



Kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie van de 10 reeds gefuseerde politiezones

Eindrapport | september 14 2022

In opdracht van

FOD Binnenlandse Zaken
Algemene Directie Veiligheid en Preventie
Directie Politiebeheer

Deze studie werd uitgevoerd door:

Valentijn Vanoeteren
Jelle Janssens





Inhoudsopgave

1. Doel van deze studie	4
Lokale politiezones onder druk	4
Leren uit de evaluatie van de 10 fusiebewegingen	5
Profiel van de fusiezones	7
Schaalvergroting politie: een aantal vaststellingen	9
2. Aanpak van de studie	11
Evaluatiekader en onderzoeksvragen	12
Evaluatievragen vanuit drie perspectieven	14
Drie methodologische pijlers	19
Onderzoek in twee fases	22
3. Grotere schaal zorgt voor een robuustere organisatie	23
Overstijgen van dagelijkse, operationele uitdagingen	24
Kwalitatievere dienstverlening	26
Grotere bovenlokale rol	30
4. Belangrijkste drempels	32
Interne bedrijfsvoering nog niet aangepast aan nieuwe schaal	32
Weerstand bij het personeel	34
5. Voorbij fusie	38
Beperkte impact van fusie op perceptie bij burgers	38
Fusie kan zowel een besparing als een investering zijn	41
Ideale schaal sterk afhankelijk van lokale noden en rolverdeling	42
Bestuursstructuren op maat van de grotere zone	44
Toekomst	46



6. Conclusie: fusie verhoogt de weerstand	48
BIJLAGEN	51
Literatuurlijst	52
Resultaten survey	54
Profiel 54	
Beoordeling van de evolutie qua interne organisatie	55
Beoordeling van de evolutie qua interne dienstverlening	58
Beoordeling van de evolutie qua maatschappelijke dienstverlening	59
Beoordeling van de evolutie qua beleidsvoering	60
Methodologie financiële analyse	62
Lijst respondenten – Burgemeesters	63
Lijst respondenten – Bovenlokale verantwoordelijken en politievakbonden	65





1. Doel van deze studie

In opdracht van de FOD Binnenlandse zaken sloegen de UGent en IDEA Consult de handen in elkaar voor een kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie van de 10 reeds gefuseerde politiezones. Dit onderzoek naar bestuurskracht, samenwerking en samensmelting, is ingegeven vanuit een toenemende druk op de lokale politiezones. De zoektocht naar de ideale schaal voor de lokale politiezones leeft niet enkel lokaal, maar ook politiek, zoals onder andere vooropgesteld in het Federaal Regeerakkoord van 30 september 2020 en in de beleidsverklaring van de minister van Binnenlandse zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing van 6 november 2020.

Lokale politiezones onder druk

Maatschappelijke, budgettaire en organisatorische veranderingen binnen het justitie- en veiligheidsbeleid hebben het voorbije decennium een steeds grotere druk uitgeoefend op de werking van de lokale politiezones.

Federale besparingen hebben niet alleen een voelbare impact gehad op het functioneren van de federale politie, maar ook op de wijze waarop en de mate waarin de federale politie de lokale politiezones kan ondersteunen op het gebied van de backoffice en bestuurlijke en gerechtelijke politie.

Daar staat tegenover dat de samenleving geconfronteerd wordt met nieuwe uitdagingen die gevat kunnen worden onder de noemer van *hidden impact crimes* zoals ondermijnende criminaliteit, cybercriminaliteit en gewelddadig radicalisme in een digitaal wordende omgeving (Van der Wiele, 2019). Van lokale politiemedewerkers wordt meer dan ooit specialisatie gevraagd op vaak nieuwe terreinen.

Om antwoord te bieden op de maatschappelijke veranderingen en besparingen gaan politiezones opzoek naar samenwerkingsmogelijkheden om hun slagkracht te verhogen en de basispolitiezorg te verzekeren. Deze samenwerkingsmogelijkheden kunnen gevat worden onder de noemer van schaalvergroting. Schaalvergroting is een vlag die meerdere ladingen dekt, gaande van de klassieke interzonale samenwerking op concrete punten en vastgelegd in de zogenaamde protocollen, over structurele samenwerking op alle mogelijke onderdelen van het politiewerk en van de politieorganisatie, tot en met de fusie van politiezones (De Ruyver & Janssens, 2014). De keuze voor een bepaalde vorm van schaalvergroting wordt bepaald door een aantal uiteenlopende factoren. Dit



is nadrukkelijk tot uiting gekomen in de haalbaarheidsstudies die werden uitgevoerd in 2013 in opdracht van de provincie Limburg (De Ruyver & Janssens, 2013) en in 2017-2018 in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken (Janssens et al., 2019).

Leren uit de evaluatie van de 10 fusiebewegingen

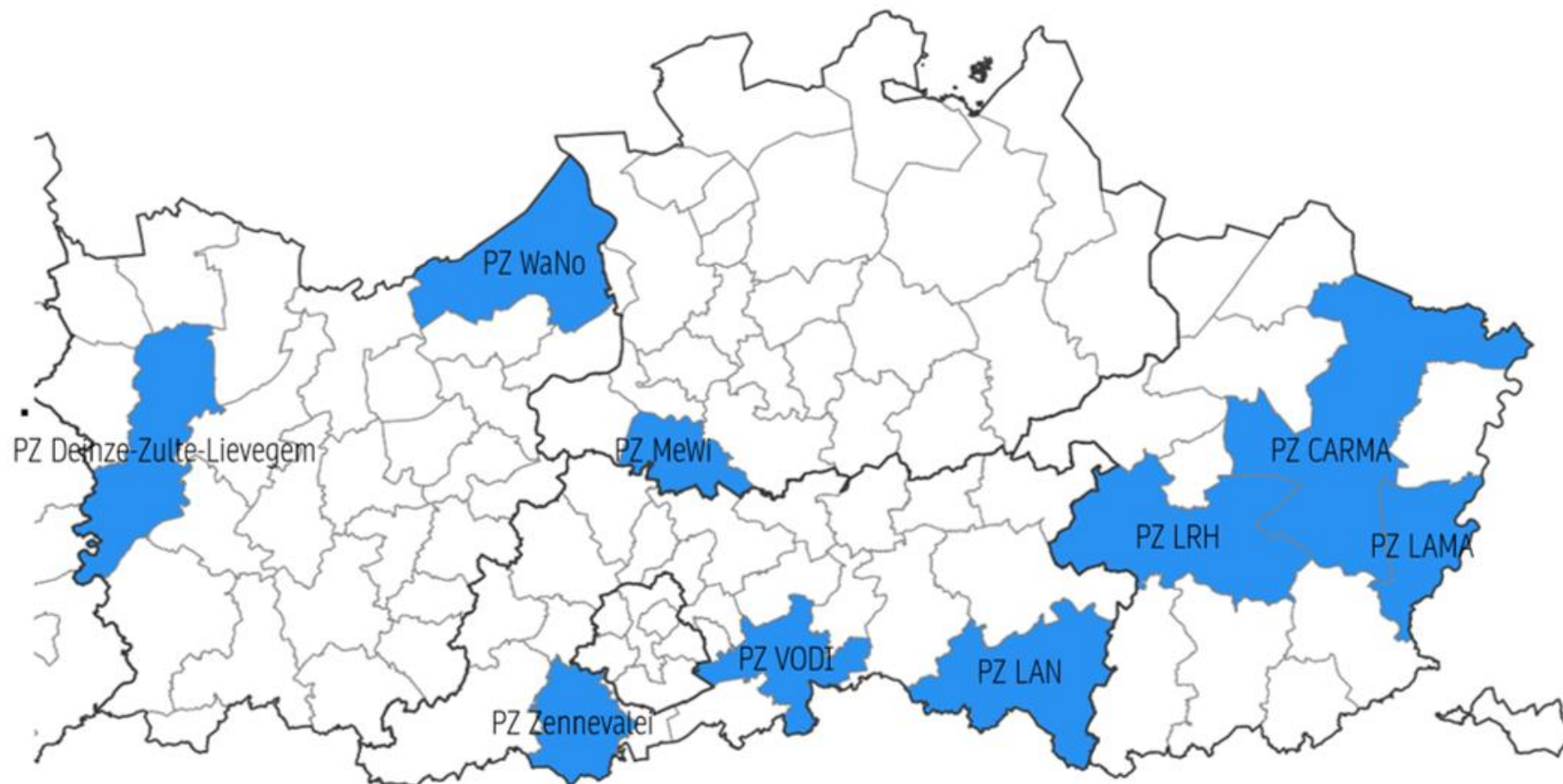
Ondanks het feit dat schaalvergroting al geruime tijd op de agenda staat, is het aantal uitgevoerde fusies relatief beperkt. Tot nu hebben fusies enkel plaatsgevonden tussen politiezones in Vlaanderen en dan vooral in de provincie Limburg (4). In Vlaams-Brabant vonden drie fusies plaats, in Antwerpen één en in Oost-Vlaanderen twee. In West-Vlaanderen staat de teller op nul. Interzonale samenwerkingsverbanden, maar ook associaties, waarbij structureel wordt samengewerkt maar de autonomie van de zone behouden blijft, worden vaker toegepast. In Wallonië zullen de politiezones Lermes en Binche-Anderlues in januari 2023 fuseren (G.La, 2021). Op hetzelfde ogenblik zullen de politiezones MeWi en Klein-Brabant ook fuseren in een nieuwe PZ Rivierenland (Bosmans, 2022).

De scope van deze studie betreft de gevolgen en de aandachtspunten van de fusies van de politiezones die tot nu toe in België tot stand werden gebracht. Het gaat hierbij om 10 fusieoperaties die plaatsvonden in de periode januari 2011 tot januari 2019.

- ▶ 2011: PZ LAMA (PZ Lanaken en PZ Maasmechelen).
- ▶ 2014: PZ MidLim (PZ GAOZ en PZ Houthalen-Helchteren).
- ▶ 2015: PZ MeWi (PZ Mechelen en PZ Willebroek).
- ▶ 2015: PZ Waasland-Noord (WaNO) (PZ St-Gillis-Waas/Stekene en PZ Beveren).
- ▶ 2016: PZ Limburg Regio Hoofdstad (LRH) (PZ Hazodi en PZ West-Limburg).
- ▶ 2016: PZ Zennevallei (PZ Beersel, PZ Halle en PZ Sint-Pieters-Leeuw).
- ▶ 2017: PZ Voer en Dijle (VODI) (PZ Tervuren en PZ Dijleland).
- ▶ 2018: PZ CARMA (PZ MidLim + PZ Noordoost-Limburg).
- ▶ 2019: PZ Deinze-Zulte-Lievegem (PZ Deinze/Zulte en PZ LOWAZONE).
- ▶ 2019: PZ Getevallei (PZ LAN (PZ Landen, Linter, Zoutleeuw) en PZ Tienen-Hoegaarden).



Figuur 1: De 9 fusiezones



Profiel van de fusiezones

Onderstaande tabel bundelt een aantal kerncijfers over de gefuseerde politiezones.

Tabel 1: Kerncijfers gefuseerde politiezones

	LaMa	MeWi	WaNo	LRH	Zennevallei	VoDi	MIDLIM	CARMA	Deinze/ Zulte/Lievegem	Getevallei
Startdatum fusiezone	1/01/2011	1/01/2015	1/01/2015	1/01/2016	1/01/2016	1/01/2017	1/07/2014	1/01/2018	1/01/2019	1/01/2019
Totaal VTE (2021)	147,4	382	195,9	411,2	210,2	86,6		403,1	139,6	152,4
OPS CALOG 2021 Organiek kader	128 28	361 65	176 46	304 64	190 43	88 14		311 79	157 40	142 34
OPS CALOG 2021 Feitelijk Kader	126 28	342 74	163 47	334 101	166 49	78 15		350 87	127 39	140 35
OPS CALOG 2021 VTE	118,3 29,1	315 67	158 37,9	319,4 91,8	166 44,2	74,3 12,3		325,2 77,9	106,9 29,7	126,2 26,2



	LaMa	MeWi	WaNo	LRH	Zennevallei	VoDi	MIDLIM	CARMA	Deinze/ Zulte/Lievegem	Getevallei
Oppervlakte (in km ²)	136	93	253	317	116	135		515	242	244
Inwoners	65 350	114 424	87 724	157 006	10 1760	54 304		17 8780	86 266	74 440
	2	2	3	6	3	4	5	8	3	5
Aantal gemeenten	Lanaken - Maasmechelen	Mechelen - Willebroek	Beveren, Sint-Gillis- Waas & Stekene	Hasselt, Zonhoven, Diepenbeek, Halen, Herk- de-Stad & Lummen	Beersel, Halle & Sint- Pieters- Leeuw	Bertem, Huldenberg, Oud- Heverlee, Tervuren	(Genk, Houthalen- Helchteren, As, Opglabbeek en Zutendaal)	Genk Houthalen- Helchteren Oudsbergen Bree As Bocholt Zutendaal Kinrooi		Landen, Linter, Zoutleeuw, Tienen & Hoegaarden



Schaalvergroting politie: een aantal vaststellingen

De onderzoekers beginnen niet van een blanco blad, maar bouwen verder op interviews die de UGent heeft uitgevoerd in 2013, 2018, 2019 en 2020 en op de elementen die in de literatuurstudie geïdentificeerd werden. De eerste twee onderzoeken betroffen haalbaarheidsstudies waarbij burgemeesters, dirco's, dirjuds, procureurs des Konings, korpschefs, politievakbonden en gouverneurs bevestigd werden naar hun inschatting van de haalbaarheid van een schaalvergroting (gaande van punctuele samenwerking, over associaties tot fusies), de wenselijkheid ervan en de randvoorwaarden die daartoe vervuld moeten zijn. Tijdens deze interviews werden ook korpschefs en burgemeesters van fusiezones bevestigd. Bovendien werd in het onderzoek van 2018 bijkomend naar good practices gezocht bij de Limburgse fusiezones. Toen werd op basis van het McKinsey-model de effecten van een fusie op de fusiezones bevestigd bij de korpschefs van de PZ CARMA, LRH en LAMA, de Limburgse procureur des Konings en de provinciegouverneur. In 2019 voerde de UGent een soortgelijk onderzoek uit in zeven Limburgse politiezones, met dat verschil dat er meer in de diepte werd gepeild door met de managementteams van de politiezones te spreken. In 2020, ten slotte, werd een onderzoeksopdracht gegund aan de UGent en Idea Consult door de politiecolleges van de politiezones Brakel, Vlaamse Ardennen en Ronse om samen een haalbaarheidsstudie naar een mogelijke fusie van de drie politiezones uit te voeren.

Zonder de conclusies van de voorgaande studies te herkauwen, willen we in onderstaande sectie ingaan op een aantal relevante *lessons learned* op zowel het politieke, politionele en het gerechtelijke niveau.

LESSEN OP HET POLITIEKE NIVEAU

Op het politieke niveau kunnen globaal vier basisvaststellingen worden gemaakt die determinerend zijn voor het succes van schaalvergrotingsoperaties.

- ▶ **Het draagvlak voor schaalvergroting is niet overal even groot.** Aangezien vrijwilligheid in het schaalvergrotingsdebat centraal staat, dient hier rekening mee te worden gehouden. Het draagvlak wordt mede bepaald door persoonlijke inschattingen die worden gemaakt ten aanzien van schaalvergrotingen, maar ook door het ontbreken van een duidelijk overzicht over de voor- en nadelen van schaalvergroting. Laat de voorliggende opdracht nu net deze lacune in onze (wetenschappelijke) kennis willen vullen.
- ▶ **Lokale verankering en de verbetering van de politionele dienstverlening als basispremissie** voor schaalvergroting. Lokale verankering is een containerbegrip dat verschillende aspecten bevat. Enerzijds verwijst het concept naar de wendbaarheid van de politieorganisatie om op lokale noden in te spelen en heeft het betrekking op de zeggenschap van de bestuurlijke verantwoordelijken. Anderzijds verwijst het concept naar de lokale inbedding van de lokale politie op het gebied van de wijkwerking en aanrijtijden, maar ook op het gebied van recherche en de toegankelijkheid van de politieorganisatie voor de burgers. Nabijheid van de politie wordt ook in het Federaal Regeerakkoord van 2020 en in de beleidsverklaring van de minister van Binnenlandse zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing van 2020 als belangrijk gegeven genoemd.
- ▶ De **financiële draagkracht** van steden en gemeenten is belangrijk – ook gezien de ongelijke verdeling van de federale dotatie. Ervaring leert dat financiële verschillen wel degelijk een grote drempel zijn in schaalvergrotingsoperaties. Een goed inzicht in de kostenstructuur van de verschillende dotaties en de mogelijke impact van een schaalvergroting is onontbeerlijk wil men niet voor verrassingen komen te staan.
- ▶ De **bestuurlijke aansturing** (zeggenschap) van en de **democratische controle** op de lokale politie moet optimaal gevrijwaard of versterkt worden. Vooral snog wordt gewerkt met de bestaande structuren, namelijk



de politieraad en het politiecollege. Deze structuren vragen rekenschap en transparantie vanuit de politiezones, maar eveneens wendbaarheid om op lokale noden te kunnen inspelen (*cf. supra*). Deze wendbaarheid wordt mede bepaald door de organisatorische inbedding van de politiezone binnen haar territorium, de slagkracht en het strategisch en het operationeel management. Echter dienen ook binnen het politiecollege werkbare vormen van coördinatie, aansturing en controle te worden gevonden.

LESSEN OP HET POLITIONELE NIVEAU

Op het politionele niveau worden gelijkaardige bevindingen gevonden als op het politieke niveau, maar bijkomende vaststellingen kunnen worden gemaakt.

- ▶ **De partners mogen op bepaalde parameters niet te sterk van elkaar verschillen.** Hierbij wordt vaak verwezen naar de morfologie van de potentiële partnerzones (demografie, type gemeenten, bestuurlijke samenwerking, criminaliteitscijfers, mobiliteit, interventiedruk), de organisatieprocessen en de organisatiecultuur. Sommige, maar zeker niet alle verschillen kunnen overbrugd worden door strategische, tactische en operationele aanpassingen. Een duidelijk zicht op de werking (basisfunctionaliteiten, processen, medewerkers, personeelsverloop) en organisatiecultuur is dan ook onontbeerlijk wil men geschikte partners vinden en potentiële verschillen overbruggen.
- ▶ Schaalvergroting moet leiden tot een versteviging van de huidige sterktes en het ombuigen van de huidige zwaktes. **Met andere woorden, schaalvergroting moet leiden tot een betere dienstverlening:** een groter beleids- en operationeel vermogen om huidige en toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden.
- ▶ **Veranderingsmanagement is een cruciaal element** in een schaalvergrotingsoefening. Medewerkers, inclusief politievakbonden, moeten optimaal betrokken en geïnformeerd worden. Loopbaanbegeleiding is onontbeerlijk aangezien, zeker in het geval van een fusie, een aantal personeelskeuzes zal worden gemaakt.
- ▶ **Schaalvergroting** moet leiden tot een versterking van de *backoffice* om een antwoord te kunnen bieden op de vele vragen naar specialisatie enerzijds en naar een versterkte samenwerking met de gedeconcentreerde federale bestuurlijke politie anderzijds.

LESSEN OP HET GERECHTELIJK NIVEAU

Op het **gerechtelijk niveau** werd in het eerder onderzoek vastgesteld dat de lokale politiezones worden uitgedaagd om een aantal maatschappelijke evoluties (gewelddadig radicalisme, polarisering, maar ook de digitalisering van de samenleving) en beleidsmatige evoluties het hoofd te bieden. Denk hierbij aan de Lokale Integrale Veiligheidscellen (LIVC's), bestuurlijke handhaving van georganiseerde criminaliteit, maar ook de oprichting van *local crime computer units*. Een wendbare organisatie dringt zich op die voldoende *know-how* en capaciteit in huis heeft om huidige en toekomstige ontwikkelingen aan te kunnen. Ook hier is het zaak om de bestaande samenwerking met de gedeconcentreerde federale gerechtelijke politie uit te diepen en te versterken in nauwe samenspraak met het Openbaar Ministerie.





2. Aanpak

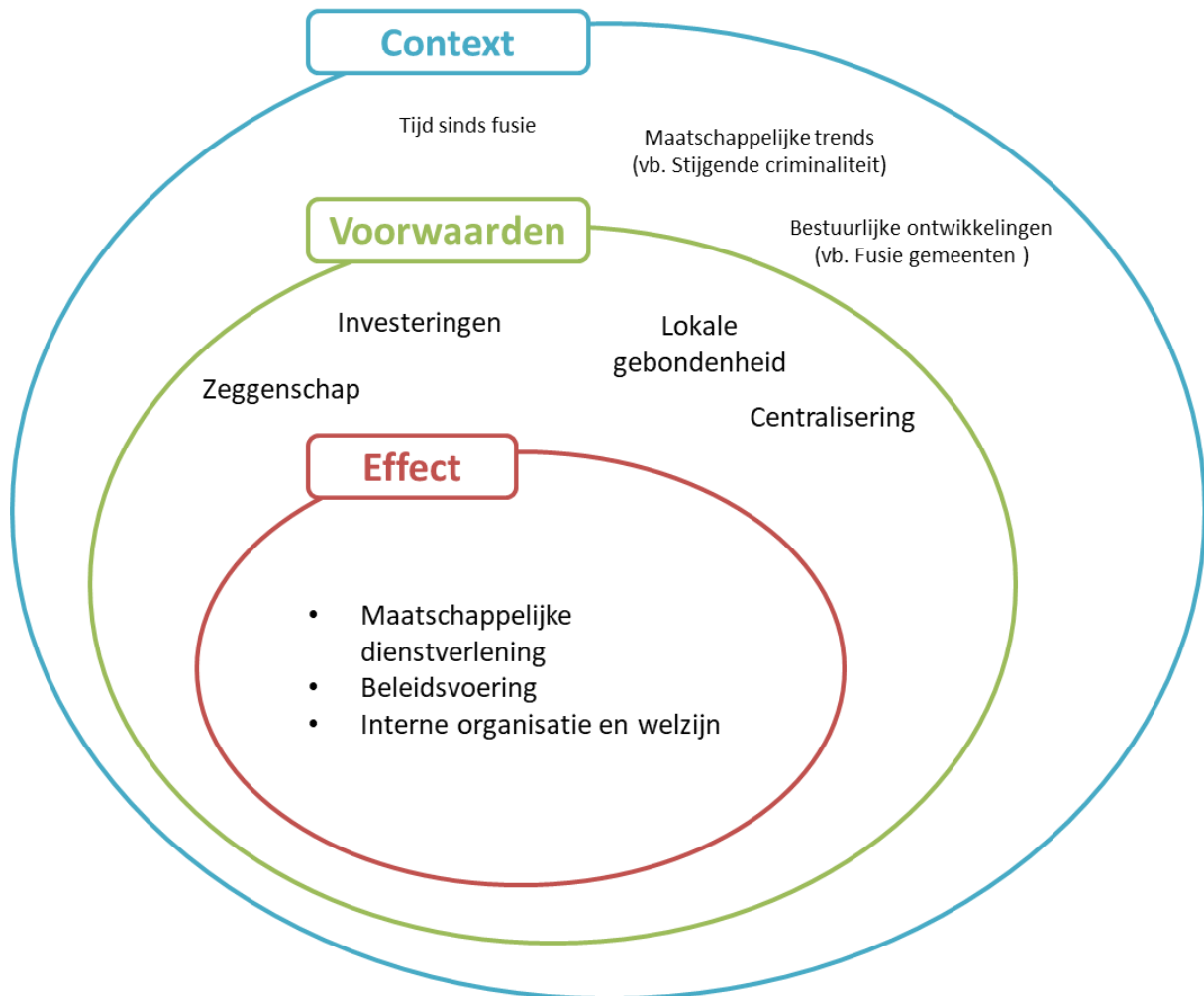
In dit hoofdstuk beschrijven we het gehanteerde evaluatiekader voor deze studie. Vanuit dit kader formuleren we evaluatievragen waarop we een antwoord zochten. Dit doen we op basis van drie methodologische pijlers. Het onderzoek werd gefaseerd in twee delen.



Evaluatiekader en onderzoeksvragen

De hierboven beschreven lessen, werkten we uit in een evaluatiekader. Onderstaande figuur visualiseert dit kader.

Figuur 2: Evaluatiekader



In het onderzoeken komen drie dimensies van de evaluatie van de fusie aan bod: (1) de context waarin de fusie heeft plaatsgevonden en waarin de organisatie tot op heden opereert; (2) de randvoorwaarden die in het onderzoek van de UGent werden opgesomd door burgemeesters, korpschefs, politievakbonden, en bovenlokale actoren (dirco, dirjud, gouverneurs en Pdk) en tot slot (3) de impact/effecten van de fusie.



CONTEXT

De contextuele dimensie waarin de fusie van de politiezone heeft plaatsgevonden heeft een belangrijke impact op de manier waarop stakeholders de impact van de fusie evalueren. De context verwijst in eerste instantie naar de doelstellingen van de fusie. Sommige politiezones fuseerden omdat ze geen geschikte korpschef vonden, anderen omdat ze wilden besparen in de nasleep van de financieel-economische crisis van 2008, nog anderen omdat ze de effectiviteit van de organisatie wilden verhogen a.d.h.v. meer slagkracht, verbeterde dienstverlening en een verminderde kwetsbaarheid voor het personeel of omdat de opportuniteit zich voordeed (zoals de pensionering van een korpschef). De (politieke en operationele) objectieven van een fusie hebben een belangrijke impact op de evaluatie van de hervorming.

Naast de objectieven van de fusie, is ook de timing belangrijk. Verschillende korpschefs van de fusiezones gaven aan dat er rekening moet gehouden worden met de mate waarin de organisatie de tijd heeft gehad om na een dergelijke ingrijpende verandering opnieuw tot rust te komen, alvorens de impact van de verandering te evalueren. Een evaluatie van een organisatie in volle verandering kan immers een vertekend beeld geven.

Tot slot moet bij een evaluatie rekening gehouden worden met de specifieke kenmerken van een politiezone. Niet iedere politiezone wordt getroffen door dezelfde criminele fenomenen en ook de sociaaleconomische context van de politiezones speelt een rol bij de interventiedruk.

De contextspecificiteit maakt het lastig om politiezones zomaar met elkaar te vergelijken, ze zijn immers wezenlijk anders. Dat heeft ook eerder onderzoek aangetoond ((Pauwels, Verhage & Noppe, 2012)¹. Aan de hand van enkele kwantitatieve indicatoren trachten we de contextspecificiteit reeds gedeeltelijk te vatten. We weten echter dat dat niet voldoende is, daarom gaan we ook dieper graven naar het verhaal achter de cijfers, aan de hand van diepte- interviews. Door de combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek trachten we zo goed als mogelijk rekening te houden met de impact die de context heeft op de evaluatie van de fusie van de politiezones.

VOORWAARDEN

De dimensie 'voorwaarden' bestaat uit elementen die zowel korpschefs als burgemeesters aangeven als iets waar niet aan getornd mag worden voor een goede politiewerking. Bij een evaluatie van een fusie tussen politiezones lijkt het dan ook onontbeerlijk om te evalueren in welke mate de fusie een impact heeft gehad op deze elementen.

Een eerste voorwaarde is zeggenschap, iets wat moeilijk te vatten is in kwantitatieve indicatoren. Dit zou herleid kunnen worden naar het aantal zittingen van politiecolleges, maar dat is weinigzeggend. Beter is om middels een kwalitatieve methode te peilen naar de inschatting van burgemeesters en korpschefs over de zeggenschap die de burgemeesters hebben over de gefuseerde politiezone. Ziet men hun invloed af- of toenemen? Hoe evalueert men die evolutie? Wat zijn voor- en nadelen en hoe kunnen deze worden versterkt of omgebogen?

Wat de financiële investering betreft is het niet alleen belangrijk om de objectieve cijfers te vergelijken doorheen de tijd, maar ook te proberen achterhalen wat de rationaliteit van de vermeerdering of vermindering van het budget was.

¹ Pauwels, Lieven, Verhage, A., & Noppe, J. (2012). De KUL-norm voorbij: naar een omgevingsgebaseerde politiecapaciteitsbepaling per basisfunctie? In Gert Vermeulen & L. Pauwels (Eds.), Update in de criminologie VI: actuele ontwikkelingen inzake EU-strafrecht, veiligheid & preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie (Vol. 6, pp. 112-129). Antwerpen: Maklu-uitgevers nv.



Lokale gebondenheid is een containerconcept dat vaak door beleidsmakers in de mond wordt genomen, maar die een verdere uitdieping vereist vooraleer daarnaar gepeild kan worden. Vaak wordt hiermee immers verwezen naar items zoals aanrijtijden, zeggenschap, de wijkwerking, recherche en onthaal. In de evaluatievragen die hieronder worden gepresenteerd zal rekening worden gehouden met de verdere conceptualisering en operationalisering van het concept lokale gebondenheid.

Centralisering, tot slot, is een interessant dilemma voor de organisatie omdat het een enorme impact heeft op de werking, organisatie, korpscultuur, maar ook op de sociale clausules die met fuseren gepaard gaan. Heeft men de bestaande gebouwen behouden, heeft men alle diensten in een centraal gebouw georganiseerd, wat wordt als voor- en wat als nadeel beschouwd?

EFFECTEN

De laatste dimensie 'effecten' betreft de dienstverlening, de beleidsvoering en de interne organisatie en welzijn. De opzet van het onderzoek is om niet alleen bij de beleidsverantwoordelijken te polsen in welke mate zij een impact hebben ervaren op de dienstverlening van de politiezone na de fusie, maar ook aan alle medewerkers van de zone op hun specifieke verantwoordelijkheidsdomeinen.

Evaluatievragen vanuit drie perspectieven

De hierboven beschreven dimensies (effecten, voorwaarden en context) vertalen we in een lijst van evaluatievragen die we zullen beantwoorden in dit onderzoek. Op deze manier maken we duidelijk welke aspecten van een fusie we precies onder de loep nemen.

Het perspectief van de betrokkenen is cruciaal bij het beantwoorden van deze evaluatievragen. Vandaar dat we de evaluatievragen ook afstemmen op deze verschillende stakeholders. We onderscheiden hierbij drie groepen:

- ▶ **Personeelsleden:** deze groep van actoren voelt vooral de operationele effecten van een fusie. We betrekken hen onder meer om te peilen naar het effect van een fusie op het welzijn op het werk, op de organisatie en op de werking op het terrein. We gebruiken de termen medewerkers en personeelsleden als synoniem in dit rapport om te verwijzen naar alle personeelsleden die tewerkgesteld worden door de politiezone.
- ▶ **Lokale beleidsmakers:** dit is de groep die op niveau van de zone mee het beleid bepaalt. Concreet gaat het over de korpschefs, financiële beheerders en burgemeesters. Bij hen focussen we op de beleidsmatige en bestuurlijke implicaties van een fusie.
- ▶ **Bovenlokale actoren:** dit zijn de stakeholders op een meer overkoepelend niveau, zoals de dirco's, de dirjds, de procureurs des Konings en de politievakbonden. Hun externe bril laat toe om de effecten van een fusie meer te kunnen vergelijken tussen zones.

Onderstaande tabel geeft het overzicht van de evaluatievragen voor de verschillende dimensies en de verschillende perspectieven van de betrokkenen.



Tabel 2: Evaluatievragen effecten fusie

	Personeelsleden	Lokale beleidsmakers	Bovenlokale actoren
(Maatschappelijke) dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hoe zijn de basisfunctionaliteiten geëvolueerd? (vb. wat betreft de te besteden tijd, het aantal acties of de beschikbare middelen) ▶ Is er meer ruimte om te specialiseren? (vb. Zijn er diensten bijgekomen die er vroeger niet waren?) ▶ Is de implementatie van gemeenschapsgerichte politiezorg (GGPZ) sinds de fusie verbeterd of verslechterd? (vb. is er beter contact met burgers, medewerkers, overheden?) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Is het beleid op vlak van de basisfunctionaliteiten geëvolueerd? (vb. bent u beter in staat evenementen te organiseren?) ▶ Hoe is de expertise geëvolueerd? (vb. kunt u voor meer beroep doen op de PZ?) ▶ Hoe is de kwaliteit van de dienstverlening geëvolueerd? (vb. Is het veiligheidsgevoel in de gemeente verbeterd? Zijn er meer opgeloste cases?) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hoe is de dienstverlening geëvolueerd sinds de fusie? ▶ Hoe kunnen we deze veranderde dienstverlening evalueren t.o.v. van andere politiezones?
Interne organisatie en welzijn politiekorps	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hoe is het personeelsbeleid veranderd sinds de fusie? (vb. Beter ondersteunend HR? GALOP (tijdsregistratie), Training en interne opleiding? Interne mobiliteit en kansen? Interne opleiding en trainingskansen? Collegialiteit & absentisme?) ▶ Hoe is de logistieke organisatie veranderd door de fusie? (vb. materiaal, huisvesting, uniform, wapens?) ▶ Hoe is de situatie op vlak van informatie geëvolueerd door de fusie? (vb. Sharepoint, FOCUS, hard & software, mobile office, GSM, ...) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hoe is de wendbaarheid van de organisatie geëvolueerd? (vb. beter voorbereid op onvoorzien omstandigheden?) ▶ Is de organisatie in staat om betere ondersteuning te geven aan stakeholders? (vb. ondersteunen van gemeentelijke diensten op vlak van milieu) ▶ Welke synergiën zijn er gerealiseerd? (vb. aankopen, opleidingen, administratie) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hoe is de samenwerking met de zone geëvolueerd? (vb. zijn er duidelijke aanspreekpunten?) ▶ Hoe is de professionaliteit geëvolueerd? (vb. Respecteert men de COL2/2002?)



Beleidsvoering

- ▶ Hoe is de samenwerking binnen de politiezone geëvolueerd? (vb. is er ruimte voor projectmatige werking? Is informatiepositie verbeterd aan de hand van een LIK?)
- ▶ Wat is het effect op het welzijn van het personeel? (vb. jobvreugde, balans privé-werk, financiële impact,...)
- ▶ Hoe is de visie van de politiezone geëvolueerd? (vb. Staat u achter de visie van de korpschef?)
- ▶ Hoe is de ondersteuning vanuit de leidinggevende geëvolueerd?
- ▶ Is er meer ruimte voor innovatie?
- ▶ Hoe is de monitoring en rapportage naar stakeholders geëvolueerd?
- ▶ Wat was het effect op het sociaal welzijn in de politiezone? (vb. was er een sociaal plan? Welke evoluties waren er op het vlak van personeelsmobiliteit?)
- ▶ Hoe is de samenwerking tussen de gemeenten en de politiezone geëvolueerd?
- ▶ Hoe is de financiële ruimte van de politiezone geëvolueerd?
- ▶ Is er een merkbaar verschil in functionele autonomie, zowel binnen de zones zelf, als ten opzichte van andere zones?



Tabel 3: Evaluatievragen voorwaarden fusie

	Personeelsleden	Lokale beleidsmakers	Bovenlokale actoren
Investeringen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Is er voldoende geïnvesteerd geweest in de organisatiestructuur? (vb. wat is de kost van de overhead in de nieuwe organisatie?) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Is er voldoende geïnvesteerd in de transitiekosten (vb. externe ondersteuning, sociaal plan...) ▶ Is de kost van de fusie binnen de verwachte financiële limieten gebleven? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Laat de fusie van de politiezone bovenlokale actoren toe om de eigen organisatorische middelen anders aan te wenden?
Lokale gebondenheid	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Is er ingezet geweest op nabijheid naar de bevolking toe? ▶ Is er voldoende terreinkennis? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Is er genoeg homogeniteit binnen de zone? (vb. voldoende gelijkaardige uitdagingen) ▶ Is er een logisch bestuurlijk geheel (vb. overeenstemming met IGS, kantons...) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hoe schatten de bovenlokale actoren de terreinkennis in van de lokale zone?
Zeggenschap	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Waren de personeelsleden betrokken in het transitieproces? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Is de span of control behapbaar voor de leidinggevenden? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Was er genoeg betrokkenheid bij de sociale plannen?
Centralisering	<ul style="list-style-type: none"> ▶ In welke mate zijn de personeelsleden gecentraliseerd op één locatie?? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Was er eensgezindheid over de nood en invulling van de centralisatie? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ nvt



Tabel 4: Evaluatievragen context fusie

	Personeelsleden	Lokale beleidsmakers	Bovenlokale actoren
Tijd sinds de fusie	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hebben verschillende culturen tussen politiekorpsen nog een impact op de huidige werking? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ In welke mate is de fusie nu al 'voltooid'? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wanneer is de fusie afgerond?
Maatschappelijke evoluties	<ul style="list-style-type: none"> ▶ In welke mate hebben maatschappelijke evoluties de verwachtingen van het personeel beïnvloed? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Welke maatschappelijke evoluties hadden een impact op het fusieproces? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Welke maatschappelijke evoluties kunnen de werking van de politiezones in de toekomst beïnvloeden?
Bestuurlijke ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ nvt 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hoe heeft de aanleiding van de fusie een impact gehad op het proces? (vb. fusie van gemeenten) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sluit de fusie goed aan op de werking van bovenlokale actoren?



Drie methodologische pijlers

Het onderzoek steunt op drie methodologische pijlers, namelijk deskresearch, semigestructureerd interviews en een survey.

DESKRESEARCH

Ten eerste hebben we kwantitatieve data geanalyseerd (uit zonale veiligheidsplannen, morfologieën, criminaliteitsstatistieken, begrotingsdocumenten, verslaggeving uit het politiecollege) ten behoeve van de drie genoemde dimensies. Het weze duidelijk dat niet iedere evaluatie van een dimensie zich leent tot een kwantitatieve evaluatie. Dit enerzijds door het gebrek aan cijfermateriaal over maatschappelijke impact, anderzijds door de verschillende contexten waarin de 9 politiezones functioneren.

INTERVIEWS

Ten tweede hebben we semigestructureerde interviews afgenomen met lokale en bovenlokale actoren, meer bepaald:

- ▶ Intakegesprekken en focusgroep met de korpschefs (N=9)
- ▶ Interviews HR en financieel verantwoordelijken (N=16)
- ▶ Burgemeesters fusiezones (N=37)
- ▶ Interviews Procureurs des Konings, bestuurlijke directeur-coördinator (dirco), gerechtelijke directeur (dirjud) en vertegenwoordigers van de politievakbonden (VSOA, ACOD, ACV, SYPOL en NSPV) (N=22)

Tijdens de interviews met de burgemeesters werd gewerkt met een topic list. Na het interviewprotocol te hebben uiteengezet aan de burgemeesters, werd gepolst naar hun betrokkenheid met de fusie van hun politiezone. Indien de burgemeester betrokken was, werd gepolst naar de ervaringen en de voorwaarden die toen in het veranderingstraject werden gesteld en of die voorwaarden nageleefd werden nadat het veranderingstraject was afgerond. Voor burgemeesters die niet bij de fusie betrokken waren, werd gevraagd hoe ze hun politiezone evalueren op de vijf onderwerpen die werden aangesneden: lokale gebondenheid, financiële haalbaarheid en impact, gelijkwaardige of betere dienstverlening, de homogeniteit van politiezones en de zeggenschap. Alle interviews verliepen online en de transcriptie gebeurde simultaan.

De respondenten werden geïnformeerd dat men niet anoniem kon blijven, maar dat er niet op individueel niveau of op het niveau van de individuele politiezone zou worden gerapporteerd.

De “helikopterverantwoordelijken” zoals de Procureur des Konings en de dirco, werden gevraagd of ze hun ervaringen konden delen inzake de werking van de fusiezones: ziet men een verschil in de werking, hoe zou dit gemeten kunnen worden en hoe verhouden de fusiezones op hun respectievelijke werking zich ten aanzien van de andere zones binnen het arrondissement. Belangrijk is om hier te melden dat enkel die helikopterverantwoordelijken werden bevraagd die met gefuseerde politiezones samenwerken. Dit betekent dat het gerechtelijk arrondissement West-Vlaanderen niet bij dit onderzoek werd betrokken, omdat zich daar tot op heden geen enkele fusie heeft voorgedaan. Aan de politievakbonden werd gevraagd hoe zij en hun leden fusies tussen politiezones hebben ervaren en of er positieve en negatieve elementen konden worden meegedeeld.



De data werden geanalyseerd via codering in NVivo en Excel om antwoordcategorieën te bundelen en patronen te vinden. Alle aangeschreven respondenten hebben deelgenomen aan de interviews. Er was dus geen non-respons.

SURVEY

Ten derde hebben we een enquête afgenomen van alle medewerkers van de negen politiezones, waarbij afzonderlijk werd gecodeerd voor de fusiebeweging van GAOZ naar MidLim en vervolgens van MidLim naar CARMA.

De enquête werd verspreid onder alle gefuseerde politiezones. Opvolging was nodig omdat de verdere verspreiding niet overal van een leien dakje liep. Dit heeft deels geresulteerd in een ongelijke responsgraad binnen de verschillende deelnemende politiekorpsen.

Door de verschillen in de responsgraad moet voorzichtig worden omgesprongen met de resultaten van de enquête. Misschien waren ontevreden medewerkers gemotiveerder om aan de enquête deel te nemen dan tevreden medewerkers, wat zou resulteren in een zogeheten 'negativiteitsbias'. Een echte negativiteitsbias kan echter niet met zekerheid worden aangetoond, maar voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van de resultaten uit de lage responszones. Na bijkomende analyse is namelijk gebleken dat er geen significante correlatie is tussen de responsgraad en een slechtere beoordeling van het personeelsbeleid en welzijn op het werk na de fusie. Indien we filteren op zones met minder dan 30% respons, is er wel een randsignificante toename in negatieve antwoorden naarmate de responsgraad steeg voor de evolutie in personeelsbeleid. Welzijn op het werk correleerde matig, doch niet significant. Maar door het weinig aantal datapunten (5 zones) moeten we opletten met deze interpretatie/correlatie. Hoe dan ook, er is soms wel sprake van een erg lage responsgraad, waardoor die data met een korrel zout moet worden genomen (dit is een algemene valkuil bij survey-onderzoek). We hebben dit verschil wel kunnen clusteren tussen lage respons-zones (< 30%) en hoge responszones (40% <). Lage respons-zones (n=5) hebben een gemiddelde respons van 17% terwijl de hoge responszones (n=4) gemiddeld 51% respons hebben. Hoewel we geen verklaring hebben voor dit engagementsverschil tussen de zones, lijken de gegevens voor de hogere respons-zones op papier alleszins meer valide dan de lagere respons-zones.



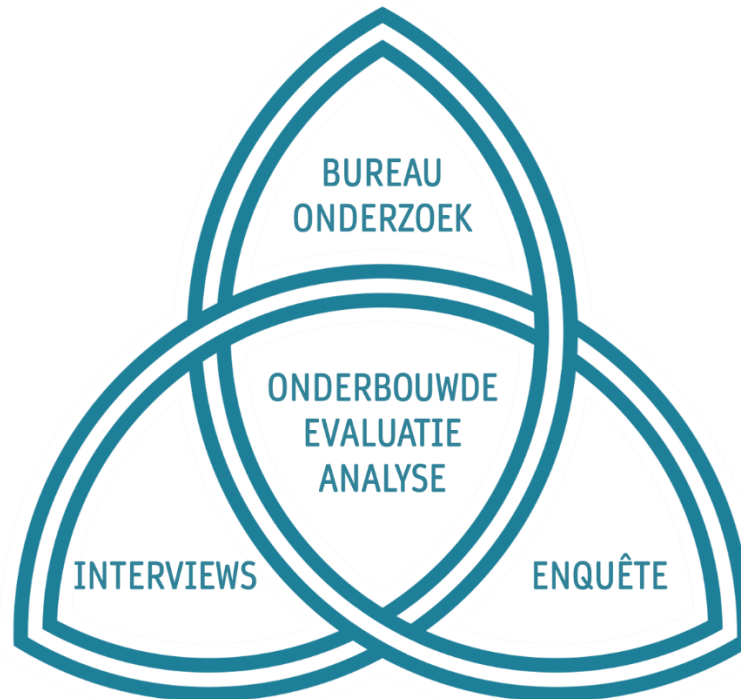
Tabel 5: Responsgraad enquête medewerkers gefuseerde politiezones

Politiezone	Respondenten	Totaal personeelsbestand	%
PZ CARMA	72	413	17%
PZ Deinze-Zulte-Lievegem	84	142	59%
PZ Getevallei	46	164	28%
PZ Lanaken-Maasmechelen (LAMA)	67	148	45%
PZ Limburg Regio Hoofdstad (LRH)	53	458	12%
PZ Mechelen-Willebroek (MeWi)	31	416	7%
PZ Voer en Dijle (VODI)	39	92	42%
PZ Waasland-Noord (WANO)	108	179	60%
PZ Zennevallei	39	185	21%
Totaal	539	2197	25%



We hebben de bevindingen van de drie databronnen getrianguleerd om zo de vraagstelling te beantwoorden aan de hand van de verschillende perspectieven. In de volgende hoofdstukken beschrijven we de terugkerende inzichten.

Figuur 3: Triangulatie van evaluatiemethoden



Onderzoek in twee fases

In **fase 1** werd er gestart met de individuele analyse van de tien voorbije fusies. De basis hiervoor wordt gevormd door een intakegesprek en een documentenanalyse. Ter ondersteuning hiervan plannen we verder interviews met de belangrijkste lokale actoren (korpsschefs, burgemeesters, bijzonder rekenplichtigen en HR-verantwoordelijken) en werd een survey verspreid onder de personeelsleden van de negen huidige zones. Tot slot werden de tussentijdse bevindingen teruggekoppeld naar de stuurgroep.

In **fase 2** volgde de aggregatie van de bevindingen op het niveau van de negen zones. Hierbij werden aanvullende gesprekken georganiseerd met contactpersonen op hogere niveaus (dirco, dirjud, Procureur des Konings, syndicale vertegenwoordigers,...) om een inzicht te krijgen in de bovenlokale impact van de fusies. Deze geaggregeerde informatie werd vervolgens via een focusgroep met de negen korpsschefs gevalideerd en ten slotte in dit onderzoeksrapport samengebracht.





3. Grotere schaal zorgt voor een robuustere organisatie

Fusie en schaalvergroting zijn geen doel op zich, maar een middel om te komen tot een slagkrachtigere en/of efficiëntere organisatie. Duidelijke doelstellingen en heldere afspraken tussen de sleutelspelers bleken in dit onderzoek de belangrijkste drijvende factoren voor het resultaat van de fusie. Dit weegt zwaarder door in het realiseren van een geslaagde schaalvergroting dan bijvoorbeeld de voorbereidingstijd, de financiële omkadering, de precieze schaalgrootte en zelfs partnerkeuze. Ondanks de grote verscheidenheid in de context en precieze invulling van de nieuwe fusiezone, benoemen al de initiatiefnemers van de verschillende fusies het resultaat als geslaagd. Zowel de burgemeesters als de korpschefs van de negen gefuseerde politiezones ervaren de schaalvergroting als een succes.

Afhankelijk van de gemaakte keuzes zijn de effecten van de fusie (gedeeltelijk) anders. Een aantal van de gefuseerde zones zette sterk in op specialisatie en het aantrekken van expertise, anderen besteden meer aandacht aan het verbeteren van de backoffice, terwijl een beperkt aandeel de focus legde op (financiële) efficiëntie. In deze diversiteit aan effecten is er echter één constante, namelijk dat de schaalvergroting zorgde voor een robuustere organisatie.

Het groter worden van de organisatie, zorgt ervoor dat schokken beter kunnen worden opgevangen. We zien dit effect op drie niveaus:

- ▶ Interne schokken zoals personeelstekorten, het uitvallen van personeelsleden, materiaalproblemen enzovoort kunnen beter worden opgevangen. Een fusie zorgt er niet noodzakelijk voor dat het personeelskader gemakkelijker wordt ingevuld bij zones met een personeelstekort, maar dankzij de ruimere poule aan medewerkers kan het tekort wel beter worden gemanaged.
- ▶ Externe schokken zoals onvoorziene incidenten, evoluties in criminele feiten of situaties die een sterke specialisatie vereisen kunnen gemakkelijker en sneller worden opgelost. De grotere organisatie laat toe om medewerkers of diensten gericht in te zetten.
- ▶ Zone-overschrijdende uitdagingen kunnen vaker lokaal worden opgenomen. Zeker de grootste gefuseerde zones merken een grote rolverschuiving op, waarbij ze vaker hiaten vanuit de federale politie kunnen invullen op zowel het gebied van de gerechtelijke als de bestuurlijke politie.

In de onderstaande alinea's beschrijven we telkens de inzichten uit de gefuseerde politiezones over het effect van de robuustere organisatie.

Let wel, dit betekent geenszins dat er geen negatieve gevolgen zijn van schaalvergroting of dat alle potentiële voordelen effectief gerealiseerd worden. We beschrijven in de volgende twee hoofdstukken welke interne drempels wegen op het slagen van een fusie en met welke externe elementen rekening moet worden gehouden.

Overstijgen van dagelijkse, operationele uitdagingen

De werking van de meeste politiezones is hoofdzakelijk operationeel georiënteerd (reactief), zowel in grote als kleine zones. Uit de interviews met korpschefs, burgemeesters en beleidsmedewerkers leren we dat er sinds de fusie meer tijd kan besteed worden aan beleid (proactief/preventief) en dat hier ook meer expertise wordt rond opgebouwd.

De invulling van de rol van de verschillende betrokkenen is gewijzigd sinds de fusie:

- ▶ Korpschefs geven aan dat ze een minder uitvoerende rol opnemen dan vroeger. Wat dit precies betekent hangt sterk af van de oorspronkelijke schaal van de zone. Zo zien we in kleinere zones (ongeveer 100 VTE) dat de korpschef vaak zelf instond voor alle externe communicatie, inclusief bijvoorbeeld sociale media. Door de opschaling is het mogelijk om dit op te volgen via een communicatieverantwoordelijke. Bij de iets grotere zones gaat het dan weer over beleidsmatige ondersteuning. Zo werd het voorbeeld gegeven van het zelf opstellen van het zonaal veiligheidsplan door de korpschef in de zone voor de fusie, waarbij dit na de fusie meer organisatiebreed was en gecoördineerd werd door een beleidsmedewerker. Korpschefs in kleinere zones nemen ook vaak wachttrollen waar, wat vervolgens ten koste gaat van de beleidsmatige component.
- ▶ Leidinggevendenden krijgen meer "puzzelruimte" om problemen op te lossen, zeker op het vlak van personeel. In de grotere organisatie komt er meer ruimte voor interne doorstroming, specialisatie of het anders samenstellen van teams. Een aantal zones spelen hier ook proactief op in, bijvoorbeeld door gebruik te maken van functieverbreiding. Zo worden medewerkers systematisch tijdelijk gedetacheerd naar een andere dienst. Op die manier kan binnen de grotere organisatie de continuïteit verbeterd worden, waarbij medewerkers ondanks hun specialisatie breed inzetbaar blijven.
- ▶ De meeste personeelsverantwoordelijken en bijzonder rekenplichtigen geven aan dat ze sinds de fusie meer kunnen bezig zijn met beleids- en planmatig werken. Zeker personeelsverantwoordelijken stonden er in kleinere zones vaak alleen voor, terwijl ze nu in een dienst werken waarin een onderscheid gemaakt wordt tussen de meer administratieve opvolging en de beleidsmatige aspecten. Ook de politievakbonden erkennen deze wezenlijke verbeteringen. Door de mogelijkheid een professionele humanresourcesafdeling uit te bouwen, worden de medewerkers beter omkaderd. Problemen die zich stellen op het gebied van personeelsbeleid worden volgens de vertegenwoordigers ook zakelijker, minder emotioneel afgehandeld. Oplossingen voor conflicten worden hierdoor sneller aangereikt. Ook wordt het voordeel van jobrotatie in een grotere zone vermeld.

Ook de bijzonder rekenplichtigen gaven aan dat ze vaker financiële prognoses maken dan voor de fusie. Er zijn uitzonderingen op de regel. Zeker in de zones waar de fusie eerder een besparingsoperatie was, werd vaak gekozen voor een afslanking van de personeelsdienst. In die situatie blijft de rol van de personeelsverantwoordelijke grotendeels gelijk.

- ▶ Burgemeesters worden op een meer strategisch niveau betrokken. De schaalvergroting zorgt voor een grotere afstand tussen de politieke opvolging en de operationele werking. Hoewel burgemeesters meestal

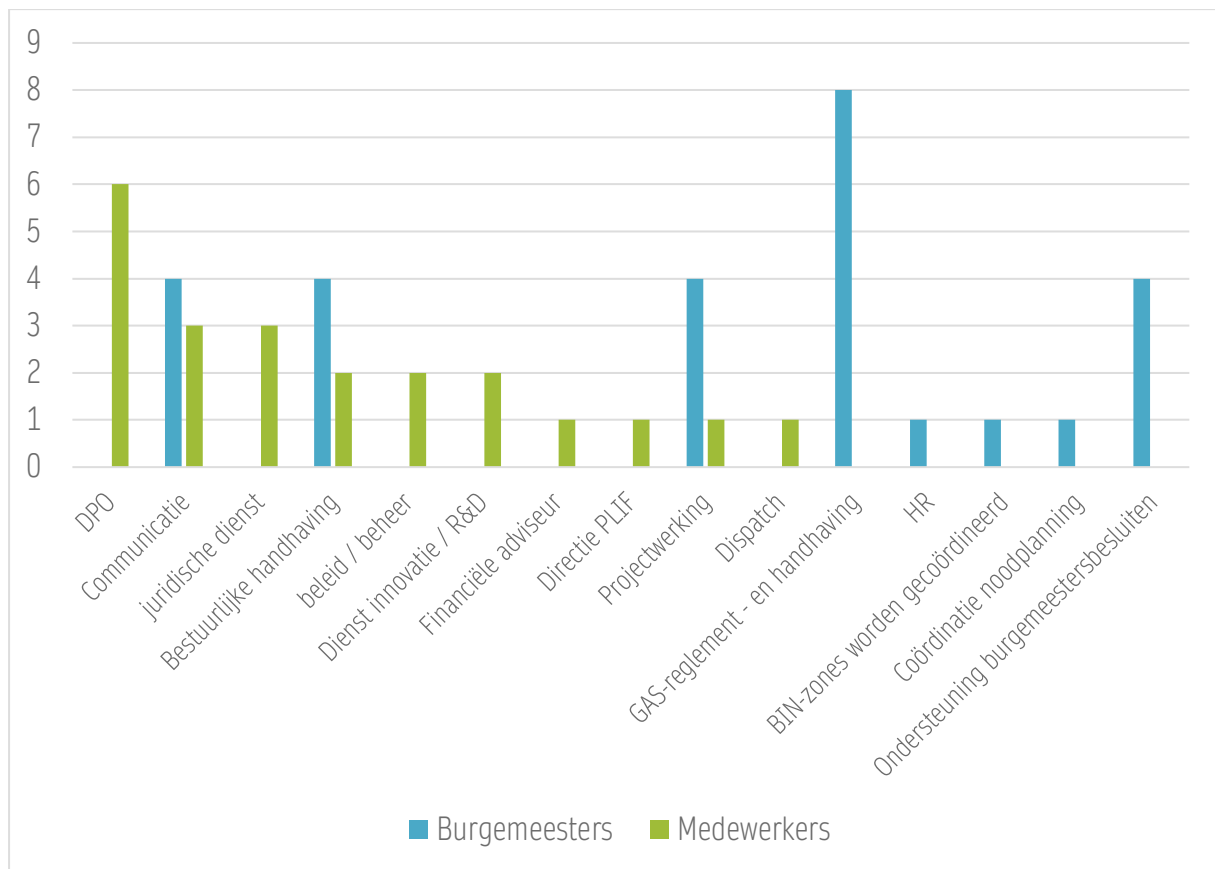


nog steeds sterk geïnteresseerd zijn in de wijkwerking in hun gemeente, is er meer ruimte om beleidsmatig in te spelen op de noden. Terwijl de burgemeester vroeger bijvoorbeeld soms werd betrokken bij de concrete uitwerking van een snelheidscontrole, gaat de discussie op grotere schaal eerder over het verkeersbeleid op het grondgebied van de zone.

CAPACITEIT QUA BEDRIJFSVOERING NEEMT TOE

Zowel burgemeesters, medewerkers als korpschefs erkennen de toegenomen expertise qua bedrijfsvoering voor verschillende functies. Onderstaande figuur geeft aan welke functies het vaakst genoemd worden. Medewerkers benadrukken vooral rollen zoals een data protection officer, communicatie en juridische expertise. Burgemeesters zien vooral de capaciteit waar de gemeente beroep kan op doen, zoals bestuurlijke handhaving en GAS.

Figuur 4: Extra backofficefuncties door fusie (op basis van interviews met burgemeesters en survey)



Tegelijkertijd nuanceren de medewerkers de toegenomen specialisatie. Zo geeft ongeveer 1 op 3 aan dat ze minder goed dan voor de fusie kunnen inspelen op de vragen en noden van de organisatie. 42% ervaart minder ruimte om te specialiseren dan vroeger in hun eigen functie. Medewerkers zien dus vooral specialisatie door bijkomende functies en niet zozeer in hun eigen werking.



Figuur 5: aandeel CALOG personeelsleden die een evolutie zien in de interne dienstverlening door de fusie (survey)



Kwalitatieve dienstverlening

BIJKOMENDE SPECIALISATIE

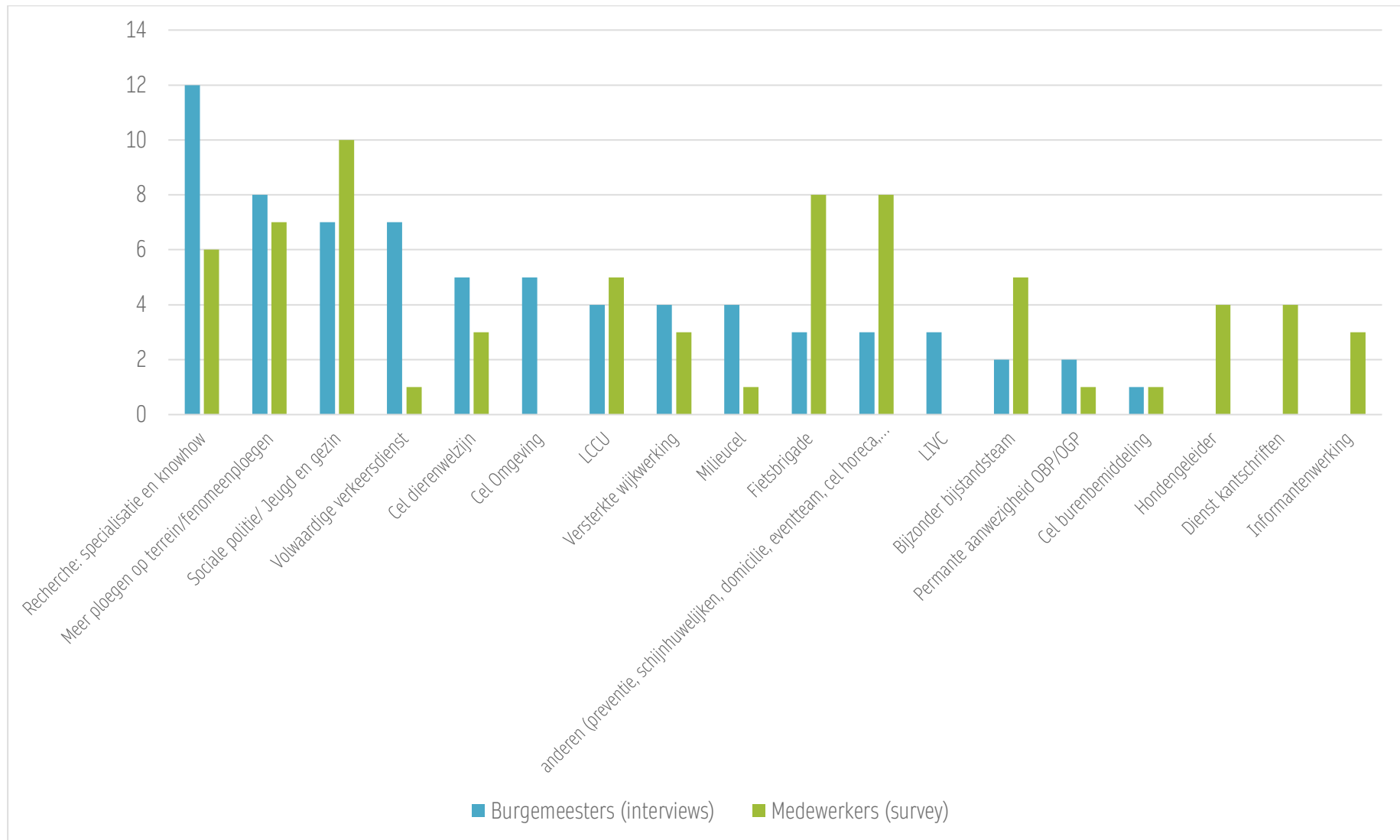
Zowel personeelsleden, korpschefs als burgemeesters erkennen de toegenomen specialisatie binnen de grotere zone. Aan de burgemeesters werd gevraagd de operationele meerwaarde van de fusie tussen politiezones concreet aan te geven zonder dat hen voorbeelden werden aangereikt. De burgemeesters erkennen vooral de toegenomen specialisatie en knowhow bij recherche en meer (fenomeen)ploegen op het terrein. Ook op het vlak van sociale politie, verkeer, dierenwelzijn, Local Computer Crime Units (LCCU), versterkte wijkwerking en de expertise rond milieu en omgeving zien de meeste burgemeesters stappen vooruit. Opvallend is dat een aantal burgemeesters ook minder voor de hand liggende zaken benoemen, zoals een Lokale integrale veiligheidscel (LIVC) of de permanente aanwezigheid van een officier bestuurlijke/gerechtelijke politie (OBP/OGP)

De medewerkers verwijzen net als de burgemeesters naar recherche, ploegen, sociale politie en LCCU. Zij benadrukken echter een meer divers scala aan expertises zoals fietsbrigades, bijzondere bijstandsteams (GPI 81), hondengeleider, kantschriften en informantenwerking.

De figuur op de volgende pagina illustreert dit.



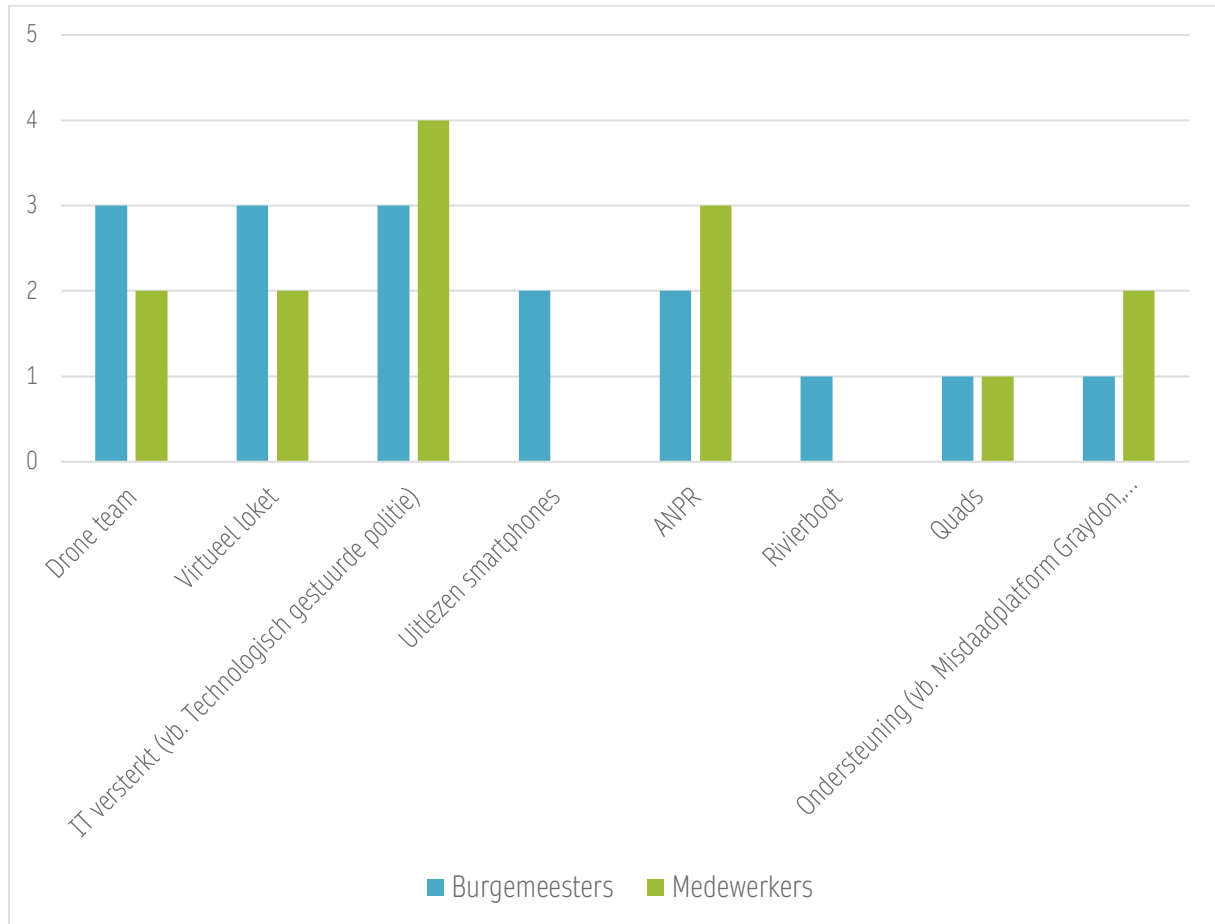
Figuur 6: Bijkomende specialisatie door fusie (op basis van interviews met burgemeesters en survey bij personeelsleden)



MODERNISERING

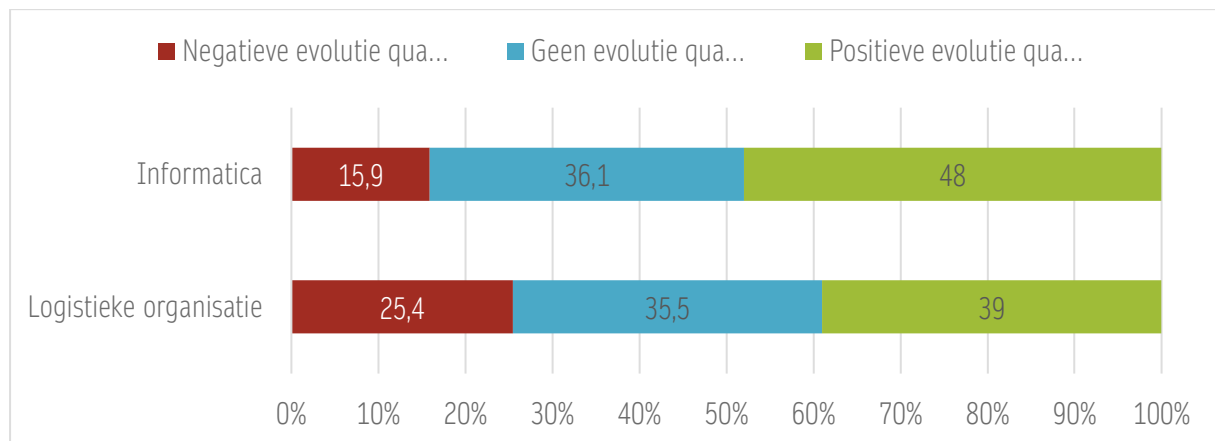
De grotere schaal zorgt ook voor meer expertise, middelen en tijd om te moderniseren. Onderstaande figuur illustreert een aantal technische vernieuwingen in zones waarbij burgemeesters of medewerkers aangaven dat dit mogelijk werd door fusie.

Figuur 7: Vaakst genoemde technische vernieuwingen dankzij de fusie (op basis van interviews burgemeesters en survey medewerkers)



Over het algemeen zien medewerkers ook een positieve evolutie sinds de fusie op het vlak van informatica en logistieke organisatie.

Figuur 8: aandeel personeelsleden die een evolutie zien in informatica of logistieke organisatie door de fusie (survey)



Een fusie kan volgens de politievakbonden leiden tot een grotere professionalisering. Dit wordt niet enkel gevoeld op het operationele niveau, maar ook op de werking van de organisatie die een grotere slagkracht krijgt. In een groter verband komen ook meer middelen beschikbaar die door de werking op een grotere schaal meer rendabel worden. De professionalisering, de vergrootte slagkracht en de bijkomende middelen creëren op hun beurt een grotere aantrekkingskracht voor nieuwe medewerkers.

De laatste grote meerwaarde die door de politievakbonden wordt genoemd is de versterking van de veiligheid van de medewerkers. Men rijdt niet langer alleen patrouille, maar men kan rekenen op bijstand en ondersteuning van andere ploegen op het terrein en een betere opvolging door een versterkte backoffice als er zich incidenten voordoen.

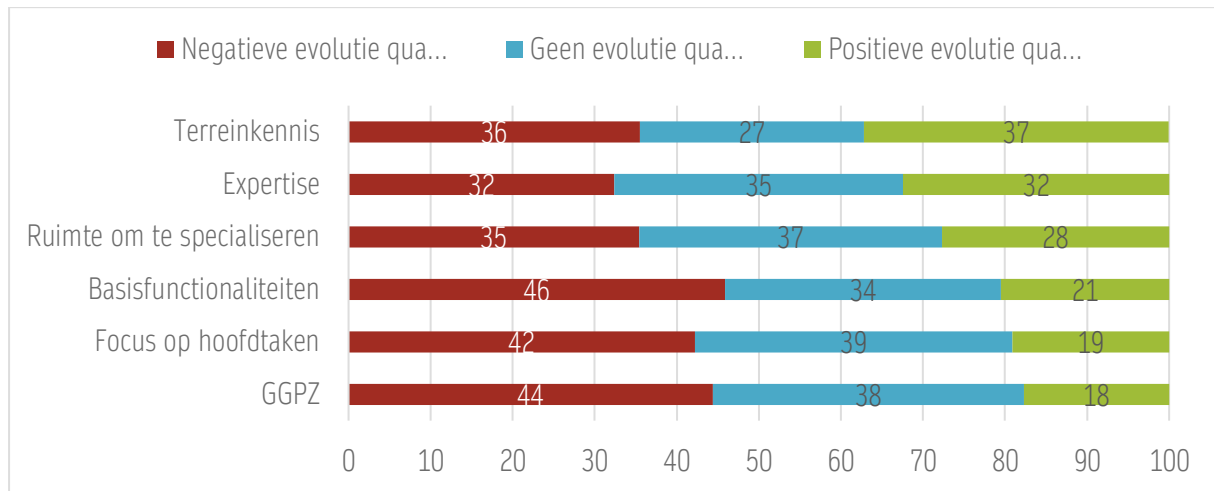
NIET VOOR IEDEREEN EEN VOORUITGANG

Ondanks de algemene positieve vaststellingen over de slagkracht van de politiezone bij burgemeesters, korpschefs en een deel van het personeel, biedt de survey bij de personeelsleden een aantal belangrijke nuances:

- ▶ Ongeveer één op drie van de respondenten geeft aan dat hij of zij geen evolutie ziet in de werking van zijn of haar dienst. Voor deze aanzienlijke groep is het effect van fusie dus beperkt of vlakken de positieve en negatieve evoluties elkaar uit.
- ▶ We zien sterk uiteenlopende ervaringen qua evolutie op het vlak van terreinkennis, expertise en ruimte om te specialiseren bij de personeelsleden. Ongeveer een gelijk aandeel van de personeelsleden ervaart een positieve of negatieve evolutie op deze vlakken. We stellen vast dat de leidinggevenden positiever zijn over de expertise, ruimte voor specialisatie en evolutie in de basisfunctionaliteit dan de rest van het personeel. Het middenkader is dan weer het meest kritisch over de verschillende aspecten van maatschappelijke dienstverlening.
- ▶ Een aanzienlijk deel van de bevroegde personeelsleden ervaart een negatieve evolutie qua basisfunctionaliteiten, hoofdtaken en gemeenschapsgerichte politiezorg.



Figuur 9: aandeel personeelsleden die een evolutie zien qua maatschappelijke dienstverlening sinds de fusie (survey)



Grotere bovenlokale rol

De procureurs des Konings zien de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren overheen de verschillende onderdelen van de basispolitiezorg. Allen merken bovendien op dat gefuseerde politiezones complexere onderzoeken kwaliteitsvol kunnen afronden en zich meer kunnen specialiseren. Nieuwe fenomenen kunnen worden aangepakt en ook intern wordt de lat hoger gelegd. Gefuseerde politiezones kunnen volgens een aantal procureurs ook flexibeler omgaan met bovenlokale initiatieven zoals het Family Justice Centre en in het arrondissement Limburg, het plan S en project M. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de grootte van de gerealiseerde fusiezone van belang is. Een aantal fusies, zo geeft een aantal procureurs des Konings aan, zijn misschien nog steeds te klein. Aan grote politiezones worden onderzoeken toevertrouwd inzake complexe, georganiseerde criminaliteit, maar dat geldt niet noodzakelijk voor eveneens gefuseerde, doch kleinere politiezones.

Dat de gefuseerde politiezones beter gewapend zijn om op het vlak van recherche doeltreffender en doelmatiger aan de slag te gaan, wordt ook door de gerechtelijke directeuren bevestigd (dirjds). Volgens de respondenten heeft de fusie een bijkomend voordeel dat er beter samengewerkt kan worden tussen de federale en lokale politie. De mogelijkheden in kleine politiezones zijn beperkt op het gebied van recherche en dan wordt vaak steun gevraagd bij de federale gerechtelijke politie die op zijn beurt al geconfronteerd wordt met capaciteitsproblemen. De kloof tussen lokale en internationale criminaliteit is groot en het is net op het tussenniveau dat versterkte lokale recherches een rol kunnen spelen. Een aantal dirjds zien kleine researcheteams niet alleen verdrinken in hun beperkte mogelijkheden in verhouding tot hun werklast, maar zien soms als gevolg hiervan ook een verwijdering ontstaan waarbij de kleine researcheteams zich meer vrijgevochten opstellen en minder bijdragen tot de strategische resultaten.

Eenzelfde geluid valt te horen bij de bestuurlijke directeuren van de federale politie (dirco's): grote, gefuseerde politiezones vergroten hun operationele capaciteiten, specialisatie en expertise. De respondenten ervaren dat nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen beter worden opgevangen door gefuseerde politiezones. Ook wordt beter tegemoetgekomen aan de federale opdrachten (zoals bijdragen aan de gehypothekeerde capaciteit, HYCAP),

hoewel ook gefuseerde politiezones uitzonderingen hierop aanvragen. Een aantal respondenten vragen zich af of gefuseerde politiezones geen slachtoffer kunnen worden van hun eigen succes: door te specialiseren en een verbeterde en kwaliteitsvolle operationele werking, kunnen meer opdrachten uitgevoerd worden waardoor meer steun vanuit de federale politie aan de kleine politiezones geschonken kan worden.

Net zoals hun gerechtelijke tegenhangers, geven de dirco's aan dat hun steun gefragmenteerd is. Kleine en grote politiezones vragen een andere soort steun van de federale politie waardoor deze laatste een beetje een Manusje-van-alles hoort te zijn.

Zowel de dirco's als de dirjds zien bij de ontwikkeling van gefuseerde politiezones een grotere coherentie in het gevoerde beleid, wat voor de federale politie de samenwerking een stuk eenvoudiger maakt. Immers, het gefragmenteerd politielandschap in combinatie met de optimalisatie van de federale politie, waardoor de *span of control* groter is geworden voor de dirco's en dirjds, maakt het creëren van synergiën in het politielandschap er niet gemakkelijker op.





4. Belangrijkste drempels

Het onderzoek toont twee cruciale uitdagingen waarmee de gefuseerde politiezones worden geconfronteerd. Enerzijds is de interne bedrijfsvoering nog niet aangepast aan de nieuwe schaal. Anderzijds is er weerstand bij het personeel en komt hun welzijn onder druk.

Interne bedrijfsvoering nog niet aangepast aan nieuwe schaal

VERANDERING VRAAGT TIJD

De korpschefs van de fusiezones gaven aan dat het realiseren van de meerwaarde van fusie minstens drie jaar duurt. Meestal werd vijf jaar als een realistische tijdspanne benoemd, waarbinnen de belangrijkste operationele uitdagingen van een fusie kunnen worden aangepakt en de voordelen meetbaar zijn.

Meer dan de helft van de onderzochte fusiezones zijn al langer dan vijf jaar operationeel op de nieuwe schaal. De waargenomen voordelen in deze grotere zones beschreven we in het voorgaande hoofdstuk. Een gedeelte uitdaging in de meeste fusiezones is echter de interne bedrijfsvoering. Bijna alle onderzochte zones worstelen in verschillende gradaties met projectmatig werken, het ondersteunen van leidinggevenden en het flexibel inzetten van het personeel. Deze uitdagingen zijn zeker niet uniek voor de fusiezones, maar komen ook voor in andere zones (zie Janssens, Wittevrongel & Cools, 2019). Het belang ervan wordt echter groter op de nieuwe schaal. Er komt immers meer nood en ruimte voor projectmatig werken, er wordt aan grotere groepen leiding gegeven en flexibiliteit is een belangrijke voorwaarde om effectief de voordelen van schaal te realiseren.

PROJECTMATIG WERKEN VINDT MAAR BEPERKTE INGANG

Door opschaling moet er actief ingezet worden op projectmatig werken. Waar vroeger vaak één iemand verantwoordelijk was voor verschillende taken en zo vrij spontaan verschillende insteken combineerde, is dit minder evident in een organisatie waar meer specialisatie is. Denk bijvoorbeeld aan een HR-medewerker in een kleine politiezone die ook preventie-adviseur en beleidsmedewerker is en zo zonder veel vergaderen een welzijnsbeleid op poten kan zetten. In een grotere zone vraagt dit meer coördinatie en planning. Ook medewerkers op het terrein worden met deze evolutie geconfronteerd. Waar iemand van de recherche of



interventie in een kleine zone een brede waaier aan fenomenen moet beheersen, kan in een grotere zone meer gespecialiseerd worden. Het opzetten van specifieke acties vraagt dan meer afstemming met de collega's.

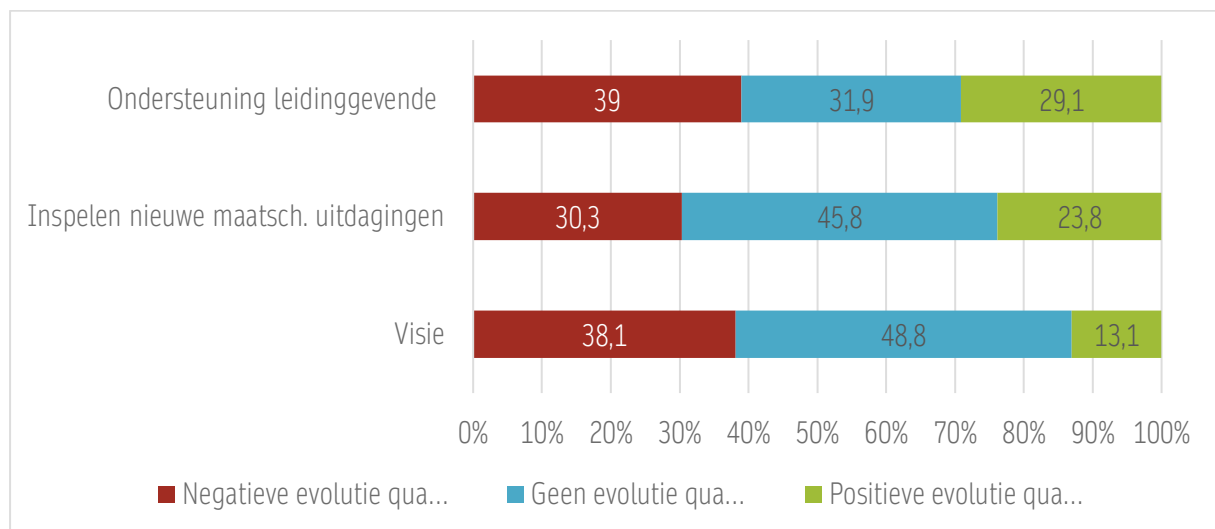
Naast de grotere nood aan projectmatig werken op grotere schaal, zien we ook wel meer ruimte voor transversale en tijdelijke benaderingen. De toegenomen specialisatie en capaciteit laat ook toe om effectief projecten op te zetten. In de praktijk stellen we in de meeste onderzochte zones echter vast dat zowel de ervaring als *know how* voor deze projectmatige aanpak vaak ontbreekt. De korpschefs erkennen dat hier in de opleiding en dagelijkse werking weinig aandacht aan besteed wordt. In de survey was het CALOG personeel wel significant positiever over de projectmatige werking binnen de organisatie.

LEIDINGGEVEN VEREIST SPECIFIEKE VAARDIGHEDEN

Een grotere zone betekent meestal grotere diensten. Hierdoor evolueert de rol van de leidinggevende en ontstaat er een grotere nood aan typische managementvaardigheden. Een deel van de leidinggevende is hier niet op voorbereid. In de survey geeft 39% van de personeelsleden aan dat ze minder (goede) ondersteuning krijgen van hun leidinggevers. Een vergelijkbaar aandeel is het ook minder eens met de visie van de leidinggevers dan voor de fusie. Dit illustreert een grotere afstand tussen leidinggevers en de rest van het personeel.

Het beeld is wel genuanceerd. Nog altijd de meerderheid van het personeel geeft aan dat er weinig veranderd is aan het leiderschap sinds de fusie, of dat het zelfs is verbeterd. Onderstaande figuur geeft de verhoudingen weer.

Figuur 10: aandeel personeelsleden die een evolutie zien in leiderschap door de fusie (survey)



BEPERKTE FLEXIBILITEIT

In theorie geeft een schaalvergroting meer kansen aan het personeel en de organisatie om de juiste persoon op de juiste plaats te zetten. We zagen hier ook goede voorbeelden van. De meerderheid van de HR-medewerkers gaf echter aan dat het er heel wat obstakels zijn om werknemers effectief flexibel in te zetten. Hierbij gaat het slechts in mindere mate over juridische drempels, maar vooral over de afwezigheid van de nodige vaardigheden of bereidheid bij het personeel. Het aspect van cultuurverschillen tussen de voormalige zones mag hierbij niet onderschat worden (zie ook hoofdstuk 4.2).

De personeelspuzzel goed leggen, is in de praktijk geen eenvoudige oefening. Een meerderheid van de HR-medewerkers beschrijven dat het voor sommige personeelsleden wachten is op 'natuurlijke afvloeiing' (bv.

pensioen) of dat er niet-essentiële functies gecreëerd worden om het bestaand personeelsbestand een rol toe te kennen. Het gaat meestal wel over een heel beperkt aandeel van het totale personeelsbestand. Concrete cijfers kunnen we op basis van het onderzoek hier niet over geven, gezien de grote verschillen tussen zones in de duurtijd sinds de fusie en de privacy gevoeligheid van het beperkt aantal gevallen.

FYSIEKE AFSTAND BEMOEILIJKT DE SAMENWERKING

De meeste fusiezones hebben nog een gedecentraliseerde werking, weliswaar in sterk verschillende mate. Kiezen voor zo'n decentrale aanpak biedt een aantal voordelen, zoals een potentieel grotere nabijheid en zichtbaarheid van interventiediensten. In heel wat van de fusiezones is de decentrale werking vooral een pragmatische keuze, gelinkt aan de bestaande infrastructuur. Er wordt, zeker de eerste jaren, vooral gekozen voor het zoveel mogelijk benutten van de gebouwen van de voormalige zones. Dit zorgt er meestal voor dat de organisatie over meerdere locaties verspreid is.

Deze fysieke spreiding is een zeer bepalende factor voor cultuurverschillen binnen de organisatie. Als de decentrale werking grotendeels samenvalt met de vroegere organisaties, blijven de oorspronkelijke culturen ook behouden of zelfs versterkt wat nefast is om tot een nieuwe organisatiecultuur te komen. Als collega's uit de voormalige zones ook fysiek samenzitten, is de kans aanzienlijk groter dat zich een gezamenlijke cultuur vormt. Zonder gedeelde cultuur lopen spanningen hoger op en is het moeilijker om constructief samen te werken.

Weerstand bij het personeel

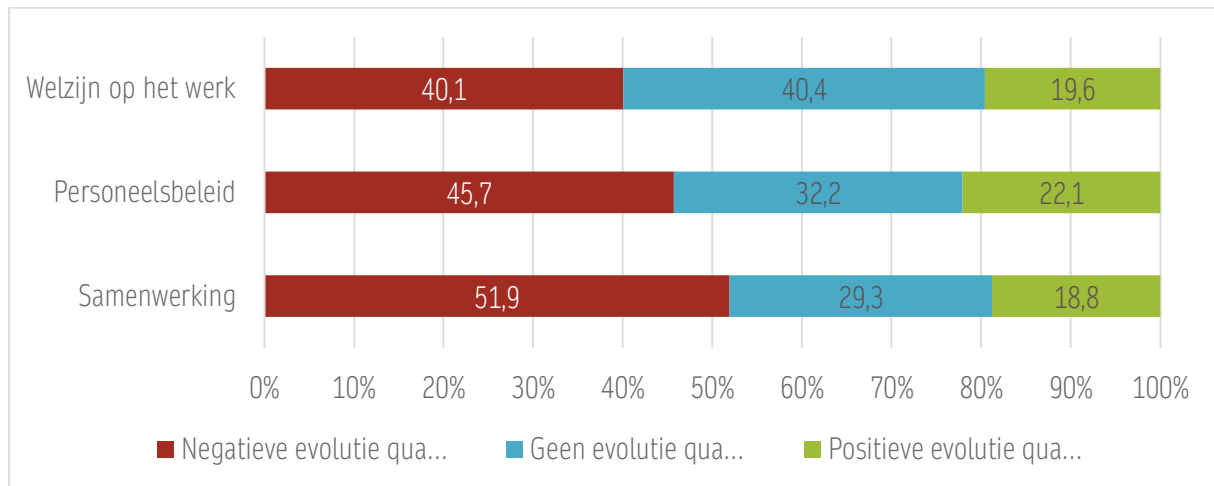
MEDEWERKERS ERVAREN STERK DE KEERZIJDE VAN SCHAALVERGROTING

De medewerkers zijn doorheen dit onderzoek systematisch de meest kritische stem. Ze schatten de gevolgen van fusie consequent negatiever in dan de korpschefs, burgemeesters, vakbonden en bovenlokale actoren. Drie bezorgdheden komen doorheen de survey duidelijk naar voor:

- ▶ 40% geeft aan dat het welzijn op het werk minder hoog ligt dan voor de fusie. Slechts 20% ziet een verbetering in het welzijn.
- ▶ 46% ziet een verslechtering in het personeelsbeleid na de schaalvergroting.
- ▶ 52% vindt dat de samenwerking met de collega's minder goed loopt dan voor de fusie.



Figuur 11: aandeel personeelsleden die een evolutie zien in interne werking door de fusie (survey)



Deze resultaten liggen in lijn met wat verwacht kan worden op basis van wetenschappelijk onderzoek naar de impact van fusies en hervormingen op het welzijn. Zo toont een *systematic review* van hoogstaand wetenschappelijk empirisch onderzoek tussen 2000 en 2012 aan dat herstructureringen met of zonder personeelsreducties vooral een negatieve impact hebben op het welzijn van werknemers (de Jong et al., 2016). De meerderheid van de studies toonde negatieve veranderingen in de tijd, op korte en op lange termijn.

IMPACT STERK AFHANKELIJK VAN ROL BINNEN DE ORGANISATIE

Uit de literatuur blijkt ook dat sommige groepen van werknemers minder negatief reageren. Het gaat bijvoorbeeld om werknemers met een hoge organisatorische status vóór een fusie en werknemers die een verandering van werkgroep ondergingen. Diezelfde trend zien we ook bij de onderzochte politiezones:

- ▶ Leidinggevenden in de organisatie zijn significant positiever over de evolutie op het vlak van samenwerking en communicatie in de organisatie. Ze benoemen vooral voordelen qua doorgroeien, persoonlijke ontwikkeling en werkverdeling, die mogelijk zijn dankzij fusie.
- ▶ Niet-leidinggevenden benadrukken vaker het gebrek aan betrokkenheid; cultuurverschillen en de grotere afstand.

GEBREK AAN CONTROLEGEVOEL EN INFORMATIE

Deze verschillen tussen medewerkers met een andere rol kunnen grotendeels verklaard worden op basis van de literatuur. Variabelen die bepalend zijn in de relatie tussen herstructurering en welzijn waren fysieke eisen, controle over het werk, communicatie, verstrekking van informatie, training, procedurele rechtvaardigheid, baanonzekerheid en veranderingsacceptatie (Ibid.). Gelijkaardige bevindingen werden bekomen bij onderzoek naar de impact van fusies op het welzijn van de medewerkers in de ziekenhuis- (Lim, 2014) en bankensector (Kumar, 2008), maar ook in productiebedrijven (Marks, 2006).

Medewerkers met een meer uitvoerende rol ervaren het gebrek aan controle over het werk, te weinig communicatie en informatie sterker dan de leidinggevenden. De politievakbonden gaven ook aan dat de onzekerheid die een fusie creëert bij de medewerkers leidt tot een groot aantal vragen voor uitgaande mobiliteit. Dit heeft te maken met veranderingen in het woon-werkverkeer en de nieuwe functie-invulling. Een bijkomende bezorgdheid vanuit de vakbonden is dat de beleidsverantwoordelijken bij aanvang van het fusietraject mogelijks de neiging hebben om voor zichzelf punten te scoren in plaats van het grotere geheel voor ogen te houden. Burgemeesters en korpschefs zijn in dat geval te veel bezig met de vraag wie de nieuwe korpschef wordt en waar de hoofdzetel van de politiezone zal gevestigd worden.

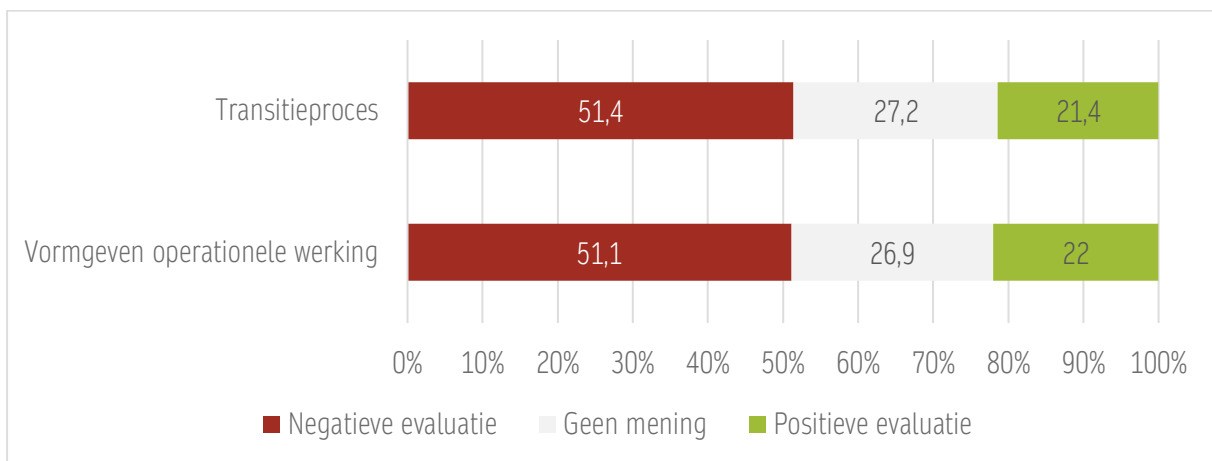


BETROKKENHEID IN HET FUSIEPROCES

De manier waarop het fusietraject wordt omkaderd, heeft een grote impact op hoe de fusie door de medewerkers wordt ervaren. Het spreekwoord “goed begonnen is half gewonnen” is hier zeker van toepassing. We stellen vast dat de onderzochte politiezones waarbij een duidelijke interne nood werd benoemd, een vlotter fusietraject ervoeren. In veranderingsmanagement wordt ook steeds het belang van een *sense of urgency* benadrukt als start van het proces. Bij twee van de onderzochte zones was er vooral een externe aanleiding, namelijk een gemeentelijke fusie. Doordat de fuserende gemeenten in een andere politiekezone lag, werd beslist om ook de politiekezone mee op te schalen.

De korpschefs benadrukten zelf ook het belang van goed veranderingsmanagement. Ondanks dit bewustzijn is slechts 1 op 5 van de personeelsleden positief over de mate van betrokkenheid in het transitieproces en het vormgeven van de nieuwe organisatie.

Figuur 12: beoordeling van betrokkenheid bij de fusie door het personeel (survey)



Ook over het proces zelf zien we dat meer ervaren collega's positiever zijn over hun betrokkenheid. De korpschefs erkenden dat in de praktijk meestal een kleine groep ervaren mensen een trekkende rol opnam doorheen de fusie.

De politievakbonden halen terecht aan dat er meer werk moet worden gemaakt van een betere begeleiding van de medewerkers door duidelijke keuzes te maken. Men stuurt te vaak bij na de fusie. Het is in die zin belangrijk om meteen groot genoeg te fuseren en te durven centraliseren.



GROTERE ZONES KENNEN VAKER AFWEZIGHEDEN

De vraag is of het lagere welzijn in de zone en de beperkte betrokkenheid zich ook vertalen in een groter absenteïsme. In een eerder onderzoek naar de schaalgrootte van politiezones (zie Janssens et al., 2019), poneerde een aantal korpschefs dat politiezones niet te groot mochten worden omdat de anonimiteit zou toenemen, de politiemedewerkers in een groter geheel van elkaar zouden vervreemden en er een groter absenteïsme zou ontstaan. In kleine politiezones, zo werd geopperd, is de sociale cohesie sterk en is men bereid om voor elkaar door het vuur te gaan. Dit lijkt alvast zo te zijn in de private sector (SD Worx, 2020). De hoofdgeneesheer van de federale politie zocht en vond in de UGent een medestander om op basis van de data van de federale politie te onderzoeken of schaalgrootte een impact kon hebben op absenteïsme. Uit het onderzoek dat in het kader van een masterproef werd uitgevoerd (De Stercke, 2022) en door de pers werd opgenomen (Belga, 2022a, 2022b) bleek dat organisatiegrootte weinig invloed heeft op absenteïsme. Slechts één variabele werd significant beïnvloed, zijnde de gemiddelde frequentie van afwezigheden. Grotere zones vertoonden gemiddeld wel een hogere afwezigheidsfrequentie.

Tabel 6: Absenteïsme bij de Belgische geïntegreerde politie, Masterproef De Stercke Celien (2022)²

Organisatiegrootte	< 75	≥ 75 en < 150	≥ 150 en < 300	≥ 300 en < 600	600 ≤	
G. Afwezigheidsduur	11.78	12.07	12.90	10.95	11.28	/
G. Percentage LTSA	15.9%	18.0%	19.5%	16.6%	15.8%	/
G. Frequentie	3.44	3.56	3.54	4.03	4.41	***
G. Verloren kalenderdagen	39.02	42.45	45.06	43.05	48.33	/
Percentage afwezigen	74.6%	73.7%	73.2%	77.5%	81.3%	/
Percentage mentale en gedragsmatige afwezigheden	8.2%	7.9%	8.7%	9.2%	8.5%	/

² LTSA staat voor long-term sickness absence



5. Voorbij de fusie

Fusie heeft een belangrijke potentiële impact op zowel de lokale als bovenlokale werking van de politiezone. Toch benadrukken we ook de relativiteit van fusie als instrument. Zo is het vooral een bestuurlijk-organisatorische aangelegenheid waarbij burgers weinig van merken. Het financiële effect van fusie is ook sterk afhankelijk van keuzes en kan dus zowel een besparing- als investeringskans zijn. De ideale schaalgrootte is een kwestie van noden (en dus ook perspectief). Belangrijker is dat de bestuursstructuren effectief aangepast zijn aan deze schaal. Gezien fusie ook hoofdzakelijk een lange termijnherforming is, formuleren we een aantal lessen voor de toekomst.

Beperkte impact van fusie op perceptie bij burgers

Het uiteindelijke doel van schaalvergroting is om de lokale politiewerking te verbeteren. Een interessante graadmeter om na te gaan of schaalvergroting degelijk bijdraagt aan een betere politiewerking, is het vertrouwen van burgers in de politie. De hypothese die we testten, is of het vertrouwen in de politie hoger is in fusiezones. We deden dit op twee manieren:

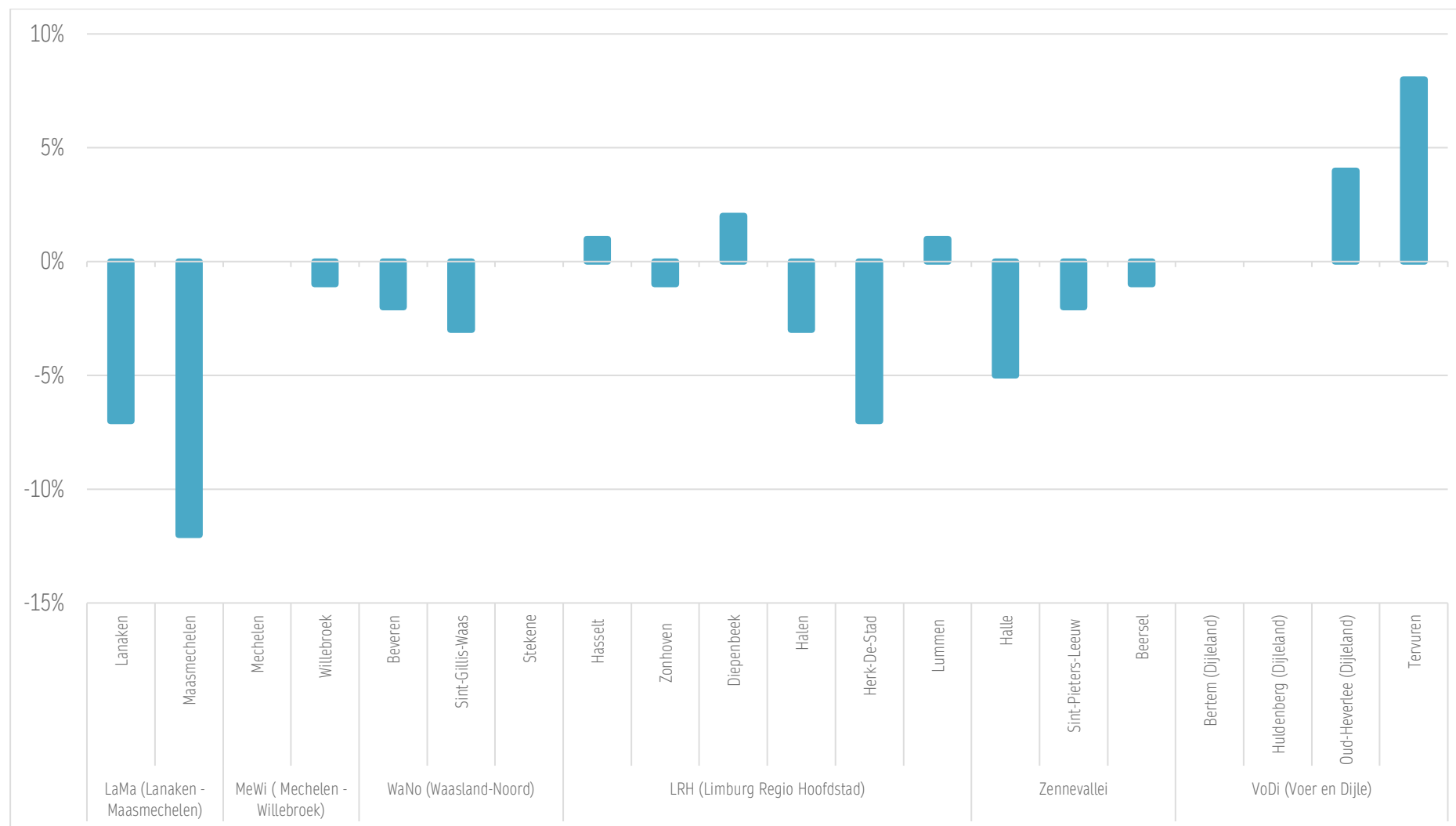
- ▶ Voor de zones die ten laatste op 1 januari 2017 samenvoegden gingen we na of het vertrouwen in de politie hoger is dan het Vlaams gemiddelde. Bij deze zones hebben we immers geen nulmeting.
- ▶ Voor de zones die fuseerden tussen 2017 en 2020 is er wel een nulmeting. De achterliggende data van de gemeentemonitor werd immers in deze twee jaren bevestigd. We kunnen met andere woorden nagaan of het vertrouwen in de politie gestegen is na de fusie. Het Vlaams gemiddelde qua vertrouwen in deze twee jaren bleef gelijk, dus hier maken we abstractie van.

Beide tests leiden niet tot een duidelijk resultaat. We trekken hieruit de voorzichtige conclusie dat de impact van fusie op de perceptie bij burgers beperkt is. Andere factoren (vb. criminaliteitsgraad, algemeen vertrouwen in instituties) wegen zwaarder door in de mate van vertrouwen in de politie. Fusie blijkt in hoofdzaak een eerder bestuurlijk-organisatorisch vraagstuk en niet iets waar de 'eindklant' van wakker ligt.

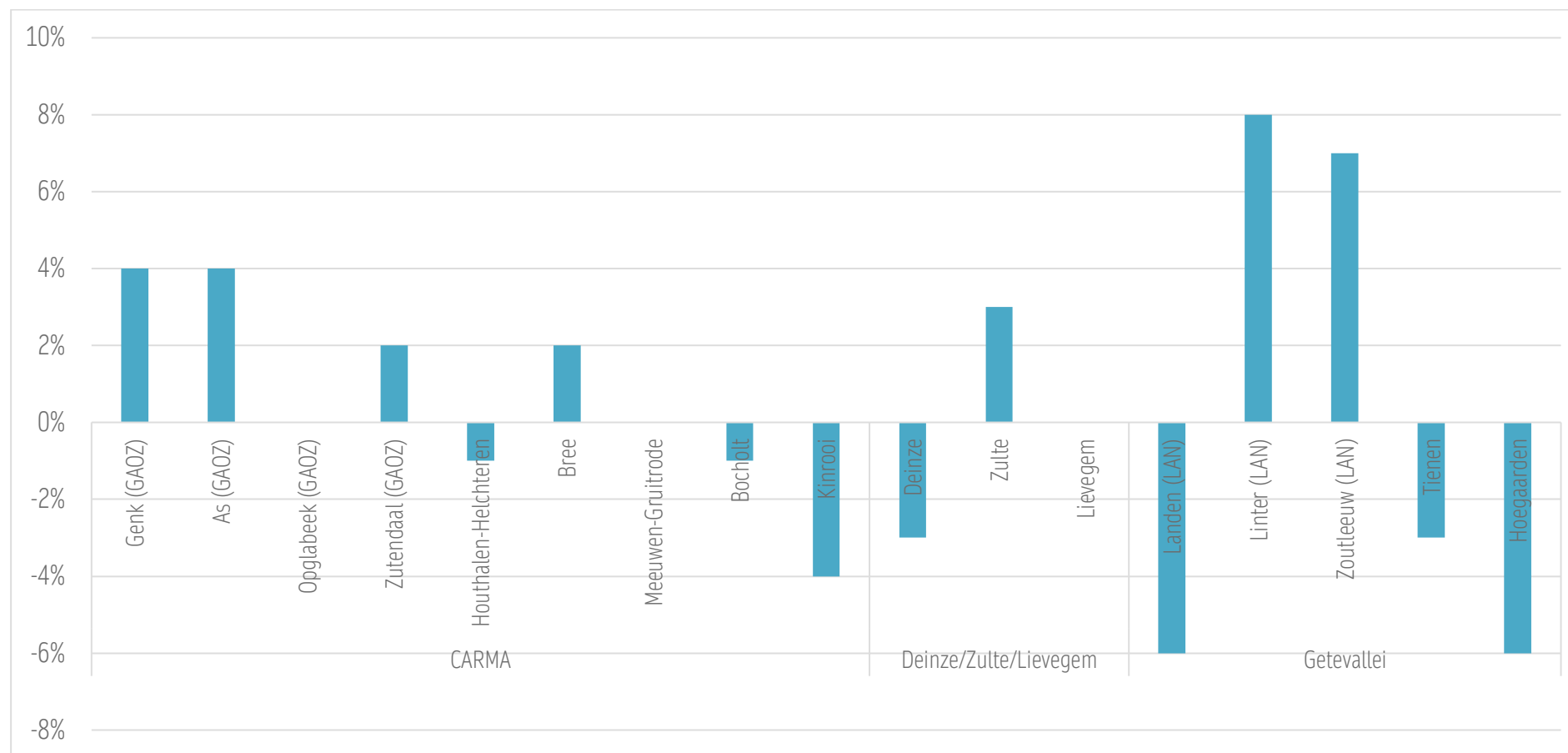
De figuren op de volgende pagina's tonen de resultaten van het vertrouwen in de politiezones.



Figuur 13: Verhouding vertrouwen in politie door de burger ten opzichte van het Vlaams gemiddelde (fusiezones die ten laatste op 1 januari 2017 samenvoegden)



Figuur 14: Evolutie in het vertrouwen in de politie door de burger tussen 2017 en 2020 (fusiezones die tussen 2017 en eind 2020 samenvoegden)



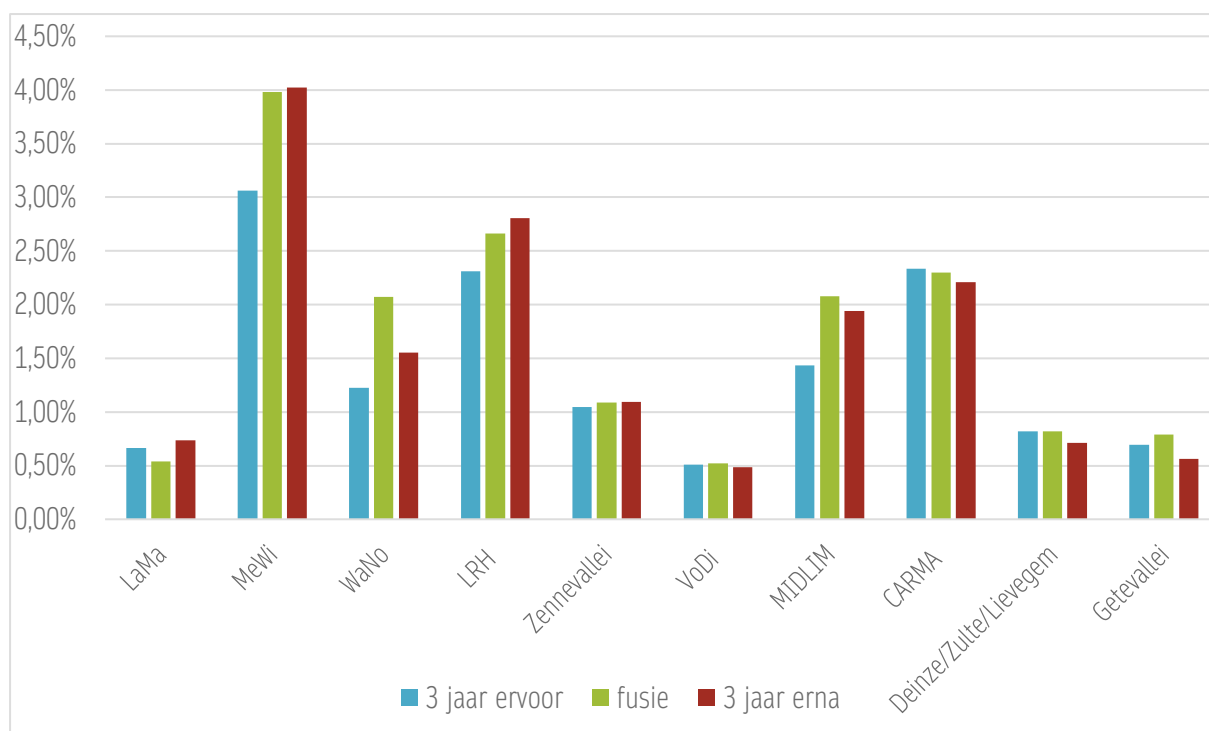
Fusie kan zowel een besparing als een investering zijn

FINANCIËEL EFFECT VOORAL AFHANKELIJK VAN DE DOELSTELLING

Fusie wordt vaak geassocieerd met efficiëntiewinsten. We stellen echter vast dat bij de onderzochte zones er een mix is van fusies die financieel neutraal waren, zorgden voor een besparing of net bijkomende investeringen vroegen. Dit illustreert dat het financiële effect vooral bepaald wordt door de keuzes die bij een fusie gemaakt worden door de beleidsmakers.

Onderstaande figuur is een eerste aanzet om het effect van fusie op de kostprijs van de politiezones voor de betrokken gemeenten weer te geven. De figuur toont de uitgaven van de zone uitgedrukt ten opzichte van totale uitgaven Vlaamse politiezones (dus grotere zones hebben een groter aandeel). De verschillende balkjes geven de evolutie in de tijd weer. Aangezien het gaat over het aandeel van de totale werkingssubsidies in alle Vlaamse zones, wordt abstractie gemaakt van de algemene groei in de uitgaven van politiezones. Het blauwe balkje geeft de gemiddelde uitgaven in de 3 jaar voor de fusie weer, het groene balkje de uitgaven in het jaar van de effectieve samenvoeging en het rode balkje in de 3 jaar na de fusie. Drie stabiele balkjes bij een zone betekent dus dat de fusie financieel neutraal was. Een hoger balkje na de fusie betekent een toename van de kosten die hoger is dan de kostenstijging in andere Vlaamse zones.

Figuur 15: Uitgaven van gemeenten binnen een politiezone (in werkingssubsidies) relatief tot totale werkingssubsidies in alle Vlaamse zones, uitgedrukt in procent



FINANCIËLE ANALYSE IN DE KINDERSCHOENEN

De gehanteerde methodologie heeft een aantal inherente beperkingen. We beschrijven dit verder in bijlage. Zo werd gebruik gemaakt van de jaarrekeningen. Zones die hun begroete kader niet volledig opvulden, worden met deze aanpak beschouwd als goedkoper wordende zones. Dit staat echter los van beleidsmatige keuzes of

effectieve besparingen, maar wordt veroorzaakt door rekruteringsuitdagingen. In verder onderzoek kan gebruik gemaakt worden van begrotingscijfers, waarbij er enkel wordt uitgegaan van de doelstellingen.

Het onderzoek naar de effectieve kosten en opbrengsten van een fusie staat nog in de kinderschoenen door de beperkte beschikbaarheid van de financiële cijfers. De onderzochte zones maakten zelf ook geen analyses over de financiële impact van fusie. Door een gebrek aan nulmetingen, is het objectiveren van de financiële impact heel moeilijk. We baseren ons bij de onderstaande alinea's vooral op kwalitatieve input van de financieel directeurs, korpschefs en burgemeesters.

KOSTEN VAN EEN FUSIE

Er zijn een aantal inherente transitiekosten bij een fusie. Denk onder andere aan nieuwe uniformering, systemen op elkaar afstemmen, sociaal plan,... De financieel directeurs beschouwden deze kosten unaniem als vrij beperkt, om twee redenen:

- ▶ De kosten zijn meestal beperkt in duurtijd. Hoewel een aantal zones vrij omvattende sociale plannen hadden, zijn deze door de beperking in de tijd financieel geen grote belasting voor de werking van de zone.
- ▶ De kosten zijn vaak gelinkt aan een bestaande nood. Zo hebben de meeste fusiezones op zijn minst plannen voor een nieuw gebouw. Deze nood vloeit echter niet enkel voort uit fusie, maar vooral uit reeds verouderde infrastructuur.

In de praktijk konden de bijkomende kosten in de meerderheid van de gevallen ingepast worden in het bestaande budget. Heel wat van de onderzochte zones konden gebruik maken van een begroot budget voor het personeelskader dat niet volledig kon opgevuld worden om de tijdelijke kosten op te vangen.

FINANCIËLE SCHAALVOORDELEN

Het berekenen van de schaalvoordelen is nog minder evident dan de omvang van de kosten bepalen. De schaalvoordelen zijn immers sterk context- en keuzeafhankelijk. Toch geven de bevroagde korpschefs en burgemeesters bijna unaniem aan dat de gemeenten nu meer "waar voor hun geld krijgen" dan voor de fusie. 19% van de bevroagde burgemeesters geeft aan dat de kosten van de zone door de fusie gestegen zijn. Ze erkennen wel dat de *return-on-investment* groter is dan zonder fusie. 41% van de burgemeesters geeft ook aan dat de politie duurder wordt (los van fusie) en dat dit hun zorgen baart.

De voornaamste financiële voordelen van schaalvergroting volgens de financiële directeurs zijn:

- ▶ Geplande investeringen renderen beter op grote schaal. Zo kan digitalisatie efficiënter opgezet worden in grotere zones. Vooral bij de 'aankoopdienst' kan veel bespaard worden door betere contracten.
- ▶ Door betere planning en het schrappen van dubbele functies kan met hetzelfde personeelsbestand meer gerealiseerd worden.
- ▶ Er wordt meestal meer aan financiële planning gedaan.

Ideale schaal sterk afhankelijk van lokale noden en rolverdeling

In lijn met wat de politievakbonden aangeven om meteen groot te fuseren, om met een korte klap de gewenste resultaten te bereiken, is de hamvraag: hoe groot is groot genoeg? Daarover verschillen de meningen. Waar we het wel eens mee kunnen zijn, is dat schaalvergrotingen an sich niet het wondermiddel zijn waarmee alle



problemen van de baan zijn (zie hiervoor onder andere Terpstra & Fyfe, 2019). De vraag wat een ideale schaal is om de lokale politiezorg op te voorzien, hangt samen met de volgende elementen:

- ▶ Wat is de visie op de rol van de lokale politie? Toen de nieuwe politieorganisatie in het begin van de 21ste eeuw in de plaats werd gesteld, was het duidelijk dat de basispolitiezorg door de lokale politie, zou worden verzorgd, ondersteund door de federale politie. Waar men in 1993 in Nederland naar 25 regiokorpsen evolueerde, werden in België 196 lokale korpsen gecreëerd. Het was van bij het begin reeds duidelijk dat de federale politie de kleine politiezones zou moeten bijstaan in het verwezenlijken van de basispolitiezorg (wat ook zo werd ingeschreven in artikel 3 van de Wet op de Geïntegreerde Politie van 7 december 1998)³ en dat die kleine(re) politiezones al snel in de problemen zouden komen (De Ruyver & Janssens, 2014). Stel dat de beleidsverantwoordelijken van het land de mening zijn toegedaan dat een lokaal korps voor bijvoorbeeld de volle 100 procent of 95 procent autonoom en zelfstandig zou moeten kunnen draaien en niet enkel in de basispolitiezorg voorzien, maar ook heel wat van de meer gespecialiseerde taken van de federale politie moet overnemen, dan zal de schaal automatisch aangepast moeten worden om een voldoende groot volume aan mensen en middelen te genereren.
- ▶ Er is via de burgemeester en de gemeenteraad, het politiecollege en de politieraad in meergemeentezones, een nauwe band tussen de politie en het lokale bestuur. Het bestuurlijke gezag op de lokale politie wordt met andere woorden door de burgemeester waargenomen. Hoe groot de politiezone is, hangt dan ook samen met de grootte en de schaal van het lokale bestuur. Indien een politiezone uit bijvoorbeeld drie gemeenten samengesteld is, dan wordt het politiecollege gevormd door drie burgemeesters. Indien de politiezone zou fuseren met een politiezone bestaande uit vier gemeenten, dan telt het politiecollege zeven burgemeesters die het onderling eens moeten geraken over het politiebeleid, de aankopen en het budget. Indien, zoals in Vlaanderen reeds is gebeurd, gemeenten fuseren met elkaar, dan daalt het aantal burgemeesters, wordt de bestuurskracht van de gemeenten (potentieel) versterkt en kan ook het beheer van de politie daarvan profiteren.
- ▶ De wijze waarop de politie is ingericht op het terrein is van belang voor de schaal. Hoe sterk dient een politiezone te deconcentreren en te decentraliseren binnen het eigen grondgebied? Hoe dicht bij de burger wordt de operationele werking ingericht en ondersteund met de nodige infrastructuur?
- ▶ Ook van belang is de zogeheten homogeniteit van de politiezones. Zijn er gelijkenissen te vinden tussen de sociaaleconomische parameters van de deelnemende steden en gemeenten, worden ze met gelijkaardige fenomenen geconfronteerd, vallen ze samen met hulpverleningszones,...? Het creëren van niet enkel geografisch logische gehelen, maar ook het vermijden van te grote spagaten op de operationele werking is belangrijk bij het beschouwen van de schaalgrootte.

De ideale schaalgrootte is ook afhankelijk van het perspectief van de betrokkenen:

- ▶ Vanuit de gerechtelijke zuil, geven de respondenten aan dat een minimum van 20 rechercheurs per politiezone wenselijk is. Een aantal respondenten meent dat dit nog te weinig is en dat er best geëvolueerd wordt naar een 50-tal rechercheurs. Als we kijken naar de PLP10 waarin gesteld wordt dat de researchcapaciteit 10% van de personeelsbezetting van het operationeel kader moet bedragen voor de politiezones waarvan de bezetting 230 of meer bedraagt, dan kom je met 50 rechercheurs aan een korps

³ Belgisch Staatsblad 5 januari 1999.



van 500 medewerkers.⁴ Dit getal ligt in de lijn van wat een aantal korpschefs van fusiezones aangeven als een goede schaal.

- ▶ De meerderheid van de korpschefs mikt op een schaalgrootte van 300 tot 500 operationele medewerkers. Korpschefs die na een fusie over een 150-tal medewerkers beschikken, geven aan dat de winsten van een fusie op termijn wel worden uitgespeeld. Een fusie waarbij van een organisatie van een 70-tal medewerkers wordt geëvolueerd naar een 150-tal vergroot weliswaar de slagkracht, maar die blijft beperkt – mede door de moeilijke instroom en de bijkomende opdrachten door maatschappelijke veranderingen. Bovendien worden de specialisaties die ontwikkeld kunnen worden beperkt ingezet omdat geen continuïteit in de dienstverlening kan worden geboden. Als door de fusie specialismen kunnen ontwikkeld worden in zowel de front- als backoffice, dan blijft het aantal, maar ook de diepgang beperkt. Het aanvoelen is dat de ondergrens van 300 een goede slagkracht biedt. Korpschefs die aan deze ondergrens komen, geven op hun beurt weer aan dat dit nog te beperkt is omdat een dergelijke grootte leidt tot specialisering en professionalisering die continuïteit vergt en dus ook een voldoende massa. Bovendien worden investeringen op die schaal interessant.
- ▶ Tijdens interviews met burgemeesters, verwees een aantal respondenten niet naar het aantal medewerkers in politiezones, maar naar het aantal burgers die door de politiekezone wordt bediend. Daarbij viel op dat er vaak verwezen werd naar 100.000 inwoners als een goede schaal voor politiezones. Ook dat is een aanvoelen van de respondenten op basis van hun ervaringen met verschillende bestuurlijke structuren en organisaties.

Belangrijk is dat de nieuwe schaal duurzaam moet zijn (vb. geen *quick fix* voor kleine zones onder druk). Met andere woorden, de dienstverlening dient hier centraal te staan waarbij wordt nagedacht op de lange termijn. Ook voor de medewerkers is dit een belangrijk gegeven om op deze manier stabiliteit in de organisatie te krijgen.

Op de vraag of er arrondissementoverschrijdend gefuseerd kan of zou moeten worden, wordt overwegend negatief gereageerd door de respondenten. Zeker bij de korpschefs, maar ook door de Procureurs des Konings, wordt gewezen op potentiële moeilijkheden die arrondissementoverschrijdende fusies met zich kunnen meebrengen. Zo moet door de politiezones rekening gehouden worden met verschillende prioriteiten van verschillende procureurs en kunnen werkprocessen verschillen.

Bestuursstructuren op maat van de grotere zone

Zoals eerder gesteld, vormen de burgemeesters en gemeenteraadsleden de lokale bestuurlijke gezagsoverheden van de lokale politie. De burgemeester oefent gezag uit over de politie en is hoofd van bestuurlijke politie. Dit betekent dat de burgemeester inspraak heeft in het politiebeleid dat in zijn of haar gemeente wordt gevoerd. Indien in een fusie wordt getreden met een andere politiekezone, dan breidt het politiecollege, de vergadering waarin de korpschef samen met de burgemeesters van de gemeenten die de politiekezone vormen, uit. Het aantal burgemeesters in het politiecollege vergroot, hun stemgewicht wijzigt omdat de procentuele inbreng van de gemeentelijke dotatie een nieuw gewicht krijgt door de grotere schaal en het aantal politieraadsleden wordt herzien. Uit eerder onderzoek (zie Janssens, Wittevrongel & Cools, 2019) blijkt dat heel wat burgemeesters vrezan aan gezag en invloed te moeten inboeten als hun politiekezone gefuseerd wordt. Uit huidig onderzoek blijkt echter dat 84% stelt dat er niet aan zeggenschap wordt ingeboet sinds de fusie. De ruime meerderheid van de

⁴ Ministeriele omzendbrief van 9 oktober 2001 plp 10 inzake de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie met het oog op het waarborgen van een minimale gelijkwaardige dienstverlening aan de bevolking. B.S. 16 oktober 2001.



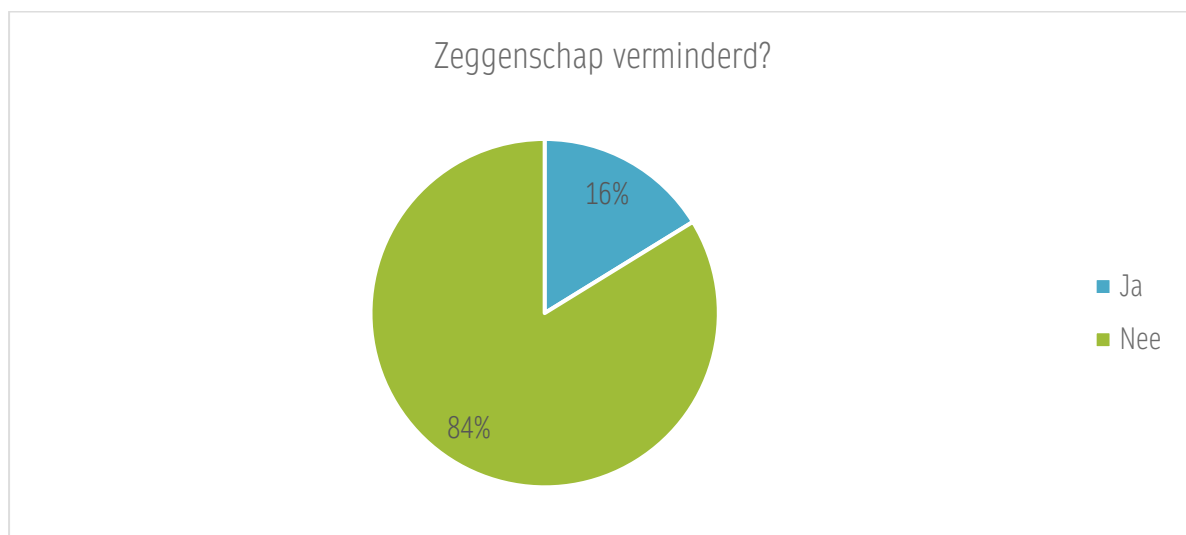
burgemeesters geeft aan dat een burgemeester moet durven opkomen voor de belangen van zijn of haar stad of gemeente en dat een verruimd politiecollege hen niet tegenhoudt om die verantwoordelijkheid te nemen.

16% van de burgemeesters stelt daarentegen dat de zeggenschap inderdaad taant na een fusie, omdat hun stemgewicht vermindert door de nieuwe verdeelsleutel van de politiedotatie en dat dit op zich al een verminderende zeggenschap met zich meebrengt. Een aantal burgemeesters geeft ook aan dat de afstand tussen de politie en de burgemeesters toeneemt. De besluitvorming verandert waardoor microbenaderingen van het budget ingeruild worden door macrobenaderingen volgens een aantal burgemeesters die een dergelijke evolutie niet toejuichen.

Daar staat tegenover dat een aantal burgemeester ook melden dat de fusie van de politiezones ook *unintended consequences* kennen: er wordt gemeld dat door de fusie meer met buurgemeenten bestuurlijk wordt samengewerkt, dat middelen en materiaal gemakkelijker gedeeld worden, en dat nieuwe initiatieven worden opgezet. Het lijkt erop dat via de fusie van de politiezones, steden en gemeenten elkaar beter leren kennen en het beleid op elkaar afstemmen.

Waar de meerderheid van de respondenten tevreden is over de werking van het politiecollege, is 80% minder tevreden over de politieraad. Hoewel het wordt gezien als een orgaan die democratische controle toelaat op de politiezone, blijft de inbreng en de beleidsmatige scope van de raad te beperkt om een echte meerwaarde te vormen.

Over het governancemodel van de hulpverleningszones is 82% ontevreden. Dit ligt in de lijn van eerdere geluiden die werden opgevangen over de hulpverleningszones (Janssens, Wittevrongel & Cools, 2019). In dit eerder onderzoek spraken burgemeesters in vele gevallen hun bezorgdheid uit over een mogelijke fusie van de politie omdat de fusie van de brandweer hun financieel en beleidsmatig nadelig leek. Ook in dit onderzoek wordt kritiek gegeven op het governancemodel: er wordt te weinig regie ervaren, er wordt betaald zonder goed te weten waarom en men meldt te weinig voeling met de brandweer te hebben omwille van de grootte van de hulpverleningszone. Dat is meteen waarom burgemeesters van gefuseerde politiezones ervoor waarschuwen om niet te groot in schaalvergroting te gaan. Figuur 16: evolutie in zeggenschap na fusie volgens de burgemeesters



Toekomst

De fusie van de politiezones is geen *passe-partout* voor alle uitdagingen die zich in het politielandschap voordoen. We denken hierbij aan het onevenwicht dat ontstaat tussen federale en lokale politie, de moeilijke instroom, de debatten over tucht, statuut en bezoldiging, de potentiële hervorming van het politieonderwijs, de aanpak van nieuwe fenomenen zoals de *new way of protesting*, *cyber crime*, polarisering en ondermijnende criminaliteit en legitimiteitsvraagstukken in een grootstedelijke context.

Waar fusies van politiezones wel toe bijdragen, is een vergroting van de operationele en beheersmatige slagkracht. Hierdoor blijft de dienstverlening ten aanzien van de burger gegarandeerd en kan de politieorganisatie wendbaarder inspelen op de nieuwe uitdagingen die haar tegemoetkomt.

In de context van schaalvergroting van politiezones zijn naast een aantal vraagstukken die hierboven al werden behandeld, een aantal elementen die aandacht verdienen.

DEFUSIE

Naar aanleiding van de gemeentefusies in Vlaanderen, dreigen politiezones uit elkaar getrokken te worden. Gemeenten willen met elkaar samenwerken omwille politieke of bestuurlijke opportuniteiten en kunnen met elkaar fuseren. Als fusies tussen gemeenten binnen de grenzen van de politiezone vallen, is er geen vuiltje aan de lucht. Dit verandert als gemeenten buiten de grenzen van de politiezones met elkaar fuseren. In het beste geval fuseren de politiezones met elkaar, maar het kan zijn dat aan de ene gemeente gevraagd wordt te defuseren. De ervaring in de voormalige politiezones LoWaZoNe en Deinze/Zulte leert dat defusie een moeilijk proces is. Niet alleen neemt de spanning toe in de politieorganisatie die een gemeente verliest (wie stapt er naar de andere zone?), maar eveneens gebeurt dit in de ontvangende politiezone (wie komt er bij ons binnen?). En wat als het benodigde aantal medewerkers die de overstap moeten maken niet gevonden wordt?

Een optie is om dan een bedrag te betalen ten belope van het afgesproken aantal medewerkers dat de overstap zou moeten maken naar de ontvangende zone. De 'verlozende' zone zou dan kunnen beslissen om in bovental te werken en natuurlijk af te slanken op termijn. Maar een dergelijke optie brengt natuurlijk kosten met zich mee.

Beleidsmatig kan men ervoor kiezen om de optie 'defusie' wettelijk niet meer toe te laten omdat het de werking van politiezones kan hypothekeren. Het zou ook een optie kunnen zijn om een wettelijk initiatief te nemen om gemeenten te verplichten een forfaitair bedrag te voorzien om personeelsleden 'af te kopen' en in bovental te werken indien gedefuseerd wordt.

OPRICHTEN VAN EEN SOORT APSD/BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Schaalvergroting alleen biedt geen afdoend antwoord op structurele problemen binnen het Belgische politiebestedel. Er worden in de context van de Staten-Generaal Politie verschillende initiatieven genomen, zo ook binnen menig lokale politiezones en de federale politie om antwoorden te formuleren op thema's die raken aan organisatiebeheersing, digitalisering, rekrutering en opleiding, financiën en politietaken. Er worden door verschillende organisaties, individuen en groepen onderzoeken verricht, ideeën aangereikt, pistes opgeworpen. Tot op heden worden deze puzzelstukken niet verzameld. Er wordt ook niet bestudeerd welke puzzelstukken we tekortkomen en dus welke vragen dienen te worden gesteld. Het zou nuttig zijn een orgaan te creëren of een



soort begeleidingscommissie om het overzicht te bewaren ten behoeve van de politie, de administratie en de politieke overheden.

VEILIGHEIDSARCHITECTUUR – HORIZONTALE INTEGRATIE

Waar de Octopusakkoorden de burgemeester erkenden als potentieel regisseur van het veiligheidsbeleid, nopen maatschappelijke ontwikkelingen naar een volwaardig statuut als regisseur. Te veel en te lang wordt veiligheid beschouwd als een 'politieprobleem'. Het Belgische veiligheidsbeleid streeft een integrale en geïntegreerde aanpak na, maar blijft in de praktijk sterk verzuild. Organisaties met eigen performantie-indicatoren werken naast elkaar aan samenlevingsproblemen. Nochtans hebben initiatieven zoals het Kanaalplan en het Stroomplan aangetoond dat een meer horizontale benadering wenselijk en nodig is. Niet een verticale, maar een horizontale coördinatie is nodig. Op het lokale niveau is de burgemeester en het lokale bestuur goed geplaatst om bevoegdheidsdomeinen te overschrijden bij de aanpak van samenlevingsproblemen. De lokale politie is een geschikte partner om de steden en gemeenten daarin bij te staan, maar hoeft niet steeds het voortouw te nemen en te trekken.

Bij de uitbouw van een veiligheidsarchitectuur dient te worden nagedacht over de verhouding tussen de verschillende partners. Wie neemt de regie, wie neemt welke taak op, wie slaat welk soort informatie op en deelt met wie,... Bij de uitrol van bestuurlijke handhaving, de aanpak van gewelddadige radicalisering, milieucriminaliteit, handhaving omgeving,... wordt vastgesteld dat er synergiën worden gezocht en gevonden tussen het lokale bestuur en de politie. De vraag stelt zich dan ook hoe een schaalvergroting van lokale politiezones zich verhoudt met de opdrachten en taken van de steden en gemeenten en wie welke rol op zich zal nemen.





6. Conclusie: fusie verhoogt de weerstand

Om antwoord te bieden op de maatschappelijke veranderingen en operationele uitdagingen gaan politiezones opzoek naar schaalvergroting om hun slagkracht te verhogen en de basispolitiezorg te verzekeren. Het doel van dit onderzoek was om na te gaan of de ervaring van de negen fusiezones een effectieve blauwdruk vormen voor het versterken van de lokale politie. Kort samengevat leidt fusie tot weerstand in zowel de positieve als negatieve zin van het woord. Enerzijds zorgt het een robuustere organisatie die beter kan omgaan met de veelheid aan interne en externe uitdagingen. Anderzijds komt er begrijpelijke tegenstand bij medewerkers en vragen de structurele aanpassingen aan de organisatie tijd. We pleiten er daarom voor om fusie positief, maar ook voldoende toekomst- en contextgericht te bekijken. **MONITORING VAN FUSIE-EFFECTEN**

De gehanteerde methodologie was een mixed methods waarbij getracht werd zoveel mogelijk kwantitatief cijfermateriaal te genereren of te vinden. De vaststelling is dat geen enkele fusie eigenlijk een nulmeting heeft gehouden en cijfers over de fusie afwezig zijn. Daarenboven laat een belangrijk deel van de impact van een fusie zich niet vatten in cijfers. Voor diepgaander onderzoek over het thema is meer opvolging bij zowel de zones als op federaal niveau aangewezen.

Monitoring vereist ook duidelijke doelstellingen. Een essentiële vraag hierbij is wat verwacht kan worden van de lokale politie. Hoe zelfstandig dient die te zijn en welke taken dienen te worden uitgevoerd? Moet bijvoorbeeld nog worden gedacht in termen van functionaliteiten of moeten we eerder procesgericht kijken en via kwaliteitsindicatoren de basispolitiezorg evalueren.

VERSTERKT IMMUUNSTEEEM

Ondanks de grote verscheidenheid in de context en precieze invulling van de nieuwe fusiezone, benoemen al de initiatiefnemers van de verschillende fusies het resultaat als geslaagd. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zijn de effecten van de fusie (gedeeltelijk) anders. Een aantal van de gefuseerde zones zette sterk in op specialisatie en het aantrekken van expertise, anderen besteden meer aandacht aan het verbeteren van de backoffice, terwijl een beperkt aandeel de focus legde op (financiële) efficiëntie. In deze diversiteit aan effecten is er echter één constante, namelijk dat de schaalvergroting zorgde voor een robuustere organisatie.

Het groter worden van de organisatie, zorgt ervoor dat schokken beter kunnen worden opgevangen. We zien dit effect op drie niveaus:



- ▶ Interne schokken zoals personeelstekorten, het uitvallen van personeelsleden, materiaalproblemen enzovoort, kunnen beter worden opgevangen. Een fusie zorgt er niet noodzakelijk voor dat het personeelskader gemakkelijker wordt ingevuld bij zones met een personeelstekort, maar dankzij de ruimere poule aan medewerkers kan het tekort wel beter worden gemanaged.
- ▶ Externe schokken zoals onvoorziene incidenten, evoluties in criminele feiten of situaties die een sterke specialisatie vereisen kunnen gemakkelijker en sneller worden opgelost. De grotere organisatie laat toe om medewerkers of diensten gericht in te zetten. Zowel lokale als bovenlokale actoren erkennen de toegenomen specialisaties en het beter draaien van de basispolitiezorg
- ▶ Zone-overschrijdende uitdagingen kunnen vaker lokaal worden opgenomen. Zeker de grootste gefuseerde zones merken een grote rolverschuiving op, waarbij ze vaker hiaten vanuit de federale politie kunnen invullen op zowel het gebied van de gerechtelijke als de bestuurlijke politie.

Een aantal bezorgdheden rond fusie werden ook deels ontkracht. Zo wordt de lokale gebondenheid in vele gevallen net versterkt met meer ploegen zichtbaarder op het terrein of een projectmatige werking die meer info vergt en dus meer contact met de burger. In vele gevallen blijft de wijkwerking wat ze is en verandert er ook niets aan het onthaal. Ook het zeggenschap vanuit de lokale politiek is slechts in uitzonderlijke gevallen verminderd. Opvallend is dat alle burgemeesters aangeven dat door de fusie de dienstverlening verbeterd is.

BEGRIIP VOOR DE TEGENSTAND

Het onderzoek toont twee cruciale uitdagingen waarmee de gefuseerde politiezones worden geconfronteerd:

- ▶ De interne bedrijfsvoering is nog niet aangepast aan de nieuwe schaal. Meestal werd vijf jaar als een realistische tijdspanne benoemd waarbinnen de belangrijkste operationele uitdagingen van een fusie kunnen worden aangepakt en de voordelen meetbaar zijn. Toch worstelen ook de zones die al langer dan vijf jaar op de nieuwe schaal functioneren met projectmatig werken, sterk leiderschap en het flexibel inzetten van personeel. De interne samenwerking loopt vaak minder goed dan voordien en wordt verder bemoeilijkt door de meestal nog vrij gedecentraliseerde werking.
- ▶ Het welzijn van het personeel komt sterk onder druk bij een fusie. Medewerkers schatten de gevolgen van fusie consequent negatiever in dan de korpschefs, burgemeesters, vakbonden en bovenlokale actoren. Zeker als het gaat over het welzijn, personeelsbeleid en samenwerking. Medewerkers met een meer uitvoerende rol ervaren het gebrek aan controle over het werk, te weinig communicatie en informatie sterker dan de leidinggevendenden. Deze bezorgdheden kunnen deels opgevangen worden doorheen het fusieproces, maar slechts 1 op 5 van de personeelsleden positief over de mate van betrokkenheid in het transitieproces en het vormgeven van de nieuwe organisatie. In grotere organisaties zien we ook een hogere afwezigheidsfrequentie bij het personeel.

FUSIE NAAR WAARDE SCHATTEN

Fusie heeft duidelijk een belangrijke potentiële impact op de werking van de politiezone. Toch erkennen we ook de relativiteit van fusie als instrument. Zo is het vooral een bestuurlijk-organisatorische aangelegenheid waarbij burgers weinig van merken. Het financiële effect van fusie is ook sterk afhankelijk van keuzes en kan dus zowel een besparing- als investeringskans zijn.

De ideale schaalgrootte is een kwestie van noden (en dus ook perspectief). Belangrijker is dat de bestuursstructuren effectief aangepast zijn aan deze schaal. Zo uitten verschillende burgemeesters hun bezorgdheden over de *governance* van de hulpverleningszones, die vaak nog aanzienlijk groter zijn dan de gefuseerde politiezones.

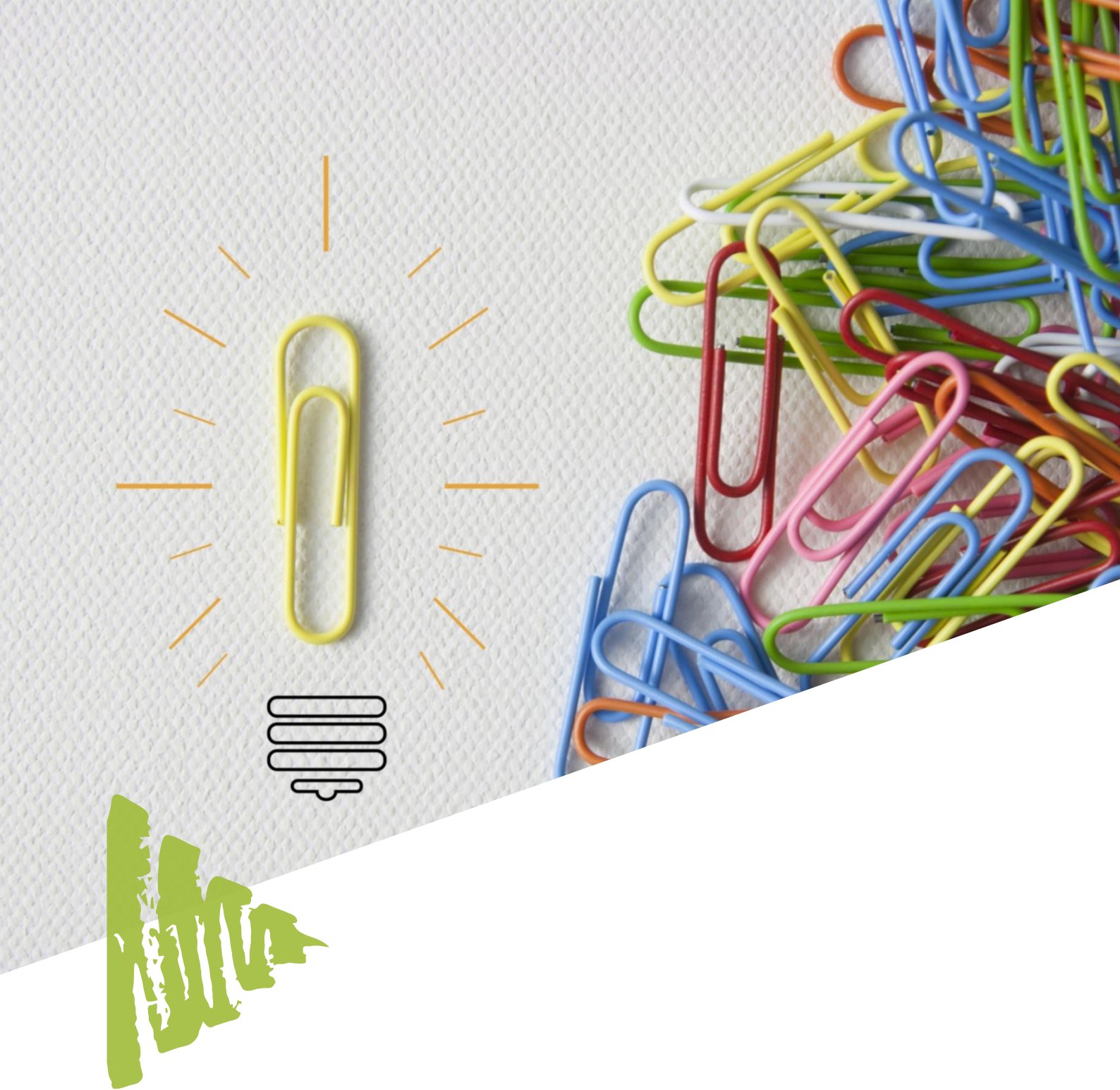
INSTRUMENT VOOR DE TOEKOMST



Gezien fusie hoofdzakelijk een lange termijnhervorming is, formuleren we een aantal lessen voor de toekomst:

- ▶ Een fusie is meestal "*reculer pour mieux sauter*", waarbij de organisatie eerst onder druk komt door het veranderingsproces. Doordat het een ingrijpende operatie is, raden we aan om meteen groot genoeg te gaan. We beschreven gedetailleerder met welke parameters rekening gehouden moet worden, maar een organisatie tussen 300 en 500 mensen wordt door de respondenten als een aanvaardbare vuistregel beschouwd.
- ▶ Er is meer begeleiding en omkadering van medewerkers en leidinggevendenden nodig bij schaalvergroting. Niet iedereen heeft kaas gegeten van veranderingsmanagement. Door veranderingsprocessen overkoepelend samen te brengen kan er beter kennis gedeeld worden en beter bijgestuurd worden.
- ▶ Schaalvergroting gaat vooral over het zoeken van synergiën. Logische bestuurlijke eenheden die ook afgestemd zijn op de schaal van lokale besturen, intergemeentelijke samenwerking en hulpverleningszones, dragen hiertoe bij. In dit kader zijn de discussies over defusie naar aanleiding van gemeentelijke fusies mogelijk contraproductief. Het vooruitzicht om bestaande gehelen uit elkaar te trekken kan de organisatie verzwakken en de weerstand tegen verandering verhogen.
- ▶ Denk na over de verhoudingen tussen lokale en federale politie. De respondenten van de federale politie moedigen schaalvergroting aan omdat ook zij diepgaander wensen te specialiseren. Als lokale politiezones een ruimer takenpakket via specialisering en toegenomen slagkracht aankan, dan komt er ruimte vrij voor de federale politie volledig te richten op fenomenen die maatschappijontwrichtend zijn.





BIJLAGEN



Literatuurlijst

1. Belga (2022). "Absenteïsme bij de politie hoger dan in andere sectoren: 'Verlies van 3.600 agenten'", *Knack*, 29 juni 2022, Roeselare: Roularta: <https://www.knack.be/nieuws/belgie/absenteïsme-bij-de-politie-hoger-dan-in-andere-sectoren-verlies-van-3-600-agenten/> (04/07/2022).
2. Belga (2022b). "Absenteïsme bij de politie hoger dan in andere sectoren: 'Verlies van 3.600 agenten'", HLN, 29 juni 2022, Antwerpen: DGP Media: <https://www.hln.be/binnenland/absenteïsme-bij-de-politie-hoger-dan-in-andere-sectoren-verlies-van-3-600-agenten~a707bf25/> (04/07/2022).
3. Bosmans, Ward (2022). "Willebroek keurt fusie met politiezone Klein-Brabant goed". *Het Nieuwsblad*, 23 maart 2022, Antwerpen, Mediahuis: https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20220323_93292277 (05/09/2022).
4. de Jong, T., Wiezer, N., de Weerd, M., Nielsen, K., Mattila-Holappa, P. & Mockaito, Z. (2016) The impact of restructuring on employee well-being: a systematic review of longitudinal studies, *Work & Stress*, 30:1, 91-114, DOI: 10.1080/02678373.2015.1136710
5. De Ruyver, B., & Janssens, J. (2013). *De schaalvergroting van de Limburgse politiezones: maatwerk*. Gent: Universiteit Gent, Institute for International Research on Criminal Policy.
6. De Ruyver, B., & Janssens, J. (2014). "De schaalvergroting van de Limburgse politiezones: Maatwerk". In P. Ponsaers (Ed.), *Naar een vrijwillige opschaling van de lokale politie* (pp. 23-90). Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
7. De Stercke, Celien (2022). *Absenteïsme bij de Belgische geïntegreerde politie: Een statistische analyse*. Masterproef, UGent, Academiejaar 201-2022.
8. G.La (2021). "La fusion entre les polices de Binche-Anderlues et de Lermes est officiellement actée". *L'Avenir*, 29 oktober 2021, L'Avenir Presse SRL, Namur: <https://www.lavenir.net/regions/charleroi/anderlues/2021/10/29/la-fusion-entre-les-polices-de-binche-anderlues-et-de-lermes-est-officiellement-actee-AG6W0Q7PCBGO7HPICIGVVFVNIM/> (04/07/2022).
9. Janssens, J., Wittevrongel, F., & Cools, M. (Eds.). (2019). *De schaalgrootte van lokale politiezones: Onderzoek naar bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden binnen het Belgische politielandschap*. Oud-Turnhout - 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina.
10. Kumar, M.D. (2008). Post-Merger Organizational Change and Occupational Stress: Study with Specific Reference to Type A and Type B (Personality) Bank Managers in Private Sector, *The Indian Journal of Management*, 1(1), 20-31.
11. Lim, K.K. (2014). Impact of hospital mergers on staff job satisfaction: a quantitative study, *Human Resources for Health*, 12:70.
12. Marks, M.L. (2006). Workplace Recovery after Mergers, Acquisitions, and Downsizings, *Organizational Dynamics*, 35(4), 384-399. <https://doi.org/10.1016/J.ORGDYN.2006.08.004>
13. Pauwels, L., Verhage, A., & Noppe, J. (2012). De KUL-norm voorbij: naar een omgevingsgebaseerde politiecapaciteitbepaling per basisfunctie? In G. Vermeulen & L. Pauwels (Eds.), *Update in de criminologie VI: actuele ontwikkelingen inzake EU-strafrecht, veiligheid & preventie, politie, strafprocedure, prostitutie en mensenhandel, drugsbeleid en penologie* (Vol. 6, pp. 112-129). Antwerpen: Maklu.
14. Terpstra, J., & Fyfe, N. R. (2019). Great expectations? Assessing the creation of national police organisations in Scotland and the Netherlands. *International Journal of Police Science & Management*, 21(2), 101-107.



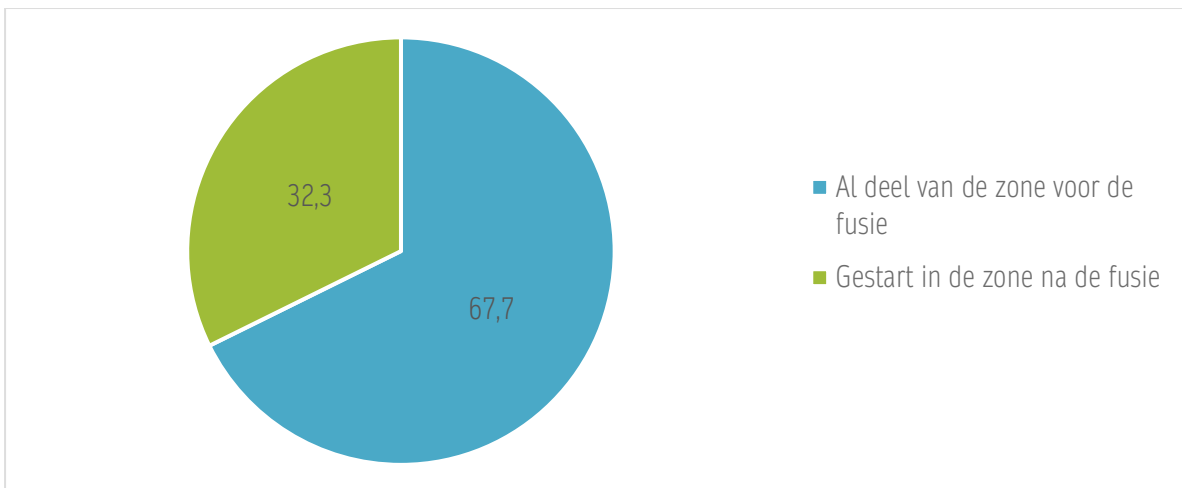
15. Van der Wiele, D. (2019). "Nederland is strakgetrokken". *Secondant*, 11 november 2019. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: <https://ccv-secondant.nl/platform/article/nederland-is-strakgetrokken> (04/07/2022).



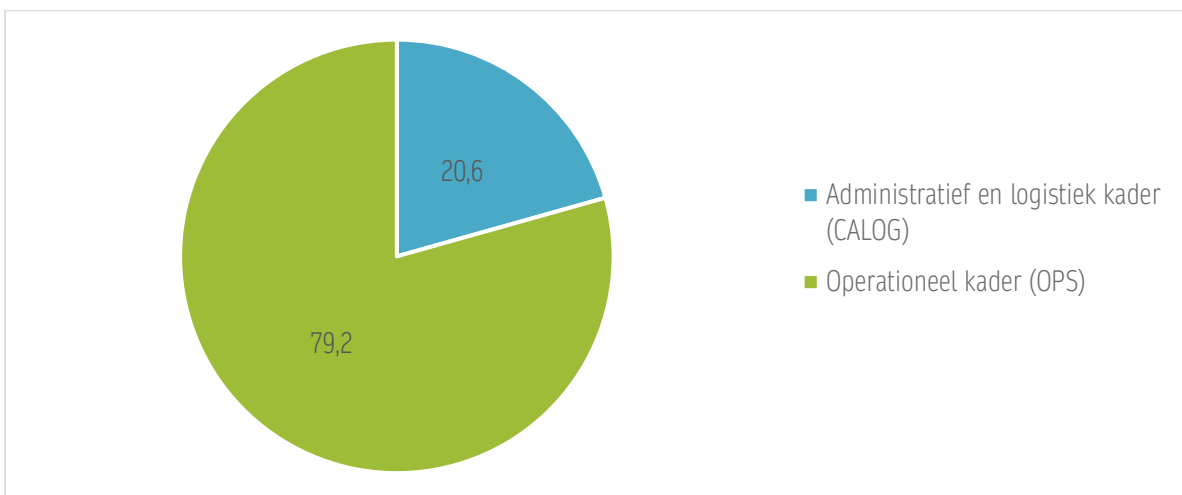
Resultaten survey

Profiel

- ▶ Geslacht: 62% man, 37% vrouw, 1% anders
- ▶ Fusie meegemaakt:
 - 68% werkte al in de zone voor de fusie
 - 30 respondenten maakten twee fusies mee (5%)



- ▶ Verhouding CALOG/OPS: bijna 80% OPS
 - Calog: C grootste categorie (52%)
 - OPS: HINP grootste categorie (54%)



- ▶ Ervaring: Dienstjaren gemiddeld 17 jaar, afwijking van gemiddeld 10 jaar
- ▶ Leidinggevend:
 - 30% middenkader, officieren en CALOG A
 - 70% basiskader en overige CALOG



► Rol binnen de organisatie:

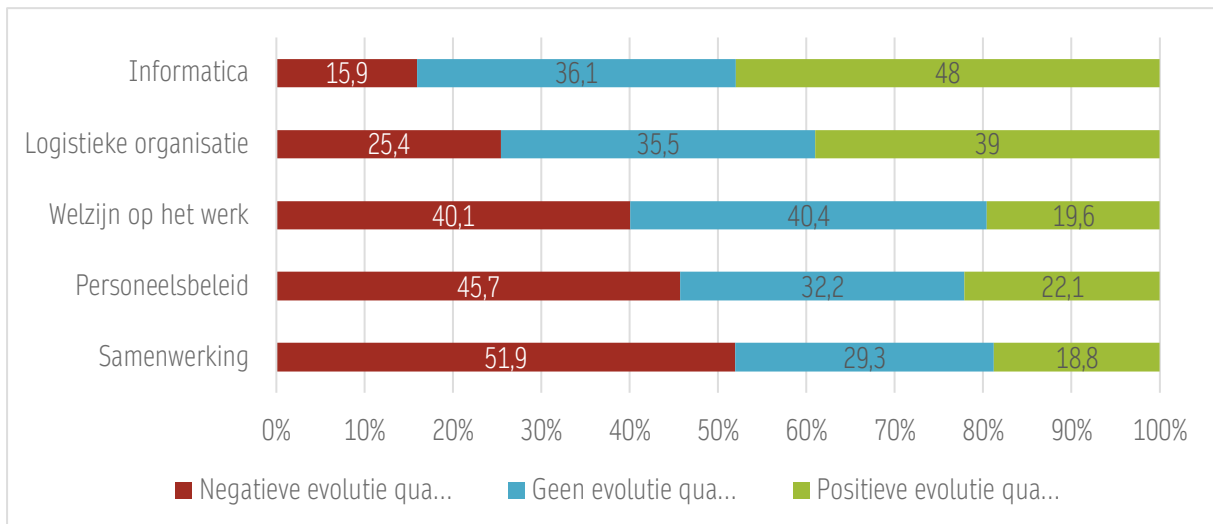
- Grootste categorie is interventie: 206 respondenten besteden hier tijd aan (40%)

Rol binnen de organisatie	Respondenten
Interventie	206
Wijk	83
Recherche	71
Beleidsondersteuning	64
Openbare orde	62
Verkeer	54
Onthaal	50
LIK	33
Gespecialiseerde diensten	32
Sociale politie / slachtofferbejegening	30
Personeel/HRM	21
Jeugd & zeden	18
Logistiek	17
IT	16
Financiën	12

Beoordeling van de evolutie qua interne organisatie

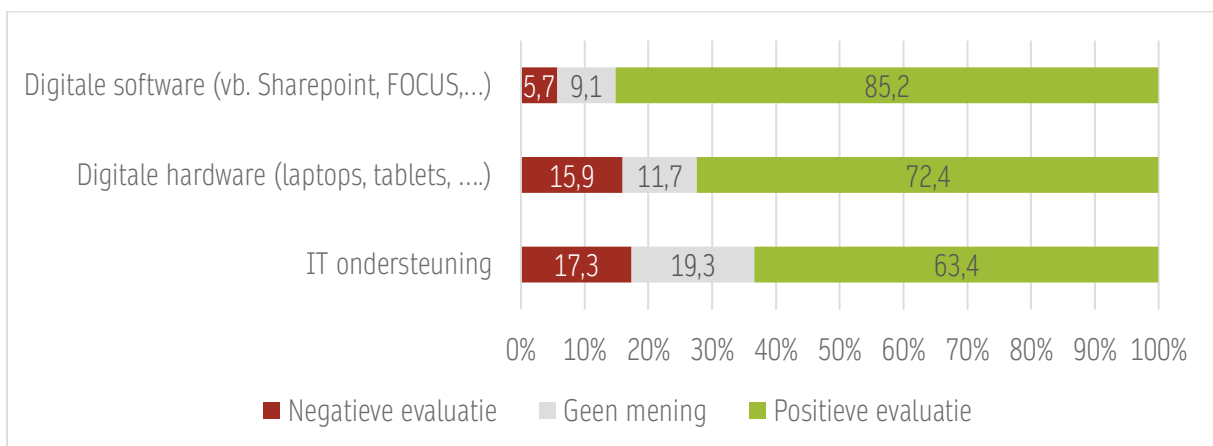
Overzicht



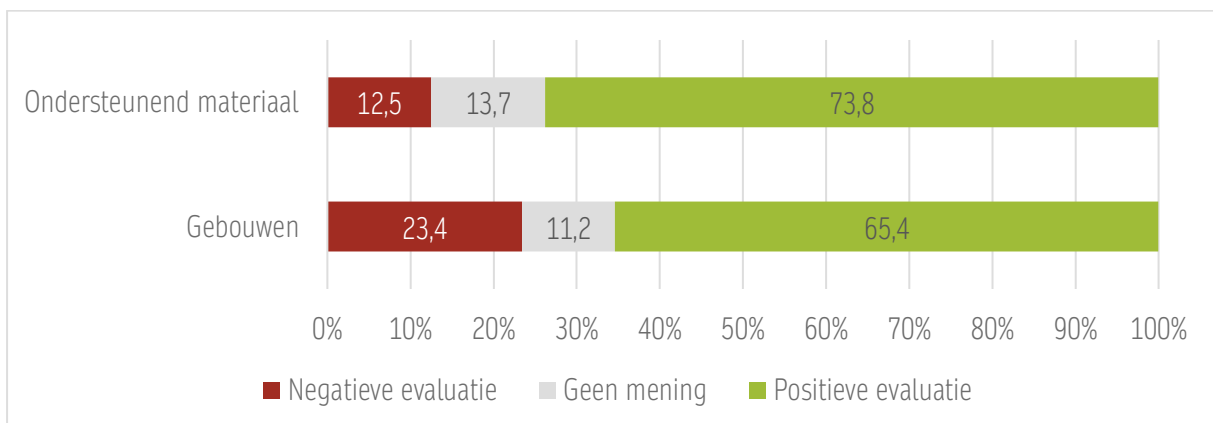


Informatica

- ▶ Vrij unanieme positieve beoordeling
 - Vooral qua digitale software
 - CALOG personeel positiever dan OPS
 - Vooral meer ervaren personeelsleden (26+ jaren ervaring) zijn tevreden over digitale hardware



Logistieke organisatie

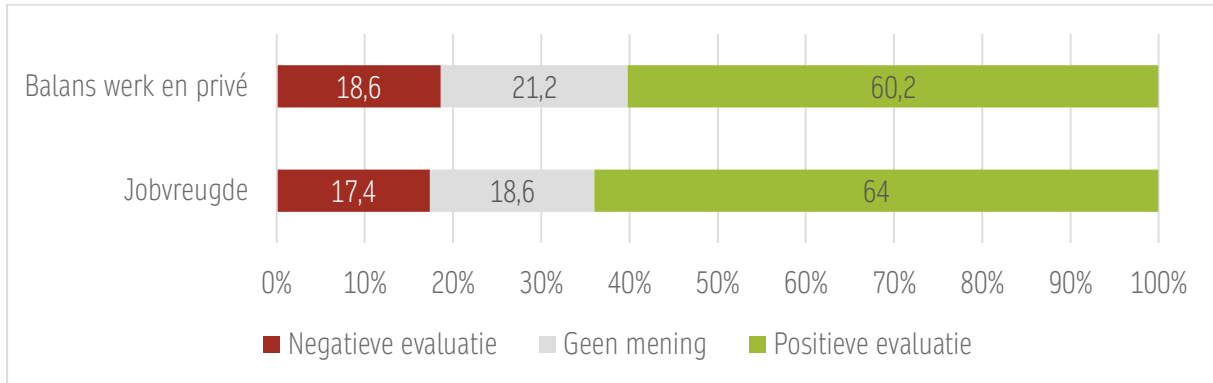


Welzijn op het werk

Collega's die pas na de fusie starten significant positiever over jobvreugde

Minder ervaren collega's (0-9j) ervaren meer jobvreugde

CALOG positiever over balans werk en privé

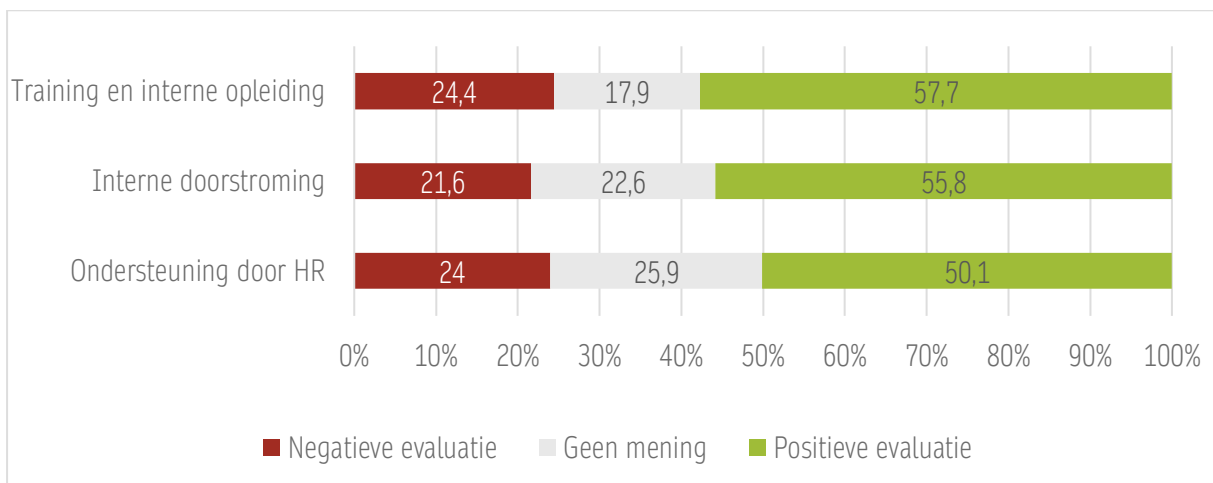


Personeelsbeleid

Meer ervaren personeelsleden (+26j ervaring) positiever over evolutie sinds fusie

CALOG kritischer over doorstroommogelijkheden

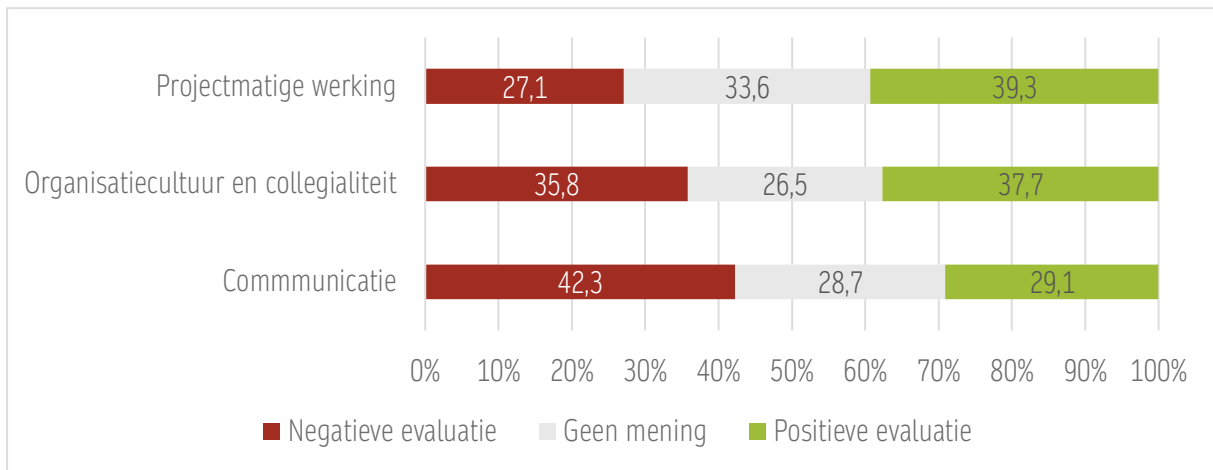
CP positiever over de ondersteuning door HR dan de rest van het personeel



Samenwerking

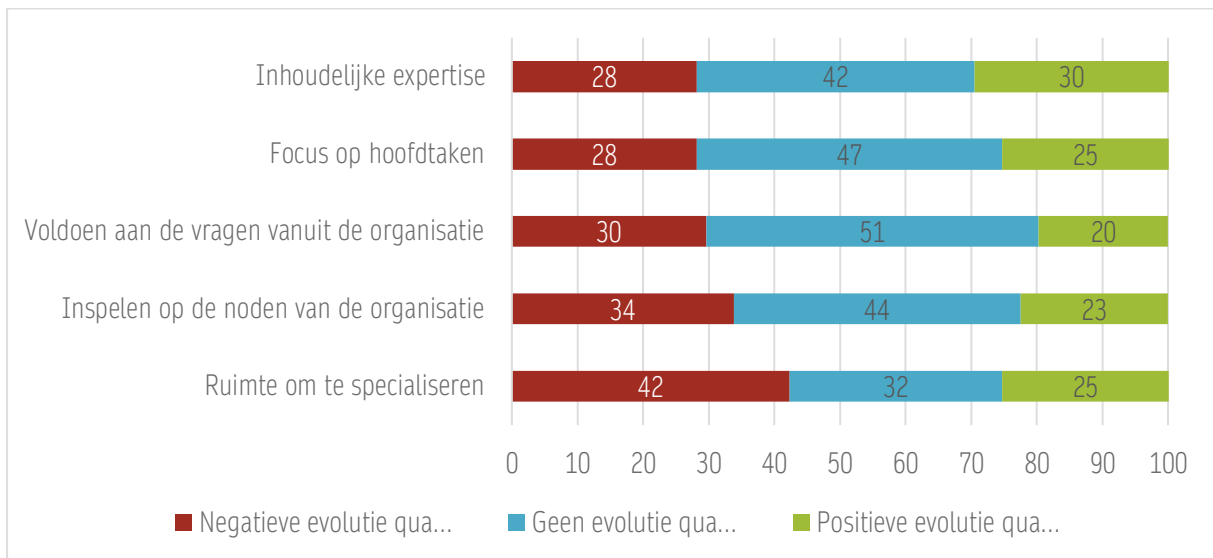
- ▶ Verschil tussen leidinggevenden en basiskader
 - CP's zien een positievere evolutie op het vlak van samenwerking
 - Beoordelen de communicatie positiever
- ▶ Verschil tussen meer ervaren personeelsleden (26+j ervaring) en nieuwere collega's (0-9j ervaring)
 - Ervaren personeelsleden positiever over communicatie binnen de zone
 - Nieuwere collega's (minder ervaring en fusie niet meemaken) positiever over organisatiecultuur en collegialiteit
- ▶ Verschil tussen CALOG en OPS: CALOG positiever over projectmatige werking





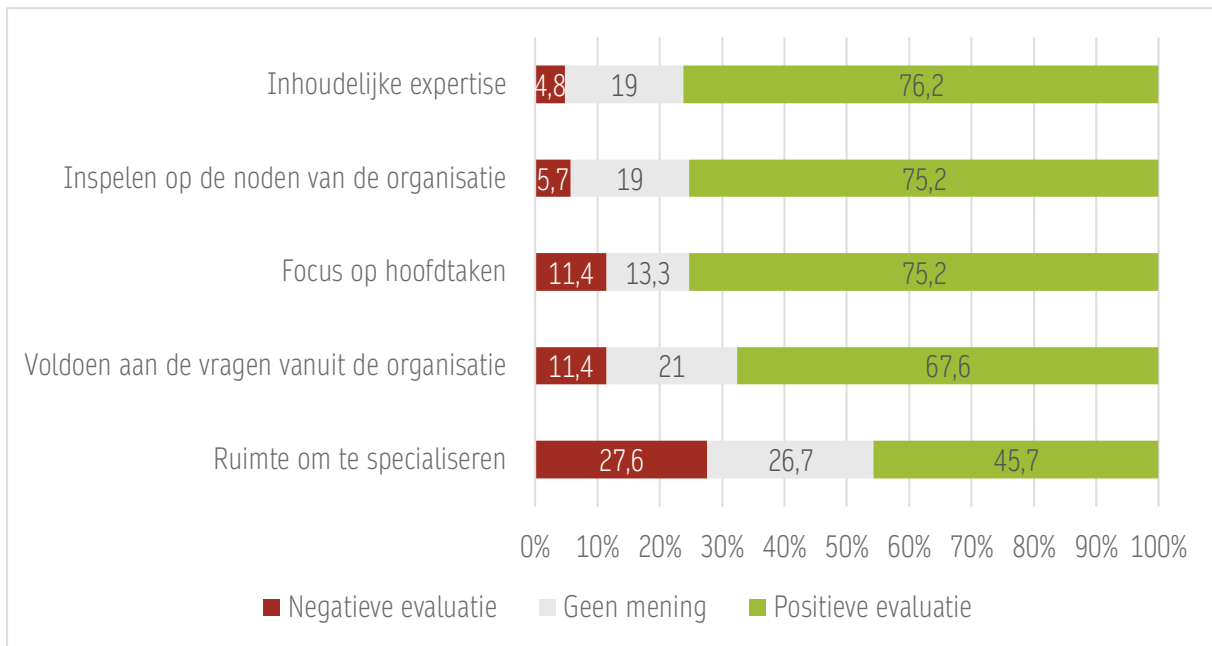
Beoordeling van de evolutie qua interne dienstverlening

Overzicht: evolutie

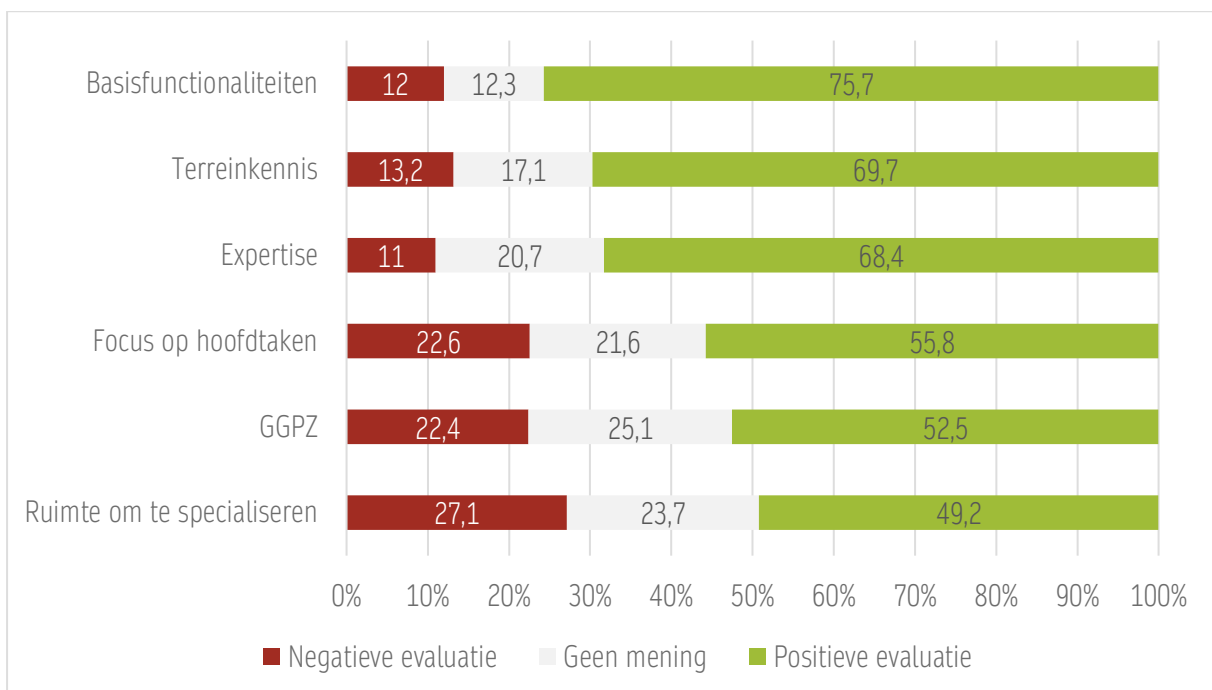


Beoordeling huidige situatie





Beoordeling van de evolutie qua maatschappelijke dienstverlening



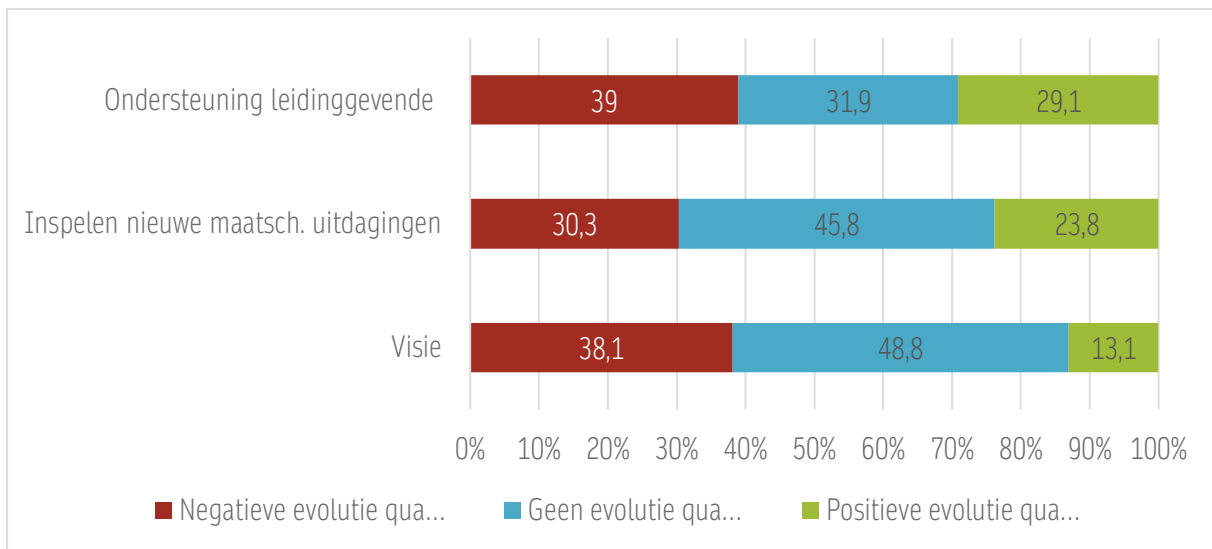
- ▶ Ruimte voor specialisatie, expertise en terreinkennis
 - 36% geeft aan dat er nieuwe functies binnen de dienst zijn gekomen sinds de fusie
 - Ervaren collega's zien positieve evolutie in expertise sinds fusie en ruimte voor specialisatie
 - Nieuwere collega's in de zone zijn positiever over GGPZ en kennis van het terrein
- ▶ Verschil in visie tussen graden
 - CP positiever over evolutie in basisfunctionaliteiten, expertise en ruimte voor specialisatie



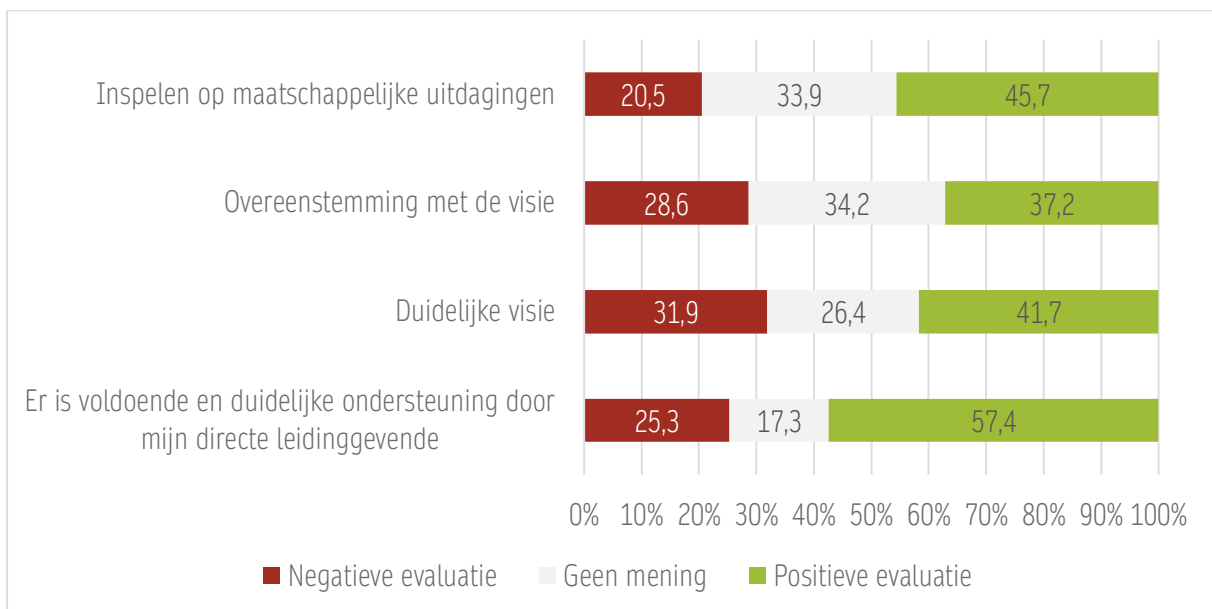
- ▶ Middenkader meest kritisch over maatschappelijke dienstverlening
 - HINP kritischer over GGPZ
 - Vooral personeelsleden met tussen de 10 en 16j ervaring kunnen onvoldoende tijd spenderen aan hoofdtaken

Beoordeling van de evolutie qua beleidsvoering

Evolutie sinds de fusie



Beoordeling van de huidige situatie

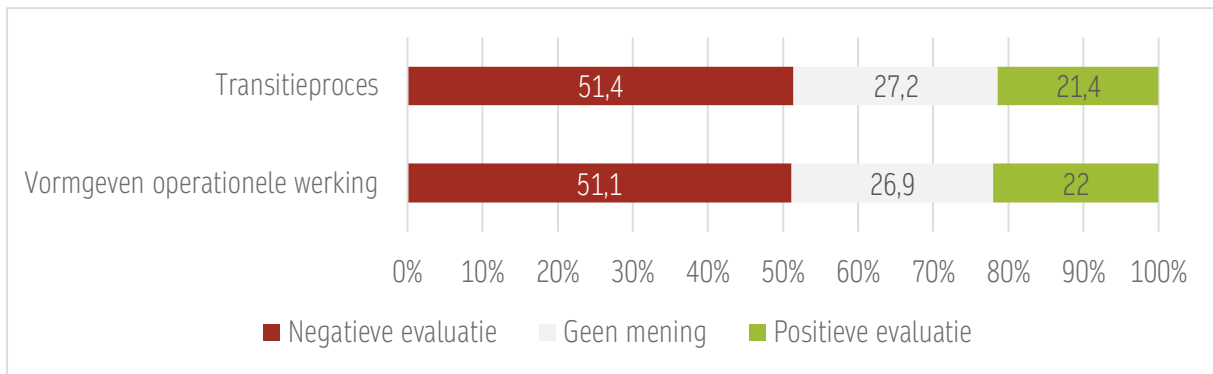


Betrokkenheid in het fusieproces

Slechts 1 op 5 positief over betrokkenheid

Meest ervaren collega's positiever over betrokkenheid doorheen proces





Methodologie financiële analyse

Gekozen rekeningen vanuit de gemeentelijke boekhoudingen

Voor de financiële analyse werd naar de website gegaan van Binnenlandse zaken (<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid/basisgegevens/bbc-data-maak-je-eigen-rapport>) voor meer details over de gemeentelijke uitgaven. Hierbij werd ingezoomd op de individuele jaarrekeningen van de verschillende gemeentes. Vervolgens werd hierbij volgende selectie gemaakt:

- ▶ Selectie van beleidsveld BV0400
- ▶ Selectie van bepaalde rekeningen uit de boekhoudingen van de verschillende gemeenten: Budgettaire boekhouding > Exploitatie > Exploitatie-uitgaven > Operationele uitgaven > Toegestane werkingssubsidies > 6490/4 Algemene werkingssubsidies (REK6495 tot REK6499)

In deze gegevens zitten dus geen 'overdracht van vorig boekjaar' of investerings- of financieringsverrichtingen. Deze uitgaven werden geselecteerd omdat deze uitgaven minder variëren over de jaren heen, dan wanneer ook de investerings- of financieringsverrichtingen meegenomen werden in de data. Er moet rekening worden gehouden met verschillen in boekhoudkundige verwerking tussen verschillende gemeenten. Ook voor deze reden worden de overdrachten van vorige boekjaren niet meegenomen.

Weergave

Per politiekezone werden de uitgaven van de verschillende gemeentes opgeteld. Om de evolutie van de uitgaven in perspectief te kunnen plaatsen, werden de uitgaven van elke zone uitgezet ten opzichte van de totale uitgaven van alle Vlaamse politiekezones. Op die manier wordt er rekening gehouden met algemene trends, zoals algemene stijgingen, indexaties, etc. en wordt er dus waarde toegevoegd gemaakt van de algemene groei in uitgaven. Op die manier hebben grotere zones dus automatisch een groter aandeel. Wanneer het aandeel groter wordt van een politiekezone, betekent dit dat de totale uitgaven van deze zone harder gestegen, of minder gedaald zijn dan de andere Vlaamse politiekezones.

Gemeentefusies

De data van gefuseerde fusies zijn niet langer apart beschikbaar. Daarom zijn voor de nieuwe gemeente Oudsbergen de uitgaven verveeld over Opplabbeek en Meeuwen-Guitrode volgens inwonersaantal.



Lijst respondenten - Burgemeesters

Naam	Stad	PZ	Datum
Bert Moyaers	Herk-de-Stad	LRH	13-12-21
Tony Vermeiren	Lievegem	Deinze/Zulte/Lievegem	15-12-21
Hugo Vabndaele	Beersel	Zennevallei	16-12-21
Jo Brouns	Kinrooi	Carma	16-12-21
Joël Vander Elst	Bertem	VoDi	16-12-21
Boudewijn Herbots	Zoutleeuw	Getevallei	21-12-21
Eddy Bevers	Willebroek	MeWi	22-12-21
Raf Terwingen	Maasmechelen	LaMa	22-12-21
Marc Wijnants	Linter	Getevallei	13-01-22
Marco Goossens	Oudsbergen	Carma	13-01-22
Rik Kriekels	Diepenbeek	LRH	13-01-22
Wim Dries	Genk	Carma	13-01-22
Johnny De Raeve	Zonhoven	LRH	17-01-22
Jan Vermeulen	Deinze	Deinze/Zulte/Lievegem	17-01-22
Simon Lagrange	Zulte	Deinze/Zulte/Lievegem	17-01-22
Bart Somers	Mechelen	MeWi	20-01-22
Steven Vandeput	Hasselt	LRH	22-01-22
Alexander Vandersmissen	Mechelen	MeWi	25-01-22
Bart Clerckx	Oud Heverlee	VoDi	27-01-22
Gino Debroux	Landen	Getevallei	27-01-22
Luc Wouters	Lummen	LRH	27-01-22
Danny Vangoidtshoven	Huldenberg	VoDi	28-01-22
Erik Van Roelen	Halen	LRH	28-01-22
Marino Keulen	Lanaken	LaMa	28-01-22
Stijn Van Baelen	Bocholt	Carma	28-01-22
Jan Desmeth	Sint-Pieters-Leeuw	Zennevallei	31-01-22
Ann Schrijvers	Zutendaal	Carma	02-02-22



Liesbeth Van der Auwera	Bree	Carma	03-02-22
Maaïke De Rudder	Sint-Gillis-Waas	WaNo	03-02-22
Tom Seurs	As	Carma	07-02-22
Marc Snoeck	Halle	Zennevallei	07-02-22
Jean-Pierre Taverniers	Hoegaarden	Getevallei	07-02-22
Marc Charlier	Tervuren	VODI	07-02-22
Partyka Katrien	Tienen	Getevallei	10-02-22
Stany De Rechter	Stekene	WaNo	11-02-22
Marc Van de Vijver	Beveren	WaNo	11-02-22
Alain Yzermans	Houthalen-Helchteren	Carma	28-02-22



Lijst respondenten – Bovenlokale verantwoordelijken en politievakbonden

Organisatie	Specificatie	Naam	Datum
PDK	Antwerpen	Franky De Keyzer	07/06/2022
	Leuven	Hans Van Espen	18/05/2022
	Limburg	Guido Vermeiren	31/05/2022
	Halle Vilvoorde	Ine Van Wymersch	31/05/2022
	Oost-Vlaanderen	Geert Merchiers	02/05/2022
DIRCO	Antwerpen	Jean-Claude Gunst	12/05/2022
	Leuven	Karolien De Smet	06/05/2022
	Limburg	Robin Minten	06/05/2022
	Halle Vilvoorde	Liesbeth Van Isterbeek	11/05/2022
	Oost-Vlaanderen	Rudi Vervaet	02/05/2022
DIRJUD	Antwerpen	Yve Drienssens	13/05/2022
	Leuven	Noël De Smet	31/05/2022
	Limburg	Kristiaan Vandepaer	18/05/2022
	Halle Vilvoorde	Veerle de Wolf	24/05/2022
	Oost-Vlaanderen	Luc Cap	02/05/2022
Politievakbonden	VSOA	Vincent Houssin en Vincent Gilles	31/05/2022
	ACOD	Luc Breugelmans	04/07/2022
	ACV	Joery De Haes	23/05/2022
	SYPOL	Dirk Lauwers en Gwenn Gurdebeke	09/05/2022
	NSPV	Carlo Medo	17/05/2022

