

# HET VOORSTEL VAN DE PARLEMENTAIRE ONDERZOEKSCOMMISSIE 'DUTROUX': GENESE EN KRACHTLIJNEN

B. De Ruyver

## 1. De genese van het voorstel tot reorganisatie van het politielandschap

Toen de leden van de parlementaire onderzoekscommissie 'Dutroux, Nihoul en consorten' de discussies aanvatten over de aanbevelingen met betrekking tot de organisatie en het functioneren van de politiediensten, was dit voor de meesten onder hen een redelijk betreden terrein. Immers een aantal commissieleden waren voordien betrokken geweest in de parlementaire onderzoekscommissies naar de 'Bende van Nijvel' en naar de 'Mensenhandel' en/of hadden de discussies meegeemaakt die sedert de jaren '90 in het parlement over het politiebeleid en over de toekomst van het politielandschap werden gevoerd.

Ondermeer in de besluiten van de genoemde onderzoekscommissies werd gewag gemaakt van de negatieve effecten van 'la guerre des polices' en werd telkenmale gewezen op het onvermogen van de magistratuur om hun wettelijk bepaalde leidinggevende positie in het gerechtelijk onderzoek inhoudelijk waar te maken en om de politiediensten aan te sturen.

Ondermeer deze vaststellingen inspireerden de eerste 'bendecommissie' tot de aanbeveling om de B.O.B. en de gerechtelijke politie bij de parketten, op langere termijn, tot één politiedienst voor gerechtelijke opdrachten samen te voegen. Voor de rest sprak de 'bendecommissie' zich uit voor een toekomstige organisatie van de politiezorg op arrondissementeel vlak 'omdat dit het meest organische niveau is inzake politie'. Men voegde er wel aan toe dat het politieproject regelmatig diende te worden geëvalueerd in het licht van de evoluerende noden en problemen.

Het project dat de eerste 'bendecommissie' voor ogen had, ging duidelijk minder ver dan de eenheidspolitie die Team Consult in 1987 had voorgesteld maar dit laatste voorstel kwam – zo zou later blijken – duidelijk tien jaar te vroeg. De geesten, ook in de politiediensten zelf, waren daarvoor toen nog niet rijp.

In haar antwoord op de conclusies en aanbevelingen van de 'bendecommissie' – het zogenaamde Pinksterplan van 5 juni 1990 – koos de regering niet voor een reorganisatie van het politielandschap. Dit werd zelfs niet op langere termijn in het vooruitzicht gesteld.

De regering was de mening toegedaan dat de steeds terugkerende knelpunten, met op de eerste plaats de concurrentie tussen de politiediensten, konden worden weggevoerd door een opvoeren van de samenwerking en een nog scherpere taakverdeling. Bovendien wenste de regering, op lokaal en provinciaal niveau, een systematisch overleg te institutionaliseren via het uit Nederland overgenomen vijfhoeksoverleg. Dit laatste kreeg achteraf een wettelijke basis in de Wet op het politieambt van 5

augustus 1992. In de eerste helft van de jaren '90 kreeg dit model van beleidsafstemming en overleg, binnen de bestaande politieorganisatie, verder vorm met de oprichting van de algemene politiesteundienst (1994) en de interpolitiezones met de veiligheidscharters.

Allicht zou de huidige regering dit politiebeleid met wisselend en relatief succes verder hebben gezet ware er niet die buitengewone stoorzender tussengekomen met de zaak Dutroux die in augustus 1996 de zekerheden in de Belgische samenleving deed springen. In een klimaat van groot ongenoegen over, en groeiend wantrouwen in de instituties, werd daags na de witte mars, op 17 oktober 1996, de parlementaire onderzoekscommissie, 'naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux, Nihoul en consorten', opgestart.

Het is hier niet de plaats om de evaluatie van deze onderzoekscommissie te maken. Feit is wel dat de werkzaamheden door de bevolking intens werden gevolgd en dat er vrij snel een groot verwachtingspatroon naar de onderzoekscommissie toe, ontstond. Anders gesteld, de commissie Verwilghen kreeg een maatschappelijk draagvlak. Een situatie die binnen onze parlementaire democratie vrij uitzonderlijk was geworden en terzelfdertijd een behoorlijke druk plaatste op de onderzoekscommissie. Of de commissie Verwilghen er in geslaagd is, weze het partieel, om een basis te leggen om het tanend vertrouwen van de burgers in de instellingen om te buigen, zal de toekomst wel uitwijzen. Hoe dan ook begrepen de leden van de commissie zeer goed dat het niet zou volstaan om de besluiten en aanbevelingen van de vorige onderzoekscommissies nog eens dunnetjes over te doen. De bevolking verwachtte iets meer. Bovendien was het tijds kader meer dan ooit rijp voor structuurhervormingen die een herhaling van de dysfuncties zoniet zou kunnen verhinderen, dan toch zou bemoeilijken.

In dit klimaat moet men de verregaande aanbevelingen begrijpen die in het eerste rapport van de onderzoekscommissie, op 14 april 1997, werden neergelegd.

Deze aanbevelingen waren er echter niet gekomen indien deze onderzoekscommissie op haar beurt niet was geconfronteerd geworden met de onderhand klassieke pijnpunten van de Belgische strafrechtsbedeling.

Ook de commissie Verwilghen heeft moeten vaststellen dat de segmentering in de strafrechtsbedeling niet alleen geografisch maar ook structureel is uitgezaaid, alover alle echelons (opsporing en vervolging, straftoemeting, strafuitvoering) en tussen de diensten en actoren die binnen deze echelons actief zijn.

De vaststellingen spraken voor zich: de afwezigheid, op justitieel niveau, van communicatie en info-uitwisseling tussen de gerechtelijke arrondissementen, geen dwarsverbindingen tussen de diensten belast met het toezicht op de uitvoering van maatregelen zoals de V.I. en de internering en het echelon van opsporing en vervolging, geen aansturing van de politiediensten door de magistraat verantwoordelijk voor het onderzoek, rivaliteit tussen de politiediensten onderling en binnen eenzelfde politiedienst tussen het federaal niveau, bevoegd voor de ondersteuning, en het lokaal niveau.

Al deze vaststellingen hielden weinig nieuws in en waren variaties op het thema dat ook uitvoerig aan bod kwam in de vorige onderzoekscommissies.

De commissie Verwilghen achtte de tijd rijp om, gebruik makend van de brede maatschappelijke belangstelling voor het functioneren van het politie- en justitieapparaat, ditmaal wel verder te gaan dan een zoveelste oproep om beter samen te werken.

Een parlementaire onderzoekscommissie werkt binnen haar opdracht. In dat geval moest zij zich beperken tot het aangeven van een richting en het formuleren van een aantal duidelijke principes die een hervorming van de wet of van wettelijk vastgelegde structuren en instellingen schragen.

De commissie Verwilghen heeft geopteerd voor een hertekening van het politielandschap. Zij heeft zich in één beweging uitgesproken voor een ingrijpende reorganisatie van het justitieapparaat als *conditio sine qua non* voor het welslagen van de politieorganisatie. Als gezagsafhankelijke en uitvoerende instantie is elke politieorganisatie voor de efficiëntie en performantie van haar optreden aangewezen op een behoorlijke aansturing door de bestuurlijke en gerechtelijke gezagsautoriteiten.

## **2. Een voorstel in ruwbouw: een geïntegreerde politiezorg op twee niveaus gestructureerd**

### *2.1. HELDERE EN EENVOUDIGE UITGANGSPUNTEN*

De commissie Verwilghen is bij het uitwerken van haar politieorganisatiemodel uitgegaan van een sterkte-zwakke analyse zoals die ondermeer kan worden gedistilleerd uit de rapporten van de vroegere onderzoekscommissies. In grote lijnen komt men dan tot volgende evaluatie. Kwantitatief en ook op het vlak van de individuele kwaliteiten stellen er zich geen problemen. De politiediensten, en zeker de rijks-wacht en de gemeentepolitie, hebben sedert de implementatie van het Pinksterplan van juni 1990 een ingrijpende transformatie ondergaan met de ontwikkeling van een nieuwe bedrijfscultuur, een gedegen management, kwaliteitszorg, een behoorlijke opleiding en bijscholing en de implementatie van een projectmatige aanpak.

Functioneel en organisatorisch vertonen de beide politiekorpsen heel wat punten van overeenkomst. Bovendien hebben een aantal omzendbrieven en het overleg en de samenwerking binnen de interpolitiezones, hen verplicht tot een zekere afstemming van de geboden politiezorg. Alhoewel de interpolitiezones lang niet overal een succesverhaal kan genoemd worden, hebben zij toch op lokaal/zonaal niveau een dynamiek teweeggebracht die onomkeerbaar is.

De G.G.P. heeft als korps niet in dezelfde mate gedeeld van de impulsen die begin de jaren '90 door de overheid werden gegeven. De modernisering van de opleiding is van recentere datum evenals de talrijke nieuwe initiatieven die tot doel hebben de kwaliteit van de gespecialiseerde politiezorg op belangrijke punten te verbeteren. Bovendien zijn een aantal van deze initiatieven binnen bepaalde vooruitstrevende brigades tot stand gekomen zonder dat zij werden veralgemeend tot het gehele korps. De onmacht van het commissariaat-generaal, begiftigd met een wette-

lijke regeling die een loopje neemt met het beginsel van eenheid van gezag en leiding, is aan één en ander niet vreemd.

De sterktepunten van ons politielandschap werden door de commissie Verwilghen als bouwstenen meegenomen bij de uitwerking van haar voorstel. De zwaktepunten situeren zich vooral op het algemeen organisatorisch niveau: een contraproductieve rivaliteit tussen de korpsen, problemen van aansturing door de gezagsoverheden en een verspilling van middelen, ondermeer op het vlak van de opleiding en de logistieke omkadering. Voor de commissie Verwilghen kunnen deze zwaktepunten worden weggewerkt door een verregaande herstructurering van het politielandschap.

De commissie is bij het opstellen van haar voorstel tot reorganisatie uitgegaan van een aantal fundamentele beginselen die een politieorganisatie in een democratische rechtstaat horen te schragen.

Om te beginnen is er de vereiste van een klare gezagsafhankelijkheid ten opzichte van de bestuurlijke en justitiële autoriteiten. Dat een politiedienst zich dient te houden aan een strikte legaliteit en zich te allen tijde moet kunnen verantwoorden voor een al dan niet optreden, is de logica zelve. Een politieorganisatie moet controlebaar zijn, intern en extern. Dit heeft onvermijdelijk consequenties voor het type van politieorganisatie dat zich laat inpassen in het Belgisch grondwettelijk kader. Concreet impliceert dit voor de commissie de keuze voor een politiestructuur met een federale en een lokale component. Op deze beide niveaus is democratische controle mogelijk, enerzijds door het parlement hierin bijgestaan door het comité P, anderzijds door de gemeenteraden direct of indirect naargelang de interpolitiezones één of meerdere gemeenten telt.

De commissie heeft in haar voorstel geopteerd voor een gedecentraliseerde structuur met afgelijnde bevoegdheden: lokaal/zonaal wat kan; federaal wat moet inzake kwalitatieve politiezorg. Daarbij is het niet de bedoeling dat de noodzakelijke functionele lijnen tussen het federale en het lokale/zonale niveau worden verwaarloosd.

Zoals hoger gesteld is de commissie vertrokken van de sterktepunten die op dat moment in het politiebeleid en de organisatie van de politiezorg voorhanden waren en zijn, zoals de integratie van de politiezorg binnen de totale veiligheidszorg, een kwalitatieve implementatie van de basispolitiezorg, het projectmatig opereren en een behoorlijk management. De commissie Verwilghen heeft verder nog een aantal accenten gelegd zoals het cultiveren van de individuele verantwoordelijkheid in overeenstemming met de gekregen bevoegdheden, het werken met functieprofielen waarbij men van de unieke situatie van een globale reorganisatie gebruik maakt om te kiezen voor *the right man or woman on the right place* ...

Zoals hoger gesteld worden de bestuurlijke en gerechtelijke autoriteiten in dit eenvoudig, transparant en op individuele verantwoordelijkheid steunend politieorganisatiemodel, verplicht tot een kwalitatieve aansturing, zowel beleidsmatig als in concrete dossiers of bestuurlijke aangelegenheden.

## 2.2. DE INTEGRATIE VAN ALLE POLITIEDIENSTEN IN EEN KORPS, GESTRUCTUREERD OP TWEE NIVEAUS: EEN FEDERAAL EN EEN ZONAAL NIVEAU

Zoals hoger gesteld heeft de commissie Verwilghen met haar voorstel geen grotere ambitie gehad dan het formuleren van een aantal duidelijke krachtlijnen van een nieuwe organisatie van het politielandschap. Het voorstel was dus niet meer dan een ruwbouw die mits aanvaarding achteraf getoetst en verfijnd diende te worden door deskundigen, wat achteraf ook op een voortreffelijke wijze is gebeurd door de zogenaamde expertencommissie 'Huybrechts'.

In weerwil van de twijfel die men heeft gezaaid rond de precieze bedoelingen van de commissie, was het voor alle direct betrokkenen bij de besluitvorming van de commissie duidelijk dat men met de fameuze zinsnede 'de integratie van de drie algemene politiekorpsen in één politiestructuur' wel degelijk bedoelde de vorming van één politiekorps dat alle bestaande politiediensten zou omvatten. Of dit dan als een eenheidspolitie dient beschouwd te worden, is wel vatbaar voor enige interpretatie. In elk geval heeft de commissie geopteerd voor een gedecentraliseerde structuur waarbij aan het zonale niveau autonome bevoegdheden worden toebedeeld. Dit is duidelijk wat anders dan een monolithische structuur met één korpschef die de verantwoordelijkheid draagt voor de totaliteit van de politiezorg en de leiding heeft over alle politieambtenaren die deel uitmaken van deze korpsstructuur.

In het voorstel gaat men uit van een federale korpschef die de leiding heeft over de federale politiezorg en de ondersteunende en gespecialiseerde diensten die daarvoor instaan, en van zonale politiechefs die de verantwoordelijkheid dragen voor de basispolitiezorg die op zonale niveau wordt verzekerd. Tussen het federale en het zonale niveau bestaat weliswaar één functioneel hiërarchische relatie maar terzelfdertijd heeft de zonale korpschef autonome bevoegdheden die direct verband houden met de invulling van het basispolitiezorgconcept binnen de politiezone.

Deze opsplitsing tussen het federale en het zonale niveau is volledig congruent met de bevoegdheden die respectievelijk aan de federale en lokale gezagsautoriteiten op het vlak van de veiligheidszorg en het politiebeleid zijn toegekend. De commissie respecteert daarmee de bestaande opsplitsing tussen de taken van bestuurlijke en van gerechtelijke politie, en bouwt verder op de bestaande instellingen die hiervoor beleidsmatig en operationeel verantwoordelijk zijn, zij het dat men logischerwijze niet langer spreekt over het vijfhoeksoverleg maar wel over het driehoeksoverleg.

De innovaties op *federaal niveau*, in dit voorstel, hebben betrekking op de steundienst en op de gespecialiseerde recherche-eenheden. Het commissievoorstel gaat uit van één steundienst, opgesplitst in meerdere afdelingen. Eén daarvan is de afdeling coördinatie en controle van de gespecialiseerde opsporing en van de technieken die daarbij worden aangewend met inbegrip van het informatiebeheer en informantiebeheer. Op deze wijze wil men tegemoetkomen aan de eisen van rechtszekerheid en rechtsbescherming, van kwaliteit- en integriteitbewaking die dit onderdeel van het gerechtelijk politiewerk stelt. Om die redenen stelt de commissie voor

dat deze afdeling onder het gezag en de justitiële controle van een federale magistraat zou worden geplaatst.

Wat de gespecialiseerde recherche-eenheden op federaal niveau betreft, heeft de commissie het wenselijk geoordeeld om het justitieel toezicht een permanent karakter te geven. Deze taak wordt in het voorstel toevertrouwd aan de federale magistraat. De ratio van dit idee ligt vervat in de overeenstemmende bevoegdheden en opdrachten van de federale magistraat en van de gespecialiseerde recherche-eenheden. De federale magistraat staat desgevallend in voor de coördinatie van gerechtelijke onderzoeken waar meerdere gerechtelijke arrondissementen zijn bij betrokken en vormt daarnaast het aanspreekpunt en de faciliterende instantie bij de internationale justitiële samenwerking in strafzaken.

De federale recherche-eenheden staan, *cf.* het voorstel, in voor opsporingsactiviteiten met nationale en internationale dimensie. Het justitieel toezicht van de federale magistraat op de federale recherche-eenheden doet geen afbreuk aan het beginsel dat de bevoegde magistraat in concrete onderzoeken de leiding en de verantwoordelijkheid voor zijn onderzoek heeft.

Vermeldenswaard is ook het voorstel om de federale recherche-eenheden thematisch op te splitsen naar de misdrijfgroepen. De commissie gaat ervan uit dat dit zou toelaten om de terreinverdeling en de daarmee verband houdende opgebouwde deskundigheid bij de rijkswacht en de gerechtelijke politie, zoals bepaald in de consensusnota, te valoriseren.

Het beginsel dat deze recherche-eenheden op federaal niveau zijn gestructureerd, sluit niet uit dat men, vanuit functionele overwegingen, bepaalde eenheden of onderdelen ervan zou deconcentreren naar het gerechtelijk arrondissement.

Wat het *lokale niveau* betreft, gaat het commissievoorstel uit van de vaststelling dat de huidige interpolitiezones een werkbare geografische entiteit vormen, hetgeen toelaat om het basispolitiezorgconcept optimaal in te vullen. Op zonaal niveau zijn de gezagsautoriteiten dezelfde als degenen die nu binnen de interpolitiezones instaan voor de beleidsafstemming tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke politiecomponent.

De lokale recherche-eenheid richt zich in beginsel op misdrijfffenomenen met een lokale dimensie. Zij staan, in concrete onderzoeken, onder leiding van de bevoegde magistraat. Zoals dat ook voor de bestuurlijke politie het geval is, vereist een goed functionerende gerechtelijke politiecomponent niet alleen een horizontale afstemming met onder andere de wijkpolitie en de interventiepolitie, maar ook een goed uitgebouwde verticale afstemming met het federaal niveau, zowel met de steundienst als met de operationele federale recherche-eenheden. Onder andere op het vlak van de informatiegaring en -uitwisseling zijn die vlotte verbindingen essentieel.

### **3. Randvoorwaarden en overgangsmaatregelen**

Revolutionair kan men het politievoorstel van de commissie Verwilghen niet echt noemen. Daarvoor steunt het te sterk op de dragende pijlers van het huidig politie-

model. Het verschil is, dat men door de integratie van de bestaande politiekorpsen een veel overzichtelijker structuur kan ontwikkelen die in principe ook zou moeten toelaten om sterke punten beter tot uiting te laten komen en de storende knelpunten weg te werken. Dit was althans de overtuiging van de commissieleden.

Wat de integratieoperatie zelf betreft, is de commissie uitgegaan van enerzijds een aantal essentiële randvoorwaarden die op korte termijn dienen ingevuld en anderzijds van een aantal noodzakelijke maatregelen die onverwijld dienen te worden genomen.

De randvoorwaarden die worden bedoeld zijn: één tuchtstatuut, een eenheidsstatuut, één informaticasysteem en één systeem van informatiegaring en van informatiebeheer.

Men kan zich bezwaarlijk een integratie van de bestaande politiediensten en één korps voorstellen zonder dat deze voorwaarden zijn vervuld. Zij vormen immers de emanatie van een politiebeleid dat staat voor een behoorlijke organisatie en voor een gelijke behandeling van al degenen die de politiefunctie uitoefenen. Voor hun implementatie is zelfs geen algehele reorganisatie van de politiediensten nodig.

Dezelfde bemerking geldt voor de maatregelen die de commissie Verwilghen op zeer korte termijn gerealiseerd wenst te zien en die noodzakelijkerwijze de integratieoperatie dienen vooraf te gaan.

Op de eerste plaats wijst de commissie op de noodzaak van een duidelijke aflijning van de gezagsrelatie justitie-politie. Zij rekent daarvoor op de totstandkoming van de zogenaamde wet Franchimont (ondertussen gerealiseerd bij Wet van 12 maart 1998). Uitgangspunt daarbij is het gegeven dat de magistraat verantwoordelijk is voor het onderzoek en het dus ook leidt. Om het laatste waar te maken, dienen een aantal voorwaarden van logistieke, organisatorische en personele aard vervuld te zijn. De commissie pleit ondermeer voor een selectie van de geschikte persoonlijkheden, op basis van de functieprofielen, een doorgedreven opleiding en een permanente vorming van de onderzoeksmagistraten.

Een tweede punt betreft de voorbereiding van de politiediensten op de integratieoperatie. Het is voor een politiekorps en voor de leden van dat korps wenselijk dat het zich aandient als een volwaardig en coherent geheel. Is dit niet het geval, dan komt het meestal neer op een opslorping waarbij individuele kwaliteiten en de sterke punten van het politiekorps in kwestie niet altijd tot hun recht komen in de nieuw gevormde structuur. Dit dreigt het geval te worden met de G.P.P. Daarom pleit de commissie voor een snelle herziening van de wettelijke regeling van de G.P.P. Deze heeft er mede toe bijgedragen dat de G.P.P. zich als politieorganisatie de afgelopen jaren niet heeft kunnen ontwikkelen zoals de gemeentepolitie en de rijkswacht. Ondermeer stelt zich de noodzaak tot herstel van de eenheid van gezag en leiding over de G.P.P. door een daartoe gemandateerd commissaris-generaal.

In een derde punt bepleit de commissie eens te meer het nut van een gedegen interne en externe controle en van een adequaat tuchthandhavingssysteem. Wat de externe controle betreft, acht de commissie het aangewezen om het comité P. te hervormen tot een meer efficiënt extern controleorgaan op de politiedienst.

Ten vierde spreekt de commissie zich uit voor de uitbouw van de A.P.S.D. tot enige en dan ook operationele steundienst. Dit is een evidentie in functie van de voorgestelde politiestructuur. Bovendien heeft ook de parlementaire reconstructie van de zaak Dutroux aangetoond dat een steundienst zowel operationele als niet-operationele componenten dient te verenigen.

Tot slot heeft de commissie Verwilghen zich uitgesproken voor een permanent driehoeksoverleg op de twee politiebeleidsniveaus. In de voorbereidings- en in de uitvoeringsfase van de integratieoperatie lijkt dit meer dan aangewezen als begeleiding van het proces.

## **Bibliografie**

DE RUYVER, B. en FIJNAUT, C., 'De restauratie van het recht van onderzoek? Tevreden experten over de parlementaire onderzoekscommissie 'mensenhandel'', *Panopticon*, 1994, 101-112.

Parlementair onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel, *Parl. St.*, Kamer, B.Z., 1991-92, nr. 673/8.

Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten', *Parl. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 723/6.

Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het terrorisme en het banditisme georganiseerd wordt. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heren VAN PARIJS en LAURENT, *Gedr. St.*, Kamer, 1989-90, nr. 59/8-10.

Parlementair onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel. Verslag uitgebracht door mevrouw MERCKX-VAN GOEY en mevrouw DE T'SERCLAES, *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1993-94, nr. 673/7.