

Politiële en gerechtelijke organisatie (B000838)

Faculteit Recht en Criminologie

Universiteit Gent
Academiejaar 2020-2021

Prof. dr. Antoinette Verhage



Vakgroep Criminologie, Strafrecht & Sociaal Recht
Faculteit Recht en Criminologie
Universiteit Gent
Universiteitstraat 4
B-9000 Gent
Tel: 092648424

E-mail: Antoinette.Verhage@ugent.be

Inhoudsopgave:

1. PONSAERS, P. (s.d.). *Geschiedenis Belgische politiewezenen*. Onuitgegeven. 56p.
2. FIJNAUT, C.J.C.F. (1999). Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezenen. In: C.J.C.F. FIJNAUT, B. DE RUYVER & F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezenen*. Leuven: Universitaire Pers Leuven, 13-41.
3. PONSAERS, P. (1998). Een becommentarieerd overzicht van de centrale beleidsdocumenten inzake de politiereorganisatie. *Panopticon*, 207-222.
4. GOOSSENS, F. (2012). De politiefunctie: bindmiddel tussen verschillende veiligheidsactoren. In: F. GOOSSENS (ed.), *Dragers van de politiefunctie. Een dwarsdoorsnede van de reguliere politie, de Veiligheid van de Staat, de bijzondere inspectiediensten en de private politie*. Mechelen: Kluwer, 9-21.
5. BERKMOES, H. & DE RAEDT, E. (2012). De reguliere politie. In: F. GOOSSENS (ed.), *Dragers van de politiefunctie. Een dwarsdoorsnede van de reguliere politie, de Veiligheid van de Staat, de bijzondere inspectiediensten en de private politie*. Mechelen: Kluwer, 25-45.
6. LIBERT, R. (2005). In vogelvlucht. De geschiedenis van 175 jaar Veiligheid van de Staat. In: M. COOLS, K. DASSEN, R. LIBERT & P. PONSAERS (eds.), *De Staatsveiligheid. Essays over 175 jaar Veiligheid van de Staat*. Brussel: Politeia, 23-47.
7. PONSAERS, P., (2015). De voortdurende herschikking van het inspectiewezenen. Reeks Veiligheidsstudies 17-80.
8. HUYSE, L. & VERDOODT, A. (1999). Dertig jaar justitiebeleid: Kroniek van een aangekondigde crisis. *Panopticon*, 3-19.
9. DEPRÉ, R., HONDEGHEM, A., VERVAET, C. en BROUCKER, B. (2010). De hertekening van het gerechtelijk landschap. In: A. HONDEGHEM, D. VAN DAELE, J. MAESSCHALCK en B. BROUCKER (eds.), *Een decennium justitiële hervormingen in België: Octopus revisited*. Brugge: Vanden Broele, 131-192.
10. VAN DAELE, D. (2010). De organisatie en werking van het Openbaar Ministerie in België: een status quaestionis na een decennium van hervorming(splannen). In: A. Hondeghem, D. VAN DAELE, J. MAESSCHALCK & B. BROUCKER (eds.), *Een decennium justitiële hervormingen in België: Octopus revisited*. Brugge: Vanden Broele, 11-72.
11. VERVAEKE, G. e.a. (2008). De bijdrage van de Hoge Raad voor de Justitie tot de modernisering van justitie. In: VAN CAUWENBERGHE, K. (ed.), *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde*. Mechelen: Kluwer, 35-46.
12. DEVOS, A. (2009). Balans van het tienjarig bestaan van de justitiehuzenen en perspectieven voor de komende jaren. In: *Tien jaar justitiehuzenen: Balans en perspectieven*. Brussel: Federale Overheidsdienst Justitie, 13-43.
13. GOOSSENS, S., (2017) De Justitiehuzenen op het kruispunt tussen Justitie en Welzijn. In: Traest, Ph., Verhage, A., Vermeulen, G., (2017) *Strafrecht en strafprocesrecht: doel of middel in een veranderde samenleving?* Mechelen: Wolters Kluwer, pp. 253-270.

14. SCHEIRS, V. (2012). Van Jules Lejeune tot de strafuitvoeringsrechtbanken. 'State of the art' en overzicht van een kabbelend juridiseringsproces. In: *De praktijkjurist XVIII: Strafrecht en maatschappij*. Gent: Story Publishers, 71--108.

15. Scheirs, V. (2017). Van binnen naar buiten. De externe rechtspositie van gedetineerden. In K. Beyens & S. Snacken (Eds.), *Straffen. Een penologisch perspectief*. Antwerp: Maklu, p. 663-700.

TIEN JAAR (DISCUSSIE OVER DE) REORGANISATIE VAN HET POLITIEWEZEN

Cyrille Fijnaut *

I. Inleiding

In de zomer van 1995 schreef een politiecommentator dat door de vele belangrijke veranderingen die in de jaren voordien hadden plaatsgegrepen bij zowel de gemeentepolitie en de gerechtelijke politie als bij de rijkswacht, de noodzakelijke voorwaarden waren vervuld voor een grote revolutie in het politiewezen, dit wil zeggen het loslaten van de opdeling van het politieapparaat in drie min of meer zelfstandige diensten. Hij voegde eraan toe dat moeilijk viel te voorspellen of het op afzienbare termijn ook werkelijk tot zo'n revolutie zou komen, maar hij sloot dit zeker niet uit: "Wie tien jaar geleden had voorspeld wat er vandaag de dag allemaal reeds is gewijzigd, was in brede kring op ongeloof gestuit. Radicale veranderingen, grote en kleine, grijpen soms sneller plaats dan men voor mogelijk houdt".¹ Deze woorden waren koud gepubliceerd of de Dutroux-affaire brak uit, met alle gevolgen vandien, onder meer een grote revolutie in het politiewezen ...!

Met deze anekdote is meteen het thema van deze algemene inleiding getoetst: de huidige reorganisatie van het politiewezen kan zonder meer revolutionair worden genoemd, maar dit neemt niet weg dat deze opzienbarende grote revolutie mogelijk werd gemaakt door de eerder stille kleine revolutie die in de voorbije tien jaar werd voltrokken. Om deze stelling te verdedigen, zal hierna worden uiteengezet hoe sedert 1990 op basis van het zogenaamde Pinksterplan I de verschillende reguliere politiediensten, afzonderlijk en in onderlinge samenhang, stapsgewijze werden gereorganiseerd en hoe door deze partiële reorganisaties, bedoeld én onbedoeld wellicht, inderdaad de voorwaarden werden geschapen voor de lopende algemene reorganisatie. Verder zal de vraag worden opgeworpen of de huidige reorganisatie voorlopig ook de laatste zal zijn, of dat zij op haar beurt ook slechts een stap vormt op weg naar een nog ingrijpender algemene reorganisatie.

II. De achtergronden van het rapport van de Bende-commissie I

Ook al werd in de publieke discussie van de voorbije jaren meer dan eens de indruk gewekt dat het politievraagstuk, of althans de oplossing daarvan, pas door

* Gewoon hoogleraar criminologie en strafrecht, Instituut voor Strafrecht, K.U.Leuven.

1. C. Fijnaut, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 104-105.

Dutroux respectievelijk de Dutroux-commissie bovenaan op de politieke agenda werd gezet, de waarheid is dat reeds in de loop van de jaren zestig een discussie op gang kwam waarin van diverse kanten steeds sterker werd beklemtoond dat de aanpak van dit vraagstuk alsmear urgenter werd. De voornaamste bron van deze discussie vormde enerzijds de transformatie van de rijkswacht van een verregaand gemilitariseerde gendarmerie naar een op moderne leest geschoeid politiekorps, en anderzijds de mislukte pogingen om ook de gemeentepolitie en de gerechtelijke politie te moderniseren. Deze tegenstrijdige ontwikkeling leidde immers in toenemende mate tot grote tweespalt tussen de respectievelijke politiediensten. Al in het begin van de jaren zeventig werd dit probleem weliswaar door de opeenvolgende regeringen onderkend, maar zij stelden geen heuse pogingen in het werk om het op te lossen. Het tegendeel was eerder het geval: terwijl de uitbouw van de rijkswacht met kracht werd voortgezet, geraakten de gerechtelijke politie en de gemeentepolitie naar verhouding steeds verder in het slop. Het gevolg was dat de onderlinge tweespalt successievelijk omsloeg in een heuse "politie-oorlog".

Deze toestand leidde ertoe dat in de eerste helft van de jaren tachtig enkele min of meer concrete voorstellen werden gedaan om het politiewezen te reorganiseren. Van de kant van de Vlaamse en Waalse christen-democratische partijen werden in 1983-1984 in het Parlement voorstellen ingediend die, mochten zij zijn aanvaard, zouden hebben geleid tot een zekere modernisering van de gemeentepolitie. De SP was op dat moment daarentegen reeds voorstander van een veel omvattender hervorming: zij wilde niet alleen de gemeentepolitie of de rijkswacht maar - althans op termijn - het hele reguliere politiewezen reorganiseren. Om de discussie over dit plan - dat op een aantal punten was voortgevloeid uit de werkzaamheden van de parlementaire onderzoekscommissie-Wyninckx die zich in 1980-1981 had verdiept in de problematiek van de privé-milities en de ordehandhaving - te bevorderen, publiceerde deze partij begin 1985 de brochure *Een politie voor de burger*. Hierin werd voor de kortere termijn bepleit om de rijkswacht te demilitariseren, om de stedelijke en de landelijke politie te verenigen tot één soort politie, om de burgemeester zowel gezag over de gemeentepolitie als de rijkswacht te verlenen, om op het niveau van de arrondissementen een commissaris aan te stellen die moest zorgen voor de maximale samenwerking tussen de verschillende politiediensten, en om een algemene politiewet tot stand te brengen waarin op een duidelijke manier de opdrachten en de bevoegdheden van de drie politiekorpsen zouden worden vastgelegd. Voor de lange termijn werd voorgesteld om de drie korpsen te versmelten tot een (gedecentraliseerd) politiekorps ...²

De ramspoed die in 1985 over het land kwam - in de vorm van het Heizel-drama, de gewelddadige acties van de CCC en de aanslagen van de "bende van Nijvel" - scherpten de publieke discussie over de organisatie van het politiewezen enorm aan: niet alleen de efficiëntie en de effectiviteit van het bestaande

2. *Ibidem*.

systeem werden erdoor in vraag gesteld, ook de integriteit ervan. Het verloor gaandeweg meer en meer zijn legitimiteit. Het Parlement reageerde in eerste instantie alleen op het Heizel-drama, en wel door een onderzoekscommissie in te stellen die niet alleen de oorzaken en omstandigheden van dit drama moest nagaan, maar ook onder ogen moest zien welke lessen eruit moesten worden getrokken. Van dit laatste kwam evenwel niet veel terecht: het rapport leverde vooral gemeenplaatsen op met betrekking tot de nood aan samenwerking tussen de politiediensten en aan hun onderlinge coördinatie op het niveau van de provincies en het rijk. De regering van haar kant gaf nog in augustus 1985 als reactie op deze discussie de firma Team Consult de opdracht om niet naar één enkel onderdeel of één enkel aspect van het reguliere politiewezen te kijken, maar het gehele systeem door te lichten en voorstellen te formuleren om de doeltreffendheid ervan te verbeteren. De algemene conclusie die deze firma in april 1987 in haar rapport naar voren bracht was dat op korte termijn moest worden overgegaan tot de integratie van de politiediensten in een rijkspolitieapparaat. Deze conclusie, die overigens niet of nauwelijks werd onderbouwd, werd door de (nieuwe) regering, *in casu* door de (nieuwe) minister van Binnenlandse Zaken L. Tobback, niet vierkant verworpen. Wel merkte hij in het voorwoord van het rapport op dat het aan de bevoegde ministers was om "hun eigen beleidsopties voor de reorganisatie van de politiediensten en voor een efficiënt veiligheidsbeleid te bepalen".³

III. Het rapport van de Bende-commissie I en de Pinksterplannen I en II

De analyse die de Bende-commissie I maakte van de politieproblemen die zich hadden voorgedaan in het onderzoek naar de "bende van Nijvel" was geen toonbeeld van evenwichtig onderzoek: de rijkswacht kreeg het volle pond, de gerechtelijke politie werd slechts mondjesmaat behandeld en de gemeentepolitie bleef zo goed als volledig buiten beschouwing. Niettemin sneed een aantal van haar opmerkingen zeker hout.

Wat de gerechtelijke politie betreft stelde zij vast dat de organisatie van deze dienst een groot gebrek aan samenhang vertoonde en dat hij qua tactische en technische rechercheondersteuning duidelijk achterop was geraakt bij de rijkswacht. Met betrekking tot dit laatste korps gaf de commissie als haar mening te kennen dat als gevolg van de organisatie van de rijkswacht niet alleen onvoldoende ministeriële controle plaatsvond maar ook het gezag van de magistratuur, zowel in de vorm van het openbaar ministerie als in de figuur van de onderzoeksrechter, onder de maat was; waarbij zij wel aantekende dat dit laatste mede een gevolg was van het feit dat deze instanties ook om interne redenen niet bij machte waren om hun leidinggevende taak in de opsporing waar te maken. Verder constateerde zij dat de voortdurende belangentegenstelling tussen de rijkswacht

3. TC Team Consult, *De politiediensten in België*, Brussel, 1987.

en de gerechtelijke politie - zowel in structureel opzicht als op persoonlijk vlak - bij vlagen omsloeg in een verbeterde onderlinge strijd, en dat de magistratuur niet echt in staat was om hun onderlinge verstandhouding te verbeteren. Ten slotte kwam zij tot de vaststelling dat de kwaliteit van de operationele recherche, onder meer tengevolge van het feit dat er geen hoogwaardig nationaal gerechtelijk laboratorium bestond, vaak van een bedroevend peil was.

In de voorstellen die de commissie ontwikkelde ter verbetering van de situatie, werd lang niet op alle problemen een antwoord gegeven die in de loop van het onderzoek naar voren waren gekomen. Zo bleven bijvoorbeeld zowel de interne organisatie van de parketten en van de rechtbanken als de verhouding tussen magistratuur en politiediensten goeddeels buiten beschouwing. Een kwestie die zij wel aansneed, was de algemene organisatie van het politiewezen. Op dit punt pleitte zij enerzijds voor het behoud van de drie bestaande reguliere politiediensten - zij het ook met de kanttekening dat de rijkswacht zou moeten worden gededemilitariseerd, maar kwam zij anderzijds op voor de gedachte om hun territoriale organisatie af te stemmen op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen. Op dit niveau zouden een arrondissementscommissaris-nieuwestijl en de procureur des Konings, beiden bijgestaan door een politieprefect, tezamen met de districtscommandant van de rijkswacht, de hoofdcommissaris van gerechtelijke politie en de commissarissen van gemeentepolitie, een arrondissementeel comité voor politiebestuur moeten vormen. Daarnaast zouden er op hetzelfde niveau veiligheidscomités moeten worden opgericht die als gespreksforum zouden moeten fungeren voor alle betrokken geledingen: bevolking, gerecht en politie. Verder zou er ook een extern controleorgaan voor alle ambtenaren met politiebevoegdheid tot stand moeten worden gebracht. En ten slotte was het volgens de commissie hoog tijd om de infrastructuur van de opsporing drastisch te verbeteren en om een wettelijke regeling uit te werken voor de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden.⁴

Kort nadat de Bende-commissie I haar rapport publiek had gemaakt - op 30 april 1990 - riposteerde de regering (Martens VIII) met een regeringsmededeling, op 5 juni, die al vlug alom de bijnaam van het Pinksterplan kreeg. De talrijke maatregelen die in dit plan op het vlak van de politie werden aangekondigd, kunnen als volgt worden geresumeerd.⁵ De zwaartepunten waren ongetwijfeld enerzijds de demilitarisering van de rijkswacht, dit wil zeggen de overheveling van haar beheer van de minister van Landsverdediging naar de minister van Binnenlandse Zaken onder de gelijktijdige verlening van een zeker medebeheer over het korps aan de minister van Justitie, en anderzijds de modernisering van de gemeentepolitie, in het bijzonder het plan om de betrokken korpsen - onder opheffing van het onderscheid tussen stedelijke en landelijke politie - in (bo-

4. *Parl. St. Kamer* 1988, nr. 59/8-59/10. Zie verder C. Fijnaut, "De 'bende van Nijvel' en het beleid inzake het politiewezen", *Panopticon* 1990, 506-525.

5. C. Fijnaut en K. Lauwaert, *Het Belgische politiewezen; wetgeving, beleid, literatuur*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 195-211.

ven) gemeentelijke zones te laten samenwerken (de voorzichtige centralisering van de gerechtelijke politie stak maar mager bij deze reorganisaties af). Deze maatregelen zouden de minister van Binnenlandse Zaken immers voor het eerst in de geschiedenis, afgezien van de hervorming tijdens de Tweede Wereldoorlog, in een positie plaatsen vanwaaruit hij de (interne) organisatie en de werking van de rijkswacht en die van de gemeentepolitie, juist ook op bovengemeentelijk niveau, op elkaar zou kunnen afstemmen, uitgaande van het (complementariteits)principe dat in de bekende omzendbrief OOP 13 van 26 april 1990 was neergelegd: de gemeentepolitie moet zich prioritair richten op de aanpak van lokale fenomenen en de rijkswacht op die van (inter)nationale fenomenen of fenomenen die de inzet van uitzonderlijke of omvangrijke middelen vereisen. Het voorstel om bovendien een wet op het politieambt te maken waarin aan de ene kant de relaties tussen de politieoverheden onderling en tussen deze overheden en de politiediensten (denk aan het vijfhoeksoverleg) zouden worden vastgelegd, en aan de andere kant de algemene bevoegdheden van politiemensen eenvormig zouden worden geregeld, sloot natuurlijk naadloos op de twee eerstgenoemde maatregelen aan. Door een dergelijke wet zou immers het juridische kader ontstaan om de coördinatie van het optreden van de politiediensten op centraal en op lokaal niveau te kunnen verzekeren.

Verder pasten zowel het plan om de ondersteunende diensten van de verschillende politiekorpsen te integreren in een gemeenschappelijk "dienstencentrum" als het voornemen om het administratief en het geldelijk statuut van de leden van de onderscheiden korpsen te harmoniseren, eveneens heel goed in dit verband: de verwezenlijking hiervan zou de feitelijke mogelijkheden om de politiediensten meer gecoördineerd te doen functioneren, aanzienlijk kunnen doen toenemen. Ook het voorstel om over te gaan tot de oprichting van een parlementaire politiecommissie die middels nog op te richten controle-organen toezicht zou kunnen uitoefenen op de werking van de politie- en inlichtingendiensten, sloot prima aan op de andere plannen. Een dergelijke commissie zou immers op centraal niveau enig tegenwicht kunnen bieden aan de toegenomen invloed van de beide "politieministers". En het voorstel, ten slotte, om ook een speciale wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot stand te brengen, kon alleen al met het oog op de goede werking van dit nieuwe controleorgaan moeilijk anders dan worden toegejuicht.

Ten slotte mag in het Pinksterplan I niet over het hoofd worden gezien dat de regering met het oog op de verwezenlijking van "een hoogstaande justitie" niet enkel het voornemen had om - naar verhouding tot de voorgestelde reorganisatie van de politie weliswaar slechts mondjesmaat - te sleutelen aan het statuut van de magistraten, maar ook van plan was om een commissie te installeren die zich moest bezinnen op een herziening van het Wetboek van Strafvordering die "in de richting gaat van een grotere autonomie van de onderzoeksrechter tegenover het openbaar ministerie en van een striktere vrijwaring van de rechten van de verdediging". Over de (mogelijke) samenhang tussen dit voornemen en de reorganisatie van het politiebestedel werd in het plan met geen woord gerept.

Wanneer dit Pinksterplan wordt afgezet tegen de aanbevelingen van de

Bende-commissie I dan kunnen gemakkelijk allerhande kleinere en grotere overeenkomsten en verschillen worden geconstateerd. Met het oog op een goed begrip van het beleid dat in de voorbije jaren werd gevoerd, is het echter belangrijker om erop te wijzen dat in beide stukken - in elk geval voor de korte termijn - enerzijds werd vastgehouden aan de driedeling van het politieapparaat: rijkswacht, gemeentepolitie en gerechtelijke politie, en anderzijds geen koppeling werd gemaakt tussen de organisatie van het politiewezen en de organisatie van strafrechtelijk vooronderzoek. Wat het eerste impliciete uitgangspunt betreft moet worden opgemerkt dat dit nogal merkwaardig aandeed in het licht van de vaststellingen van de onderzoekscommissie betreffende de verhouding tussen de rijkswacht en de gerechtelijke politie in het onderzoek naar de "bende van Nijvel". Die was zo slecht dat het voor de hand had gelegen om een einde te maken aan hun destructieve onderlinge rivaliteit door bijvoorbeeld de ene dienst, de gerechtelijke politie, te integreren in de andere, de rijkswacht. En het tweede impliciete uitgangspunt was op grond van de bevindingen van de commissie zeker zo eigenaardig. Het samenspel tussen leden van het openbaar ministerie, onderzoeksrechters en politiemensen was in tal van deelonderzoeken zo miserabel dat niet alleen een herziening van de verhouding tussen de betrokken instellingen en diensten, maar, in samenhang hiermee, ook een herziening van hun interne organisatie en werking, voor de hand had gelegen. Op beide punten lieten commissie en regering het echter afweten.

Een en ander neemt niet weg dat de regering Martens VIII, en in het bijzonder de minister van Binnenlandse Zaken L. Tobback, enorm vaart zette achter de uitvoering van het Pinksterplan. Wie twee jaar later, bij de opstart van de regering Dehaene I, de balans opmaakte van wat er was gerealiseerd, kon slechts tot de vaststelling komen dat de meeste onderdelen van het plan in elk geval op wetgevend niveau hun beslag hadden gekregen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de modernisering van de gemeentepolitie, de demilitarisering van de rijkswacht, de parlementaire controle op de politie- en inlichtingendiensten en - een onderwerp waaraan hiervoor voorbij werd gegaan - de sanering van het particuliere politiewezen. Diverse andere belangrijke onderdelen van het Pinksterplan verkeerden op dat moment in een vergevorderd stadium van afhandeling, onder meer de Wet op het politieambt en de intergemeentelijke samenwerking tussen de korpsen van gemeentepolitie. Maar er waren ook nog enkele voorstellen die wachtten op een begin van uitvoering. Kennelijk lagen die politiek erg moeilijk: de (wettelijke) herstructurering van de gerechtelijke politie, het gemeenschappelijke politieke dienstencentrum, de harmonisering van de personeelsstatuten, en de wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De regering Dehaene I inventariseerde in mei 1992 zelf ook in hoeverre het Pinksterplan was uitgevoerd. Zij kwam vanzelfsprekend tot dezelfde conclusie als welke hiervoor werd weergegeven. Een van de belangrijke punten in haar eigen beleidsplan *Veiligheid van de burger: politie en veiligheid* - het zogenaamde Pinksterplan II d.d. 19 juni 1992 - was dan ook de verdere uitvoering van het Pinksterplan I. Hierbij ging het niet alleen om de kwesties die tot dan toe waren blijven liggen, maar ook om prioriteiten die in het verlengde lagen van onderdelen

van dit plan, bijvoorbeeld de verdere modernisering van de infrastructuur - telecommunicatie, informatica, luchtsteun - van de politiediensten en de gedeeltelijke harmonisering van hun opleidingsprogramma's. Andere belangrijke punten in het Pinksterplan II raakten weliswaar ook geheel of ten dele het politiewezen, maar niet zijn algemene organisatie of de algemene organisatie van de betrokken diensten; hier bleef de regering Dehaene I in dit plan vanaf. Men moet in dit verband denken aan onder meer de invoering van minimale veiligheidsverplichtingen voor de gemeenten, de uitwerking van een systeem van veiligheidscontracten, de versterking van het preventieve beleid ten aanzien van kleine criminaliteit, de uitbouw van de slachtofferhulp op het niveau van de politiediensten en de parketten, en de beperking van de administratieve werklast voor de politiediensten.⁶

Ook het Pinksterplan II werd voor het overgrote deel met veel verve uitgevoerd. In de zomer van 1994 waren de meeste plannen reeds omgezet in wetgeving en volop in uitvoering. Hierom was het des te opvallender dat de minister van Binnenlandse Zaken die op bijna vijf jaar tijd een kleine revolutie in het politiewezen had doorgevoerd, in september 1994 zelf aan een van de hoekstenen van zijn beleid begon te tornen, aan het complementariteitsprincipe. Hij verklaarde toen in het Parlement dat de rijkswacht voor een interne reorganisatie stond: aan de ene kant zouden de brigades worden geherstructureerd tot autonome operationele entiteiten, volop bedrijvig in de basispolitiezorg, en aan de andere kant zou het aantal contactpunten tussen de rijkswacht en de bevolking, en dus het aantal rijkswachters in de brigades, worden opgevoerd. Deze reorganisatie betekende niet meer maar ook niet minder dan dat het complementariteitsprincipe werd losgelaten en dat de rijkswacht naast de gemeentepolitie op hetzelfde territorium zou worden belast met de uitvoering van dezelfde (primaire) politietaken. Deze eenzijdige en nogal offensieve ingreep in de politieke verhoudingen veroorzaakte bij de gemeentepolitie veel onrust omdat hij in haar ogen een soort van oorlogsverklaring inhield: de dreigende absorptie van de gemeentepolitie in de rijkswacht. Die onrust verergerde later dat jaar nog toen de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken J. vande Lanotte verklaarde dat hij het beleid van zijn voorganger zou voortzetten en dat de samenwerking tussen de rijkswacht en de gemeentepolitie voortaan systematisch zou worden georganiseerd in zogenaamde interpolitiezones. Want de minister mocht dan al stellen dat op deze manier de nadelen van de (versterkte en integrale) handhaving van rijkswacht en gemeentepolitie op hetzelfde territorium afdoende konden worden opgevangen, in kringen van de gemeentepolitie werd de vorming van interpolitiezones heel anders uitgelegd: als een vorm van inkapseling van de gemeentepolitie in de structuren van de rijkswacht. De minister van Binnenlandse Zaken hield evenwel vast aan zijn beleid. In december 1995 werd (bijna) het gehele land ingedeeld in interpolitiezones en in de jaren nadien is gestaag verder gebouwd aan hun organisatie en werking.⁷

6. *Ibidem*, 212-222.

7. *Ibidem*, 223-248.

Anderzijds riep deze beleidswijziging opnieuw de vraag op of de tijd niet was aangebroken voor een algehele reorganisatie van het politiewezen. Opnieuw, omdat het rapport van de Bende-commissie I en het Pinksterplan I deze vraag natuurlijk ook al aan de orde hadden gesteld. Deze keer had die vraag echter niet langer hoofdzakelijk alleen betrekking op de verhouding tussen de rijkswacht en de gerechtelijke politie, maar ook op de verhouding tussen de rijkswacht en de gemeentepolitie. Want het was toch wel duidelijk dat het in een aantal gebieden alleen dankzij enorme financiële inspanningen mogelijk zou worden om de gemeentepolitie op gelijke voet met de rijkswacht te doen functioneren en dat het, ook vanuit operationeel oogpunt, toch moeilijk verdedigbaar was om op hetzelfde grondgebied naast een volwaardige gemeentepolitie ook nog een professionele rijkswacht in stand te houden. Was het met andere woorden niet onvermijdelijk dat hier vroeg of laat een keuze zou moeten worden gemaakt: "afschaffing van de gemeentepolitie in de kleine gemeenten? Integratie van delen van de (territoriale) rijkswacht in de gemeentepolitie. Wie zal het zeggen?". En een keuze drong zich - ironisch genoeg - des te meer op omdat, wellicht als een onbedoeld gevolg van het beleid dat in de voorbije jaren was gevoerd, zowel de gemeentepolitie als de gerechtelijke politie vroeg of laat op een aantal vlakken - statuut van het personeel, huisvesting en uitrusting, opleiding, interne organisatie - hetzelfde niveau zouden bereiken als de rijkswacht, en zodoende als vanzelf een zeer belangrijke, noodzakelijke, voorwaarde werd vervuld voor een grote revolutie in het politiewezen: het loslaten van de opdeling van het politieapparaat in drie min of meer zelfstandige diensten.

Ten slotte mag niet uit het oog worden verloren dat de Commissie Strafprocesrecht in maart 1994 een rapport publiek had gemaakt met een concreet voorstel voor een voorontwerp van wet tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporings- en gerechtelijk onderzoek. In het kader van deze bijdrage moet bij dit voorstel slechts worden aangetekend dat het compleet voorbijgging aan de samenhang tussen de regeling van het vooronderzoek in strafzaken en de organisatie van het politiewezen. Daarenboven zat er impliciet een visie op de rol van de politie in de strafrechtspleging in die vanuit diverse oogpunten voor veel discussie vatbaar was (en is): die van een serviel soort dienst die enkel op bevel van een magistraat in actie mag komen. Dit kan niet alleen worden opgemaakt uit de volstrekt eenzijdige manier waarop de Commissie lessen trok uit haar - om een groot woord te gebruiken - rechtsvergelijkende literatuurstudies betreffende de verhouding tussen politie en justitie in Duitsland en Nederland, maar ook uit de zeer wereldvreemde manier waarop zij bijvoorbeeld in het voorgestelde artikel 28bis de verhouding tussen het openbaar ministerie en de politiediensten in de opsporing kenschetste.⁸

8. *Verslag van de Commissie Strafprocesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1994.

IV. Het beleid van de regering Dehaene II tot na het uitbreken van de affaire-Dutroux

De regering Dehaene II was echter in het geheel niet geporteerd voor een algehele reorganisatie van het politiebestedel. Dit kan zonder moeite worden opgemaakt uit het regeringsprogramma dat op 28 juni 1995 officieel bekend werd gemaakt. De zwaartepunten in haar beleid met betrekking tot de structuur van het politiewezen kwamen enerzijds neer op "verhoogde specialisatie" en anderzijds op "versterkte coördinatie". Bovendien zou er volgens het programma werk worden gemaakt van de harmonisering van de basisopleiding en het tuchtstatuut van de diverse politiediensten. Hun voortbestaan zelf werd dus met geen woord ter discussie gesteld.⁹

Bij het eerste zwaartepunt moet met name worden gedacht aan het plan van de regering om te komen tot "een verdergaande specialisering en samenwerking tussen de politiediensten en een betere verdeling van de taken, meer bepaald van de gerechtelijke, tussen de rijkswacht, de gerechtelijke politie en de gemeentepolitie, onder meer om deze laatste in staat te stellen haar preventieve taak en meer bepaald van buurtpolitie, te kunnen vervullen". Verder verklaarde de regering dat zij "het onderzoek (zal) voortzetten van het voorontwerp van wet op de gerechtelijke politie met het oog op een spoedige indiening ervan in het Parlement". Ook was zij kennelijk van mening dat een ander moeilijk punt, namelijk de noodzaak van een wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, eindelijk moest worden opgelost. Zij nam zich in elk geval voor om een voorontwerp van wet tot stand te brengen. Ten slotte werd aangegeven dat er een evaluatie zou komen van "de wetgeving en de werking van de toezichtcomités op de politie- en inlichtingendiensten".

In relatie tot het tweede zwaartepunt sprak de regeringsverklaring onder meer over de versterking van de algemene politiesteundienst, over de indeling van het grondgebied per provincie in interpolitiezones en, in verband hiermee, over de intensivering van het vijfhoeksoverleg en uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester.

Het lijkt geen twijfel dat het politiebeleid van de regering Dehaene II vrij moeizaam van de grond kwam. In de zomer van 1996 - een jaar later dus - was het nog slechts op enkele punten concreet uitgevoerd. Een van de redenen hiervan was zeker dat de concretisering van diverse voornemens direct raakte aan de toekomst van het politiebestedel in het algemeen. De regering liep met andere woorden voortdurend op tegen het probleem dat zij juist uit de weg had willen gaan! Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de uitbouw van de interpolitiezones, maar zeker ook aan de taakverdeling tussen de politiediensten. Het

9. C. Fijnaut en K. Lauwaert, *o.c.*, 249-250, en verder ook: *Regeringsverklaring uitgesproken voor het Parlement op 28 juni 1995 door de Eerste Minister, de heer Jean-Luc Dehaene, en de krachtlijnen voor het federaal regeringsprogramma*, Brussel, Belgisch Staatsblad, 1995.

akkoord dat in juli 1996 door de minister van Justitie met het college van procureurs-generaal en de politiechefs hieromtrent werd bereikt, stuitte met name in kringen van de gerechtelijke politie immers op groot verzet. Veel leden van dit korps zagen het als het begin van het einde: de opheffing van de gerechtelijke politie.¹⁰ Verder was er op dat moment wel sprake van voorontwerpen van wet inzake de gerechtelijke politie en inzake de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar alleen nog in de schoot van de regering. Hetzelfde gold voor de mogelijke herziening van de wet betreffende het toezicht op de politie- en de inlichtingen-diensten. De harmonisering van het tuchtstatuut en de basisopleiding verkeerde op dat moment nog helemaal in een overlegstadium.

De uitbarsting van de zaak-Dutroux halverwege de maand augustus 1996 zette het politiebeleid van de regering Dehaene II vanzelfsprekend enorm onder druk. Maar de eerste prioriteit van de regering was natuurlijk om duidelijkheid te krijgen en te scheppen omtrent wat er allemaal was misgelopen in deze zaak. Rond 20 augustus 1996 vroeg de minister van Justitie dan ook niet alleen de commandant van de rijkswacht maar ook de procureurs-generaal bij de hoven van beroep te Luik en te Gent plus de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie om - onafhankelijk van elkaar - een "onderzoek van het onderzoek" in te stellen naar de toedracht van het strafrechtelijk onderzoek in deze zaak en hem op zo kort mogelijke termijn een rapport te doen toekomen. Op het moment dat de eerste rapporten binnenkwamen, dat van de procureur-generaal te Luik en dat van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, vroeg de minister daarenboven aan het vast comité van toezicht op de politiediensten zo snel mogelijk een oordeel te vellen over de kwaliteit van de onderzoeken die sedert de verdwijning van de betrokken meisjes in juni 1995 waren ingesteld. Het is hier niet de plaats om deze rapporten, inclusief de vervolgrapporten die door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het vast comité van toezicht op de politiediensten in december 1996 werden neergelegd, uitgebreid onderling en met de rapporten van de (latere) commissie-Verwilghen te vergelijken. We kunnen in dit verband volstaan met het maken van twee opmerkingen:

- ten eerste dat zij, ook in onderlinge samenhang bekeken, onvoldoende antwoord gaven op een aantal indringende vragen die inmiddels in de media waren gerezen over de onderzoeken die waren ingesteld;
- en ten tweede dat met name op het punt van de verantwoordelijkheid voor alles wat er was misgelopen, de conclusies zo niet helemaal haaks tegenover elkaar stonden, dan toch op belangrijke punten in meer of mindere mate van elkaar afweken.¹¹

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de discussie die op 16 oktober 1996 in de Kamer plaatsvond over de resultaten van de diverse onderzoeken niet kon voorkomen dat de Kamer een dag later, op 17 oktober, het voorstel van de

10. *Ibidem* (editie 1997), 251-258.

11. De betrokken (vertrouwelijke) rapporten heb ik alle persoonlijk kunnen consulteren.

(liberale) oppositie aannam om een parlementaire onderzoekscommissie in te stellen die zich moest buigen over de manier waarop in de zaak-Dutroux door politie en justitie onderzoek was gedaan. Onder grote belangstelling van de (inter)nationale pers ging deze onderzoekscommissie enkele dagen later al publiekelijk van start. De regering van haar kant had toen zeker geen andere keuze meer dan om ook haar eigen beleid, niet in het laatst haar politiebeleid, ter discussie te stellen. Op 6 december 1996 pakte zij - na de nodige interne voorbereidingen in aansluiting op een zogenaamd regeringsconclaaf dat op 22 november was gehouden - met een nieuw pakket maatregelen uit. Naast een heel aantal maatregelen in de justitiële en de strafvorderlijke sfeer betrof het hier ook de nodige maatregelen in de politieke sfeer.¹² Op korte termijn zouden de volgende stappen worden gezet:

- het akkoord dat in juli 1996 was bereikt omtrent de samenwerking tussen de politiediensten zou in een richtlijn worden vastgelegd;
- de enquêtedienst van het hoog comité van toezicht zou versneld worden overgeheveld naar de gerechtelijke politie;
- de algemene politieopdrachten van de luchtvaart-, de zeevaart- en de spoorwegpolitie zouden, samen met het daartoe vereiste personeel en middelen, worden opgenomen in de rijkswacht;
- de bevoegdheden van de algemene politiesteundienst zouden worden uitgebreid;
- de cohesie van de gerechtelijke politie en de handelingsbekwaamheid van het commissariaat-generaal zouden worden vergroot, evenals de coördinatie tussen de uitvoering van de federale taken en die van de lokale taken in de rijkswacht;
- het project Astrid - communicatie - zou worden uitgebouwd tot een gemeenschappelijk platform voor alle politie- en hulpdiensten.

Voor de langere termijn werden de volgende maatregelen voorzien:

- in het verlengde van de uitbouw van de interpolitiezones en de daarbij behorende uitbreiding van de bevoegdheden van de bestuurlijke overheden zou een Commissie voor een efficiëntere politiestructuur worden ingesteld die in april 1997 een tussentijds rapport en voor 1 juni 1997 een gedetailleerd eindrapport aan de regering moest voorleggen omtrent "de diverse mogelijkheden tot modernisering van de federale politiediensten (met inbegrip van de A.P.S.D., maar zonder de structuur van de gemeentepolitie te wijzigen), (...) de voordelen, de nadelen en de kosten ervan te bepalen, en de uitvoering ervan te plannen";
- een verbetering van de relatie tussen magistratuur en politie, deels via aanpassing van de structuur van het openbaar ministerie (formalisering van het college van procureurs-generaal en van het ambt van federaal magistraat), deels via het wetsontwerp ter verbetering van de strafrechtspleging in het

12. Ministerraad, *Conclaaf "Justitie"*, 6 december 1996.

- stadium van het voorbereidend onderzoek, en deels via de uitwerking van regelgeving inzake de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden;
- de versterking van het extern toezicht op de politiediensten door middel van een herziening van de desbetreffende wet;
 - en de verdere modernisering van de gemeentepolitie in de vorm van onder meer de verbetering van de opleiding, de verscherping van de selectie van de korpschefs, en de vergroting van het gezag van de burgemeesters.

Twee maanden later vatte de minister van Justitie heel het beleid van de regering Dehaene II op het terrein van politie en justitie nog eens samen in een omvangrijke nota van zijn hand: *De zaak Dutroux & consorten: acties van de regering*. Deze nota toonde aan dat de regering gaandeweg op tal van deelterreinen heel wat actie had ondernomen, maar het spectaculaire optreden van de commissie-Verwilghen maakte dat hiervoor nog slechts bitter weinig belangstelling bestond.¹³

V. Van de Dutroux-commissie tot het Octopus-akkoord

De Dutroux-commissie publiceerde reeds in april 1997 haar eerste rapport. Onder druk van de omstandigheden gingen de aanbevelingen die hierin werden gedaan, al vlug functioneren als de maatstaf waaraan het beleid van de regering werd afgemeten.¹⁴ Op politiegebied betekende dit niet meer maar ook niet minder dan een kleine ramp voor het kabinet Dehaene II. De Dutroux-commissie stelde immers voor om niet langer te wachten met de structurele hervorming van het politiewezen maar haar onmiddellijk aan te pakken. Meer bepaald vond de commissie dat de drie politiediensten moesten worden geïntegreerd in een politiestructuur die op twee niveaus moest worden georganiseerd: enerzijds het federale niveau en anderzijds het (boven)lokale niveau. De commissie gaf niet aan hoe deze structuur er op de beide niveaus moest uitzien. Zij beperkte zich tot het geven van enkele wijzigingen. Zo zouden op federaal niveau de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, ten dele afzonderlijk ten dele gemeenschappelijk, verantwoordelijk zijn voor het gevoerde beleid. Daarenboven zouden op dit niveau niet alleen diensten worden opgericht die het politiewezen in zijn geheel zouden moeten ondersteunen, maar ook gespecialiseerde recherche-eenheden voor de opsporing van (inter)nationale criminaliteit. Op (boven)lokaal niveau zou de politie, ingedeeld in interpolitiezones, moeten worden georganiseerd volgens het model van de basispolitiezorg, met inbegrip van recherche-eenheden voor de aanpak van lokale misdaadproblemen. En de beide "politieministers" dienden tot slot ook te zorgen voor een adequate beleidsmatige en operationele afstemming tussen de politie-eenheden op federaal en (boven)lokaal niveau.

Mede onder invloed van de publieke opinie kon de regering dit voorstel

13. S. De Clerck, *De zaak Dutroux & consorten: acties van de regering*, Brussel, 1997.

14. *Parl. St. Kamer 1996-1997*, nr. 713/6.

moelijk naast zich neer leggen. Zij was evenwel ook niet bereid het voetstoots over te nemen en zo haar eigen beleid los te laten. De tussenoplossing die zij koos, bestond erin om de opdracht van haar "politiecommissie" te herformuleren. Die kreeg op 18 april 1997 tot taak om concrete modaliteiten voor te stellen voor de implementatie van de aanbevelingen van de Dutroux-commissie, de verschillende etappes in de realisatie ervan en de mogelijke budgettaire impact te evalueren. Twee maanden later, op 20 juni 1997, maakte deze commissie haar rapport publiek. In vage, althans verwarringstichtende termen - onder meer omdat er geen duidelijk onderscheid werd gemaakt tussen de (algemene en operationele) organisatie van het politieapparaat als zodanig en de organisatie van de zeggenschap hierover - werd hierin voorgesteld om een "geïntegreerde politiestructuur" tot stand te brengen welke in beginsel op lokaal niveau zou bestaan uit politiezones "die bij voorkeur overeenstemmen met maximaal 3 à 4 gemeenten", en op federaal niveau uit een samenstel van ondersteunende en uitvoerende diensten. Daarenboven zouden op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen met name gespecialiseerde recherche-eenheden moeten komen. Hoe de verschillende onderdelen op de verschillende niveaus zich tot elkaar zouden verhouden, bleef onduidelijk. Evenals de manier waarop de zeggenschap over de verschillende onderdelen tussen bestuurlijke en gerechtelijke autoriteiten moest worden verdeeld. De regering sprak zich evenwel niet onmiddellijk uit over dit ontwerp van een nieuw politiebestedel. Integendeel, zij zweeg erover in alle talen.¹⁵

Ook het rapport dat de Senaatscommissie voor de binnenlandse en administratieve aangelegenheden op 3 juli 1997 op eigen initiatief publiceerde over de bestaande en de wenselijke organisatie van het politiewezen vermocht de regering niet uit haar tent te lokken.¹⁶ Het voorstel van deze parlementaire commissie lag, zoals mocht worden verwacht, helemaal in de lijn van de Dutroux-commissie en stond dus eveneens voor een belangrijk deel haaks op het (aanvankelijke) plan van de regering. Volgens haar moest er een structuur komen met aan de ene kant lokale politiediensten en aan de andere kant een aanvullende politie op federaal niveau. Meer concreet betekende dit dat er in beginsel in elke gemeente een lokaal politiekorps zou worden gevormd, maar dat met name in landelijke gebieden meerdere gemeenten een intergemeentelijk korps zouden kunnen oprichten. De zeggenschap over de plaatselijke korpsen zou op de traditionele manier worden georganiseerd, zij het dat de procureur des Konings meer zou worden betrokken bij hun organisatie voorzover deze betrekking had op de uitoefening van opdrachten van gerechtelijke politie. De politie op federaal niveau zou bestaan uit drie directies: een "directie voor de federale criminele politiedienst", bestaande uit centrale en arrondissementele eenheden, een "directie voor de federale bestuurlijke politiedienst" en een "directie voor een gemeenschappelijke steundienst". Van een federale politiedienst was in dit voorstel dus eveneens geen sprake, alleen maar van een federale coördinator. Hoe de betrekkingen tussen de lokale korpsen

15. De Commissie voor een Efficiëntere Politiestructuur, *Eindrapport*, Brussel, 1997.

16. *Parl. St.* Senaat 1996-1997, nr. 1-700/1.

en de federale directies eruit zouden zien, werd in dit voorstel niet uitgewerkt. Wel werd kennelijk aangenomen dat er bijvoorbeeld afspraken zouden moeten worden gemaakt omtrent de uitwisseling van informatie. Een federaal comité van de politiediensten zou toezicht dienen te houden op de uitvoering van het gevoerde politiebeleid.

De regering verbrak haar stilzwijgen bij de opening van het nieuwe parlementaire jaar. Op 7 oktober 1997 maakte zij haar plan voor de reorganisatie van het politiewezen bekend.¹⁷ De vormgeving van dit plan was nogal gecompliceerd: niet per politiedienst maar per bestuurlijk niveau (lokaal en federaal) werd voorgesteld hoe het eruit zou gaan zien. Kennelijk had de regering voor deze voorstelling van zaken gekozen om te beklemtonen dat het ook in dit voorstel om een "geïntegreerd" politiebesteding ging, maar zij vergemakkelijkte zodoende de lezing van haar plannen bepaald niet. Dat het de regering erom te doen was het politiewezen dat er volgens haar moest komen, zo geïntegreerd mogelijk voor te stellen, kan overigens ook worden afgeleid uit het feit dat voorafgaande aan de beschrijving van de nieuwe politiestructuren, werd uiteengezet welke maatregelen allemaal zouden worden genomen om de integratie van de politiekorpsen zo veel mogelijk te bevorderen. Deze presentatie kon echter vanzelfsprekend niet verhullen dat regering en Parlement, althans de (liberale) oppositiepartijen, het fundamenteel oneens waren over de toekomstige inrichting van het politiewezen.

Het voorstel weerspiegelde ongetwijfeld het doordachte streven om het politiebesteding in zijn geheel opnieuw in te richten en verregaande samenhang tot stand te brengen tussen de samenstellende delen. Van een volledig geïntegreerd bestel - in de zin van een samensmelting van de bestaande nationale en gemeentelijke reguliere politiekorpsen tot een enkele centrale, gedeconcentreerde of gedecentraliseerde reguliere politiedienst, met een uniforme toedeling van de zeggenschap over deze dienst aan nationale, provinciale, arrondissementale en gemeentelijke (bestuurlijke en gerechtelijke) overheden - was evenwel geen sprake. Niet alleen niet omdat er naast een nationale politie gemeentelijke politie zou blijven bestaan, maar ook niet omdat de gemeentelijke politie gemeentelijke politie zou blijven, dit wil zeggen: elke gemeente zou in beginsel zijn eigen politiekorps behouden; aan de basis zou het politiewezen in beginsel dus zo verdeeld blijven als het sinds mensenheugenis is geweest. Zouden er dan geen belangrijke veranderingen plaatsgrijpen? Jawel! Ten eerste zouden de rijkswacht en de gerechtelijke politie opgaan in een nationale politie die zou worden samengesteld uit een nationale directie, (gedeconcentreerde) arrondissementale eenheden en zonale eenheden. Ten tweede lag het in de bedoeling om het onderscheid tussen stedelijke politie en landelijke politie op te heffen. Ook al zou er langs deze wegen geen compleet geïntegreerd politiebesteding ontstaan, het zou wel op belangrijke punten aanzienlijk worden vereenvoudigd.

Daarenboven was het volgens dat plan helemaal niet uitgesloten dat het op

17. C. Fijnaut en F. Goossens, *Het Belgische politiewezen; wetgeving, beleid, literatuur*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1998, 309-335.

langere termijn tot verdergaande integratie zou komen. Integendeel, zowel de voorstellen om in het kader van de interpolitiezones de samenwerking tussen de nationale politie en de gemeentelijke politiekorpsen en die tussen de gemeentelijke politiekorpsen onderling te intensiveren en meer te structureren, als de voorstellen om de interne organisatie, de informatica en de verbindingen van de nationale politie en de gemeentelijke politiekorpsen meer op dezelfde leest te schoeien, en de voorstellen om de statuten en de opleidingen van hun aller personeel te harmoniseren, vormden evenzovele voorzetten voor een verdergaande reorganisatie op langere termijn. De regering zag echter doelbewust af van een totale reorganisatie van het politiebestedel op korte termijn. Het behoud van een nationale politie en een (verdeelde) gemeentelijke politie impliceerde in haar ogen dat de nationale en de lokale belangen op politiegebied evenwichtig zouden kunnen worden behartigd. Tevens werd, volgens haar, met deze tweedeling voortgebouwd op de positieve ontwikkelingen die zich in de voorbije jaren op politiegebied hadden voorgedaan. Hierbij diende met name te worden gedacht aan de modernisering van de gemeentepolitie zoals die op grond van het Pinksterplan I haar beslag had gekregen.

Juist omdat er met dit plan geen algehele maar een gedeeltelijke integratie van de reguliere politiediensten werd nagestreefd, werden er ook geen radicale voorstellen gedaan voor de herstructurering van de (resterende) politiediensten. Op dit vlak bleef het bij aanpassingen van de zeggenschapsstructuren aan de voorgestelde vereenvoudiging van de organisatie van het politieapparaat. Zo zou de procureur des Konings in de toekomst onrechtstreeks - via het zonale veiligheidsplan - worden betrokken bij het beheer van de politiediensten, en de burgemeester zou bij de uitoefening van zijn bevoegdheden inzake bestuurlijke politie niet langer alleen bevelen kunnen geven aan de gemeentepolitie maar ook meer te zeggen krijgen over het optreden van de zonale eenheden van de nationale politie in zijn gemeente. Op federaal vlak zou door de samensmelting van rijkswacht en gerechtelijke politie tot nationale politie natuurlijk wel een zekere herschikking van de zeggenschapsverhoudingen plaatsvinden. De beoogde regeling leek evenwel bijzonder veel op de bestaande structuur van de zeggenschap over de rijkswacht. Het gezag over de nationale politie in de gerechtelijke sfeer zou worden toevertrouwd aan de minister van Justitie en het openbaar ministerie, in het bijzonder het college van procureurs-generaal, het gezag in de bestuurlijke sfeer zou in eerste orde blijven toekomen aan de minister van Binnenlandse Zaken. Het algemeen beheer van deze dienst zou in handen komen van deze beide ministers gezamenlijk. Een commissaris-generaal zou worden belast met de algemene hiërarchische leiding over het korps, bijgestaan door zes adjunct-commissarissen-generaal die elk verantwoordelijk zouden zijn voor een directie: de directie "nationale bestuurlijke politie", de directie "nationale gerechtelijke politie", de directie "nationale ondersteuningsdiensten", de directie "nationale beheersdienst", de directie "ontwikkeling van het politiebeleid" en de directie "lokaal niveau". Een nationale politieraad - samengesteld uit onder meer vertegenwoordigers van de beide ministers, een vertegenwoordiger van het college van procureurs-generaal, een gouverneur, een procureur des Konings, een onder-

zoeksrechter en twee burgemeesters - zou toezicht houden op de manier waarop de nationale politie door de commissaris-generaal zou worden geleid, op de formulering, de uitvoering en de evaluatie van het nationale veiligheidsplan, en op de globale werking van de interpolitiezones.

Het regeringsvoorstel was duidelijk een compromis. Aan de ene kant hield de regering in belangrijke mate vast aan haar eerdere standpunt, aan de andere kant gaf zij toe op zekere hoogte toe aan de roep van bepaalde parlementaire commissies om een meer geïntegreerd politiebestedel. Het compromis was dat de bestaande driedeling van het politieapparaat op korte termijn zou worden vervangen door een tweedeling ervan, terwijl er tegelijkertijd maatregelen zouden worden getroffen die op (middel)lange termijn een verdergaande reorganisatie mogelijk zouden maken. Het viel te verwachten dat dit compromis niet voor iedereen aanvaardbaar zou zijn. Fervente aanhangers van het plan-Verwilghen zouden allicht stellen dat er geen ruimte meer was voor een tweedeling van het politieapparaat, en geharnaste voorstanders van het plan dat was uitgedokterd door de Senaatscommissie, zouden haar meer dan waarschijnlijk alléén aanvaardbaar vinden wanneer de zonale afdelingen van de nationale politie zouden worden geïntegreerd in de (boven)gemeentelijke politiekorpsen. De regering stond tegenover deze en andere critici niet met de mond vol tanden. Met betrekking tot de voorstellen van de Dutroux-commissie had zij erop kunnen wijzen dat hierin toch ook een onderscheid werd gemaakt tussen maatregelen op korte termijn en maatregelen op lange termijn. Had deze commissie immers niet gesteld dat "met het oog op de realisatie van de finale doelstelling: de integratie van de drie algemene politiediensten (...) de wet op de GPP op zeer korte termijn herzien dient te worden zodat het korps op zeer korte termijn kan worden omgevormd tot een hiërarchisch geheel onder gezag en leiding van een daartoe gemandateerd commissaris-generaal". In relatie tot het voorstel van de Senaatscommissie had zij gemakkelijk kunnen tegenwerpen dat de uitvoering hiervan niet tot een geïntegreerde, maar juist tot een gedesintegreerde structuur van het politieapparaat zou leiden: x-honderd gemeentepoliteikorpsen en -korpsjes en drie zwevende directies op federaal niveau. En als de regering het in beide richtingen wat venijniger zou hebben willen spelen, had zij kunnen tegenwerpen dat voor de Bende-commissie II de integratie van rijkswacht en gerechtelijke politie volstond om het hoofd te kunnen bieden aan de afschuwelijke opsporingsproblemen die in de zaak-Dutroux en de zaak van de "bende van Nijvel" aan het licht waren gekomen. Waarom dan op dit moment verder gaan dan deze integratie? Waarom een heel politiebestedel op zijn kop zetten als met minder vergaande maatregelen het beoogde doel ook kon worden bereikt? Welke belangen werden daardoor gediend? ¹⁸

Erg fel beet de regering evenwel niet van zich af. Waarom niet, werd duidelijk in de discussie die in de loop van november en december 1997 in het parlement plaatsgreep over het voorstel van de regering. Hieruit bleek namelijk dat gaandeweg

18. C. Fijnaut, "Een analyse van de regeringsnota van 7 oktober 1997", *Politie* 1998, nr. 3, 12-17.

ook sommige regeringspartijen, met name de christelijke volkspartijen, waren gewonnen voor de gedachte dat de (lokale eenheden van de) rijkswacht en de gemeentelijke politiekorpsen zouden moeten worden geïntegreerd. En zodoende was de regering in een lastig parket komen te verkeren: hoe zou zij, bij gebrek aan voldoende steun in het parlement, haar eigen plan nog kunnen doorzetten? Hoewel het antwoord op deze vraag vrij duidelijk was (negatief!), probeerde zij het aanvankelijk wel. In de eerste maanden van 1998 werden er achter de schermen grote inspanningen geleverd om een voorontwerp van wet te schrijven dat in elk opzicht beantwoordde aan de afspraken die in de regering waren gemaakt. Zij bleven ook niet zonder resultaat: op een gegeven moment lag er zulk een voorontwerp. De onenigheid binnen en buiten de regering over de politiereorganisatie verhinderde evenwel dat dit voorontwerp kon worden omgezet in een wetsontwerp en dus ter discussie kon worden aangeboden aan het parlement.¹⁹

VI. Het Octopus-akkoord: het uitgangspunt van de huidige reorganisatie

Het is ongetwijfeld een feit dat de geruchtmakende ontsnapping van Dutroux uit het paleis van justitie te Neufchâteau op 23 april 1998 en de daaropvolgende, al even spectaculaire, terugtred van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, en van de commandant van de rijkswacht, hebben gezorgd voor een doorbraak van de impasse waarin de politieke discussie over de reorganisatie van het politiewezen en, zijdelings, ook die over de hervorming van het openbaar ministerie en de magistratuur in zijn geheel, terecht waren gekomen. In dit verband hoeft niet lang stil te worden gestaan bij de achtergronden van Dutroux's ontsnapping. Blijkens de rapporten van de procureur-generaal te Luik en de inspecteur-generaal van de rijkswacht lag hier een samenstel van factoren aan ten grondslag, onder meer de primitieve organisatie van de betrokken griffie en klungelige inschattingsfouten van de plaatselijke rijkswacht. Belangrijker is dat deze ongelofelijke gebeurtenissen voor premier Dehaene reden waren om de grote(re) politieke partijen, dus ook de liberale oppositie, uit te nodigen voor gemeenschappelijk overleg over de reorganisatie van de politiediensten en de hervorming van de rechterlijke organisatie. Dit overleg kreeg bekendheid onder de naam van Octopus-overleg, niet zozeer omdat er door zoveel (8) politieke partijen aan werd deelgenomen, maar vooral omdat er zoveel onderwerpen tegelijk moesten worden besproken. Het werd op 23-24 mei 1998 afgerond met een akkoord dat vanzelfsprekend het Octopus-akkoord werd genoemd.

In het onderdeel van dit akkoord dat handelt over de reorganisatie van de politiediensten, wordt gezegd dat "De tijd rijp (is) om een radicale wijziging te realiseren van de organisatie van onze politiediensten. Er bestaat inderdaad geen twijfel over dat de actuele structuren niet langer zijn aangepast om hun talrijke

19. *Parl. St. Kamer* 1997-1998, nr. 1391/1.

opdrachten op de meest performante wijze uit te voeren".²⁰ Deze radicale wijziging hield in dat er nu wel zou worden overgegaan tot de vorming van "een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus", dit wil zeggen op lokaal niveau - door de oprichting in elke bestaande (inter)politiezone van één enkele politiedienst, belast met het verzekeren van de gehele basispolitiezone - en op federaal niveau - door een politiekorps, geleid door een nationaal commissaris en diverse directeuren-generaal, dat de gespecialiseerde functies en de steun aan de lokale politie zou verzekeren. Deze twee niveaus zouden weliswaar autonoom zijn en afhangen van verschillende overheden, maar tussen beide niveaus zou wel een "performante functionele band" worden geschapen. Hiertoe zouden er niet alleen tussen de beide niveaus allerhande harmonisatie- en integratiemechanismen tot stand worden gebracht: een identieke recrutering en opleiding, een eenheidsstatuut, gemeenschappelijk beheer van de informatiekunde, gemeenschappelijke telecommunicatie en informatica, een algemene inspectie en een politiecommissie in het parlement, maar zouden er ook coördinatoren (op bestuurlijk vlak) en verbindingsagenten (op gerechtelijk vlak) worden aangesteld. Verder zou de federale overheid - om te bewerkstelligen dat er in het gehele land een gelijkwaardige minimale dienstverlening zou komen - de bevoegdheid krijgen om normen te bepalen voor de uitrusting, werking en de organisatie van de lokale korpsen en onder meer met het oog hierop de financiële middelen van de gemeenten jaarlijks aanvullen met een federale dotatie. En omdat de federale politie geen bijkomende rol meer zou spelen in de behartiging van de basispolitiezone en dus zowel de lokale als de federale belangen in de sfeer van de veiligheid in het gedrang zouden komen indien de lokale politie niet in staat zou zijn deze vorm van politiezone behoorlijk te verzekeren, zou er een specifiek toezicht komen op de wijze waarop de gemeenten de lokale korpsen zouden besturen. Daarenboven zouden de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie, ieder op zijn domein, de bevoegdheid krijgen om de burgemeesters de nodige richtlijnen te geven voor de uitvoering, door de lokale politie en op het grondgebied van de zone, van opdrachten van federale aard. De minister van Binnenlandse Zaken zou trouwens de lokale politie van een zone ook kunnen vorderen in geval van ramp, onheil, oproer, et cetera. Het lijkt geen twijfel dat dit voorstel heel wat dichter lag bij de ideeën van de Dutroux-commissie en de Senaatscommissie dan het regeringsvoorstel van 7 oktober 1997. Belangrijke verschilpunten met die ideeën waren echter dat er in het Octopusvoorstel op federaal niveau een heus politiekorps werd voorzien en niet een losse verzameling van diensten en eenheden, en dat in dit voorstel de federale overheid op tal van manieren de organisatie en werking van de lokale korpsen zou kunnen reguleren. *En passant* werd trouwens nog aangekondigd dat het vast comité van toezicht op de politiediensten eveneens zou worden hervormd.

Bij het vorenstaande mag overigens niet uit het oog worden verloren dat in

20. Dit onderdeel van het akkoord is getiteld: *De reorganisatie van de politiediensten; algemene beginselen.*

het Octopus-plan de reorganisatie van de politiediensten op meer dan een plaats werd gekoppeld aan andere hervormingen, die ofwel reeds hadden plaatsgevonden ofwel eveneens in het Octopus-akkoord waren voorzien. Zij maakte met andere woorden deel uit van een groter geheel, ook al is dit verband lang niet altijd goed uit de verf gekomen.

Hierbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan het Koninklijk Besluit van 17 februari 1998 betreffende het commissariaat-generaal, de raad van bestuur en de raad van overleg van de gerechtelijke politie bij de parketten.²¹ In de aanhef van dit Koninklijk Besluit wordt niet alleen verwezen naar de beslissing van 6 december 1996 om de centrale dienst voor de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie over te hevelen van de algemene politiesteundienst naar de gerechtelijke politie, en om - ter versterking van de doeltreffende bestrijding van de corruptie - bij de gerechtelijke politie een centrale dienst voor de bestrijding van de corruptie op te richten en deze in eerste instantie van personele middelen te voorzien door de overplaatsing van personeel van de enquêtedienst van het hoog comité van toezicht, maar wordt ook aangevoerd dat het voor een goede werking van het commissariaat-generaal en dus van de gehele gerechtelijke politie dringend noodzakelijk was om in het commissariaat-generaal "duidelijke organisatiedelen en functies" uit te tekenen. Het ging hier dus duidelijk niet alleen om een reorganisatie van het commissariaat-generaal van de gerechtelijke politie maar om een hervorming van de gerechtelijke politie als zodanig. Dit laatste kan dan ook moeiteloos worden afgeleid uit de inhoud van dit Koninklijk Besluit. Die wijst op een verregaande (interne) centralisering van deze politiedienst. Zo worden zowel de beheersmatige en operationele - al dan niet ondersteunende - rol van het commissariaat-generaal versterkt als zijn hiërarchische relatie tot de brigades. In art. 4 wordt onomwonden gesteld dat het commissariaat-generaal onder meer is belast met de organisatie van het werk in de brigades en met de hiërarchische controle op de werking van de gerechtelijke politie. Vanzelfsprekend roept deze ingreep in de organisatie van het politiewezen allerhande vragen op: waarom werd er niet veel eerder ingegrepen? waarom werd er alsnog ingegrepen op een moment waarop de organisatie van het gehele politiewezen ter discussie stond? Hier en nu is het alleen maar belangrijk om vast te stellen dat door deze laattijdige reorganisatie de gerechtelijke politie meer op gelijke voet is komen te staan met de recherchestructuur (Generale Staf/CBO/BOB's) binnen de rijkswacht en het dus enigermate gemakkelijker wordt om ze in de komende federale politie te verenigen binnen de algemene directie van de gerechtelijke politie.

In de tweede plaats wordt op diverse plaatsen in het voorstel vooruitgelopen op de hervorming van het openbaar ministerie zoals die ook in het Octopus-akkoord nader gestalte heeft gekregen, in het bijzonder op de uitbouw van het

21. B.S. 19 februari 1998, 4670-4675.

college van procureurs-generaal en de oprichting van een federaal parket.²² Zo zou de minister van Justitie de lokale politie maar richtlijnen kunnen geven betreffende de opdrachten van gerechtelijke politie nadat hij het advies zou hebben ingewonnen van het college van procureurs-generaal. En magistraten van het federaal parket zouden op een zeer directe manier een belangrijke rol gaan spelen in de aansturing van de federale politie. Een van hen zou bij de algemene directie van de gerechtelijke politie worden aangesteld om toe te zien op de uitvoering van de gespecialiseerde gerechtelijke opdrachten. Een tweede magistraat zou worden belast met het toezicht over de anti-corruptiedienst bij deze directie. En een derde magistraat van het federaal parket zou het bijzonder controleorgaan voorzitten dat zou worden opgericht met het oog op de controle over het informatiebeheer zoals dat zou worden ondergebracht bij de algemene directie van de steundiensten. Het federaal parket als zodanig zou in de toekomst ook beslissen aan welke onderzoeken bij voorrang de altijd schaarse middelen van de algemene directie van de gerechtelijke politie zouden worden besteed. Er werd dus op velerlei manieren een innige band voorzien tussen de nieuwe federale politie en het openbaar ministerie op federaal niveau.

In de derde plaats ligt er duidelijk een relatie tussen het Octopus-voorstel en de herziening van het Wetboek van Strafvordering die op basis van het hiervoor reeds aangehaalde rapport van de Commissie Strafprocesrecht in december 1996 door de regering bij de Kamer aanhangig werd gemaakt en in maart 1998 haar beslag heeft gekregen in de Wet tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, de zogenaamde wet-Franchimont. Op diverse plaatsen wordt in het Octopus-voorstel deze herziening ingeroepen om de regeling van de zeggenschap over de nieuwe politiediensten te verduidelijken en/of te rechtvaardigen. Zo wordt meer dan eens duidelijk verwezen naar deze wet om te onderstrepen dat de opdrachten van gerechtelijke politie door de lokale politiekorpsen en de federale politie zullen worden uitgeoefend onder de leiding van de procureur des Konings of van de onderzoeksrechter. Ook wordt onder verwijzing naar deze wet onderstreept dat de politiediensten voortaan elke informatie daadwerkelijk en zonder enig voorbehoud moeten overmaken aan de bevoegde gerechtelijke overheden overeenkomstig de richtlijnen die dezen zullen geven.²³

Ten slotte is het opmerkelijk dat in het Octopus-voorstel niet expliciet een relatie werd gelegd met twee andere belangrijke ontwikkelingen in het politiewezen, hoewel er best redenen waren om dit te doen. Hierbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan de totstandkoming van de Wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waarvan het ontwerp in juli 1996 aanhangig werd gemaakt bij de Kamer en na een ingrijpende herziening door de Senaat hier in november 1998 is afgeprocedeerd, en in de tweede plaats aan de

22. Zie verschillende bijdragen in: C. Fijnaut en D. Van Daele (red.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Leuven Universitaire Pers, 1999, 271-350, 403-451.

23. *B.S.* 2 april 1998, 10027-10041.

integratie van de speciale verkeerspolitiediensten in de rijkswacht zoals was afgesproken in het Sinterklaas-akkoord van december 1996.²⁴

VII. Het revolutionair gehalte van het Octopus-akkoord

Nu zowel is geschetst hoe in de voorbije tien jaren het politiewezen werd gereorganiseerd als hoe de Octopus-partners zijn verdere reorganisatie op hoofdlijnen gestalte hebben gegeven, is het mogelijk om te demonstreren hoezeer de grote geruchtmakende revolutie in het politiewezen die in het Octopus-overleg is afgesproken in het verlengde ligt van de kleine stille revolutie die sedert 1990 werd doorgevoerd, of, causaler geformuleerd, hoezeer de eerstgenoemde revolutie mogelijk is gemaakt door de laatstgenoemde revolutie.

De meest belangrijke, welhaast noodzakelijke, strategische voorwaarde die in de voorbije jaren werd geschapen voor de grote revolutie, is ongetwijfeld de (externe) demilitarisering van de rijkswacht geweest, en in het kielzog hiervan de demilitarisering van haar traditionele interne structuur. Hierdoor werd het immers niet alleen mogelijk om de zeggenschap van de (nationale en lokale) bestuurlijke en justitiële overheden over dit korps aanzienlijk te versterken, maar ook zijn geschiktheid en vermogen tot samenwerking met deze overheden en de onder hen ressorterende burgerlijke politiediensten. Was de rijkswacht in het begin van de jaren negentig niet gedemilitariseerd, dan was het niet volstrekt onmogelijk geweest om haar in het kader van Octopus te halveren, maar het zou toch vele malen moeilijker zijn geweest om een dergelijke beslissing te nemen. Alleen al omwille van het feit dat in die omstandigheden een dubbele reorganisatie had moeten worden doorgevoerd: zowel de ontvlechting van het korps uit de structuren van het leger als zijn vervlechting in die van het openbaar bestuur. Daarenboven zou in het huidige tijdsgewricht van de kant van defensie wel eens ernstig bezwaar kunnen zijn gemaakt tegen de demilitarisering van de rijkswacht, omdat een korps dat tot op de dag van vandaag, nationaal en internationaal, zo'n cruciale maatschappelijke taken vervult, voor een krijgsmacht in het post-Sovjet-tijdperk een onderdeel vormt waarvan zij niet graag afstand zal doen.²⁵

De tweede zeer belangrijke strategische voorwaarde die in de kleine revolutie werd vervuld, is ongetwijfeld de modernisering van de gemeentepolitie geweest. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de verbetering van de recrutering en opleiding van het betrokken politiepersoneel, maar ook aan de aanpassing van de infrastructuur en de materiële middelen, en - niet te vergeten - de verhoging van de sterkte van de korpsen. Wie nog weet hoe armzalig de gemeentepolitie er tot laat in de jaren tachtig in de meeste gemeenten aan toe was, beseft maar al te goed

24. B.S. 18 december 1998, 40312-40322.

25. Zie bijvoorbeeld de passages over de Koninklijke marechaussee in de (Nederlandse) *Hoofdlijnennotitie voor de Defensienota 2000*, 's Gravenhage, Ministerie van Defensie, 1999.

wat er in de voorbije tien jaar aan positiefs werd verwezenlijkt.²⁶ Hij ziet het zelfs aan de houding van veel politiemensen, en zeker aan het optreden van een aantal politiechefs; de minderwaardigheidsgevoelens waardoor velen in het nabije verleden werden geplaagd, hebben plaatsgemaakt voor het nodige zelfbewustzijn, om niet te zeggen, bij sommigen althans, een zekere arrogantie. De modernisering bracht met zich mee dat vele lokale korpsen steeds meer en steeds beter in staat zijn om hun prioritaire opdrachten op een aanvaardbaar niveau te vervullen en als een gelijkwaardige partner op te treden (ten overstaan) van de rijkswacht. Waarbij bepaald niet uit het oog mag worden verloren dat deze ontwikkeling maar mogelijk was dankzij de druk en de steun van de centrale overheid. Zodoende raakten de gemeentebesturen immers gewend aan het feit dat de organisatie en werking van "hun" gemeentepolitie alsmear meer door de centrale overheid werd geconditioneerd; de greep die de federale overheid in het nieuwe politiebestedel zal hebben op de zonale korpsen, mag dan al heel wat sterker zijn dan de greep die zij nu heeft op de gemeentelijke korpsen, hij is bepaald niet wezensvreemd voor de lokale besturen. Was dit alles in de voorbije tien jaar niet gebeurd, dan was het nagenoeg uitgesloten geweest om een Octopus-akkoord te sluiten zoals dat nu gesloten is. De infrastructurele, materiële en personele verschillen tussen rijkswacht en gemeentepolitie waren dan zo groot geweest dat een snelle integratie van de brigades respectievelijk de korpsen tot de onmogelijkheden had behoord. Dan had men hooguit een akkoord kunnen sluiten over de overbrugging van deze verschillen op middellange termijn.

De derde strategische, en dus belangrijke, voorwaarde die onder de vigeur van de Pinksterplannen I en II werd vervuld voor de grote revolutie die via het Octopus-akkoord op het getouw is gezet, betreft de samenwerking die tussen de drie politiediensten is georganiseerd: lokaal het vijfhoeksoverleg en de intergemeentelijke samenwerking die later is overgegaan in de figuur van de interpolitiezones, en centraal de oprichting van de algemene politiesteundienst, later nog aangevuld met onder meer het rechercheoverweg. Deze vormen van samenwerking kunnen zeker niet over heel de linie als een succes worden bestempeld, maar zij hebben op tal van plaatsen zowel politiemensen van beider "kunne" als burgemeesters en magistraten niet alleen geleerd om op vele terreinen van gedachten te wisselen over de organisatie en werking van elkaars korpsen en instellingen, maar ook om samen op tal van gebieden allerlei activiteiten te ontplooien. In ieder geval is het moeilijk denkbaar dat er op korte termijn geïntegreerde zonale politiekorpsen zouden kunnen worden opgericht als er niet al jaren zou zijn geëxperimenteerd met interpolitiële samenwerking allerhande.

In aansluiting op deze derde strategische voorwaarde kan ten slotte de versterking van de ministeriële zeggenschap en de parlementaire controle worden betiteld als de vierde strategische voorwaarde die de komende grote revolutie mogelijk heeft gemaakt. De wetten die in dit verband van groot belang zijn

26. C. Fijnaut, *De gemeentepolitie; een onderzoek naar haar situatie in de provincie Limburg*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1985.

(geweest), zijn natuurlijk de Wet op het politieambt (1992) en de Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (1991). De eerstgenoemde wet gaf de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie - in termen van gezag en coördinatie - een grote rechtstreekse verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de reguliere politiediensten. Deze verantwoordelijkheid mag dan nog niet zo goed uit de verf zijn gekomen, zij vormt desalniettemin een heuse voorafspiegeling van de verantwoordelijkheid die deze ministers krijgen toebedeeld in het komende geïntegreerde politiebestel. De laatstgenoemde wet bracht de oprichting van de vaste comités voor toezicht op de politie- en inlichtingendiensten met zich mee, en leidde daarenboven tot de oprichting van wat de voorloper van de beloofde parlementaire politiecommissie kan worden genoemd: de gemengde commissie waaraan de genoemde comités verantwoording zijn verschuldigd. Natuurlijk is het jammer dat deze comités om allerlei (partijpolitieke) redenen niet adequaat kunnen functioneren, en dat het comité voor toezicht op de politiediensten uiteindelijk zelfs helemaal is ontaard tot een brok ellende, want de formule als zodanig is uniek en zinvol. Dit kan zonder meer worden afgeleid uit de jaarverslagen die de genoemde comités hebben gepubliceerd. Zeker het comité voor toezicht op de politiediensten heeft in de voorbije jaren - ondanks alles - heel wat belangrijk werk verzet.

Hier staat tegenover - en dit mag zeker ook niet uit het oog worden verloren - dat andere belangrijke noodzakelijke voorwaarden in het geheel niet zijn vervuld voor de grote revolutie die in het Octopus-akkoord gestalte heeft gekregen. Onder verwijzing naar de Pinksterplannen kan hier worden gesteld dat het enerzijds met name gaat om de eenmaking van het statuut en de weddes van de leden van de diverse korpsen en anderzijds om de integratie van hun opleidingen. Verder kan in dit verband ook worden verwezen naar de onvoltooide harmonisatie van de informatietechnologie en andere materiële infrastructuur. En in het verlengde van een en ander naar de nog altijd gebrekkige afstemming van de operationele organisatie tussen de verschillende korpsen en de volstrekt onvoldoende structurele samenwerking in gemengde eenheden van allerlei slag en soort op het terrein. Het is dan ook helemaal niet verwonderlijk dat de hervorming bij een groot aantal politiemensen, met name rijkswachters/BOB'ers, zoveel verzet uitlokt. Zij wordt op de hiervoor genoemde punten overhaast doorgevoerd.

Wie het vorenstaande goed tot zich laat doordringen komt onherroepelijk tot de vraag waarin de kleine revolutie zich nu eigenlijk onderscheidt van de grote revolutie. Of, anders gezegd, tot de vraag naar het revolutionaire gehalte van het Octopus-akkoord. Het antwoord hierop luidt ongetwijfeld dat dit bestaat in de verbreking van de driedeling van het reguliere politieapparaat. De verbreking hiervan was tot 1997 politiek ondenkbaar, maar werd in de voorbije jaren dan toch mogelijk onder de druk van de zaak-Dutroux in de ruimste zin van het woord. Waarbij naar mijn mening wel een onderscheid moet worden gemaakt tussen de integratie van de rijkswacht en de gerechtelijke politie enerzijds en de verkaveling van de rijkswacht en de gemeentepolitie anderzijds.

De integratie van de rijkswacht en de gerechtelijke politie vormt zeker niet het kroonstuk van de huidige revolutie. In het geval van de gerechtelijke politie

gaat het uiteindelijk om een klein korps dat in de voorbije decennia werd gedegradeerd tot een parketpolitiedienst en dat mede hierom in materieel en personeel opzicht alsmaar meer achteruit is gehold in plaats van vooruit. Veel zin had het in de gegeven omstandigheden dus niet meer om te proberen deze politie door middel van forse investeringen weer tot leven te wekken. Lag alleen al hierom haar integratie in de rijkswacht voor de hand, zij was haast onvermijdelijk geworden nadat de poging om een functionele taakverdeling tussen de gerechtelijke politie en de rijkswacht tot stand te brengen misschien niet over de gehele linie was mislukt, dan toch op veel punten bijzonder veel weerstand ondervond in kringen van de gerechtelijke politie. De schimmige acties waarbij leden van de Brusselse brigade, bijvoorbeeld in het kader van het onderzoek naar de "bende van Nijvel", betrokken bleken te zijn, namen in 1996-1997 trouwens de laatste aarzelingen bij vele politici in de Wetstraat weg of de bedoelde integratie zou dienen te gebeuren of niet: was deze brigade, was de gerechtelijke politie, immers nog wel onder controle? Zij raakten er stilaan van overtuigd dat haar opheffing meer dan noodzakelijk was geworden.²⁷ Trouwens, een dergelijke beslissing betekende per slot van rekening niet meer dan dat er een einde kwam aan een anomalie in de basisstructuur van het Belgische politiewezen. Hierin was van oudsher alleen plaats voor gemeentelijke politiekorpsen en een nationale rijkswacht.

De harde kern van deze revolutie is ongetwijfeld de tweedeling van de rijkswacht en, hand in hand hiermee, de federalisering van de gemeentepolitie/zonale politie. Zij vormden in de jaren 1997-1998 immers het breekpunt tussen regering en parlement, althans regeringspartijen en oppositiepartijen. Hiervoor werd reeds omstandig aangegeven dat vanaf het Pinksterplan I weliswaar een aantal van de noodzakelijke strategische voorwaarden voor een akkoord omtrent dit breekpunt in meer of mindere mate werd gerealiseerd, maar een aantal andere ook niet ... Daarenboven was het natuurlijk niet niets, noch om een nationaal politiekorps te ontmantelen waarvan de structuur en de werking onmiskenbaar grote voordelen heeft voor het bedrijven van politiewerk in de hedendaagse samenleving, noch om de gemeentelijke politiekorpsen uit hun traditionele bestuurlijke kader te lichten. Waarom is dit uiteindelijk dan toch gebeurd? Deze vraag houdt mij al enkele maanden bezig. Het antwoord erop werd ten dele hiervoor al gegeven. De andere helft heeft logischerwijze niet meer betrekking op de vraag naar de noodzakelijke voorwaarden, maar op de vraag naar de voldoende voorwaarden. Welke waren dit?

Ten eerste is er in de loop van de voorbije decennia - vanaf het einde van de jaren zestig respectievelijk het begin van de jaren zeventig - bij een aantal politieke partijen, of althans invloedrijke politici een zekere afkeer, om niet te zeggen een heuse aversie, gegroeid tegen de rijkswacht. Het zou meer dan de moeite waard zijn om na te gaan wanneer precies en waarom precies deze

27. C. Fijnaut en R. Verstraeten, *Het strafrechtelijk onderzoek inzake de "bende van Nijvel"*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1997, dl. II, 1153-1194.

negatieve perceptie van het korps is gaan leven, want er mag toch niet uit het oog worden verloren dat de belangrijkste politieke partijen van het land tot in het begin van de jaren zestig eendrachtig de rijkswacht steunden, zoals kan worden afgeleid uit de totstandkoming en de uitvoering van de Wet op de rijkswacht van 1957. Ik geloof dat de rijkswacht vanaf de genoemde jaren evenwel omstreden is geraakt omdat zij zich - met de steun van bepaalde partijen - steevast op een nogal offensieve manier transformeerde van een ouderwets legerkorps naar een moderne politiedienst die - bedoeld en onbedoeld - de andere politiediensten - de gerechtelijke politie en gemeentelijke politie, die overigens door hun eigen overheden volstrekt verwaarloosd werden en mede hierom met Argusogen de opgang van de rijkswacht volgden - in het gedrang bracht. Daarbovenop hebben natuurlijk affaires als de zaak-François, de wapendiefstal bij de groep-Dyane en de "bende van Nijvel" de reputatie van het korps bepaald geen goed gedaan. Zij voedden de gedachte dat de rijkswacht niet alleen een te invloedrijk korps aan het worden was, maar ook een korps dat een bedreiging vormde voor de democratische rechtsstaat. En de volstrekt eenzijdige manier waarop de Bende-commissie I in haar geheel, maar sommige van haar leden meer dan andere, de rijkswacht op de korrel nam(en), liet zien hoe breed deze gedachte op het einde van de jaren tachtig in de politieke wereld had postgevat. De demilitarisering van de rijkswacht in het begin van de jaren negentig heeft dit wantrouwen kennelijk niet kunnen wegnemen. Want in de zaak - Dutroux kreeg het korps, meer dan eens trouwens op een volstrekt onredelijke manier - men denke hierbij onder meer aan de acties tegen het CBO²⁸ -, opnieuw de volle laag. In sommige hoorzittingen leek het er zelfs op dat de aversie bij sommige van de commissieleden was omgeslagen in regelrechte haat. En opnieuw: de terugtred van korpscommandant De Ridder - overigens de enige die na de ontsnapping van Dutroux gehoor gaf aan de oproep van de regering aan het adres van de politieleiding en de top van de magistratuur om zulks te doen - was niet voldoende om het politieke tij te doen keren. In het Octopus-overleg werd alsnog "afgerekend" met het korps.

Ten tweede mag, geloof ik, niet worden onderschat - en dit sluit natuurlijk aan bij wat hiervoor is gezegd - dat de rijkswacht en de betrokken ministers van Binnenlandse Zaken in 1993 en 1994 de verhouding tot de andere politiekorpsen, in het bijzonder de gemeentelijke politiekorpsen, op scherp hebben gezet door toen onverhoeds en eenzijdig het complementariteitsprincipe op te geven en het korps volop te oriënteren op de uitoefening van de basispolitiezorg. Deze doorbraak in het gevoerde beleid was vanuit de rijkswacht gezien wellicht best verdedigbaar - een grotere operationele inzet van meer personeel voor een breder scala van taken, een meer omvattende en directe verbinding tussen de nationale diensten en eenheden enerzijds en de territoriale afdelingen anderzijds, et cetera - maar psychologisch en strategisch bekeken was het een zeer gewaagde zet.

28. Denk aan het met veel vertoon binnenvallen bij het CBO om bepaalde gegevensbestanden in beslag te nemen en aan de herhaalde, ongefundeerde, aantijgingen aan het adres van het hoofd van de nationale cel "Verdwijningen".

Psychologisch was deze beslissing niet gelukkig omdat zij bij de gemeentelijke politiekorpsen en een deel van hun bestuurlijke overheden weer de hevige gevoelens van onlust opriep die in de jaren zeventig en tachtig tegenover het korps waren gegroeid, en die dankzij de modernisering van deze korpsen onder de werking van de Pinksterplannen juist wat waren gaan liggen. Strategisch was die zet buitengewoon riskant omdat hij - waar het ondanks de vorming van interpolitiezones onhoudbaar was om een volwaardige gemeentepolitie naast een professionele rijkswacht op hetzelfde territorium dezelfde taken te laten uitoefenen - dwong tot de oplossing van het al lang sluimerende dilemma waarop hiervoor reeds werd gewezen: ofwel integratie van (delen van) de gemeentepolitie in de rijkswacht ofwel integratie van (delen van) de rijkswacht in de gemeentepolitie. Natuurlijk hebben de rijkswachtstrategen niet gedacht, en ook niet kunnen denken, dat een zaak als de zaak-Dutroux al zo vlug hun plannen zozeer zou dwarsbomen. Maar hebben zij desalniettemin niet al te zeer het onbehagen onderschat dat onderhuids en bovenhuids rond de rijkswacht leeft, en dus onvoldoende onderkend dat dit zich bij de minste of geringste gebeurtenis tegen het korps zou kunnen keren? Hoe dan ook, dit onbehagen kwam in elk geval bij vlagen virulent tot uitdrukking in de manier waarop de rijkswacht door de Dutroux-commissie werd aangepakt, en bracht in de nasleep van de tijdelijke ontsnapping van Dutroux met zich mee dat niet werd gekozen voor absorptie van (delen van) de gemeentepolitie in de rijkswacht maar voor absorptie van de rijkswachtbrigades in de gemeentepolitiekorpsen, zij het ook door ze op een bovengemeentelijk niveau te integreren in zonale korpsen.²⁹

In aansluiting op deze laatste opmerking moet ten derde worden gewezen op het feit dat bij de bespreking van het regeringsvoorstel van oktober 1997 in het Parlement is gebleken dat de meeste politieke partijen in de voorbije jaren - wellicht juist onder invloed van het geëxperimenteer met intergemeentelijke en interpolitiële samenwerking - tot de overtuiging zijn gekomen dat "De politiekorpsen van middelgrote en kleine gemeenten te klein (zijn) om een volwaardige basispolitiezorg aan hun bevolking te verzekeren".³⁰ Hierom waren zij kennelijk bereid om onder druk van de affaire-Dutroux en de Dutroux-commissie de gemeentelijke politie als zodanig af te schaffen - want dit is wat er strikt genomen gebeurt - wanneer zij door samenvoeging met de (brigades van de) rijkswacht zou kunnen worden vervangen door een meer volwaardige zonale politie. Op deze manier werden dus twee vliegen in een klap geslagen: enerzijds de afbouw van de rijkswacht, anderzijds het behoud van lokale politie. Een zekere federalisering was de prijs die men voor haar behoud moest betalen. Maar die prijs was zij de politieke partijen duidelijk waard.

29. Vgl. S. Janssens en Y. Noesen, "Back to basics; een basispolitiezorg voor de rijkswacht", *Politeia* 1996, april, 26-28.

30. Zie het rapport aangehaald in noot 19, 43 e.v.

VIII. Uitleiding

De Octopus-partners begrepen heel goed dat de huidige reorganisatie van het politiewezen een omvangrijke operatie is en dus "niet overhaast, en nog minder geïmproviseerd" mag worden uitgevoerd. Hierom voorzagen zij nog in het akkoord een fasering voor de implementatie van de reorganisatie, en wel zodanig dat elke fase "de volgende onomkeerbaar maakt". In afwachting van een verdere planning werd de volgende fasering uitgetekend:

- finalisering van de integratie van de bijzondere politiediensten in de rijks-wacht;
- totstandkoming van een eenheidsstatuut;
- oprichting van coördinatie-elementen: affecteren van magistraten van het federaal parket, informatiebeheer, inspectie-generaal ...;
- oprichting van een federale politieraad;
- gemeenschappelijke informatica en telecommunicatie;
- oprichting van de algemene directies van de federale politie;
- oprichting van de lokale politie volgens een bepaald schema.

Het is duidelijk dat dit slechts een zeer rudimentair schema is. Het volstaat zeker niet om - zoals de wet wil - de reorganisatie van het politiewezen voor 1 januari 2001 - dus over ruim anderhalf jaar - op een geordende manier te verwezenlijken. Daar is, zoals de Octopus-partners zelf ook hebben beseft, veel meer voor nodig. Daarvoor zijn - naast statutaire maatregelen, hoe belangrijk deze ook zijn - plannen nodig betreffende de verdeling van gebouwen, de afstemming van verbindingen, de harmonisatie van informatica, de indeling van korpsen en de toedeling van mensen, de operationele organisatie van diensten, et cetera. Dit is trouwens ook de les die kan worden getrokken uit soortgelijke reorganisaties in het buitenland.³¹ Hierom is het zonder meer verontrustend dat er nog steeds geen gedetailleerd plan van aanpak voor de verdere reorganisatie is klaargemaakt en dat er nog steeds geen projectorganisatie is opgebouwd die voor de uitvoering van dat plan instaat. Als de regering nog lang wacht met deze twee voorwaarden in te vullen, of - nog erger - dit overlaat aan de volgende regering, dan moet worden gevreesd dat de datum van 1 januari 2001 niet kan worden gehaald, met alle problemen vandien, niet in het laatst nog meer demotivatie in bepaalde sectoren van het bestel. Dat de CVP in haar verkiezingsprogramma voorstelt om een staatssecretaris van politie aan te duiden die onder het gezag van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken wordt belast met de uitvoering van het politieke luik van het Octopus-akkoord valt in het licht van het vorenstaande gemakkelijk te begrijpen. Overigens moet worden bedacht dat, ook al wordt

31. Vgl. het *Projectprogramma* dat in april 1991 met het oog op de reorganisatie van het Nederlandse politiewezen in 1993-1994 werd klaargemaakt door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie met de hulp van Alons en Partners (Den Haag, april 1991).

wonder-boven-wonder de datum van 1 januari 2001 wel gehaald, het nog jaren zal duren voordat de nieuwe korpsen, ook in relatie tot de organen en autoriteiten die er de zeggenschap over krijgen, enigermate soepel zullen functioneren. Dit is in Nederland wel gebleken.

Men moet er zich naar mijn idee evenwel niet over verbazen dat, tegen de tijd dat het zover is, de organisatie van het politiewezen opnieuw ter discussie zal staan. De voornaamste reden waarom ik dit denk, is dat de huidige reorganisatie een politiewezen oplevert dat aan de voet veel te kleinschalig is georganiseerd. Deze opvatting is niet alleen gebaseerd op de berekeningen die zijn uitgevoerd door (vooraanstaande leden van) de Koninklijke Federatie van Commissarissen en Adjunct-commissarissen, en die laten zien dat een heel aantal interpolitiezones veel te klein is om zonale politiekorpsen te verkrijgen die op een autonome en volwaardige manier de basispolitietaken, inclusief enig algemeen recherchewerk, kunnen uitvoeren.³² Het aantal van 200 zonale korpsen zal dus sowieso vroeg of laat moeten worden gereduceerd wil men een evenwichtige en evenwaardige relatie tussen de federale politie en de zonale korpsen overeind houden. Ik denk dit echter ook omdat in geen enkel buurland een zo verdeeld politiebesteding bestaat. En dit natuurlijk niet zonder reden. De instandhouding van zoveel lokale korpsen is, hoe men het ook bekijkt, niet verantwoord: beheersmatig niet, gezagsmatig niet en operationeel niet. In Duitsland zijn om deze redenen reeds in de jaren zestig de laatste gemeentelijke politiekorpsen geïntegreerd in de deelstatelijke korpsen. In Nederland werd in 1993-1994 - zij het na een lang proces van harmonisatie - een soortgelijke operatie (de fusie van de ruim 150 gemeentelijke politiekorpsen met de districten van het korps rijkspolitie) doorgevoerd als nu in België, maar met 25 regionale korpsen, een in hoofdzaak ondersteunend KLPD en een steeds sterkere Koninklijke marechaussee als resultaat. En de huidige regering laat er in haar beleidsplan voor de politie voor de jaren 1999-2002 geen misverstand over bestaan dat de regionale korpsen, onder meer met het oog op verbetering van de bovenlokale samenwerking, uniformer moeten worden georganiseerd en dat hun beheer centraler zal worden aangestuurd.³³ In Engeland en Wales - waar er weliswaar geen nationaal of federaal politiekorps bestaat, maar wel aanzetten hiertoe in de vorm van de National Criminal Intelligence Service (800 personeelsleden) en het National Crime Squad (1200 personeelsleden) - werden sinds de jaren zestig ook tal van korpsen gefuseerd. Op dit ogenblik zijn er nog 43. Niet alleen de huidige regering, maar ook vooraanstaande politiechefs zijn echter de mening toegedaan dat "The structure is inherently inefficient, wasteful of public resources and, I would argue, makes it almost impossible for the service to negotiate and deliver national

32. Zie Vaste Commissie voor de gemeentepolitie in België, *Een onderzoek naar de opdrachten en taken van de Belgische gemeentepolitie*, Brussel, 1999; F. Mulleners, "De politiezones", *Korpsblad Politie Genk* 1998, nr. 79, 5-9; C. De Troch, "Standpunt van de Vaste Commissie met betrekking tot de zonevorming", *De Politieofficier* 1999, nr. 3, 9-10.

33. *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002*, Den Haag, 1999, 45-47.

policies in sensible timescales". Daarvandaan hun pleidooi om de bestaande korpsen wellicht niet onmiddellijk op te nemen in een nationaal politiekorps, maar wel om hun aantal op korte termijn opnieuw ingrijpend te verkleinen - een operatie die in hun ogen geen afbreuk hoeft te doen aan een uitoefening van de politietaak die tegemoetkomt aan de noden van de plaatselijke gemeenschappen; het komt er alleen op aan om "brigading them (de bestaande lokale eenheden, CF) in a more standard, cost-effective way".³⁴ Met andere woorden, de huidige reorganisatie hier te lande is, dunkt mij, slechts een fase in een verdergaand reorganisatieproces. Een proces zoals het de rijkswachtstrategen in 1994-1995 voor ogen stond? Ik verwacht van wel. Het semi-federaal karakter van de zonale politiekorpsen biedt weinig ruimte voor andere strategische opties.

34. T. Crew, "Economy of scale", *Policing Today* 1998, december, 24-27; N. Giles, R. Penrose and J. Abbott, "The changing face of policing in the UK", *The Police Chief* 1998, december, 94-95.