Sint-Pieters-Leeuw (PZ Zennevalei)
- PZ Tervuren & PZ Dijleland (PZ Voer en Dijle)

- PZ MidLim & PZ Noordoost-Limburg (PZ Carma)
- PZ LAN & PZ Tienen/Hoegaarden (PZ Getevallei)
- PZ LaWaZo en PZ Deinze-Zulte (PZ Deinze-Zulte-Lievegem)
- PZ Aalter & PZ Knesselare (PZ Aalter)

5.4.6 Standpunt politieke fracties provincieraad Oost-Vlaanderen

G. Olaf, vertegenwoordiger van de politieke partij Vlaams Belang, is voorstander van schaalvergroting. Interzonale samenwerking is te vrijblijvend. Daarentegen zijn fusies voor bepaalde gemeenten noodzakelijk. Hij vindt dat fusies steeds als efficiëntieoefening moeten dienen en niet als besparingsmaatregel. Daarnaast is het essentieel dat alle korpsen betrokken worden als fusieplannen op tafel liggen. Doch mag enige druk worden uitgeoefend: “Belangrijk is ook dat de verschillende korpsen direct betrokken worden bij deze plannen. Opgelegde fusies worden meestal niet erg gesmaakt, en al zeker niet door het betrokken personeel. Anderzijds is er krachtadigheid nodig en mag er wel enige druk uitgeoefend worden. Er moet naar het grotere plaatje gekeken worden.” (G. Olaf, persoonlijke communicatie, 6 april 2020). Vlaams Belang is voorstander van de afschaffing van de provincie. Hiermee is de vraag over de provincie als ideale veiligheidsschaal meteen beantwoord.

De standpunten van de andere partijen werd niet ontvangen.

6. Morfologie en personele, financiële, infrastructurele en netwerk capaciteit van de Oost-Vlaamse politiezones

Ter introductie van het hoofdstuk wordt de morfologie van de provincie Oost-Vlaanderen weergegeven. De morfologie houdt een omschrijving in van het bevolkingsaantal, de oppervlakte, de bevolkingsdichtheid, de gemeenten, de politiezones, het gerechtelijk apparaat en de hulpverleningszones. Daarnaast wordt de morfologie van de politiezones omschreven aan de hand van de bevolking, de oppervlakte, de politiedensiteit, de categorieën en zijn capaciteit. Beide morfologiën bieden inzicht in de samenstelling van de context op provinciaal niveau. Ter informatie wordt de impact van de COVID-19 crisis op de operationele en financiële capaciteit geschetst. Verder wordt de netwerkdimensie visueel voorgesteld aan de hand van een matrix met kleurencodes.

6.1 Morfologie provincie Oost-Vlaanderen

6.1.1 De gemeenten en hun politiezones, bevolkingsaantal, oppervlakte en bevolkingsdichtheid

Sinds de vier Oost-Vlaamse fusies van 1 januari 2019 telt de provincie Oost-Vlaanderen zestig gemeenten en steden. Deze zijn georganiseerd in 27 politiezones met een gemiddelde van 2,22 gemeenten per politiezone.

Politiezone	Gemeente(n)
Gent	Gent
Regio Puyenbroeck	Lochristi Moerbeke Wachtebeke
Meetjesland Centrum	Zelzate Eeklo
	Kaprijke Sint-Laureins
Regio Rhode & Schelde	Destelbergen

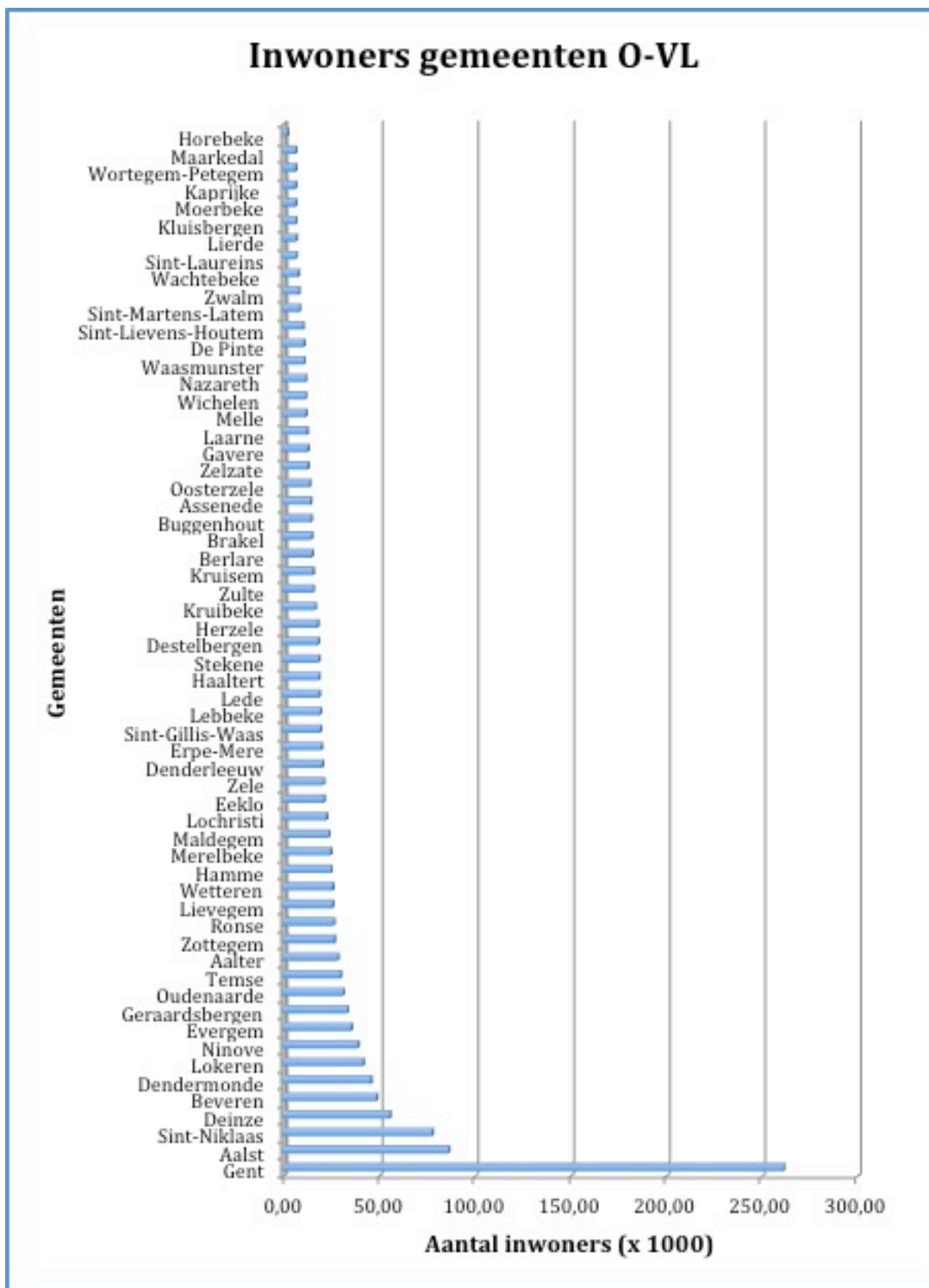
	Melle
	Merelbeke
	Oosterzele
Schelde-Leie	De Pinte
	Gavere
	Nazareth
	Sint-Martens-Latem
Assenede-Evergem	Assenede
	Evergem
Aalter	Aalter
Maldegem	Maldegem
Vlaamse Ardennen	Kluisbergen
	Oudenaarde
	Wortegem-Petegem
	Kruisem
Brakel	Brakel
	Horebeke
	Maarkedal
	Zwalm
Ronse	Ronse
Geraardsbergen-Lierde	Geraardsbergen
	Lierde
Zottegem-Herzele-Sint-Lievens- Houtem	Zottegem
	Herzele
	Sint-Lievens-Houtem
Sint-Niklaas	Sint-Niklaas
Kruibeke-Temse	Kruibeke
	Temse
Lokeren	Lokeren
Hamme-Waasmunster	Hamme
	Waasmunster
Berlare-Zele	Berlare
	Zele

Buggenhout-Lebbeke	Buggenhout
	Lebbeke
Wetteren-Laarne-Wichelen	Wetteren
	Laarne
	Wichelen
Denderleeuw-Haaltert	Denderleeuw
	Haaltert
Aalst	Aalst
Erpe-Mere-Lede	Erpe-Mere
	Lede
Ninove	Ninove
Dendermonde	Dendermonde
Waasland-Noord	Beveren
	Sint-Gillis-Waas
	Stekene
Deinze, Zulte & Lievegem	Deinze
	Zulte
	Lievegem

Tabel 2: Oost-Vlaamse politiezones en hun gemeenten

In de provincie Oost-Vlaanderen zijn 1.524.969 personen woonachtig op een oppervlakte van 2.962,73 km². Het gemiddelde inwonersaantal van een stad of gemeente is 25.416,15 personen, de gemiddelde oppervlakte is 49,38 km² en de gemiddelde bevolkingsdichtheid is 505,3 personen per km².

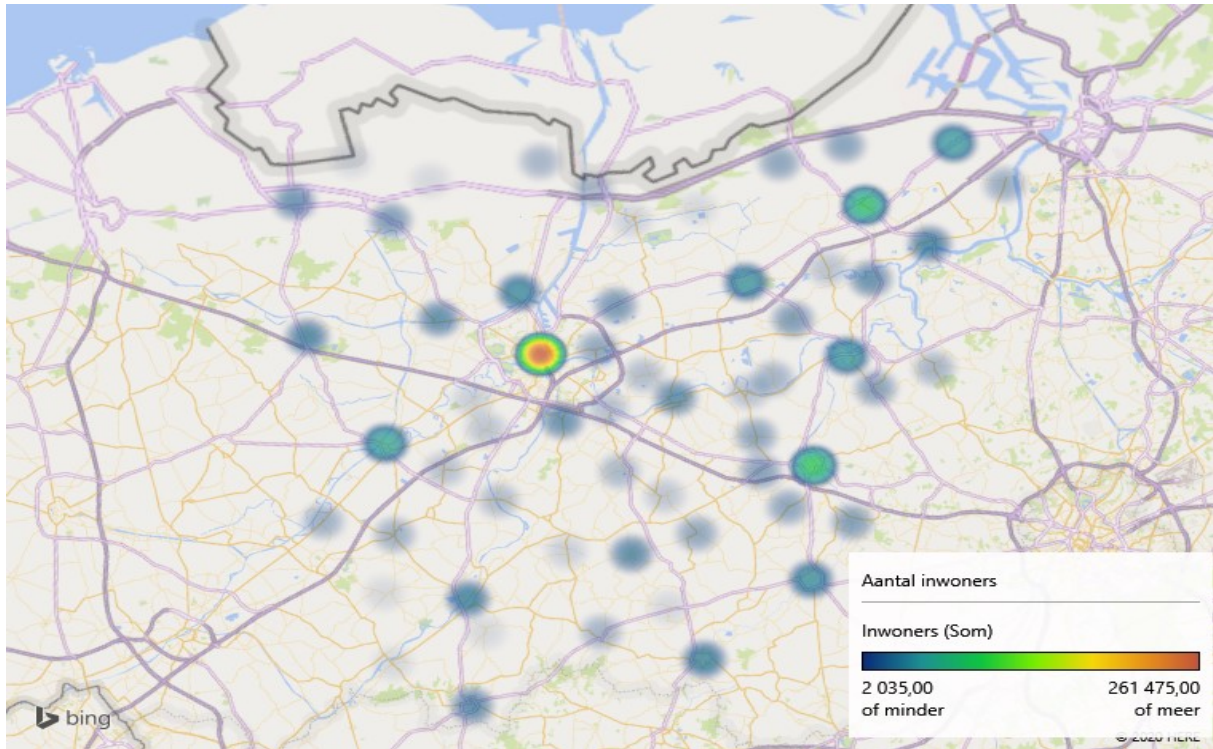
De hoofdstad van Oost-Vlaanderen is Gent. Deze stad heeft een inwonersaantal van 261.475 personen op een oppervlakte van 156,18 km² en een bevolkingsdichtheid van 1674,19 personen per km². De waarden van de stad Gent zijn hoger dan die van de andere gemeenten. Deze waarden worden in de statistiek bestempeld als outliers, omdat ze een grote invloed hebben op het gemiddelde. Om het nadeel van de outlier te compenseren, wordt de mediaanwaarde berekend. De mediaanwaarde van het bevolkingsaantal bedraagt 18.354 personen, de oppervlakte 36,62 km² en de bevolkingsdichtheid is 448 personen per km².



Figuur 6: grafiek - aantal inwoners gemeenten Oost-Vlaanderen

Hieronder wordt het aantal inwoners visueel weergegeven aan de hand van een heat map. De grafiek en de heat map tonen dat de stad Gent met 261.475 inwoners een hoger inwonersaantal heeft dan andere gemeenten of steden in de provincie Oost-Vlaanderen. De top 5 wordt aangevuld door Aalst (86.338), Sint-Niklaas (77.640), Deinze (55.628) en Beveren (48.639). Deinze staat in de top 5, vanwege de fusie met

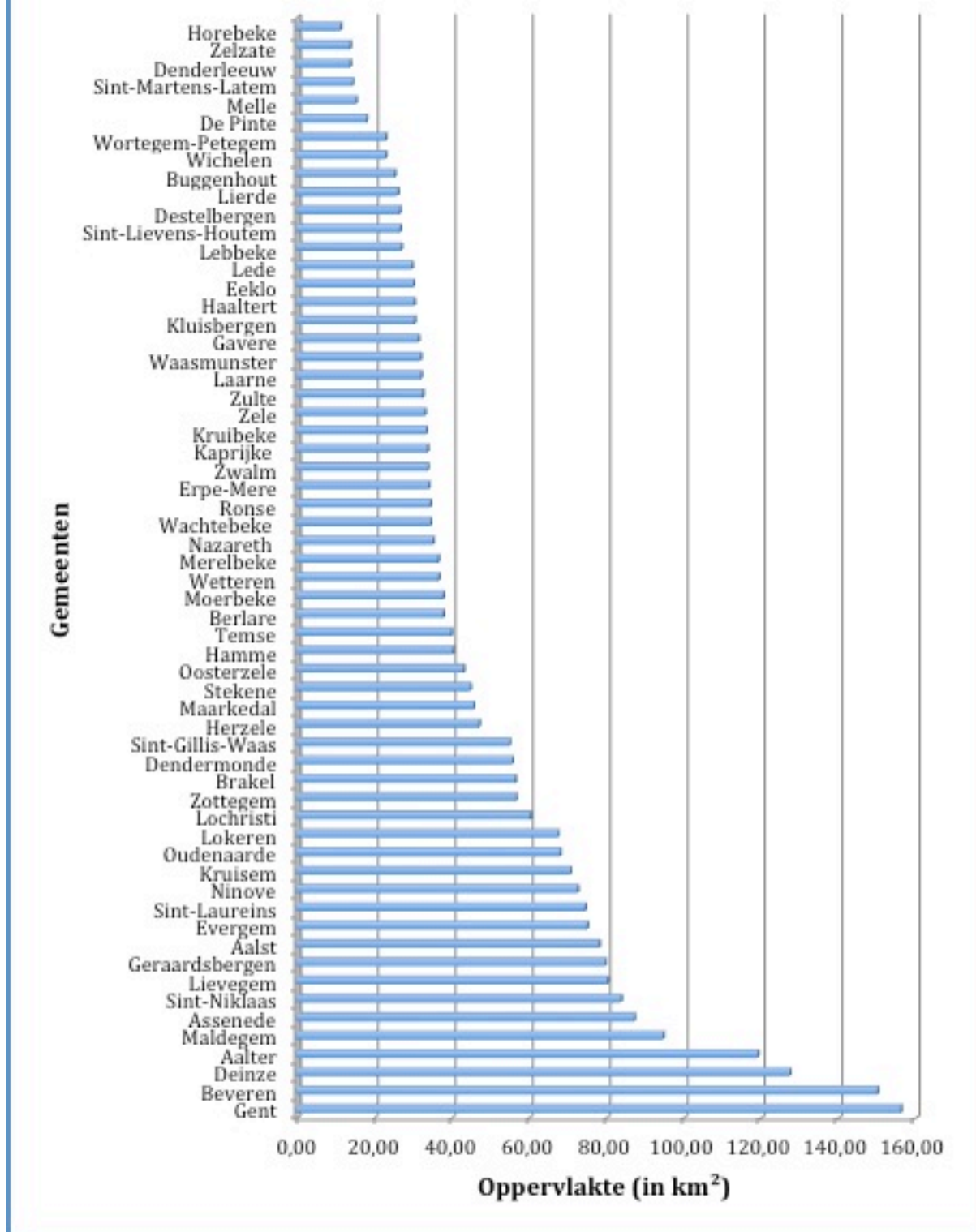
Nevele in 2019. Voor de fusie met Nevele zou Deinze op plaats 7 gerangschikt zijn. De gemeenten met het kleinste aantal inwoners zijn Horebeke (2035), Maarkedal (6343), Wortegem-Petegem (6397), Kaprijke (6433), Moerbeke (6474).



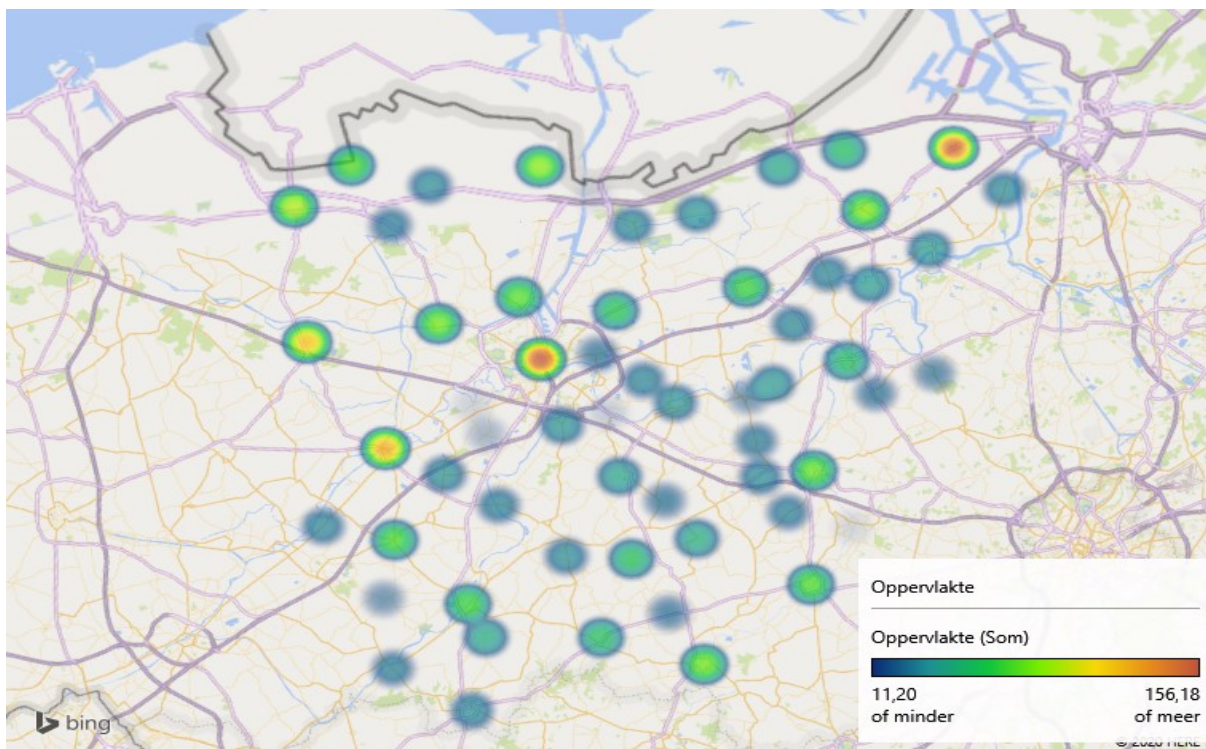
Figuur 7: heat map – aantal inwoners gemeenten Oost-Vlaanderen

Gent is op basis van zijn oppervlakte van 156,18 km² de grootste gemeente van Oost-Vlaanderen. Het verschil met de andere gemeenten en steden is verhoudingsgewijs minder groot dan bij het bevolkingsaantal. De top 5 ziet er, na Gent, anders uit dan bij het bevolkingsaantal: Beveren (150,18 km²), Deinze (127,42 km²), Aalter (119,19 km²) en Maldegem (94,64 km²). Deinze en Aalter staan in de top 5, vanwege hun fusies in 2019. De kleinste gemeenten in Oost-Vlaanderen zijn Horebeke (11,20 km²), Zelzate (13,71 km²), Denderleeuw (13,77 km²), Sint-Martens-Latem (14,34 km²) en Melle (15,21 km²).

Oppervlakte gemeenten O-VL

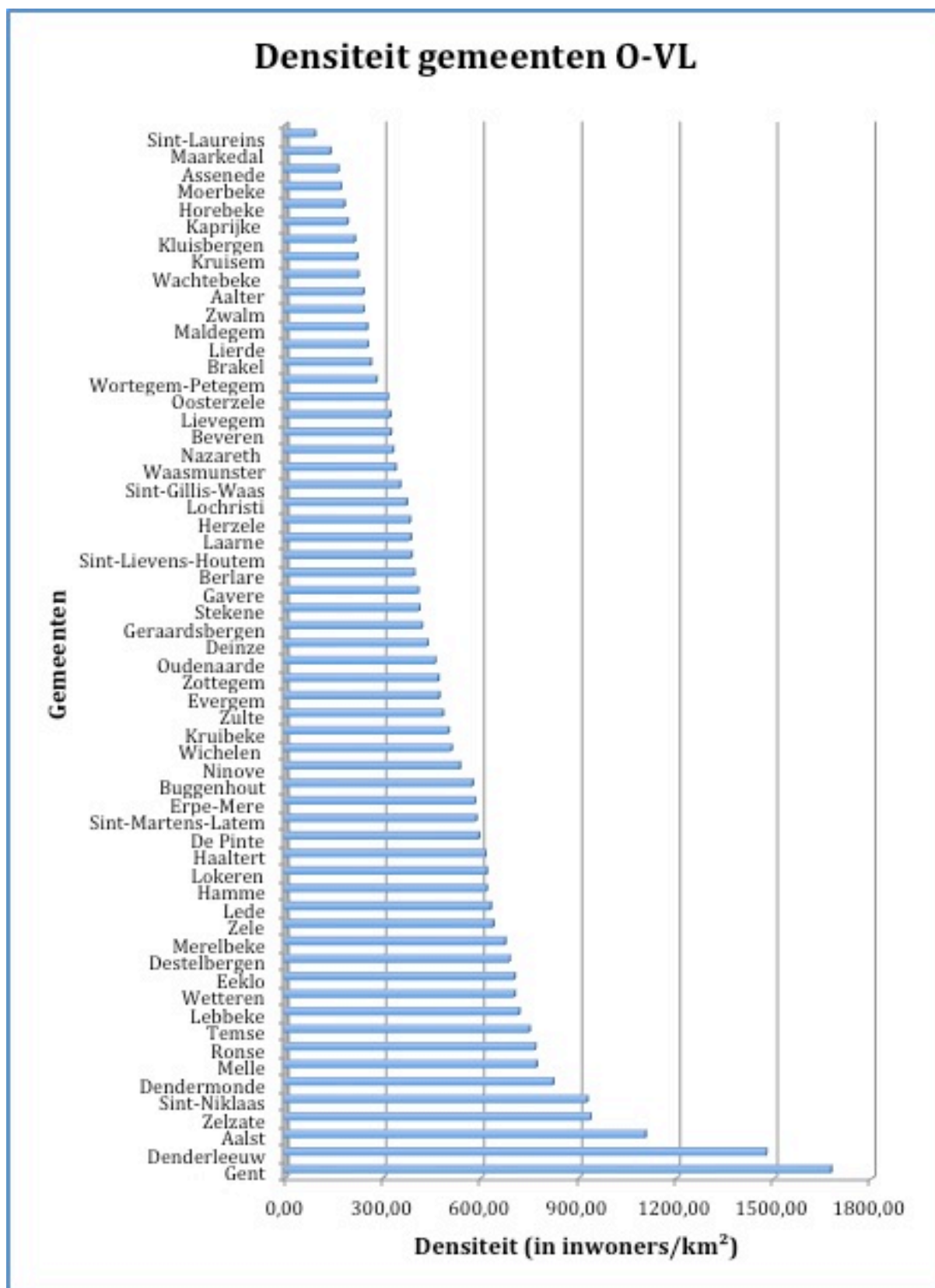


Figuur 8: grafiek – oppervlakte gemeenten Oost-Vlaanderen

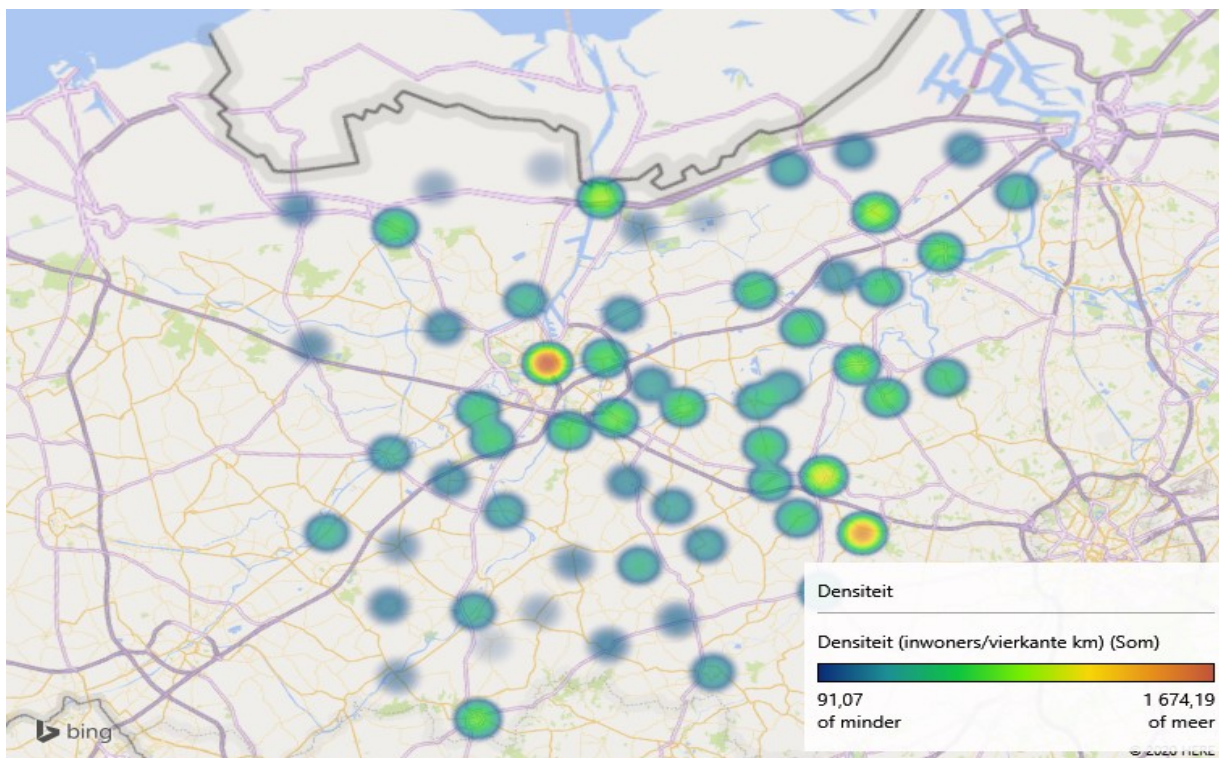


Figuur 9: heat map – oppervlakte gemeenten Oost-Vlaanderen

Gent is met zijn 1674,19 inwoners/km² de koploper inzake de bevolkingsdichtheid. De top 5 wordt verder aangevuld door Denderleeuw (1475,53), Aalst (1105,20), Zelzate (936,25) en Sint-Niklaas (926,49). De gemeenten met de kleinste bevolkingsdichtheid zijn: Sint-Laureins (91,07), Maarkedal (139,01), Assenede (163,37), Moerbeke (171,27) en Horebeke (181,70).



Figuur 10: grafiek – densiteit gemeenten Oost-Vlaanderen



Figuur 11: heat map – densiteit gemeenten Oost-Vlaanderen

6.1.2 De gerechtelijke arrondissementen, kantons en penitentiaire instellingen

Het gerechtelijk arrondissement is onderverdeeld in drie afdelingen, die bestaan uit de oude gerechtelijke arrondissementen, namelijk Gent, Oudenaarde en Dendermonde.

Zoals is besproken in de geschiedenis van de hervorming van justitie, is resoluut gekozen voor kleinschalige gerechtelijke kantons. De provincie Oost-Vlaanderen wordt onderverdeeld in 23 gerechtelijke kantons.

De provincie Oost-Vlaanderen telt vijf penitentiaire inrichtingen, waaronder vier gevangenissen in Beveren (Poort van Beveren), Gent (De Nieuwe Wandeling), Dendermonde en Oudenaarde. Daarnaast is er een psychiatrisch centrum in Gent.



Figuur 12: gerechtelijke arrondissementen België

6.1.3 De hulpverleningszones

Met de hervorming van de civiele veiligheid zijn de hulpverleningszones opgericht. De provincie Oost-Vlaanderen telt zes hulpverleningszones, namelijk Waasland, Oost, Centrum, Zuid-Oost, Meetjesland en Vlaamse Ardennen. Hieronder wordt weergegeven welke politiezones vallen onder de zes hulpverleningszones:

- Waasland: Waasland-Noord, Sint-Niklaas, Kruibeke-Temse, Hamme-Waasmunster (Waasmunster)
- Oost: Lokeren, Berlare-Zele, Dendermonde, Lebbeke-Buggenhout, Hamme-Waasmunster (Hamme)
- Centrum: Assenede-Evergem, Gent, Regio Puyenbroeck, Regio Rhode & Schelde, Schelde-Leie, Deinze-Zulte-Lievegem

- Zuid-Oost: Wetteren-Laarne-Wichelen, Erpe-Mere-Lede, Aalst, Denderleeuw-Haaltert, Ninove, Geraardsbergen-Lierde
- Meetjesland: Meetjesland-Centrum, Maldegem, Aalter
- Vlaamse Ardennen: Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem, Brakel, Ronse, Vlaamse Ardennen.

De fusie van de gemeenten Lovendegem, Zomergem en Waarschoot tot de nieuwe gemeente Lievegem heeft een impact op de indeling van de hulpverleningszones. Twee van de drie gemeenten, namelijk Zomergem en Waarschoot, waren ingedeeld bij de hulpverleningszone Meetjesland, desondanks koos de nieuwe gemeente Lievegem voor aansluiting bij de hulpverleningszone Centrum.

Ook de fusie tussen de gemeenten Deinze en Nevele zorgde voor een herindeling. Het vroegere Nevele viel onder de hulpverleningszone Meetjesland. Door de fusies van 1 januari 2019 is de hulpverleningszone Centrum gegroeid met de drie gemeenten Nevele, Zomergem, Waarschoot.

De enige politiezone die onderverdeeld is in twee hulpverleningszones is Hamme-Waasmunster. Waasmunster behoort tot de hulpverleningszone Waasland en Hamme tot hulpverleningszone Oost.

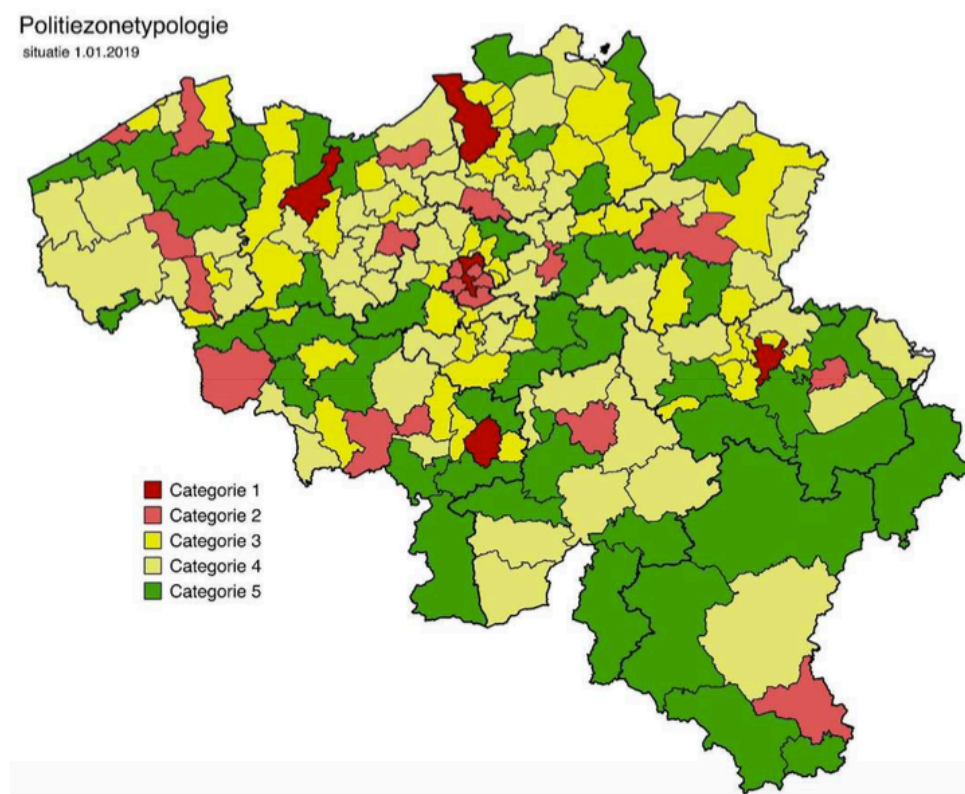
6.2 Morfologie Oost-Vlaamse politiezones

6.2.1 Politiezonetypologie

De provincie Oost-Vlaanderen telt 27 politiezones, waarvan acht ééngemeentezones en negentien meergemeentezones. De politiezones kunnen verder onderverdeeld worden volgens politiezonetypologie. De politiezonetypologie duidt de verstedelijkingsgraad aan, gebaseerd op de gemeentetypologie en het bevolkingsaantal van de politiezone. Hoe lager de categorie is, des te hoger is de verstedelijkingsgraad. Bijvoorbeeld: categorie 1 kent een hogere verstedelijkingsgraad dan categorie 2.

- Categorie 1: een (Gent)
- Categorie 2: twee (Sint-Niklaas en Aalst)
- Categorie 3: zeven (Regio Rhode & Schelde, Vlaamse Ardennen, Ronse, Lokeren, Dendermonde, Deinze-Zulte-Lievegem, Lebbeke-Buggenhout)
- Categorie 4: elf (Schelde-Leie, Geraardsbergen-Lierde, Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem, Kruibeke-Temse, Hamme-Waasmunster, Berlare-Zele, Wetteren-Laarne-Wichelen, Denderleeuw-Haaltert, Erpe-Mere-Lede, Ninove, Waasland-Noord)
- Categorie 5: zes (Regio Puyenbroeck, Meetjesland Centrum, Assenede-Evergem, Aalter, Maldegem, Brakel)

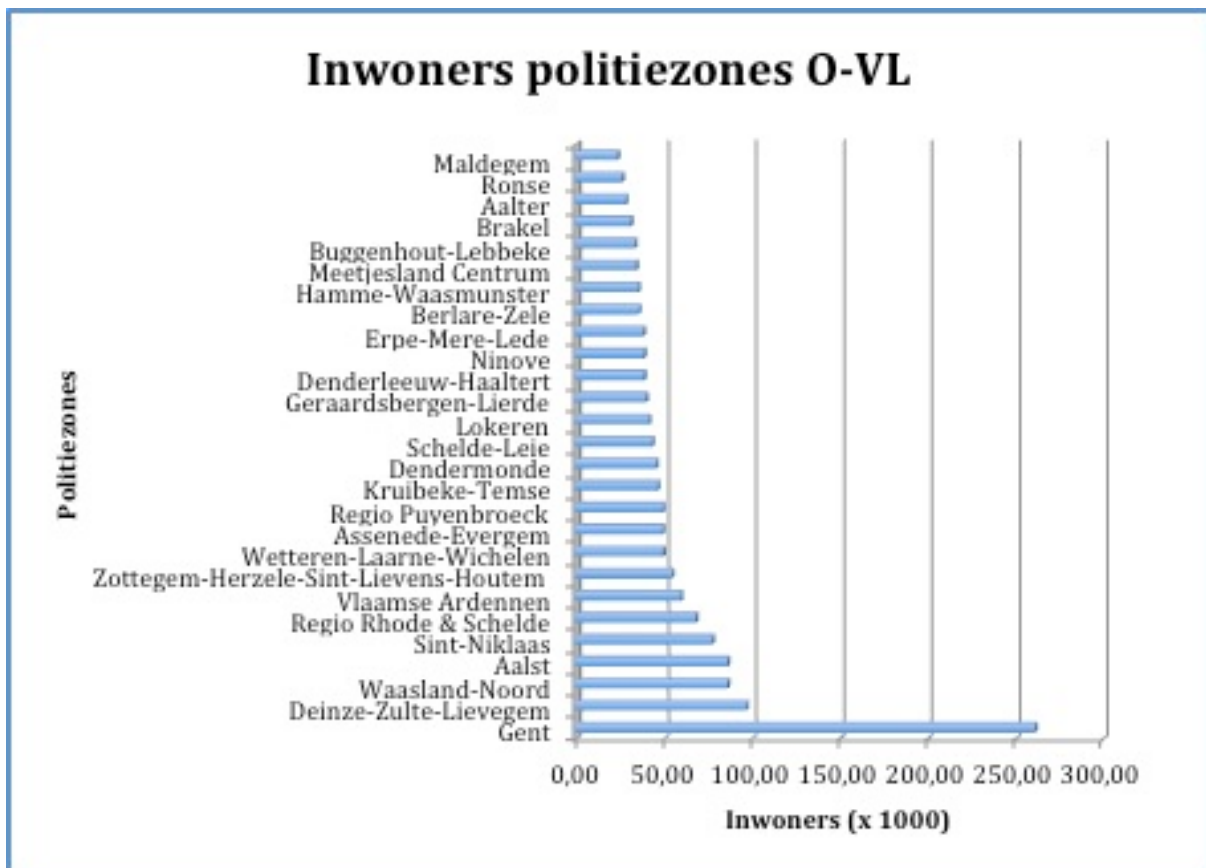
Categorie 4 en categorie 5 worden getypeerd als landelijke politiezones en 17 van de 27 politiezones kunnen of 63 procent kan getypeerd worden als een landelijke politiezone. De provinciehoofdstad Gent is het meest verstedelijkte gebied. De overige meer verstedelijkte politiezones zijn Sint-Niklaas, Aalst, Lokeren, Lebbeke-Buggenhout, Dendermonde en de politiezones gelegen aan de grens met de provincie West-Vlaanderen.



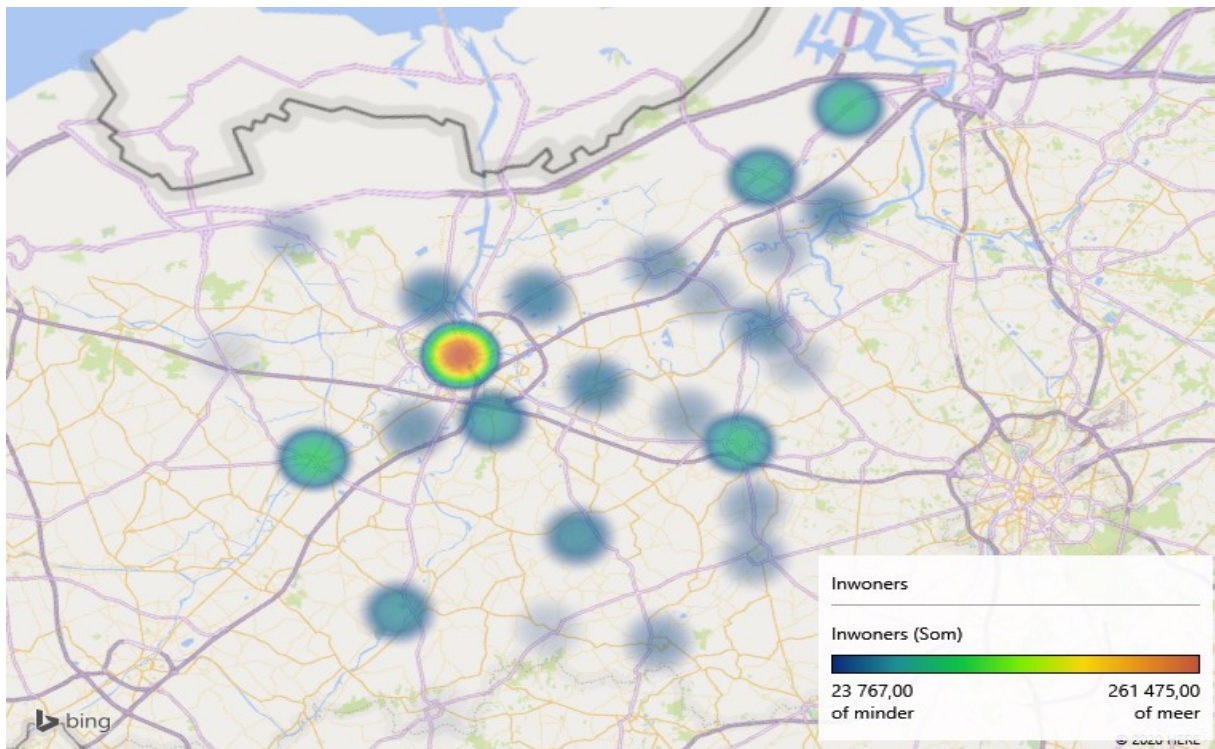
Figuur 13: politiezonetypologie België

6.2.2 De politiezones en hun inwonersaantal, oppervlakte en bevolkingsdichtheid

De politiezones worden met elkaar vergeleken op basis van inwonersaantal, oppervlakte en bevolkingsdichtheid.

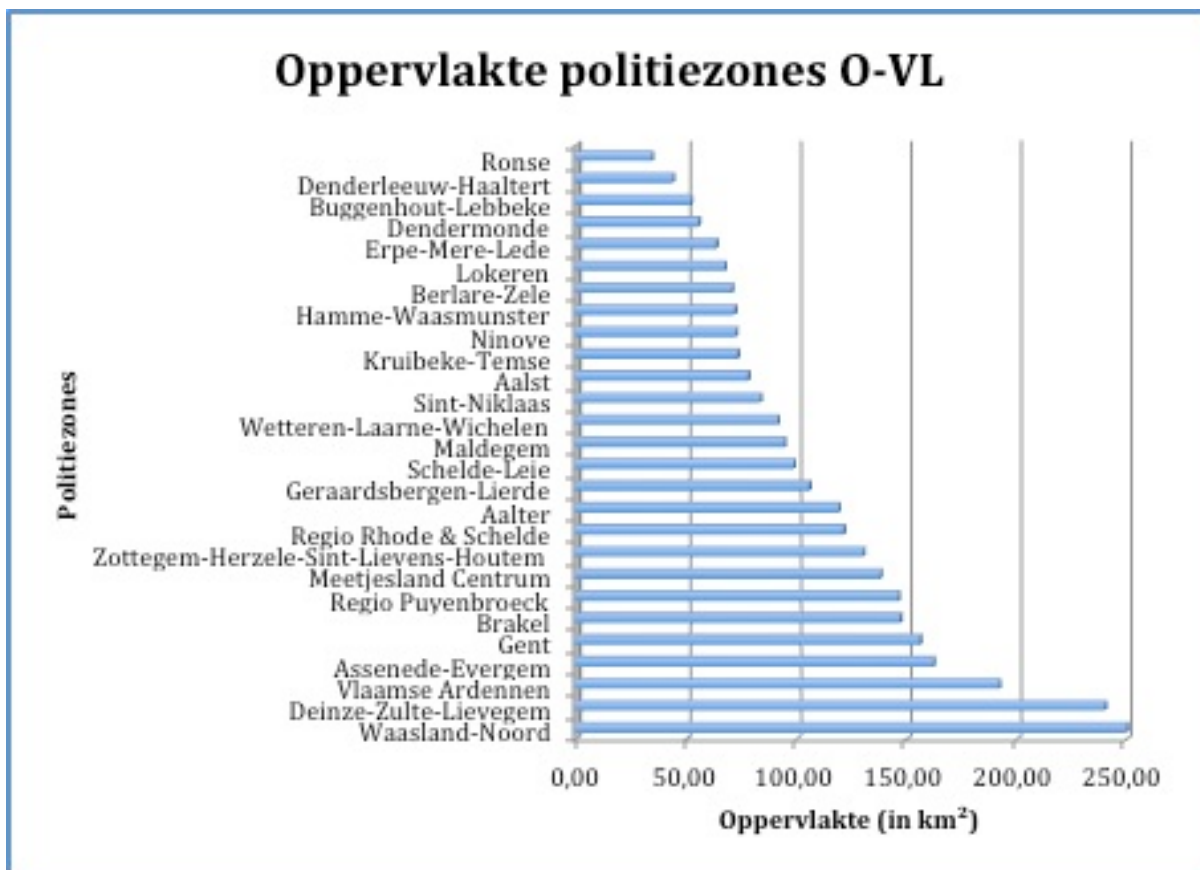


Figuur 14: grafiek - aantal inwoners politiezones Oost-Vlaanderen

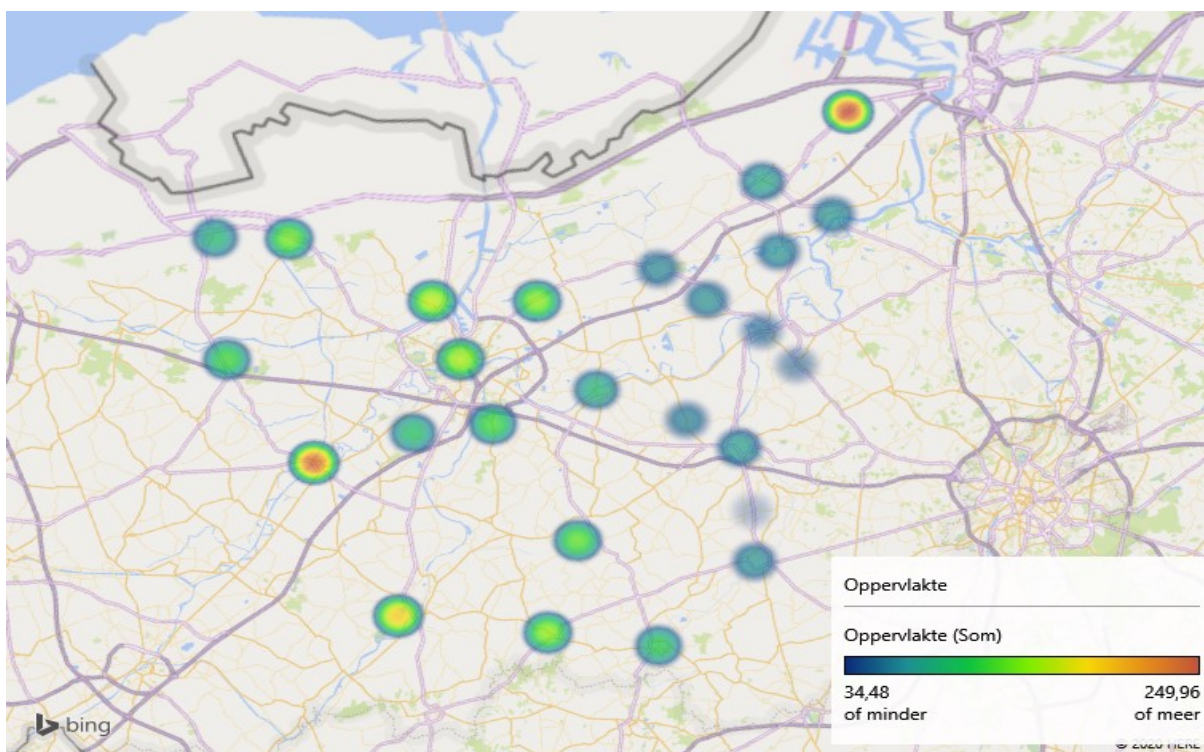


Figuur 15: heat map – aantal inwoners politiezones Oost-Vlaanderen

De politiezone Gent heeft met voorsprong het grootste inwonersaantal per politiezone, namelijk 261.475 inwoners. De top 5 wordt verder aangevuld door Deinze-Zulte-Lievegem (97.149), Waasland-Noord (86.433), Aalst (86.338) en Sint-Niklaas (77.640). De politiezones met het minste aantal inwoners zijn Maldegem (23.767), Ronse (26.457), Aalter (28.563), Brakel (31.323) en Buggenhout-Lebbeke (33.819).

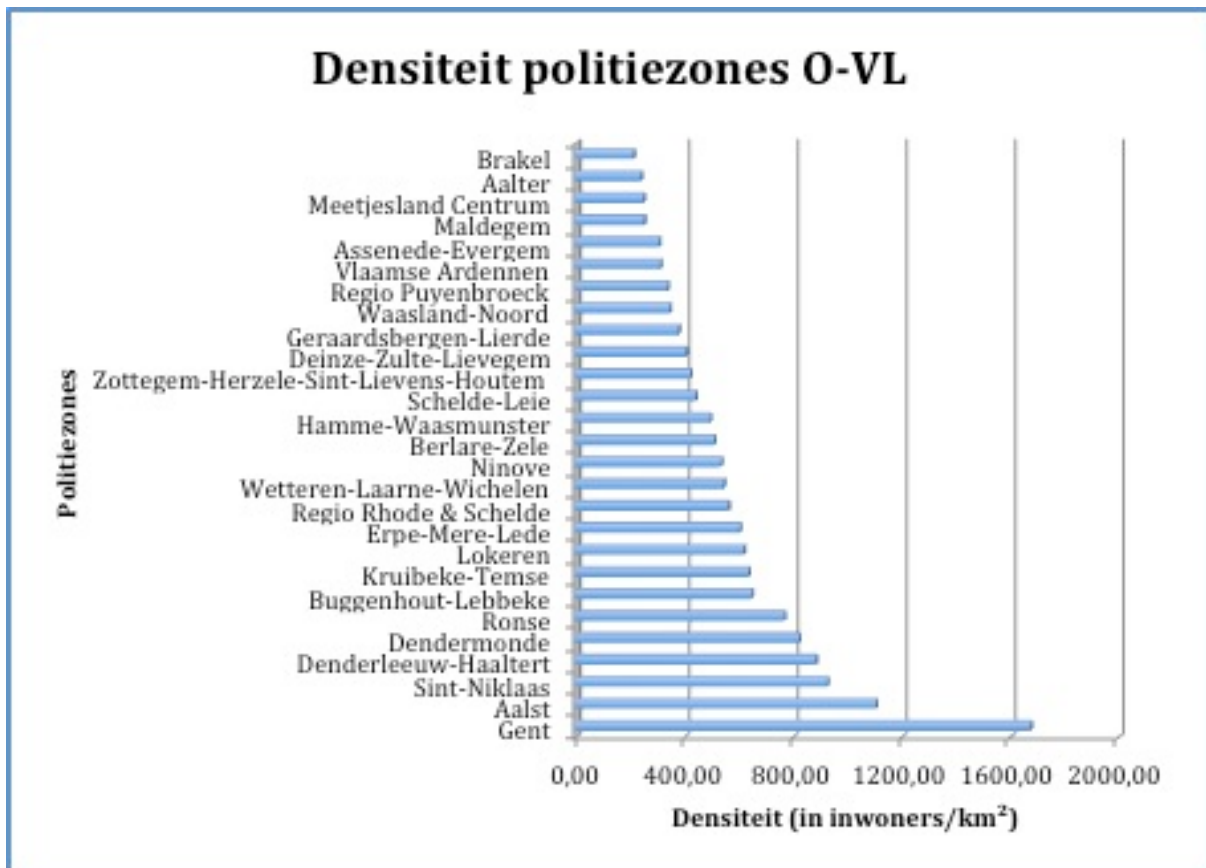


Figuur 16: grafiek – oppervlakte politiezones Oost-Vlaanderen



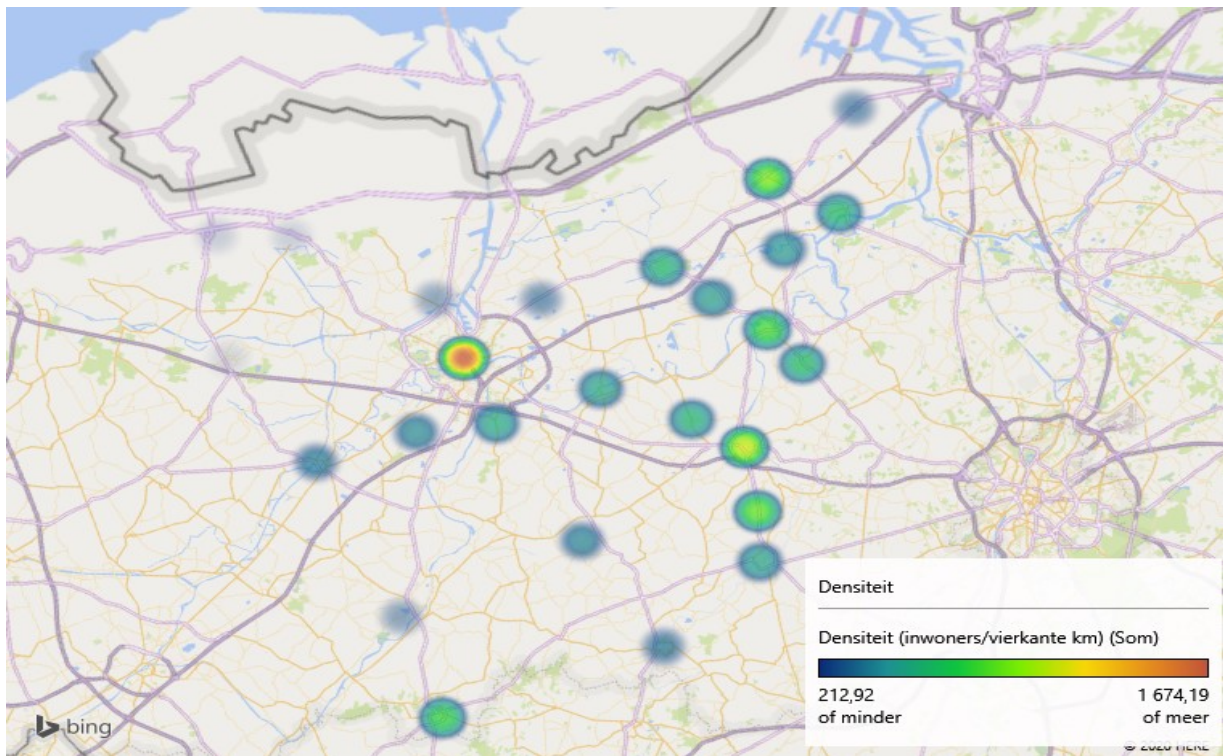
Figuur 17: heat map – oppervlakte politiezones Oost-Vlaanderen

De politiezone met de grootste oppervlakte is Waasland-Noord (249,96 km²). De top 5 wordt aangevuld door Deinze-Zulte-Lievegem (240,11 km²), Vlaamse Ardennen (192 km²), Assenede-Evergem (162,26 km²) en Gent (156,18 km²). De politiezone met de kleinste oppervlakte is Ronse (34,48 km²) daarna Denderleeuw-Haaltert (44,07 km²), Buggenhout-Lebbeke (52,17 km²), Dendermonde (55,67 km²) en Erpe-Mere-Lede (63,72 km²).



Figuur 18: grafiek – densiteit politiezones Oost-Vlaanderen

De politiezone met de grootste bevolkingsdichtheid is Gent met 1674,19 inwoners/km². De top 5 wordt verder aangevuld door Aalst (1105,20), Sint-Niklaas (926,49), Denderleeuw-Haaltert (883,14) en Dendermonde (821,99). De politiezone met de laagste bevolkingsdichtheid is Brakel (212,92) aangevuld door Aalter (239,64), Meetjesland Centrum (248,37), Maldegem (251,13) en Assenede-Evergem (306,17).



Figuur 19: heat map – densiteit politiezones Oost-Vlaanderen

6.3 Capaciteit Oost-Vlaamse politiezones

6.3.1 Personeel

De personele capaciteit van de politiezones kan besproken worden vanuit drie invalshoeken, te weten het organiek kader, het feitelijk kader en de capaciteit. Het organiek kader betreft het personeelskader dat bepaald werd door een politiecollege of de politieraad. Het organiek kader kan verschillen van het feitelijk kader. Het feitelijk kader geeft het aantal 'koppen', contracten of personen weer, ongeacht hun arbeidstijd of contract (voltijdse of deeltijdse betrekking). Dit heeft als gevolg dat een persoon die halftijds werkt als volwaardig personeelslid wordt opgenomen in de statistieken. Een personeelslid dat gedetacheerd wordt in een politiezone zonder een contract te hebben met de desbetreffende politiezone, wordt tevens meegeteld als personeelslid. Het feitelijk kader kan groter, kleiner of gelijk zijn aan het organiek kader.

Een derde manier om personeelscapaciteit weer te geven is capaciteit. Capaciteit is gerelateerd aan de voltijds equivalent gepresteerde capaciteit en beter bekend onder

de afkorting fte (full-time equivalent). Capaciteit houdt dus rekening met de arbeidsregimes van personeelsleden. Bijvoorbeeld: een personeelslid dat 4/5 werkt, zal in de statistiek geteld worden als 0,8 fte. Hierdoor kan de capaciteit niet het feitelijk kader overschrijden.

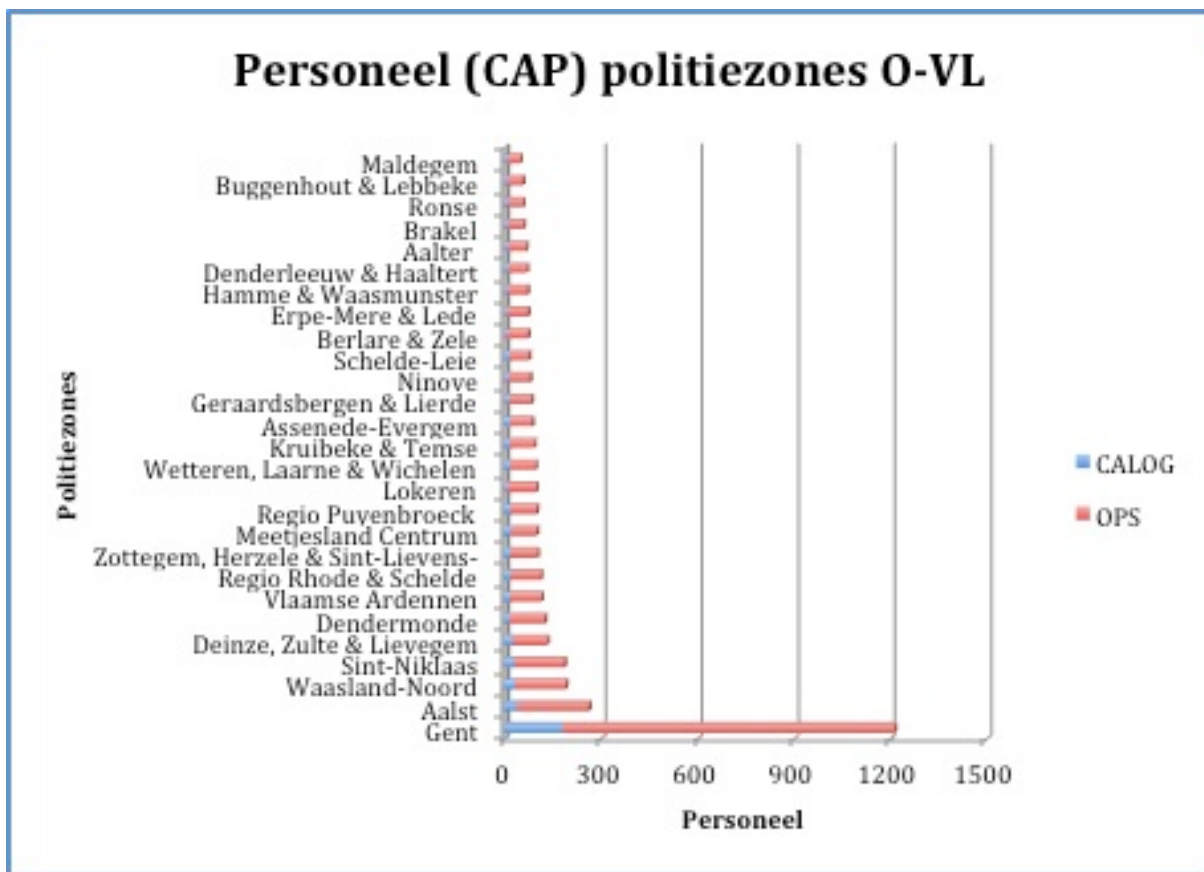
In onderstaande tabel wordt het personeel van de Oost-Vlaamse politiezones weergegeven op basis van het operationeel kader (OPS), het administratief kader (CALOG) en het totaal van het operationeel en administratief kader. Elk kader is onderverdeeld in organiek kader (OK), feitelijk kader (FK) en capaciteit (CAP).

Politiezone	OPS			CALOG			TOTAAL		
	OK	FK	CAP	OK	FK	CAP	OK	FK	CAP
Gent	1178	1086	1035	244	195	180,1	1.422	1281	1215,1
Regio Puyenbroeck	90	82	80	4	22	21,2	94	104	101,2
Meetjesland Centrum	88	81	80,2	18	24	21,2	106	105	101,4
Regio Rhode & Schelde	107	99	94,2	21	22	20,6	128	121	114,8
Schelde-Leie	78	63	60,6	16	16	15,8	94	79	76,4
Assenede-Evergem	86	77	69,5	21	20	17,6	107	97	87,1
Aalter	56	56	56	15	13	12,8	71	69	68,8
Maldegem	47	41	40	11	15	10,9	58	56	50,9
Vlaamse Ardennen	110	100	98,5	23	22	18,3	133	122	116,8
Brakel	52	50	50	8	13	10,9	60	63	60,9
Ronse	62	58	48,6	12	12	10,7	74	70	59,3
Geraardsbergen & Lierde	80	76	70,2	18	16	14,7	98	92	84,9
Zottegem, Herzele & Sint-Lievens-Houtem	96	91	86,2	23	20	18,4	119	111	104,6
Sint-Niklaas	201	176	157,6	45	35	30,7	246	211	188,3

Kruibeke	&	94	85	78	17	20	16,2	111	105	94,2
Temse										
Lokeren		96	95	89,8	12	15	10,7	108	110	100,5
Hamme	&	68	66	62,6	8	11	9,4	76	77	72
Waasmunster										
Berlare & Zele		71	72	67,1	3	9	7,8	74	81	74,9
Buggenhout	&	59	52	47,8	8	12	9,8	67	64	57,6
Lebbeke										
Wetteren,		90	81	80,8	24	21	17,6	114	102	98,4
Laarne	&									
Wichelen										
Denderleeuw	&	71	61	58,4	13	15	12,7	84	76	71,1
Haaltert										
Aalst		330	234	223,3	73	43	40,3	403	277	263,6
Erpe-Mere	&	78	66	64,4	13	13	9,9	91	79	74,3
Lede										
Ninove		80	72	69,2	15	13	11,9	95	85	81,1
Dendermonde		116	116	110,2	20	20	16	136	136	126,2
Waasland-		175	163	156,6	46	45	35,3	221	208	191,9
Noord										
Deinze, Zulte	&	158	124	108,6	38	35	26,2	196	159	134,8
Lievegem										

Tabel 3: personeel politiezones Oost-Vlaanderen

In de masterproef wordt de personeelscapaciteit beschreven aan de hand van capaciteit. Het voordeel hiervan is dat politiezones kunnen worden vergeleken op basis van hun theoretisch volwaardige capaciteit. In de praktijk wordt de theoretische capaciteit beïnvloed door onder meer ziekteverzuim en arbeidsongevallen.



Figuur 20: grafiek – personeel politiezones Oost-Vlaanderen

Numeriek gezien heeft Gent met 1215,1 fte's het hoogste personeelsaantal. De lijst wordt verder aangevuld door Aalst (263,6), Waasland-Noord (191,9), Sint-Niklaas (188,3), Deinze-Zulte-Lievegem (134,8). De kleinste politiezone in termen van absolute personeelscapaciteit is Maldegem met 50,9 fte's. De top 5 wordt verder aangevuld door Buggenhout-Lebbeke (57,6), Ronse (59,3), Brakel (60,9), Aalter (68,8).

Verskillende academici en beleidsmedewerkers hebben gesignaleerd dat politiezones personele capaciteitsproblemen hebben. Een vergelijking tussen het organiek kader en de capaciteit toont het personeelsdeficit aan. De politiezones Regio Puyenbroeck, Berlare-Zele en Brakel zijn de enige politiezones, waarvan het organiek kader gelijk is aan of groter is dan de capaciteit. Een meer genuanceerd beeld ontstaat door een splitsing te maken tussen het operationeel en het CALOG-kader. Daaruit blijkt dat het personeelsdeficit groter is bij het operationeel kader dan bij het CALOG-kader. Het operationeel kader van de politiezone Aalter is de enige dat voldoet aan

het organiek kader. Het gemiddelde personeelsdeficit in het operationeel kader bedraagt 13,86 procent met een maximumtekort van 32,33 procent bij PZ Aalst.

De situatie betreffende het CALOG-kader is positiever dan het operationeel kader. De politiezones Buggenhout-Lebbeke, Brakel, Hamme-Waasmunster, Berlare-Zele, Regio Puyenbroeck en Meetjesland-Centrum hebben een capaciteit die gelijk aan of groter is dan het organiek kader. Het gemiddelde personeelsdeficit bij het administratief en logistiek kader bedraagt 11,61 procent.

De vergelijking tussen het organiek kader en de capaciteit dient met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Uit de Ministeriële Omzendbrief van 3 november 2004 betreffende het bevorderen van de organisatieontwikkeling van de lokale politie met als finaliteit een gemeenschapsgerichte politiezorg, worden politiezones verzocht om hun CALOG-personeel op te drijven tot minimaal 16 procent van het totale personeel. Op basis van deze regel voldoen 18 van de 27 politiezones aan de minimumcapaciteit. In vergelijking met het organieke kader en de capaciteit scoorde politiezone Berlare-Zele positief. Op basis van de minimumregel scoort de politiezone het laagste met 10,41 procent. Een andere beoordelingsregel geeft dus een andere uitkomst.

Het numeriek aantal burger- en politiepersoneelsleden is een indicatieve weergave van de personele politiecapaciteit. Een relatieve vergelijking maakt het mogelijk om de personele politiecapaciteit van de 27 politiezones beter met elkaar te vergelijken. De verhouding van de numerieke capaciteit tot het aantal inwoners in een geografisch gebied is een maatstaf die vaak wordt gebruikt in comparatief onderzoek inzake politiebestedingen. De relatieve maatstaf weerspiegelt hoeveel politiepersoneel de dienstverlening kan uitoefenen op een bevolking van een bepaald aantal inwoners. Logischerwijs zullen meer verstedelijkte politiezones, gezien hun hogere inwonersaantal, een hogere politiedensiteit hebben dan landelijke gebieden. De gemiddelde capaciteit bij Oost-Vlaamse politiezones, waarbij capaciteit wordt berekend in fte's, is 220,87 personeelsleden (operationeel en CALOG-kader) per 100.000 inwoners. Dit aantal per 100.000 inwoners dient verhoudingsgewijs geïnterpreteerd, aangezien veel Oost-Vlaamse politiezones geen inwonersaantal hebben van 100.000 inwoners.

Politiezone Gent als provinciehoofdstad is koploper met een politiedensiteit van 464,70 per 100.000 inwoners. De lijst van koplopers wordt aangevuld door Aalst (305,31), Meetjesland-Centrum (295,28), Dendermonde (275,79) en Sint-Niklaas (242,53). Daarentegen staat politiezone Deinze-Zulte-Lievegem laatste in de ranking met een politiedensiteit van 158,51 politiefunctionarissen per 100.000 inwoners. Andere Oost-Vlaamse politiezones met een lage politiedensiteit zijn Regio Rhode & Schelde (168,22), Buggenhout-Lebbeke (170,32), Assenede-Evergem (175, 33) en Schelde-Leie (175,58).

Een andere vergelijking is de verhouding van het politiepersoneel tot de oppervlakte van het werkgebied. Deze maatstaf geeft een beeld van het aantal politieambtenaren dat de dienstverlening dient uit te oefenen op een vooraf bepaald en gestandaardiseerd werkgebied. Ook hier zullen meer verstedelijkte gebieden, gezien de uitgebreide oppervlakten van landelijke gebieden, een hogere politiedensiteit hebben dan landelijke gebieden.

Politiezone Gent is wederom koploper met een politiedensiteit van 7,78 personeelsleden (operationeel en CALOG-kader) per vierkante kilometer. Net zoals bij de maatstaf van de politiedensiteit naar personeel, wordt de lijst aangevuld door Aalst (3,37), Dendermonde (2,26) en Sint-Niklaas (2,25). Een verschil met bovenstaande top 5 is dat de vijfde plaats voor politiezone Ronse (2,24) is in plaats van Meetjesland-Centrum. Van de politiezones met de laagste politiedensiteit blijven enkel Deinze-Zulte-Lievegem (0,56) en Assenede-Evergem (0,54) over. De politiezone met de laagste politiedensiteit is Brakel met 0,41 personeelsleden per vierkante kilometer. De politiezones die de top 5 aanvullen zijn Maldegem (0,54) en Aalter (0,58).

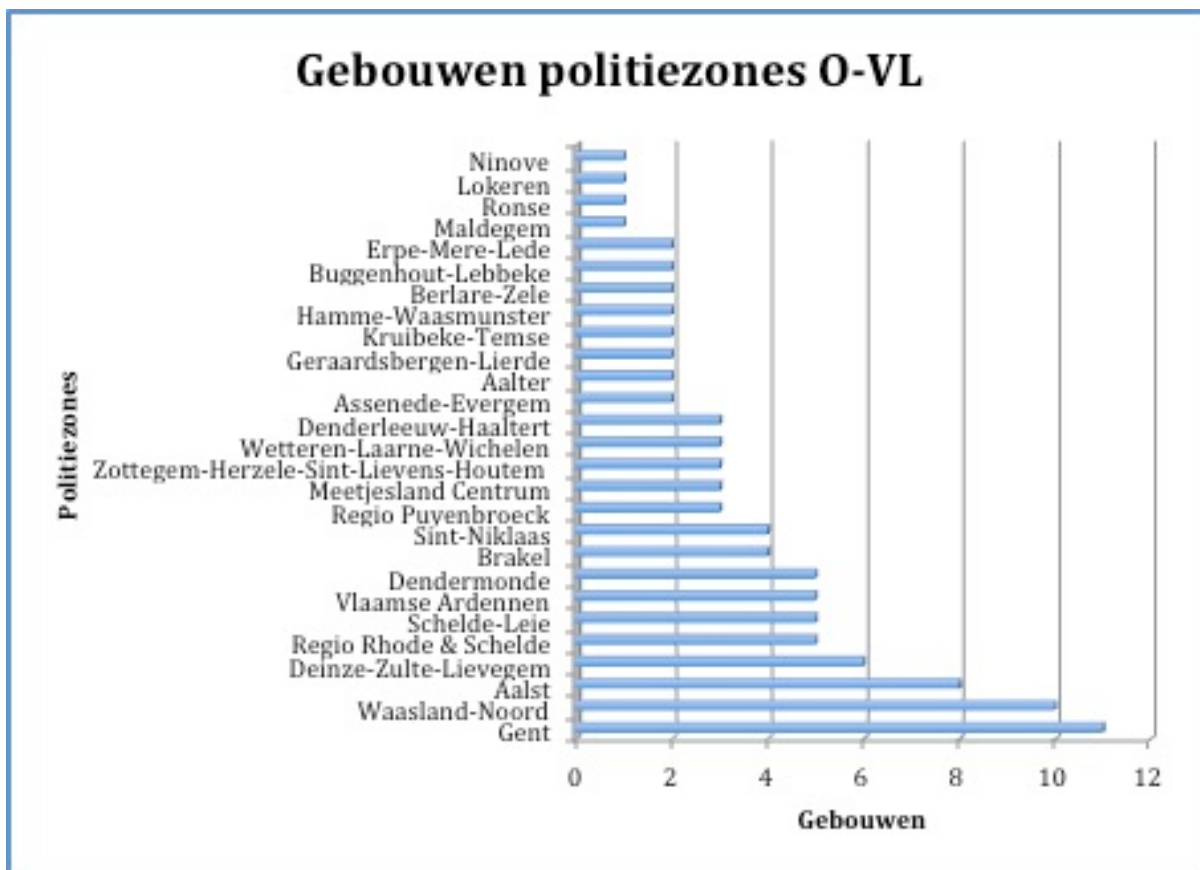
6.3.2 Infrastructuur

De infrastructurele capaciteit van de politiezones wordt in dit onderzoek geoperationaliseerd als het aantal gebouwen dat toegankelijk is voor burgers en waarover een zone beschikt. De politieposten werden geïnventariseerd met behulp van de websites van de lokale politiezones. Elk politiehuis gelinkt aan een uniek adres

wordt bestempeld als één gebouw. Hieronder staat een overzicht van de infrastructurele capaciteit per politiezone.

Politiezone	Aantal gebouwen
Gent	11
Regio Puyenbroeck	3
Meetjesland Centrum	3
Regio Rhode & Schelde	5
Schelde-Leie	5
Assenede-Evergem	2
Aalter	2
Maldegem	1
Vlaamse Ardennen	5
Brakel	4
Ronse	1
Geraardsbergen-Lierde	2
Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem	3
Sint-Niklaas	4
Kruibeke-Temse	2
Lokeren	1
Hamme-Waasmunster	2
Berlare-Zele	2
Buggenhout-Lebbeke	2
Wetteren-Laarne-Wichelen	3
Denderleeuw-Haaltert	3
Aalst	8
Erpe-Mere-Lede	2
Ninove	1
Dendermonde	5
Wasland-Noord	10
Deinze-Zulte-Lievegem	6

Tabel 4: politieposten politiezones Oost-Vlaanderen



Figuur 21: politieposten politiezones Oost-Vlaanderen

Het aantal gebouwen per politiezone varieert tussen één en elf. Politiezone Gent is de koploper met 11 gebouwen, gevolgd door Waasland-Noord (10), Aalst (8), Deinze-Zulte-Lievegem (6) en Regio Rhode & Schelde (5). Politiezones met het laagste aantal gebouwen zijn Ninove (1), Lokeren (1), Ronse (1), Maldegem (1) en Erpe-Mere-Lede (2). Zoals hierboven is geschetst, bestaan er grote verschillen in aantallen politiegebouwen. Een mogelijke verklaring is het verschil tussen een ééngemeentezone en een meergemeentezone. Uit de grafiek blijkt dat vier van de acht ééngemeentezones het minste aantal gebouwen heeft.

Een andere verklaring is de grootte van het werkgebied of de personeelscapaciteit. Uit de grafiek kan worden afgeleid dat grotere politiezones over het algemeen meer gebouwen hebben. Vanuit verschillende perspectieven, zoals snelle aanrijtijden, klinkt dit weliswaar logisch, maar deze verklaringen zijn geen vaststaande gegevens. Een klein aantal politiegebouwen kan een bewuste, beleidsmatige keuze zijn. De politiezone Lokeren is een middenmoter op het vlak van personeel en werkingsgebied. Lokeren heeft beleidsmatig gekozen voor één politiehuis met als

doelstelling één centraal aanspreekpunt voor de burger, ter bevordering van de efficiëntie van de politiezorg en voornamelijk de communicatie. Een centrale of decentrale aanpak speelt niet alleen op het niveau van het politiebestedel, maar ook op het niveau van de politiezone zelf.

De politiezones hebben diverse initiatieven genomen om samen te werken en infrastructuur te delen. Zo heeft de politiezone Ninove in samenwerking met politiezone Denderleeuw-Haaltert een protocol opgesteld om de infrastructuur van de schietstand te delen. De politiezone Gent heeft diverse protocollen opgesteld met andere politiezones voor het delen van de cellen inzake gerechtelijke aanhoudingen.

Momenteel analyseren enkele politiezones de opties om een nieuw politiegebouw te realiseren. Gezien de precaire financiële situatie van gemeenten en politiezones ligt het voor de hand dat zij een efficiëntieoefening zullen uitvoeren.

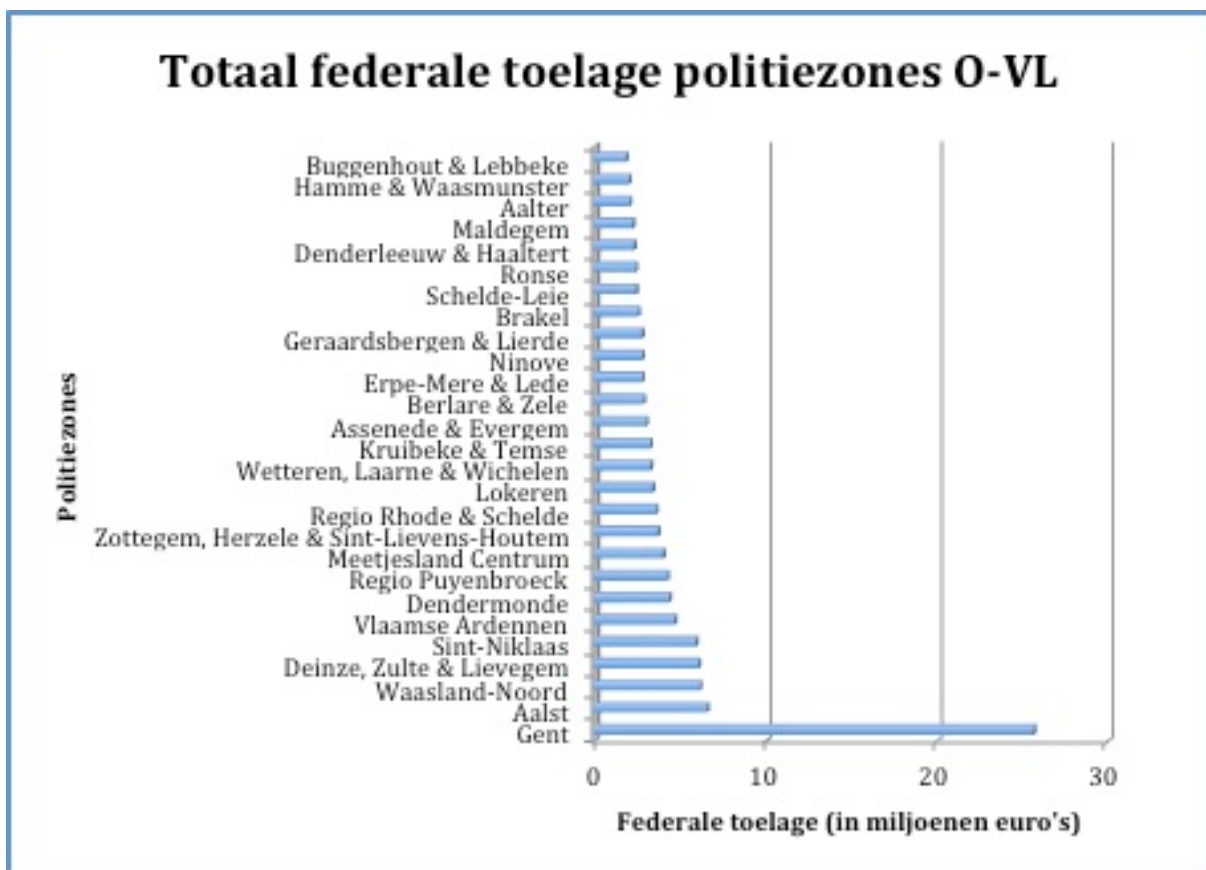
6.3.3 Financiën

De financiering van de politie bestaat uit federale en lokale dotaties. In het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw werd de K.U.L.-norm ontwikkeld door onderzoekers van de K.U.L. Aan de hand van een statistische analyse werd een resem omgevingsfactoren gelinkt aan de inzet van politieambtenaren. De intentie van de norm was de theoretische capaciteit per gemeente te bepalen. Op basis van de K.U.L.-norm wordt de federale basistoelage berekend. Deze federale basistoelage wordt aangevuld met andere federale toelagen die de totale federale toelage vormt. Daarnaast ontvangt een politiezone lokale dotaties. Hieronder staat het overzicht van de federale en lokale toelagen:

- Federale toelage:
 - Federale basistoelage
 - Toelage uitrusting handhaving openbare orde
 - Bijkomende federale toelage
 - Federale toelage Salduz
 - Federale sociale toelage
 - (Correctie) Indexering

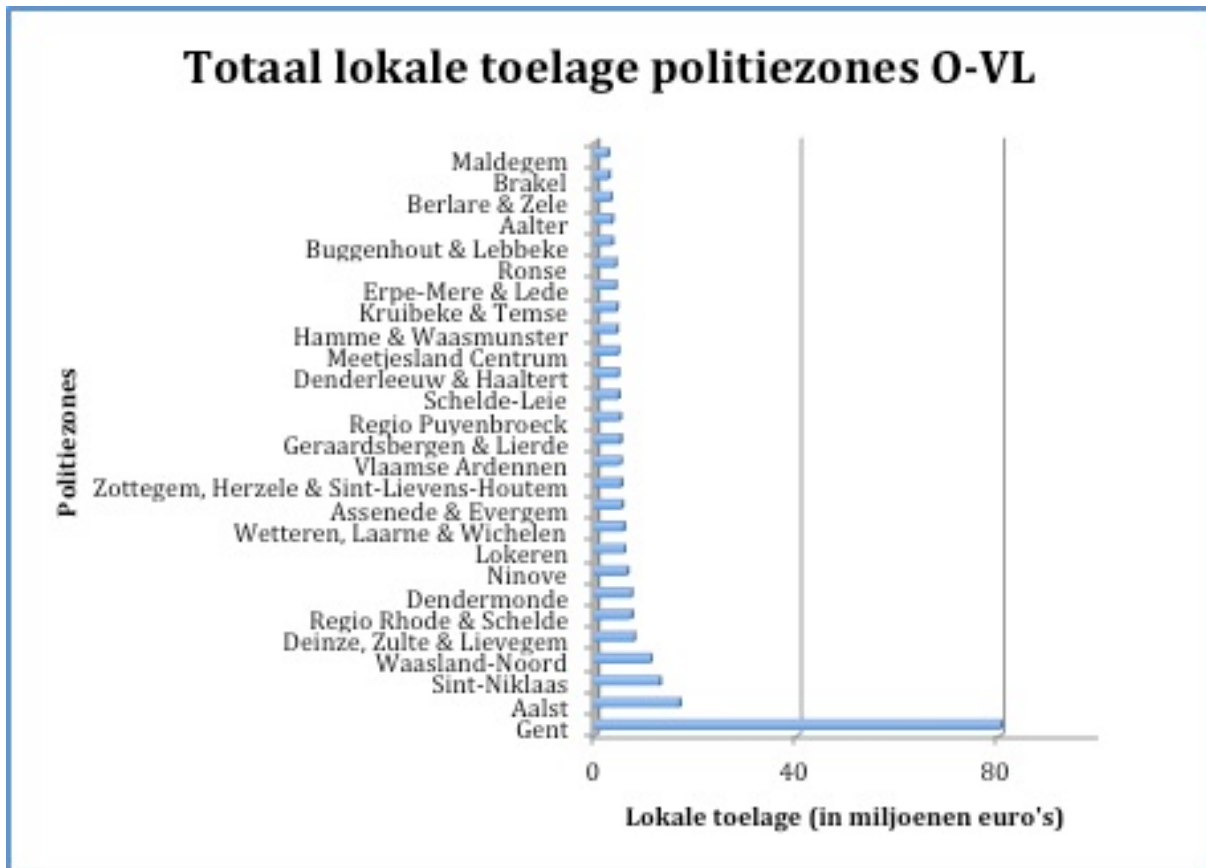
- Verkeersveiligheidsfonds
- NAVAP-subsidie
- Andere subsidies ter stimulering van bepaalde initiatieven
- Lokale toelage:
 - Werkingstoelage
 - Investeringsdotatie of andere dotatie.

De totale federale dotatie is de optelsom van de bovenvermelde federale dotaties. De NAVAP-subsidie, een financiële tegemoetkoming ter financiering van het systeem van non-activiteit voor operationele personeelsleden voor 2014, en andere subsidies ter stimulering van bepaalde initiatieven worden niet opgenomen in de optelsom. De reden hiervoor is dat beide financieringsbronnen aangevraagd dienen te worden en dus geen automatisch verworven financiering zijn. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de som van de federale financiering.



Figuur 22: federale toelage politiezones Oost-Vlaanderen

De totale lokale dotatie is de optelsom van de werkingstoelage, eventueel aangevuld met een investeringstoelage of andere toelage. Een investeringstoelage kan toegekend worden om bijvoorbeeld een nieuw politiehuis te bouwen. Hieronder staat een overzicht van de totale som van de lokale toelagen.

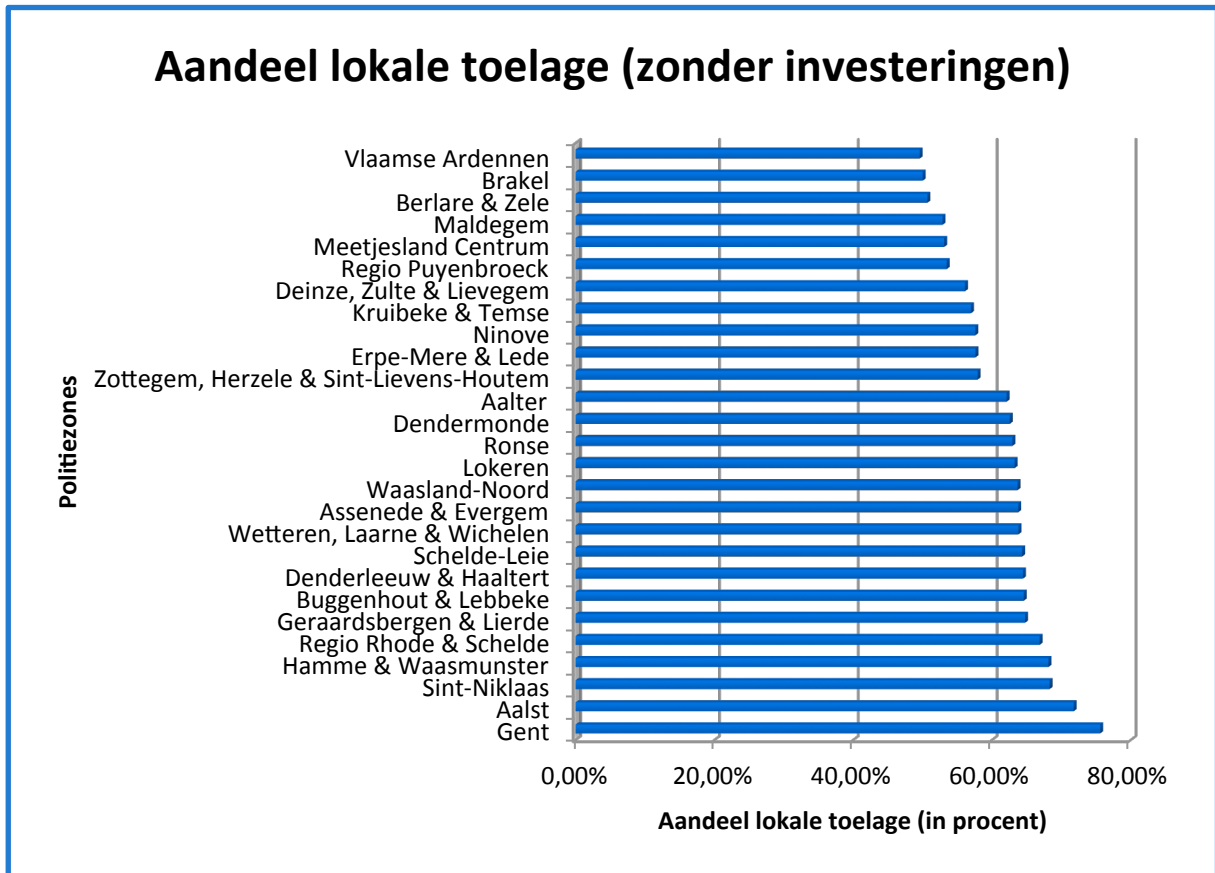


Figuur 23: lokale toelage politiezones Oost-Vlaanderen

De VVSG beargumenteert dat politiezones het grootste aandeel van hun financiering ontvangen van lokale besturen: gemiddeld 61 procent van de totale financiering is afkomstig van de gemeenten. Uit dit onderzoek is een gelijkaardig percentage gebleken, met name 61,01 procent (zonder investeringsdotaties) en 62,18 procent (met investeringsdotaties). Dit impliceert een gemiddelde, lokale investeringstoelage van 1,17 procent op de totale toelage.

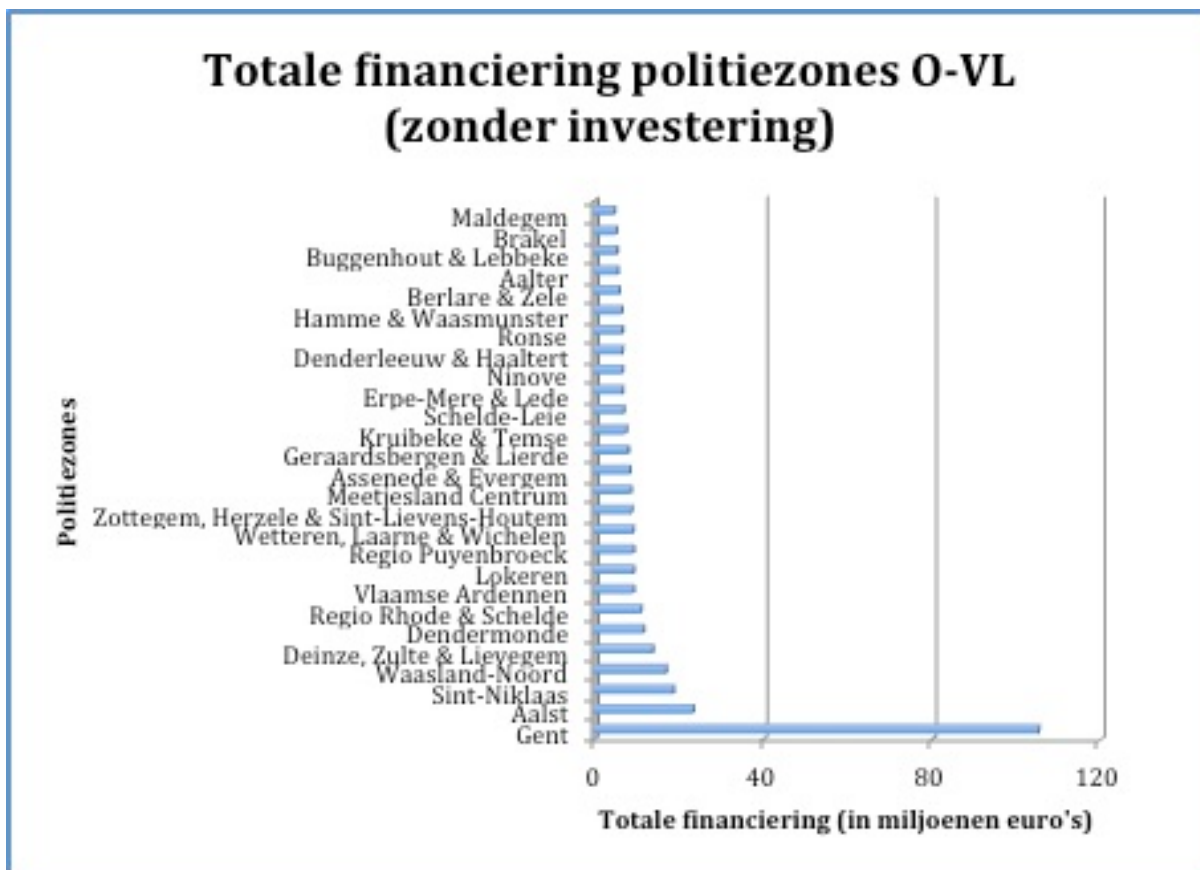
Tussen de zones bestaat een groot verschil. De VVSG heeft geconstateerd dat lokale besturen die behoren tot verstedelijkte politiezones verhoudingsgewijs meer moeten bijdragen dan landelijke politiezones: bij verstedelijkte gebieden is dit gemiddeld 69 procent en bij landelijke gebieden 50 procent. De scheefgetrokken financiering kan

historisch verklaard worden, doordat landelijke zones in het verleden vooral gebruikmaakten van de steun van de rijkswacht en weinig investeerden in hun eigen landelijke politie.



Figuur 24: aandeel lokale toelage op 100 procent politiezones Oost-Vlaanderen

De totale financieringssom van een politiezone is de som van de federale en lokale financiering. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de totale financiering per politiezone.



Figuur 25: totale financiering politiezones Oost-Vlaanderen

Politiezone Gent heeft het grootste financiële werkingsvermogen met een bedrag van € 105 miljoen. De top 5 wordt verder aangevuld door Aalst (€ 23,4 miljoen), Sint-Niklaas (€ 18,7 miljoen), Waasland-Noord (€ 17 miljoen) en Deinze-Zulte-Lievegem (€ 13,9 miljoen). De politiezones met het kleinste financiële werkingsvermogen zijn Maldegem (€ 4,7 miljoen), Brakel (€ 5,1 miljoen), Buggenhout-Lebbeke (€ 5,3 miljoen), Aalter (€ 5,5 miljoen) en Berlare-Zele (€ 5,9 miljoen). Het gemiddeld vermogen bedraagt € 12,8 miljoen en de mediaan is € 8,4 miljoen.

6.3.4 Impact van COVID-19-crisis op capaciteit

De COVID-19 crisis heeft een impact op de operaties en financiën van de politiezones. De korpschefs van politiezones Waasland-Noord, Vlaamse Ardennen, Hamme-Waasmunster en de politieregisseur van politiezone Aalst bemerken en voorspellen een grote operationele en een beperkte financiële impact.

Op operationeel vlak constateren genoemde actoren een lagere personeelsbezetting door een toenemend ziekteverzuim. Daarnaast krijgt men door federaal opgelegde maatregelen nieuwe taken toebedeeld. De politiezone Waasland-Noord dient vier grensposten met de Nederlandse grens te bewaken. Het toenemende coronatakenpakket kan invloed hebben op de reguliere werking en taken zoals vermeld door de korpschef van de politiezone Vlaamse Ardennen. De politiesecretaris van politiezone Aalst bevestigt dat alle diensten behalve interventie in 12-uren-shiften worden geplaatst en functioneren als corona-ploegen. Voor alle administratieve diensten is thuiswerk de regel. Al deze zaken veroorzaken een toenemende werkdruk.

De politiezones geven aan dat het te vroeg is om een inschatting te maken omtrent de financiële impact van de COVID-19-crisis. Momenteel is er een beperkte toename van de kosten vanwege de aankoop van hygiënische beschermingsmiddelen. Gelet op de beperkte financiële impact verwachten de korpschefs en de politiesecretaris dat een aanpassing van de begroting niet noodzakelijk zal zijn.

6.3.5 Netwerk

6.3.5.1 Huidige samenwerkingsverbanden vanuit kwalitatief standpunt

De interzonale samenwerking, zoals voorzien in Omzendbrief PLP 27, is de meest voorkomende vorm van samenwerking. De politiezones in Oost-Vlaanderen werken bijna uitsluitend op basis van interzonale samenwerking. Deze is vertaald in protocolakkoorden, convenanten en samenwerkingsovereenkomsten. Cools en anderen beargumenteren in hun grootschalige studie dat Oost-Vlaamse politiezones voornamelijk samenwerken uit noodzaak, met name vanwege de beperkte capaciteit, of om middelen te bundelen indien opportuniteiten zich voordoen (Cools et al., 2018).

De samenwerkingsverbanden spitsen zich toe op operationeel gebied (gerelateerd aan de basispolitiezorg en frontoffice) en niet-operationeel gebied (backoffice). Enkele voorbeelden van samenwerkingsverbanden op operationeel niveau zijn laterale bijstand slachtofferbejegening, laterale bijstand interventie, gedeelde interventieploegen op zondag, gedeelde Officier Bestuurlijke Politie (hierna: OBP),

gedeelde Officier Gerechtelijke Politie (hierna: OGP), uitvoering van TAM-verhoren, delen van lokale, speciale eenheden en delen van drugshond. Voorbeelden van samenwerking op het niet-operationele vlak zijn het delen van cellen voor bestuurlijke of gerechtelijk aanhouding, delen van schietstanden, delen van consulenten inzake GDPR, software Eureka en de samenwerking tussen ICT'ers.

Enkele samenwerkingsverbanden zijn opgericht kort na de politiehervorming in de periode 2002-2003. Dit kan verklaard worden uit de nood om samen te werken om te kunnen voldoen aan de basispolitiezorg. Deze nood werd uitgedrukt tijdens het tegensprekelijk debat van 2002. In de laatste jaren is er ook een tendens om weer intensiever samen te werken.

6.3.5.2 Huidige samenwerkingsverbanden vanuit kwantitatief standpunt

In dit onderzoek wordt de intensiteit van de samenwerking tussen politiezones onderzocht, naar het voorbeeld van de regioscreening van lokale besturen. In een eerste fase worden alle formele samenwerkingsverbanden geïventariseerd, die zijn opgenomen onder de sectie 'Samenwerking' in het zonaal veiligheidsplan. Negentien politiezones hebben hun zonale veiligheidsplannen online gepubliceerd. De overige acht zonale veiligheidsplannen zijn (meermaals) opgevraagd per e-mail. De zonale veiligheidsplannen van de politiezones Buggenhout-Lebbeke en Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem werden niet ontvangen en konden dus niet worden opgenomen in het onderzoek. De politiezone Deinze-Zulte-Lievegem vermeldt in het zonaal veiligheidsplan dat de bestaande samenwerkingsprotocollen van de vroegere zones nog geëvalueerd dienden te worden. De politiezone Buggenhout-Lebbeke, Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem en Deinze-Zulte-Lievegem worden niet opgenomen in de hiërarchische clusteranalyse en zullen op basis van de analyse van de resultaten worden toegevoegd aan een fusiezone.

De samenwerkingsverbanden van de 24 politiezones zijn geïventariseerd in een Excelbestand. In totaal zijn 343 samenwerkingsverbanden uit de 24 zonale veiligheidsplannen geïventariseerd. Om de intensiteit van de samenwerking tussen lokale politiezones weer te geven, zijn enkel de samenwerkingsverbanden opgenomen

waarin de lokale politiezones bovenzonaal samenwerken. Op basis van dit criterium zijn uiteindelijk 166 van de 343 samenwerkingsverbanden opgenomen in de matrix. Een vijfde van de samenwerkingsverbanden, in totaal 67, geeft de federale politie als partner aan. De andere samenwerkingsverbanden, in totaal 110, worden gecategoriseerd onder overige. Dit zijn samenwerkingen op het niveau van het gerechtelijk arrondissement, waar de partner geen lokale politiezone is, waar de partner onbekend is, etc. De samenwerkingen met de federale politie en de overige samenwerkingsverbanden, worden niet opgenomen in het onderzoek.

De matrix is een instrument om de intensiteit van de samenwerking tussen politiezones weer te geven. De matrix is opgebouwd uit rijen met cases en kolommen met variabelen. Elke politiezone is een case en een rij in de matrix. Voor elke case zijn 24 variabelen opgenomen, die het aantal samenwerkingsverbanden weergeven dat de betreffende politiezone heeft met de andere politiezones.

Elke celwaarde heeft een kleurschakering gekregen op basis van een driekleurenschaal: groen, geel of rood. De kleurschakering visualiseert de intensiteit van de samenwerking aan en geeft mogelijke clusters weer. Een groene(re) kleur representeert een intense samenwerking en een rode(re) kleur geen of een minieme samenwerking. De gele kleur weerspiegelt de tussenwaarden.

Politiezone	Gent	Regio Denderboeck	Meejisland Centrum	Regio Athoed & Schelde	Scheldeliefde	Assenede-Evergem	Aalter	Maldigem	Vlaamse Ardennen	Brakel	Ronse	Geraardsbergen-Lierde	Sint-Niklaas	Keerberghen-Temse	Lokeren	Haasmeester	Berlare-Zola	Wolven-Lozen-Wichelen	Denderleeuw-Haalbeek	Aalst	Erpe-Mere-Lede	Sinove	Dendermonde	Wassland-Noord
Gent	4	2	2	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Regio Denderboeck	5	7	2	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Meejisland Centrum	3	2	5	2	2	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Regio Athoed & Schelde	3	3	3	4	3	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Scheldeliefde	4	3	3	3	5	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Assenede-Evergem	4	3	5	3	3	5	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aalter	5	4	5	4	4	5	9	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Maldigem	5	3	5	3	3	5	5	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vlaamse Ardennen	2	0	0	0	1	0	0	0	11	5	6	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Brakel	0	0	0	0	0	0	0	0	6	7	7	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ronse	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	10	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geraardsbergen-Lierde	1	0	0	0	0	0	0	0	5	6	5	9	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
Sint-Niklaas	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	6	3	1	0	0	0	0	0	0	0	5
Keerberghen-Temse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	5
Lokeren	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	6	7	3	3	2	1	1	1	1	3	7
Haasmeester	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	8	3	0	0	1	0	0	2	0
Berlare-Zola	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	8	9	8	2	2	2	2	9	2
Wolven-Lozen-Wichelen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	5	5	7	1	2	3	1	6	1
Denderleeuw-Haalbeek	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3	3	3	12	7	6	8	3	3
Aalst	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	6	2	1	0	0
Erpe-Mere-Lede	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	4	2	3	0
Sinove	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	7	3	1	11	1	0
Dendermonde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	4	0	0	0	0	4	0
Wassland-Noord	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0	3

Figuur 26: matrix samenwerkingsverbanden politiezones Oost-Vlaanderen

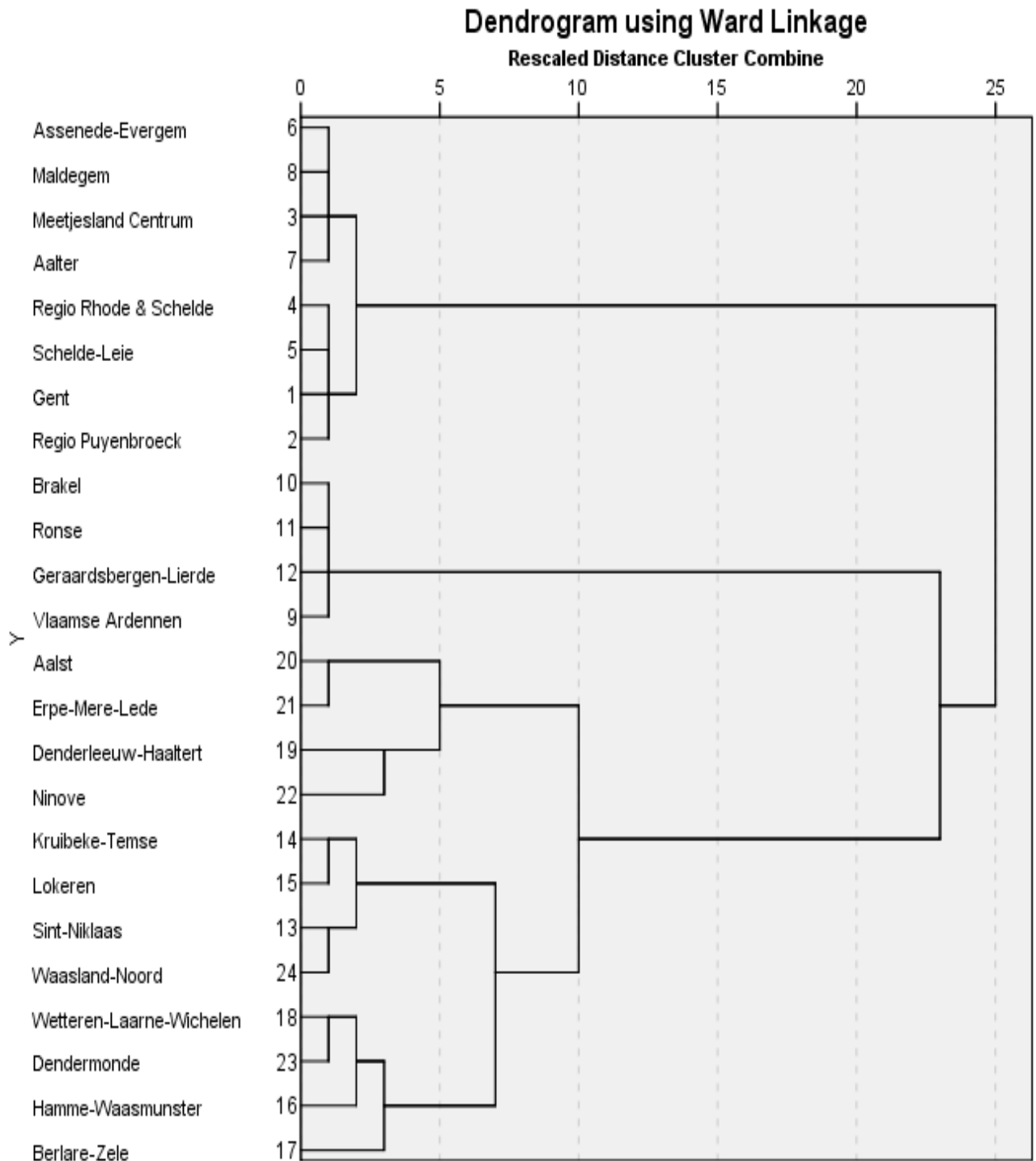
7. Onderzoeksresultaten

In hoofdstuk 7 wordt een hiërarchische clusteranalyse toegepast op de netwerk dimensie. De resultaten worden toegelicht in het kader van de regioscreening van de lokale besturen, de studie van Cools en anderen en de inzichten bekomen uit onderhavige studie. Tot slot wordt het politielandschap hertekend, en de impact op zijn capaciteit weergegeven. Op basis van de hertekening en de nieuwe capaciteit, worden de mogelijke schaafeffecten bedachtzaam geanalyseerd.

7.1 Hiërarchische clusteranalyse

Bovenstaande matrix met 24 rijen (cases) en 24 kolommen (variabelen) is vervolgens ingevoerd in het statistisch programma IBM-SPSS. Dat programma biedt de mogelijkheid een hiërarchische clusteranalyse toe te passen op de gegevens in de matrix. Het statistische doel van de hiërarchische clusteranalyse is de politiezones in te delen in groepen met een zo groot mogelijke overeenkomst binnen de groep en een zo laag mogelijke overeenkomst buiten de groep. De clusters kunnen geïnterpreteerd worden als mogelijke fusiezones.

De clusteranalyse werkt op basis van samenvoegingsmethoden. SPSS biedt een aantal manieren om de onderzoekseenheden of politiezones te koppelen. Pauwels heeft aangegeven dat de methode van Ward wordt beschouwd als de betrouwbaarste methode van samenvoeging (Pauwels, 2012). Deze methode is gebaseerd op de variantieanalyse om een zo laag mogelijke variantie of spreiding in clusters en een zo groot mogelijke variantie of spreiding tussen clusters te bekomen. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van de gekwadraterde Euclidische afstand.



Figuur 27: dendrogram hiërarchische clusteranalyse

De verticale as geeft de politiezones weer en de horizontale as geeft de samenvoegingsafstand weer. Links van het dendrogram bestaat elke politiezone als een op zichzelf staand cluster. Hoe verder in het dendrogram, des te minder streng wordt omgegaan met het criterium dat een politiezone uniek is. Dit betekent dat meerdere politiezones worden samengebracht in een cluster, omdat ze kenmerken

delen. In verdere stappen worden politiezones steeds meer aan elkaar gelinkt en ondergebracht in een cluster. Het proces eindigt op het moment dat alle politiezones worden ondergebracht onder één cluster.

Het gekozen aantal clusters is subjectief. Dit onderzoek is verkennend van aard en daarom worden de verschillende pistes van het dendrogram uitvoerig besproken. De bespreking vindt plaats aan de hand van drie grote clusters, waarvan de grenzen samenvallen met de afdelingen van het gerechtelijk arrondissement. Daarna worden per afdeling of cluster andere mogelijke clusters besproken.

De resultaten van het dendrogram worden onderzocht in het licht van de regioscreening van de lokale besturen en het gerechtelijk en hulpverleningslandschap. Op basis van de analyse worden de politiezones Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem, Buggenhout-Lebbeke en Deinze-Zulte-Lievegem toegevoegd aan een fusiezone.

7.1.1 Oude arrondissementsgrenzen, nieuwe politiegrenzen?

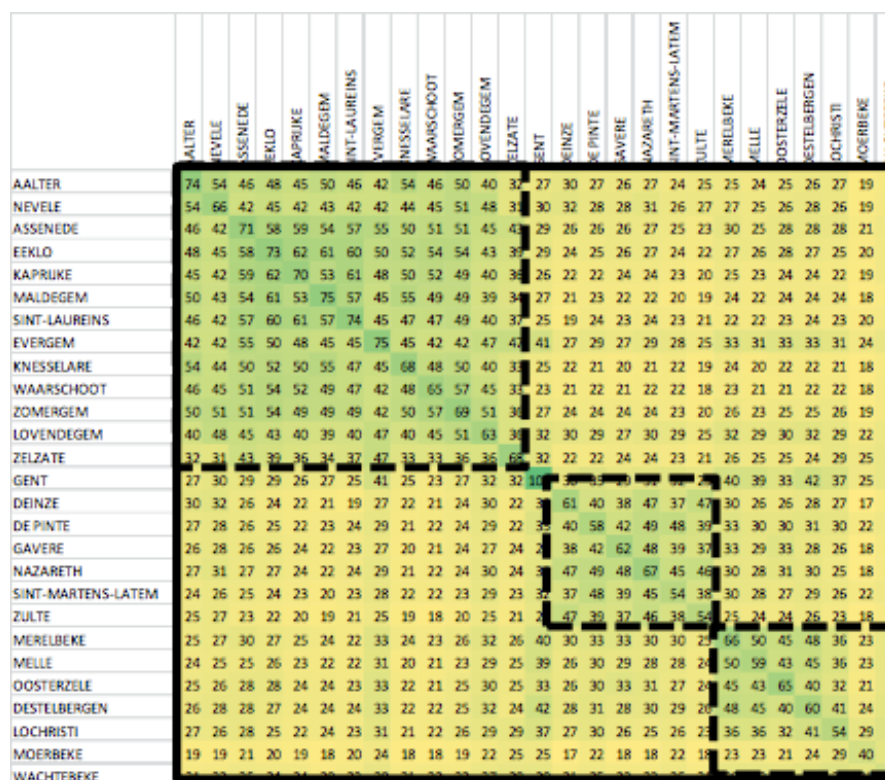
Het dendrogram splitst de politiezones in Oost-Vlaanderen op in drie grote clusters. De clusters zijn gelijkaardig aan de oude arrondissementen of de huidige afdelingen van het gerechtelijk arrondissement Oost-Vlaanderen. De clusters worden volgens de namen van de afdelingen als volgt benoemd: Gent, Oudenaarde, Dendermonde.

Gelet op de gemeentelijke autonomie lijkt een hervorming van 27 naar drie politiezones in de nabije toekomst onhaalbaar. Ongeacht de politieke realiteit, zijn er rationale motieven aanwezig om (op lange termijn) het politieel landschap in te delen in drie politiezones. Het Openbaar Ministerie en de federale politie werken op provinciaal niveau, maar zijn tevens gedeconcentreerd op het niveau van de afdelingen Gent, Oudenaarde en Dendermonde. Deze lokale politieschaal creëert een nauwere aansluiting met de schaal van het Openbaar Ministerie en de federale politie, als belangrijke partners in de bestrijding van de criminaliteit. Congruentie met de gedeconcentreerde afdelingen van de federale politie heeft minder belang aangezien de federale politie bezig is met het centraliseren van de diensten in Gent.

De situatie waarbij een politiezone (bijvoorbeeld Hamme-Waasmunster) onder het werkingsgebied valt van twee hulpverleningszones wordt in deze situatie vermeden.

Het dendrogram toont, gezien de kleine samenvoegingsafstand, een sterke samenhang tussen de politiezones in het cluster afdeling Gent. De studie over de regioscreening van de lokale besturen geeft hetzelfde weer. In onderstaande afbeelding omarmt de volle lijn alle lokale besturen die minstens 25 procent van alle samenwerkingsverbanden met elkaar delen. Logischerwijs wordt de politiezone Deinze-Zulte-Lievegem toegevoegd aan het cluster afdeling Gent, vanwege de relatie met de lokale besturen en verschillende veiligheidspartners.

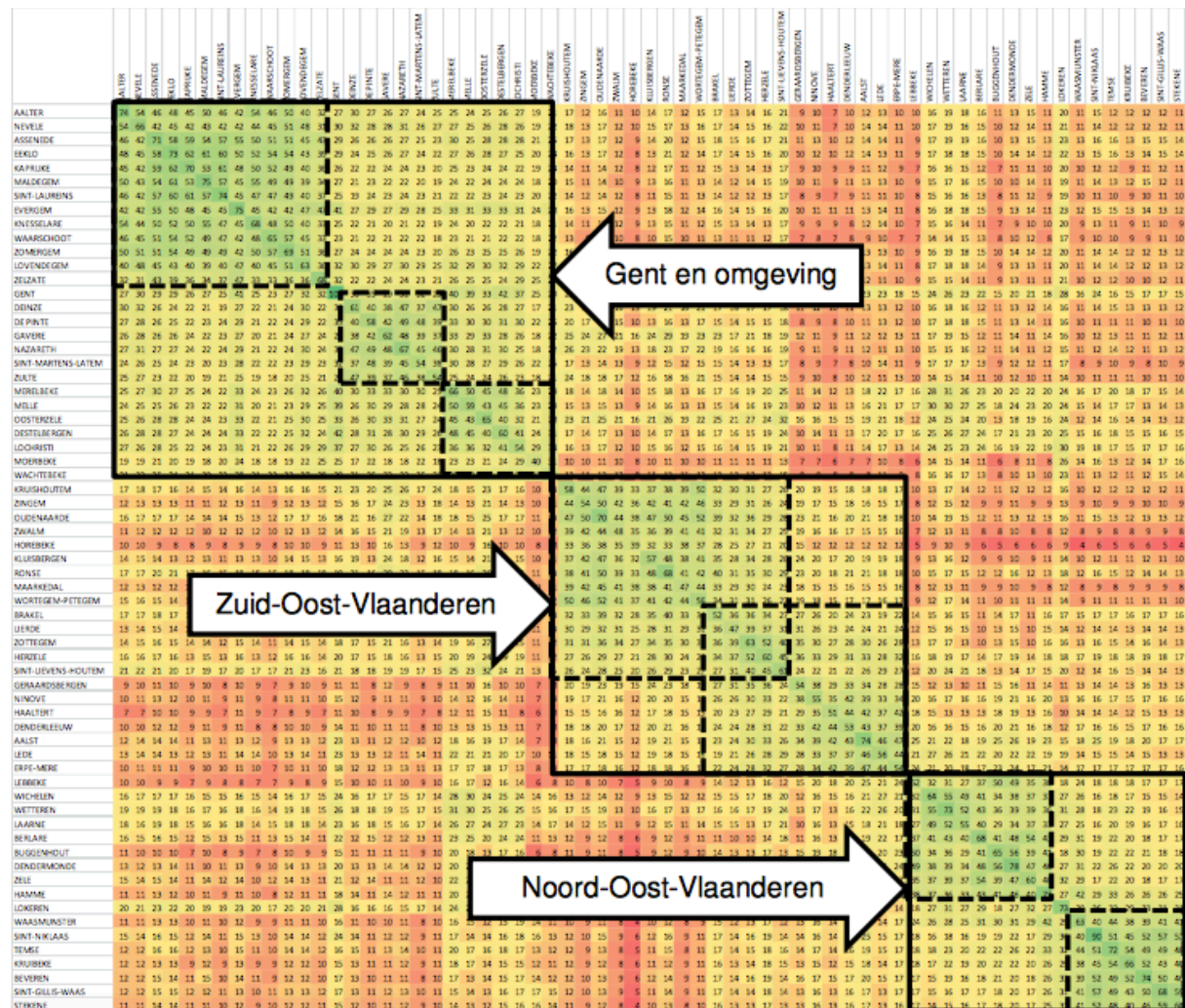
Gelet op de congruentie met het Openbaar Ministerie en de federale politie en de nauwe samenhang van lokale besturen en politiezones, is de politiezone afdeling Gent een hypothese voor vervolgonderzoek.



Figuur 28: regioscreening Gent en omgeving (De Rynck et al., 2012)

Het cluster afdeling Oudenaarde is in het dendrogram een homogeen cluster. Dit wordt nogmaals duidelijk, omdat het cluster in verdere stappen, waarbij de onderzoekseenheden worden geïnterpreteerd als minder uniek, niet verder wordt

opgesplitst in andere clusters. De sterke samenhang tussen de politiezones is eveneens merkbaar bij de lokale besturen die behoren tot de afdeling Oudenaarde. Uit de regio-screening van de lokale besturen is gebleken dat deze gemeenten, met uitzondering van Geraardsbergen, minstens 50 procent van alle samenwerkingsverbanden met elkaar delen.



Figuur 29: matrix Oost-Vlaanderen (De Rynck et al., 2012)

De gemeenten Zottegem, Herzele, Sint-Lievens-Houtem, Geraardsbergen en Lierde hebben een sterke samenwerking met zowel de gemeenten in Zuid-West-Vlaanderen (cluster afdeling Oudenaarde) als de gemeenten in Zuid-Oost-Vlaanderen (cluster afdeling Dendermonde). De toekenning van de politiezones Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem en Geraardsbergen-Lierde aan een fusiezone is niet eenduidig. In het onderzoek van Cools en anderen worden voor beide politiezones verschillende scenario's geschetst. Nader onderzoek naar dergelijke 'kantelzones' en de relatie met

verschillende gebieden is aangewezen. Op basis van het onderzoek in deze masterproef en de congruentie met de partners van het Openbaar Ministerie, federale politie en hulpverleningszone (met uitzondering van politiezone Geraardsbergen-Lierde) wordt Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem toegevoegd aan het cluster afdeling Oudenaarde. Eveneens is het cluster afdeling Oudenaarde een hypothese die kan onderzocht kan worden.

Het derde cluster is het cluster afdeling Dendermonde. Zoals het dendrogram laat zien, is het cluster afdeling Dendermonde heterogener dan de clusters afdeling Gent en afdeling Oudenaarde. Het cluster afdeling Dendermonde kent in vergelijking met de andere clusters meer clusters in verdergaande stappen en de samenvoegingsafstand is groter. Dit gegeven wordt bevestigd in de regioscreening van de lokale besturen, waarin een duidelijke scheiding is aangetoond tussen Zuid-Oost-Vlaanderen en Noord-Oost-Vlaanderen. Dit betekent dat, in tegenstelling tot voorgaande clusters, niet alle gemeenten van het cluster afdeling Dendermonde in de regioscreening van de lokale besturen een nauwe samenwerking hebben met elkaar. Dit kan deels verklaard worden vanuit geografisch perspectief en de verschillen in socio-economische profielen. Als in de toekomst drie politiezones ontstaan met als grens de afdelingen van het gerechtelijk arrondissement, is de haalbaarheid van het cluster afdeling Dendermonde een punt van aandacht. Op basis van de geografie wordt de politiezone Buggenhout-Lebbeke toegevoegd aan het cluster afdeling Dendermonde.

Aangezien in het dendrogram een nauwe samenwerking is gevonden op het niveau van de afdelingen van het gerechtelijk arrondissement, worden verdere opsplitsingen in de betrokken clusters besproken per afdeling.

7.1.2 Afdeling Gent

Op basis van het dendrogram in het onderzoek en de resultaten van de van de lokale besturen kan worden aangenomen dat de gemeenten en politiezones in Gent en omgeving nauw samenwerken. Het dendrogram splitst afdeling Gent verder op in twee clusters, met name het cluster Meetjesland-Evergem en het cluster Gent en omgeving.

7.1.2.1 Meetjesland-Evergem

Het eerste cluster neemt politiezones Assenede-Evergem, Maldegem, Meetjesland-Centrum en Aalter samen. Deze politiezones en de reeds bestaande politiezone LoWaZone vormden de politiezorgregio Meetjesland-Evergem. Uit een kosten-batenanalyse is gebleken dat de politiezorgregio meer kost dan hij oplevert, waardoor de intensievere samenwerking al eerder werd beëindigd. De beëindiging van de politiezorgregio is geen signaal dat een fusie tussen de betrokken politiezones onwerkbaar zou zijn. Elke vorm van samenwerking, van interzonale samenwerking tot fusie, heeft voor- en nadelen, die op voorhand moeten worden bestudeerd. Een haalbaarheidsstudie met een analyse van de voor- en nadelen, opportuniteiten en bedreigingen van een samenwerking is cruciaal.

Uit de studie van Cools en anderen is gebleken dat er een draagvlak is voor een fusie tussen de politiezones Maldegem, Meetjesland-Centrum en Assenede-Evergem. De Ruyver heeft op basis van een onderzoek een scenario geschetst met de politiezones Assenede-Evergem (met uitzondering van Evergem), Maldegem, Meetjesland-Centrum, Aalter en Deinze-Zulte-Lievegem. Op politiek vlak kon 36 procent van de burgemeesters zich vinden in het scenario van Oost-Vlaanderen (Cools et al., 2018).

De regioscreening heeft aangetoond dat de lokale besturen die onderdeel zijn van de politiezones Assenede-Evergem, Maldegem, Meetjesland-Centrum, Aalter en LoWaZone meer dan 50 procent van hun samenwerkingsverbanden met elkaar delen. Gelet op de bevindingen van het onderzoek van Cools en anderen, het scenario van De Ruyver, de regioscreening van de lokale besturen en het onderhavige onderzoek kan een haalbaarheidsstudie worden gedaan van een fusieoperatie tussen Assenede-Evergem, Maldegem, Meetjesland-Centrum en Aalter. Het nadeel van de voorgestelde fusieoperatie is dat Assenede-Evergem tot een andere hulpverleningszone (Centrum) behoort dan het overige grondgebied (Meetjesland). Een andere bedenking betreft de gemiste kans om de politiezone Assenede-Evergem aan te sluiten bij de politiezone Gent en zodoende het havengebied te laten vallen onder één politiezone. De Smet bevestigt dat een fusie tussen politiezones Gent, Evergem en Zelzate in de maak was: *“De grootste opportuniteit was Gent-Zelzate-Evergem. Gans de haven en de landsgrens, wauw. En moest Brice De Ruyver niet*

gestorven zijn dan was dat voor de verkiezingen er ook geweest. Met Brice kon ge dat hé, die kon hem er achter zetten en dat werkelijk maken.” (G. De Smet, persoonlijke communicatie, 31 januari 2020).

Zoals reeds is vermeld, kon de politiezone Deinze-Zulte-Lievegem niet worden opgenomen in de hiërarchische clusteranalyse. Deze politiezone is een samensmelting van de politiezone Deinze-Zulte en LoWaZone. De vroegere politiezone LoWaZone en de bijhorende gemeenten zijn qua samenwerking eerder gericht op het noordwestelijke gedeelte van de afdeling Gent. Daarentegen neigt Deinze-Zulte en bijhorende gemeenten eerder naar het zuidelijke gedeelte van de afdeling Gent. In het onderzoek van Cools en anderen wordt de goede samenwerking tussen de politiezones Deinze-Zulte en Schelde-Leie bevestigd. De Ruyver heeft een situatie geschetst, waarin Deinze-Zulte-Lievegem zich aansluit bij Meetjesland en Gent (Cools et al., 2018).

Dit gegeven wordt bevestigd in de regioscreening van de lokale besturen. De vraag is of de nieuwe, gefuseerde politiezone Deinze-Zulte-Lievegem zich eerder zal richten op de omgeving Gent, het Meetjesland of een andere zone. De keuze van het lokaal bestuur van Lievegem om zich aan te sluiten bij de hulpverleningszone Centrum, hoewel Zomergem en Waarschoot waren aangesloten bij hulpverleningszone Meetjesland, kan een eerste signaal zijn dat het bestuur zich eerder op Gent oriënteert.

Gelet op het eerste scenario van De Ruyver wordt in de masterproef gekozen om Deinze-Zulte-Lievegem aan te sluiten bij Meetjesland.

7.1.2.2 Gent en omgeving

Het tweede cluster omvat volgens het dendrogram de politiezones Gent, Regio Puyenbroeck, Regio Rhode & Schelde en Schelde-Leie. Rekening houdende met de bezorgdheid van de politiezones rondom Gent over de grootstedelijke criminaliteit en de capaciteit ter bestrijding daarvan, dient de vraag gesteld worden of het opportuun is om politiezone Gent op te nemen in een fusiezone. De perceptie van een grootstad als de baarljke duivel heeft als mogelijk gevolg dat donutfusies plaatsvinden. Een

donutfusie impliceert dat een grootstad als Gent op zichzelf blijft staan en de kleinere politiezones rond Gent elkaar als fusiepartner kiezen om niet geconfronteerd te worden met de specifieke, grootstedelijke criminaliteit. Dit fenomeen doet zich tevens voor op het niveau van de lokale besturen. De regioscreening van de lokale besturen heeft laten zien dat de stad Gent als enig lokaal bestuur in de afdeling Gent geen deel uitmaakt van een cluster dat meer dan 50 procent van zijn samenwerkingsverband deelt. Kortom, het is politiek gezien realistischer dat de politiezone Gent op zichzelf blijft staan met het aanvaarde, probabilistische effect van donutfusies. De Ruyver heeft waarschijnlijk rekening gehouden met dit gegeven, toen hij de politiezone Gent in de vier scenario's voor Oost-Vlaanderen niet heeft opgenomen in een nieuwe fusiezone. Daarentegen is Gent wel opgenomen in een grotere schaal van de hulpverleningszones. De discussie toont wederom aan dat het bepalen van een fusiepartner een complex gegeven is, waarbij alle puzzelstukken op het juiste moment op de juiste plaats dienen te vallen.

Op basis van de regioscreening van de lokale besturen en het onderzoek van professor De Ruyver zou het cluster opgesplitst kunnen worden in de politiezone Gent en de politiezone Regio Puyenbroeck, Regio Rhode & Schelde en Schelde-Leie. Deze laatste wordt politiezone regio Schelde benoemd.

De regioscreening van de lokale besturen laat een intensievere samenwerking zien tussen enerzijds Regio Puyenbroeck en Regio Rhode & Schelde en anderzijds de vroegere zone Deinze-Zulte en Schelde-Leie met meer dan 50 procent gedeelde samenwerkingsverbanden. De Ruyver voorziet in zijn eerste scenario een fusie zoals deze hierboven is omschreven: Regio Puyenbroeck, Regio Rhode & Schelde en Schelde-Leie. In andere scenario's houdt hij rekening met de regioscreening van de lokale besturen en splitst hij Schelde-Leie af en voegt hij deze toe aan Deinze-Zulte-Lievegem en bijhorende politiezones (Cools et al., 2018).

7.1.3 Afdeling Oudenaarde

Het cluster Oudenaarde is in het dendrogram niet verder opgesplitst in clusters. Dit wijst op een sterk en homogeen cluster. Zoals reeds is gezegd, wordt de politiezone Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem toegevoegd aan het cluster afdeling

Oudenaarde. De nauwe samenwerking met politiezones Vlaamse Ardennen, Brakel, Ronse, Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem en Geraardsbergen-Lierde wordt bevestigd door de korpschef van de politiezone Vlaamse Ardennen (J. Duhamel, persoonlijke communicatie, 8 april 2020). Het cluster afdeling Oudenaarde lijkt het cluster bij uitstek te zijn, gezien de congruentie op het niveau van de lokale besturen (bevestigd door de regioscreening van de lokale besturen), met de hulpverleningszone (met uitzondering van Geraardsbergen-Lierde) en de gedeconcentreerde afdelingen van het Openbaar Ministerie en de federale politie.

7.1.4 Afdeling Dendermonde

Het cluster afdeling Dendermonde wordt gesplitst in twee clusters, namelijk een cluster Dender Zuid en een cluster Waasland - Dender Noord. De politiezone Buggenhout-Lebbeke wordt weliswaar opgenomen in de analyse, maar deze maakt geen deel uit van de hiërarchische clusteranalyse. Uit de onderstaande analyse zal blijken dat het cluster afdeling Dendermonde heterogener is dan voorgaande clusters.

7.1.4.1 Dender Zuid

Het cluster Dender Zuid bestaat uit de politiezones Aalst, Erpe-Mere-Lede, Denderleeuw-Haaltert en Ninove. De intense samenwerking tussen de politiezones wordt bevestigd door de politiesecretaris van politiezone Aalst (E. Baten, persoonlijke communicatie, 14 april 2020). De politiesecretaris vermeldt tevens een nauwere samenwerking met politiezones Dendermonde en Wetteren-Laarne-Wichelen (E. Baten, persoonlijke communicatie, 14 april 2020).

De Ruyver omhelst in zijn scenario's de politiezones Aalst, Denderleeuw-Haaltert en Ninove. Hij voegt Erpe-Mere-Lede toe aan zijn noordelijke en westelijke partners, maar beargumenteert dat de politiezone zich eerder zou aansluiten bij Aalst (Cools et al., 2018). De toevoeging van Erpe-Mere-Lede aan het cluster Dender Zuid lijkt op het niveau van het lokaal bestuur logisch. De gemeenten van het cluster Dender Zuid delen meer dan 50 procent van hun samenwerkingsverbanden. Bij een verdere stap in het dendrogram worden Aalst en Erpe-Mere-Lede in een apart cluster

samengenomen. Dit wijst op een nauwe en intensieve samenwerking tussen de twee politiezones.

Verder geeft het dendrogram een intensievere samenwerking aan tussen Aalst en Erpe-Mere-Lede en plaatst het Denderleeuw-Haaltert en Ninove in een apart cluster. In tegenstelling tot de voorgaande clusters afdeling Gent en afdeling Oudenaarde worden de politiezones hier nogmaals apart geclusterd. Het cluster Dender Zuid kent in vergelijking met gelijkaardige clusters een grotere samenvoegingsafstand, wat kan wijzen op een minder intensieve samenwerking of een meer gedifferentieerde partnerkeuze.

Gelet op de toevoeging van Geraardsbergen-Lierde aan de politiezone Vlaamse Ardennen en gelet op de toevoeging van Wetteren-Laarne-Wichelen aan Dender Noord, is geen congruentie met een hulpverleningsschaal gevonden.

7.1.4.2 Waasland – Dender Noord

Het dendrogram heeft een tweede cluster Waasland – Dender Noord uitgetekend, dat onderverdeeld kan worden in een cluster Waasland en een cluster Dender Noord.

Het cluster Waasland beslaat de politiezones Waasland-Noord, Sint-Niklaas, Kruibeke-Temse en Lokeren. De Ruyver heeft Lokeren toegevoegd aan de politiezones regio Schelde of de noordelijk gerichte zones van de Denderstreek. Hij had bedenkingen bij de scenario's, vanwege de Wase oriëntatie van Lokeren (Cools et al., 2018). Uit de regioscreening van de lokale besturen wordt afgeleid dat Lokeren, net als Gent, als enige lokaal bestuur geen deel uitmaakt van een netwerk waar meer dan 50 procent van de samenwerkingsverbanden wordt gedeeld. Het Wase cluster heeft op bestuurlijk en politieel vlak steeds goed samengewerkt. Leo Mares, korpschef van politiezone Waasland-Noord, bevestigt de nauwe samenwerking met politiezones Sint-Niklaas, Lokeren, Temse-Kruibeke, Hamme-Waasmunster en Zwijndrecht (L. Mares, persoonlijke communicatie, 3 april 2020) In het Wase cluster wordt een nauwer samenwerkingsverband vastgesteld tussen Sint-Niklaas en Waasland-Noord en tussen Kruibeke-Temse en Lokeren.

Geografisch gezien is de nauwere samenwerking tussen Kruikeke-Temse en Lokeren niet mogelijk in de vorm van een fusie. Grensoverschrijdende criminaliteit en nauwere samenwerking op niet-operationeel vlak kunnen niet grens aanliggende clusters verklaren. Nader onderzoek naar de (Wase) oriëntatie van Lokeren en een grote Wase politiezone is aangewezen.

Het cluster Dender Noord omvat de politiezones Waasmunster-Hamme, Berlare-Zele, Dendermonde en Wetteren-Laarne-Wichelen. De lokale besturen behorend tot deze politiezones delen volgens de regioscreening van de lokale besturen meer dan 50 procent van hun samenwerkingsverbanden. Een kantelzone betreft de politiezone Hamme-Waasmunster, aangezien Hamme zich oriënteert op het Waasland en Waasmunster naar het noorden van de Denderstreek gericht is. De politiezone wordt in het onderhavige onderzoek volledig toegekend aan het cluster Dender Noord, omdat geen rekening wordt gehouden met defusies. Een verschil tussen de bevindingen van De Ruyver en het huidige onderzoek is de oriëntatie van Wetteren-Laarne-Wichelen. De Ruyver situeert Wetteren-Laarne-Wichelen als 'buffer' met Gent en omgeving, Vlaamse Ardennen en Dender Zuid (Cools et al., 2018). In dit onderzoek wordt Wetteren-Laarne-Wichelen daarentegen gekoppeld aan Dender Noord. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem niet is meegenomen in de hiërarchische clusteranalyse. Gelet op de nauwere samenwerking met de buurzones zullen de samenwerkingsverbanden niet volledig worden weergegeven, omdat de drie politiezones niet zijn opgenomen.

In het cluster Dender Noord worden de volgende drie verdere clusters onderscheiden: Wetteren-Laarne-Wichelen en Dendermonde, Hamme-Waasmunster en Berlare-Zele. Gelet op de uitgesproken intensievere samenwerking tussen Hamme-Waasmunster en Berlare-Zele is het vreemd dat deze twee politiezones apart worden geclusterd.

Op basis van de geografische ligging, de regioscreening van de lokale besturen en de bevindingen van De Ruyver wordt Buggenhout-Lebbeke toegevoegd aan het cluster Dender Noord.

7.2 Het Oost-Vlaams politielandschap hertekend

Hierboven is het dendrogram besproken in het licht van de resultaten van de regioselectie van de lokale besturen en de schaal van de partners van de lokale politie. Elke cluster dat gevormd wordt door het dendrogram is een potentiële hypothese die in verder onderzoek kan worden onderzocht. Hieronder wordt een hertekening van het politielandschap voorgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met het dendrogram en de bespreking ervan. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat de hertekening zover gaat als de scope van het onderzoek toelaat. In het overzicht wordt de nieuwe naam van de fusiezone tussen haakjes benoemd.



Figuur 29: het Oost-Vlaams politielandschap hertekend

- **Zone 1:** Deinze-Zulte-Lievegem, Aalter, Maldegem, Meetjesland Centrum, Assenede-Evergem (Meetjesland-Evergem)
- **Zone 2:** Gent (Gent)
- **Zone 3:** Regio Puyenbroeck, Schelde-Leie, Regio Rhode & Schelde (regio Schelde)
- **Zone 4:** Brakel, Ronse, Geraardsbergen-Lierde, Vlaamse Ardennen, Zottegem-Herzele-Sint-Lievens-Houtem (Vlaamse Ardennen)
- **Zone 5:** Aalst, Erpe-Mere-Lede, Denderleeuw-Haaltert, Ninove (Dender Zuid)
- **Zone 6:** Kruibeke-Temse, Lokeren, Sint-Niklaas, Waasland-Noord (Waasland)
- **Zone 7:** Wetteren-Laarne-Wichelen, Dendermonde, Hamme-Waasmunster, Berlare-Zele, Buggenhout-Lebbeke (Dender Noord).

Hieronder een tabel met de capaciteit van de gefuseerde politiezones gebaseerd op de som van de huidige capaciteit.

Politiezone	Personeel	Infrastructuur	Financiën
1	443	14	41.054.674,95 €
2	1215,1	11	105.237.699,54 €
3	292,4	13	26.986.983,73 €
4	426,5	15	37.838.811,89 €
5	490,1	14	43.129.954,21 €
6	574,9	17	52.511.838,15 €
7	432,4	14	38.240.705,69 €

Tabel 5: capaciteit politiezones hertekend politielandschap

Het politielandschap is hertekend in zeven nieuwe, gefuseerde politiezones. Tabel 5 toont aan dat politiezone Gent inzake capaciteit een dominante rol blijft innemen. Niettegenstaande is het verschil in capaciteit van de gefuseerde politiezones en bestaande politiezones minder groot. De gefuseerde politiezones nemen een meer gelijkwaardige positie in op de ‘politiemarkt’. Dit biedt hen de mogelijkheid op gelijke voet te ontwikkelen.

Een grotere capaciteit biedt de mogelijkheid om de efficiëntie in de back- en frontoffice te vergroten in de politieorganisatie. Het personeel wordt efficiënter

ingezet en dit resulteert in een betere arbeidsverdeling. Politiepersoneel krijgt meer mogelijkheden om horizontaal (vanwege de kans om meer te specialiseren) en verticaal (vanwege meer managementfuncties) door te groeien. Door een groter aantal specialismen en managementfuncties, trekt men gespecialiseerde profielen aan en biedt men hen een interessante carrière aan. Dit alles resulteert in een toenemende jobtevredenheid op langere termijn. Daarnaast kan de backoffice efficiënter georganiseerd worden door alle aparte diensten te centraliseren.

Daarentegen vraagt het efficiënter inzetten van het personeel meer flexibiliteit van het personeel. Werknemers worden opgenomen in een grotere organisatie en sommige zullen moeilijkheden ondervinden om met deze verandering om te gaan. Niet alle personeelsleden zullen dezelfde taken als voorheen kunnen uitvoeren en sommige zullen zich eventueel moeten heroriënteren. Veranderingsmanagement en medewerkers betrekken in het veranderingstraject hebben hierop een positief effect. De organisatie moet meer gemanaged worden aangezien de structuur verticaler wordt. Hierdoor bestaat de kans dat de politieorganisatie logger wordt en het langer duurt om beslissingen te nemen.

De bestuurlijke kwetsbaarheid, gelinkt aan het verzekeren van de dienstverlening, vermindert. De kwaliteit van de dienstverlening neemt toe aangezien diensten, met ruime ervaring in bepaalde materie, hun dienstverlening toepassen op een groter aantal inwoners. De 'macht' van politiezones neemt toe gezien de hogere politiedensiteit inzake inwoners. De gemiddelde politiedensiteit steeg van 221 politiemedewerkers op 100.000 inwoners naar 245 politiemedewerkers op 100.000 inwoners. Daarentegen kunnen sterke diensten ook verzwakt worden indien ze bijkomende taken krijgen toebedeeld en hierdoor inboeten op hun performante werking.

De grotere schaal laat een efficiëntieoefening toe in het aantal politiegebouwen. Sommige politiezones geven in het zonaal veiligheidsplan aan te willen investeren in het vernieuwen van het bestaande politiegebouw of het bouwen van een nieuw politiegebouw. Afhankelijk van het voorop te stellen beleid, kunnen vooropgestelde budgetten gebundeld worden om te investeren in een beperkt aantal politiestations, voorzien van alle benodigdheden en hightech materiaal. Het nadeel hiervan is de

grotere geografische en identiteitsmatige afstand. De politiedensiteit in oppervlakte bevestigt een grotere afstand of mindere aanwezigheid per vierkante kilometer. De politiedensiteit van de bestaande politiezones daalt van 1,37 politiemensen per vierkante kilometer tot 1,09 politiemensen per vierkante kilometer bij de nieuwe, gefuseerde politiezones. De grotere afstand benadeelt politiemedewerkers die verdere woon-werkafstanden hebben en inwoners die verder moeten rijden om de politie fysiek te bereiken. Voor de inwoners is een grotere afstand tot de politie minder impactvol dan vroeger. In een digitaliserende wereld worden echter meer en meer aangiftes online gedaan. De verbinding tussen inwoners en politie kan versterkt worden door het implementeren van een goede sociale mediastrategie. Het aantal politiestations en het behoud en de financiering ervan kan geplaatst worden in het licht van het opschalen van de taken van de basispolitiezorg. Bepaalde functionaliteiten zoals wijkwerking kunnen hun uitvalsbasis hebben in gedecentraliseerde politiestations. Andere functionaliteiten zoals recherche kunnen gecentraliseerd worden in een centrale politiestation.

Een ruimer financieel budget laat toe om grotere investeringen te maken die ten goede komen van de politieorganisatie, de dienstverlening en innovatie. Vanwege grotere bestellingen zal de politieorganisatie ook kunnen genieten van ruimere kortingen. Daarentegen gaat een fusie gepaard met hoge opstartkosten (o.a. experts betrekken in het veranderingstraject) dat drukt op het financieel budget. Hierin zou de federale overheid kunnen faciliteren door middel van inhoudelijke en financiële ondersteuning naar analogie van de Vlaamse overheid inzake gemeentefusies.

De voor- en nadelen van een fusie tussen politiezones dient op voorhand in kaart te worden gebracht. Een haalbaarheidsstudie van de voorgestelde, gefuseerde politiezones is aangewezen. Een haalbaarheidsstudie toont aan of de gefuseerde zones baat hebben bij de fusie of niet.

Conclusie

De centrale onderzoeksvraag in de masterproef betreft de verkenning van potentiële fusieoperaties in Oost-Vlaanderen op basis van het bestaand netwerk. Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden werden vier deelvragen opgesteld die als leidraad fungeren in het onderzoek.

Schaal en schaalvergroting heeft te maken met omvang en het uitbreiden van de omvang van een organisatie. De schaal van een organisatie heeft twee dimensies, schaalniveau en schaalgrootte. In de klassieke visie schetst men een recht evenredig verband tussen beide dimensies maar recente maatschappelijke fenomenen brengen hier verandering in. Schaalvergroting of het veranderen van de omvang van een organisatie veroorzaakt bepaalde effecten. Een grotere schaal heeft invloed op de efficiëntie, bereikbaarheid, macht, kwaliteit van de dienstverlening en innovatie van een organisatie. Het verband tussen een grotere schaal en de effecten is niet steeds recht evenredig. Een organisatie dat zijn schaal vergroot kan ook inefficiënter worden, omdat het op een te grote schaal opereert. De doelstelling van de beoogde effecten is positief en dient de bestuurskracht te verhogen.

Een aantal van bovengenoemde effecten waren het beoogde doel van enkele hervormingen in het publiek (veiligheids)landschap. In 1976 werd het gemeentelijk landschap grondig hertekend door de federale overheid met als doelstelling de gemeenten bestuurskrachtiger te maken. Dag op dag evolueerden we van 2359 naar 589 gemeenten. De top-down aanpak van de federale overheid werd door de gemeenten verre van geapprecieerd. De aanpak leidde ertoe dat praten over gemeentefusies een taboe was. In 2019, 43 jaar na de grootschalige fusieoperatie, wordt het taboe doorbroken en fuseren 15 gemeenten vrijwillig tot zeven fusiegemeenten. Een eerste evaluatie van de nieuwe, gefuseerde gemeenten, door Wayenberg en anderen toont een positieve balans. De gemeenten kunnen hun personeel en materieel efficiënter inzetten op hun grondgebied, de financiële toestand is verbeterd, de gemeenten kunnen meer druk uitoefenen op de agenda van andere overheden, etc. (Wayenberg et al., 2018).

Schaalvergroting was een van de drie pijlers in de hervorming van justitie. Een aantal schandalen zoals de zaak-Dutroux en de toenemende ontevredenheid van de bevolking zijn de katalysatoren van de hervorming. De hervorming wijzigde het aantal gerechtelijke arrondissementen van 27 naar twaalf. De schaalvergroting beoogt een efficiëntere inzet van het personeel. Daarnaast zouden medewerkers zich meer moeten verdiepen en specialiseren zodat specialismen worden ingericht.

De hervorming van de civiele veiligheid werd tevens gestuwd door een ramp, namelijk de gasramp op een industrieterrein in Gellingen. De commissie Paulus begeleidde de hervormingscommissie en gaf aanbevelingen dat resulteerde in een hervormingswet in 2007. Het landschap van de brandweer (onderdeel van de civiele veiligheid), van oudsher gemeentelijk georganiseerd, werd onderverdeeld in 34 hulpverleningszones. De hervorming poogde met de schaalvergroting de middelen efficiënter te beheren, rampen beter te bestrijden en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Uit een eerste evaluatie, namens de Commissie voor Financiën en Begroting, zijn de meningen over het succes van de hervorming verdeeld. Sommigen geven aan dat de kwaliteit van de dienstverlening er sterk op vooruit is gegaan terwijl anderen het tegenovergestelde beweren. Gezien de recente datum van de hervorming, zal de evaluatie op lange termijn meer duidelijkheid moeten bieden.

De hervorming van de politie liep gelijk met de (tijdsgeest van de) hervorming van justitie. De schandalen en ontevredenheid noopten politici in 1998 om actie te ondernemen. Met het oprichten van de geïntegreerde politie op twee niveaus, wordt de lokale schaal teruggedrongen van 589 naar 185 politiezones. Kort na de hervorming waren er signalen uit het werkveld dat de politionele schaal nog steeds te klein was. Kleine politiezones konden niet voorzien in de basispolitiezorg. Een aantal instanties zoals de Federale Politieraad geven aan dat sommige politiezones op te kleine schaal functioneren. Ondanks alle aanbevelingen zijn slechts 11 politiezones gefuseerd sinds de hervorming. Politiezones hebben naast fuseren nog andere opties om hun schaal te vergroten: interzonale samenwerking, politieassociatie en politiezorgregio. Elke vorm heeft zijn voor- en nadelen maar uit de literatuur blijkt dat fuseren het grootste effect heeft op de operationele en financiële capaciteit en dus, op de bestuurskracht.

Het netwerk van de Oost-Vlaamse politiezones werd geïnventariseerd aan de hand van de samenwerkingsverbanden tussen politiezones. Dit werd gevisualiseerd in een matrix met kleurcodes. Daarnaast werden de andere dimensies van capaciteit geïnventariseerd met als doel de Oost-Vlaamse politiezones te beschrijven en de impact van de voorgestelde fusies op capaciteit weer te geven. Uit de inventarisatie blijkt dat politiezone Gent inzake capaciteit een dominante rol inneemt. De top vijf van politiezones met betrekking tot grootste en laagste personele, financiële en infrastructurele capaciteit wisselt af. De grotere politiezones zoals Aalst vulde vaker de top vijf aan dan andere zones. Hetzelfde geldt voor de laagste capaciteit voor de kleinere zones zoals Maldegem.

De gegevens uit de matrix werden via IBM-SPSS onderworpen aan een hiërarchische clusteranalyse met Ward's methode. De hiërarchische clusteranalyse visualiseert de output in een dendrogram. Het is belangrijk te benadrukken dat elke cluster in het dendrogram gebruikt kan worden als hypothese in vervolgonderzoek. Het dendrogram werd geanalyseerd in het licht van de regioscreening van de lokale besturen, de studie van Cools en anderen en de schaal van politionele partners waarvan de schaal en hervorming werd besproken in deelvraag 2.

Het dendrogram splitst de politiezones op in drie grote clusters waarvan de grenzen samenvallen met de afdelingen van het gerechtelijk arrondissement. Indien de grenzen van de politiezones samenvallen met de huidige afdelingsgrenzen, is er sprake van congruentie met de gedeconcentreerde afdelingen van het Openbaar Ministerie en de federale politie. Gelet op de geschiedenis van de lokale besturen en hun gemeentelijke autonomie en de politiezones, zal deze schaalgrootte op weinig politieke bijval kunnen rekenen, ondanks de – in de regioscreening aangetoonde – nauwe samenwerking van deze clusters.

Naar homogeniteit is het cluster afdeling Oudenaarde het meest homogene en het cluster afdeling Dendermonde is het meest heterogene. Het cluster afdeling Gent bevindt zich daartussenin qua homogeniteit. Deze trend is tevens waarneembaar in de regioscreening van de lokale besturen. Het cluster afdeling Gent is verder opgesplitst in een regio Meetjesland-Evergem en Gent en omgeving. De politiezone Gent is vervolgens onttrokken aan Gent en omgeving, vanwege de eigenheid, omvang

en criminaliteit waarmee de provinciehoofdstad wordt geconfronteerd. Het cluster afdeling Dendermonde bevat twee clusters met name Waasland - Dender Noord en Dender Zuid. Beide clusters worden verder opgesplitst in andere clusters. Verder onderzoek naar kantelzones, zones die zich naar verschillende gebieden kunnen oriënteren, zoals Deinze-Zulte-Lievegem, is aangewezen. Dezelfde mate van homo- of heterogeniteit wordt weerspiegeld in de regioscreening van de lokale besturen. Hetzelfde geldt voor de homo- of heterogeniteit van de hulpverleningszones: twee hulpverleningszones voor afdeling Gent, één hulpverleningszone voor afdeling Oudenaarde en drie hulpverleningszones voor afdeling Dendermonde.

Op basis van de analyse van het dendrogram wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord en het politielandschap hertekend in zeven zones: Meetjesland-Evergem, Gent, regio Schelde, Vlaamse Ardennen, Dender Zuid, Waasland en Dender Noord. De personele, financiële en infrastructurele capaciteit werd geschetst. Gelet op de nieuwe capaciteit blijft politiezone Gent dominant maar het verschil in capaciteit tussen de politiezones is kleiner dan voorheen. De gefuseerde politiezones kunnen, gezien hun grotere schaal, mogelijks voordelen hebben door hun middelen efficiënter in te zetten, een aantrekkelijker HR-beleid te voeren, grotere investeringen te maken, etc. De schaalvergroting zal mogelijks ook nadelen hebben: een grotere geografische en identiteitsmatige afstand, een hoge opstartkost, verhoogde flexibiliteit van medewerkers, etc. Niettegenstaande dat sommige nadelen tot een minimum beperkt kunnen worden.

De doelstelling van de masterproef betrof het genereren van hypothesen dat in vervolgonderzoek nader onderzocht kan worden. Het dendrogram, de analyse van het dendrogram en het hertekend politielandschap biedt hiervoor mogelijkheden. De gepaarde effecten (voor- en nadelen) van de gekozen politieschaal moeten in kaart gebracht worden vooraleer over te gaan tot een fusie. Zoals Cools en anderen stellen: fusie is en blijft maatwerk (Cools et al., 2018). Niettegenstaande de focus op politiefusies, kan het dendrogram tevens een inspiratiebasis vormen voor andere vormen van schaalvergroting.

Literatuurlijst

Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, 1998021488 C.F.R. (1998).

Koninklijk besluit tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren, 2001001012 C.F.R. (2001).

Wet tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde, 2013009534 C.F.R. (2013).

Wet betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie, 2014009085 C.F.R. (2014).

Allemeersch, B., Taelman, P., Van Orshoven, P., & Vanlerberghe, B. (2014). Nieuwe justitie. Mortsel: Intersentia.

Billiet, J., & Waeye, H. (Eds.). (2011). Een samenleving onderzocht: methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Berchem: De Boeck.

Blank, J., Dumaij, A., & Urlings, T. (2011). Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen: een quick scan van de literatuur. Retrieved from Delft: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/111398/schaalnotitie.pdf>

Boon, K., De Witte, L., & Cornelis, M. (2012). Slagkracht en schaalvoordelen versus lokale verankering. Orde van de Dag, 57, pp. 73-83.

Boterman, B. (2019). Kustgemeenten scheuren zich af van Brandweer Westhoek en gaan samen met Middelkerke voor een 'veiligheidszone'. Het Laatste Nieuws,. Retrieved from <https://www.hln.be/in-de-buurt/koksijde/kustgemeenten-scheuren-zich-af-van-brandweer-westhoek-en-gaan-samen-met-middelkerke-voor-een-veiligheidszone~a1eb487d/>

Bourgeois, G. (2011). Nota van de Vlaamse regering - Witboek interne staatshervorming. Brussel: Vlaams Parlement, Retrieved from <https://www.vlaanderen.be/publicaties/witboek-interne-staats-hervorming>

Broucker, B., Hondeghem, A., & Steen, T. (2015). Gemeentelijke reorganisatie: wat en hoe? Deel 1. Literatuurstudie. Veranderingsmanagement bij lokale besturen. Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Retrieved from http://steunpuntbov.be/rapport/SBOV_Broucker_gemeentelijke%20reorganisaties_deel%201.pdf

Bruggeman, W., De Witte, L., Delmulle, J., Koekelberg, F., Van Nuffel, D., Poels, J., . . . Vandenberghe, P. (2009). Evaluatie 10 jaar politiehervorming. Brussel Retrieved from <https://www.politie.be/5998/sites/5998/files/downloads/cfp-adv-2009-05-29-n.pdf>

Callaerts, J. (2019). De bestuurskracht van de Vlaamse hulpverleningszones : aanbevelingen voor een betere brandweerorganisatie in Vlaanderen. (Master in het Publiek Management). Antwerp Management School.

Campion, J. (2018). De evolutie van de lokale politie sinds de onafhankelijkheid van België. Politiejournaal,, Mei 2018(3), pp. 22-26. Retrieved from <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:198561>

Cools, M., Janssens, J., Van Wymersch, G., De Raedt, E., & Koekelberg, F. (2018). Schaalvergroting van de Vlaamse politiezones: onderzoek naar bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden binnen het Vlaamse politielandschap (M. Cools & J. Janssens Eds.). Gent: Institute for International Research on Criminal Policy.

De Baets, A., & Verhage, A. (2017). De dynamiek in schaalomvang van lokale politiezones. De dienstverlening in het gedrang? . Handboek Politiediensten, 122(313).

De Ceuninck, K. (2009). Over de bestuurlijke schaal van de Vlaamse lokale overheden Brussel: De Vlaamse overheid Retrieved from <https://biblio.ugent.be/publication/537878/file/594141.pdf>

De Ceuninck, K. (2013). Fusies van gemeenten, spelerei of noodzaak? Een korte blik over de grenzen. Vlaams Tijdschrift Voor Overheidsmanagement, 18(1), pp. 31-44. Retrieved from <https://biblio.ugent.be/publication/3202071/file/6789076>

De Ceuninck, K. (2015). Het leven zoals het is... schaalvergroting in Vlaanderen. In H. Reynaert (Ed.), Uitdagingen Voor De Lokale Besturen 2015-2019 (pp. pp. 15-35). Brugge: Vanden Broele.

De Ceuninck, K. (2018). Gemeentelijke fusies in Vlaanderen: een inkijk in het besluitproces. Brugge: Vanden Broele.

De Ceuninck, K. (2019). 2019: scharnierjaar voor het debat in Vlaanderen? In H. Reynaert (Ed.), Verrekijkers voor lokale besturen. Een lange(re) termijnvisie?! Brugge: Vanden Broele

De Ceuninck, K., & Abma, K. (2017). Het herindelingsbeleid van Vlaanderen en Nederland vergeleken. Bestuurswetenschappen, 71(2), pp. 39-59.

De Ceuninck, K., & Steyvers, K. (2012). Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan de lokale schaal - eerste tussentijds rapport (juni 2012). Retrieved from <https://biblio.ugent.be/publication/3077838/file/3077843.pdf>

De Pelsmacker, P., & Van Kenhove, P. (2014). Marktonderzoek: methoden en toepassingen. Amsterdam: Pearson.

De Ruyver, B. (2013). Schaalgrootte: een verhaal van evenwichten, verantwoordelijkheden en keuzes. In E. Devroe, P. Ponsaers, M. Easton, L. Cachet, & G. Meershoek (Eds.), Schaalveranderingen (Vol. 26, pp. 211-228). Antwerpen: Maklu.

De Rynck, F., Decorte, A., Temmerman, C., Voets, J., & Wayenberg, E. (2012). Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen: inventarisatie en analyse. Brussel: Guido Decoster Retrieved from <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regioscreening-bestuurlijke-regionale-samenwerking-in-vlaanderen>

Desmidt, S., & Heene, A. (Eds.). (2013). Strategisch management: een handboek voor de publieke sector. Leuven: Lannoo Campus.

Devroe, E., & Lagae, L. (2014). 'Gras groeit niet sneller door eraan te trekken'. De zetel en modern management. Orde van de Dag. Retrieved from https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/31544/2014_Devroe_Lagae_Orde%20van%20de%20Dag.pdf?sequence=1

Devroe, E., & Ponsaers, P. (2013). Het historisch dunne vernis van de gemeentelijke autonomie. In E. Devroe, P. Ponsaers, M. Easton, L. Cachet, & G. Meershoek (Eds.), Schaalveranderingen (pp. pp. 193-211). Antwerpen: Maklu.

Devroe, E., Ponsaers, P., Easton, M., Cachet, L., & Meershoek, G. (Eds.). (2013). Schaalveranderingen (Vol. 2013). Antwerpen: Maklu.

Dukes, M. J. M. (2007). Place, positioning and European urban policy discourse : examples of politics of scale in 'Brussels' and the Netherlands. (Doctoral thesis). University of Amsterdam, Amsterdam. Retrieved from <https://dare.uva.nl/search?identifier=43eef4bo-a789-4989-9c2c-b3090398a2ae>

Koninklijk besluit tot bepaling van de modaliteiten inzake het creëren en de werking van de hulpverleningszones, (1999).

Federale regering. (2003). Federale Regeringsverklaring. Brussel Retrieved from <https://www.mobielvlaanderen.be/pdf/beleidsnota-brieven/federaalregeerakkoord2003.pdf>

Federale regering. (2008). Federale Regeringsverklaring. Brussel Retrieved from https://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2008/524_regeerakkoord18maart.pdf

Federale regering. (2011). Regeerakkoord 1 december 2011. Brussel Retrieved from https://www.dekamer.be/kvcr/pdf_sections/searchlist/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf

Federale regering. (2014). Regeerakkoord 9 oktober 2014. Brussel Retrieved from https://www.premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_regeerakkoord.pdf

FOD Binnenlandse Zaken. (2020). Hervorming. Retrieved from <https://www.civieleveiligheid.be/nl/inhoud/hervorming>

FOD Binnenlandse Zaken. (2020). Zonewerking. Retrieved from <https://www.civieleveiligheid.be/nl/zonewerking>

FOD Justitie. (2014). De hervorming van de rechterlijke orde: overzicht van de belangrijkste wetgeving. Retrieved from https://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/1416_OVERZICHTWETGEVING_FINAL.pdf

FOD Justitie. (2015). Blauwdruk van de justitiehervorming definitief vastgelegd. Retrieved from https://justitie.belgium.be/nl/rechterlijke_orde/hervorming_justitie/nieuws/news_pers_2013-03-01_2

FOD Justitie. (2020). Hervorming justitie. Retrieved from https://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/1504_HERVORMING_JUSTITIE_c.pdf

Garcia-Sanchez, I.-M. (2007). Evaluating the effectiveness of the Spanish police force through data envelopment analysis. 43-57. Retrieved from <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10657-007-9004-z.pdf>

Het Rekenhof. (2004). Het waarborgen van een minimale dienstverlening inzake basispolitiezorg Brussel Retrieved from <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=e9c3890c-e3a5-4eco-baba-c7303bbc5aa7>

Hoorelbeke, M. (2012-2013). Georganiseerde diefstallen in de grensregio van West-Vlaanderen: grensoverschrijdende criminaliteit als een mogelijke oorzaak voor een operationele en functionele schaalvergroting bij de lokale politie? (Master). Universiteit Gent, Gent.

Ingels, Y., & Senesael, D. (2020). De evaluatie van de hervorming van de civiele veiligheid. Brussel Retrieved from [https://www.hetacv.be/docs/default-source/acv-csc-docsitemap/6000-centrales/6440-acv-openbare-diensten-csc-services-publics/6540-sectoren-\(overzicht-met-links\)-secteurs-\(aperçu-avec-liens\)/federale-overheid/kamercommissie-civiele-veiligheid.pdf?sfvrsn=47b272c1_2](https://www.hetacv.be/docs/default-source/acv-csc-docsitemap/6000-centrales/6440-acv-openbare-diensten-csc-services-publics/6540-sectoren-(overzicht-met-links)-secteurs-(aperçu-avec-liens)/federale-overheid/kamercommissie-civiele-veiligheid.pdf?sfvrsn=47b272c1_2)

Wet betreffende de civiele veiligheid, 2007000663 C.F.R. (2007).

Korsten, A., Schaepkens, L., & Sonnenschein, L. (2004). Shared services. Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten. Retrieved from Den Haag: <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Samenwerking/SharedServicesbijdeoverheid.pdf>

Meynen, A. (1978). De grote werkstaking 1960-1961. Een inleidend overzicht van de economische en socio-politieke achtergronden van de grote werkstaking 1960-1961. Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis 3(4), p. 481-515. Retrieved from https://www.journalbelgianhistory.be/nl/system/files/article_pdf/BTNG-RBHC%2C%2009%2C%201978%2C%203-4%2C%20pp%20481-515.pdf

Omzendbrief PLP 27: intensifiëring en bevordering van de interzonale samenwerking., 2002000839 C.F.R. (2002).

Ministeriële Omzendbrief m.b.t. de mogelijkheid tot schaalvergroting van de politiezone, (2010).

Minister van Veiligheid & Binnenlandse Zaken, & Minister van Justitie. (2016). Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019. Brussel Retrieved from <https://www.politie.be/5998/nl/over-ons/geintegreerde-politie/het-nationaal-veiligheidsplan>

Ooghe, S. (2018). Alarmerende studie concludeert dat politiezones te klein zijn: “Oost-Vlaanderen moet van 28 naar 9 zones”. Het Laatste Nieuws.

Parmentier, S., Vervaeke, G., & Goethals, J. (2004). Justitie doorgelicht: de resultaten van de eerste belgische justitiebarometer. Gent: Academia Press.

Paulus, C. (2006). Begeleidingscommissie voor de hervorming van de civiele veiligheid - eindrapport. Retrieved from Brussel: <https://docplayer.nl/28798854-Begeleidingscommissie-voor-de-hervorming-van-de-civiele-veiligheid-eindrapport.html>

Pauwels, L. (2012). *Toegepaste statistiek met SPSS voor criminologen*. Antwerpen: Maklu

Portengen, R. (2018). Beleidsdynamiek en schaalpolitiek. Opkomst van de menselijke maat in schaalbeleid? (Doctoraal proefschrift). Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam. Retrieved from <https://repub.eur.nl/pub/109098>

Reyntjens, S. (2020). Antwerpse politie koopt toestellen om drones uit de lucht te halen: “We willen niet wachten op het eerste incident”. Gazet Van Antwerpen. Retrieved from https://www.gva.be/cnt/dmf20200425_04934759/antwerpse-politie-koopt-toestellen-om-drones-uit-de-lucht-te-halen-willen-niet-wachten-op-eerste-incident-met-drone

Rodenbach, J., Steyvers, K., & Reynaert, H. (2016). Burgemeesters voor meer samenwerking en tegen fusies. *Lokaal(1)*, pp. 14-16. Retrieved from <https://biblio.ugent.be/publication/7025823/file/7025832.pdf>

Smet, G. (Ed.) (2015). *Fusies van politiezones - het vrijwillig samengaan: theorie en praktijk*. Mechelen: Wolters Kluwer Belgium NV.

Van Der Stede, A. (2016-2017). *Veranderingsmanagement binnen brandweerzone Centrum: een kwalitatief onderzoek na de hervorming van de civiele veiligheid*. (Master in de bestuurskunde en het publiek management). UGent, Retrieved from https://lib.ugent.be/fulltxt/RUGo1/002/376/499/RUGo1-002376499_2017_0001_AC.pdf

Van Herck, B., Vander Els, S.; (2016). *Samen beter, samen sterker? Fusiedossier Meeuwen-Gruitrode en Oplabbeek*. Retrieved from Brussel: <https://www.oudsbergen.be/sites/default/files/atoms/files/D4%20Omgevingsanalyse%20-%20uitgebreid.pdf>

Van Orshoven, P., & De Peuter, B. (2015). *Lokale bestuurskrachtmonitoring: integraal benaderen en meten van lokale bestuurskracht in Vlaanderen*. Brussel: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek, Retrieved from http://steunpuntbov.be/rapport/20150515_B11_eindrapport_finaal.pdf

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. (2020). *Intergemeentelijke samenwerking*. Retrieved from <https://www.vvsg.be/bestuur/samenwerking-verzelfstandiging/intergemeentelijke-samenwerking>

Verhelst, T. (2017). *Van uitvoerder tot medebeslisser: de rol van lokale besturen in de meerlagige Europese besluitvorming*. In H. Reynaert (Ed.), *Veranderende Lokale Besturen Voor En Door De Mensen?!* (pp. pp. 85-112). Brugge: Vanden Broele.

Vlaams Parlement. (2019). *Verslag van de gedachtewisselingen over de evaluatie van de recente gemeentelijke fusies*. Joosen, S & De Loor, K.

Vlaamse overheid. (2020). Fusie van gemeenten. Retrieved from <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie>

Vlaamse overheid. (2020). Gemeenten en provincies. Retrieved from <https://www.vlaanderen.be/gemeenten-en-provincies>

Vlaamse regering. (2019). Vlaams regeerakkoord 2019-2024. Brussel: Vlaamse regering, Retrieved from <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>

Wayenberg, E., Steen, T., De Wulf, N., Hoogeland, M., Van Dijck, C., & Vanschoenwinckel, J. (2018). Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018.

Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, 2001035984 C.F.R. (2001).

X. (2007). Eenheden van gespecialiseerde interventie. Retrieved from Brussel: <https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2014-04-03%20Eenheden%20van%20ogespecialiseerde%20interventie.pdf>

Decreet over het lokaal bestuur, (2017).

X. (2019). Gasramp in Gellingen is vandaag precies 15 jaar geleden. Het Laatste Nieuws. Retrieved from <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/gasramp-in-gellingen-is-vandaag-precies-15-jaar-geleden~ac1c4b1e/>

X. (2019). Politie Antwerpen is ANDERS. Retrieved from <https://www.politieantwerpen.be/news/press-item/politie-antwerpen-anders>

X. (2020). Gratis woordenboek. Retrieved from <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/schaalvergroting#.XkMU2y3WBsM>

X. (2020). Intergemeentelijke samenwerking. Retrieved from <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/verzelfstandiging-en-samenwerking/intergemeentelijke-samenwerking>