

DE 'BENDE VAN NIJVEL' EN HET BELEID INZAKE HET POLITIEWEZEN

Cyrille Fijnaut*

1. Inleiding

Het is al vaak gezegd: 1985 was een rampjaar op het vlak van de openbare orde en veiligheid. Dit maakt het echter niet minder waar. Terwijl zich op 29 mei voor het oog van de wereld onverwacht het openbare-orde drama op de Heizel voltrok, bewerkstelligden in het najaar de aanslagen van de CCC en die van de 'bende van Nijvel' een lugubere climax in de openbare onveiligheid. Maar het lijdt geen twijfel dat de laatstbedoelde aanslagen als het meest sinister werden ervaren. Niet alleen omdat er op alledaagse, publieke plaatsen tientallen mensen moedwillig en ongehoord gewelddadig werden neergeschoten maar ook, en wellicht nog meer, omdat de plegers van die terreurdaden zich op geen enkele manier bekend maakten en de overheid, politie en justitie, alsmaar niet in staat bleek ze op de een of andere manier te identificeren. Hierom is het maar al te begrijpelijk dat toen direct al vele, vele vragen rezen over de effectiviteit, de interne organisatie en werking en niet in het laatst, de integriteit van politie en justitie. De aanhouding van 'de CCC' in december van dat jaar verdreef deze vragen, die al met al toch duiden op een ernstige vertrouwenscrisis, natuurlijk niet.

Dat de reactie van de nationale overheid op de aanslagen van de CCC en de 'bende van Nijvel' op korte termijn van weinig samenhang en diepgang blijkt gaf, kan – gegeven de omstandigheden: een totaal verwaarloosd politie- en justitiebeleid gecombineerd met een, sinds de Tweede Wereldoorlog in elk geval, vrij plotsse en ongekend hevige terreur – moeilijk als een groot probleem worden gekenschetst. Het was vanzelfsprekend eerst en vooral de zaak om zo snel mogelijk het hoofd te bieden aan de ergste noden: het gebrek aan coördinatie tussen de politiediensten en tussen de politie en de justitie in de sfeer van het (criminele en politieke) inlichtingenwerk en van de daadwerkelijke opsporing, en het gebrek aan taktische en technische middelen met het oog op de observatie en aanhouding van (potentiële) vuurgevaarlijke verdachten. Waarmee niet is gezegd dat er niets valt op te merken over de manier waarop werd getracht de acute crisis te bezweren en over de middelen die werden uitgedokterd om een herhaling ervan te voorkomen. Zo lijkt het mij b.v. heel aannemelijk dat de volstrekt chaotische manier waarop de toenmalige 'politieministers' in het publiek opereerden, bij tijd en wijle de crisis alleen maar hebben verscherpt. En over de opportuniteit en de kwaliteit van ingrepen als de oprichting van een Gemengde Antiterroristische Groep (GAG), van de POSA's (Protectie – Observatie – Steun – Arrestatie) bij de rijkswacht en, later, van de zgn. 23^e brigade bij de gerechtelijke politie valt natuurlijk te twisten.

* Gewoon Hoogleraar criminologie en strafrecht aan de K.U. Leuven en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Een groot probleem, ook naar de toekomst toe, manifesteerde zich echter wel, toen de veiligheids crisis weliswaar voorbij was maar de vertrouwens crisis nog alsmaar voortzinderde, nl. dat er helemaal geen pogingen ondernomen werden om alsnog een coherent politie- en justitiebeleid te ontwikkelen. Noch in de regeringskringen werden stappen in de richting van zo'n beleid gezet, noch vanuit de politiediensten zelf of vanuit het Openbaar Ministerie werden initiatieven hiertoe genomen. Want als deze besluiteloosheid al niet wees op onmacht resp. onvermogen van de betrokken ministers en hun departementen enerzijds en van de politieke en justitiële autoriteiten anderzijds om op enigszins constructieve manier structurele aanpassingen van het politie- en justitiewezen te bedenken en te realiseren, dan duidde zij tenminste op een haast ongeloflijke onderschatting van de ernst van de situatie in hun kringen. Maar het zal al duidelijk zijn: hoe die akelige stilte na de storm ook moet worden uitgelegd, zij liet duidelijk zien dat ook in België de kern van het politievraagstuk niet aan de basis van het politie- en justitiebestel ligt, maar in zijn top is genesteld. En als er in het Parlement dan ook niet enkele mensen waren geweest die jaren aan een stuk hebben geijverd voor een parlementair onderzoek m.b.t. de 'bende van Nijvel' en het optreden van de politie en justitie in dit verband, dan zou er nu – daar ben ik van overtuigd – nog geen min of meer samenhangend politie- en justitiebeleid zijn geformuleerd. Het is vóór alles aan deze doordrammers te danken dat dit nu – bijna 5 jaar na de feiten – wel het geval is. Ofschoon namen noemen ook hier riskant is, geven de parlementaire bescheiden zelf duidelijk aan dat met name de heer VAN DEN BOSCHÉ zich op dit punt erg verdienstelijk heeft gemaakt.¹

Maar nu het rapport van de onderzoekscommissie er sinds 30 april jl. ligt en de regering zich op 5 juni jl. heeft uitgesproken over het beleid dat ze wil voeren, is het natuurlijk de zaak een en ander goed in ogenschouw te nemen.² In deze bijdrage aan dit themanummer staan de bevindingen van de commissie en haar voorstellen en die van de regering inzake het politiewezen centraal. En dit is ruimschoots genoeg stof voor een artikel. Allerlei secundaire literatuur hieromheen, in welke vorm dan ook: beschouwingen in dag- en weekbladen, commentaren in boekvorm enz., zal dan ook grotendeels buiten beschouwing blijven.³ Hoe moeilijk het ook is om deze gelegenheid niet te baat te nemen voor een kritische discussie omtrent een aantal stellingen die in het publiek debat zijn ingenomen over b.v. de organisatie en werking van de rijkswacht, de politieke controle over de politiediensten en de verhouding tussen politie en justitie, Openbaar Ministerie en onderzoeksgerecht. Die moet maar een andere keer worden gevoerd.

1. Het zou te ver voeren om hier alles wat in het Parlement te berde is gebracht, te vermelden. Wat betreft de initiatieven in de Kamer om te komen tot een parlementair onderzoek kan worden verwezen naar die van de heer DELEUZE (Kamer, 1984-85, 1326, nr. 1) en die van de heer VAN DEN BOSCHÉ (Kamer, 1985-86, 34, nr. 1, en 1988, 59, nr. 1). In de Senaat werden initiatieven genomen door de heer DESMARETS (Senaat, 1985-86, 7, nr. 1) en door de heer LALLEMAND c.s. (Senaat, 1985-86, 48, nr. 1).

2. Het verslag is gepubliceerd in de Documenten van de Kamer (1988, 59, nr. 8).

3. Hierbij moet met name worden gedacht aan boeken als die van COVELIERS, H., *Securitas belgica: de rijkswacht is overbodig*, Antwerpen-Baarn, Hadewijch, 1989; GJSELS, H., *De bende & co.: 20 jaar destabilisering in België*, Leuven, Kritak, 1990 en HAQUIN, R., *Operatie staatsveiligheid: de Staatsveiligheid en de WNP*, Antwerpen, Epo, s.d.

2. De bevindingen van de Onderzoekscommissie

Het is haast vanzelfsprekend onmogelijk om blootweg over de bevindingen van de Onderzoekscommissie te spreken. Want die bevindingen zijn uitvloeisels van het onderzoek dat door haar is ingesteld en zijn uiteindelijk dus het antwoord op de vraag die aan dat onderzoek ten grondslag heeft gelegen. Alvorens de gedane bevindingen ter sprake te kunnen brengen moet m.a.w. eerst worden gesproken over het verrichte onderzoek.

2.1. DE OPDRACHT EN HET ONDERZOEK VAN DE COMMISSIE

Door de Kamer werd na heel wat discussie bepaald dat de opdracht van de Commissie was 'de wijze te onderzoeken waarop in België de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt'. Zonder een onderzoek te mogen instellen over een aan de gang zijnd gerechtelijk onderzoek of procedure, dient de commissie na te gaan:

1. welke diensten bij deze bestrijding betrokken zijn;
2. welke de bevoegdheden zijn van deze diensten;
3. welke hun verantwoordelijkheden zijn;
4. op welke wijze deze diensten informatie verzamelen;
5. hoe deze diensten werken;
6. hoe zij gestructureerd zijn;
7. over welke middelen deze diensten beschikken;
8. hoe de werking van deze diensten wordt gecoördineerd.

Zoals ik al eerder heb geschreven is deze omschrijving van de opdracht nogal algemeen, open, om niet te zeggen: onduidelijk.⁴ Zo is het b.v. de vraag of met 'diensten' alleen de instanties zijn bedoeld die in uitvoerende zin geheel of ten dele zijn betrokken bij de opsporing van strafbare feiten dan wel de vergaring van criminele en/of politieke inlichtingen, of dat er ook die instellingen onder vallen die in mindere of meerdere mate gezag en/of beheer over de eerder genoemde diensten uitoefenen: het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, enz. Een andere vraag is of de analyse van de bevoegdheden van politie (en justitie) zou moeten worden beperkt tot een grondige inventarisatie van de verschillende, meest toepasselijke bevoegdheden en methoden, en een doordachte bespreking van het juridische, justitiële en bestuurlijke kader waarin zij thuishoren, of dat zij ook moest handelen over enerzijds de feitelijke condities die op politieel niveau zijn geschapen om een adequate toepassing van die bevoegdheden en methoden te bewerkstelligen, en anderzijds over de feitelijke werking van de diverse vormen van interne en externe (politieke, bestuurlijke en rechterlijke) controle op hun aanwending.

Raadpleegt men nu het rapport van de Commissie dan kan men vaststellen dat zij zich niet heeft bekreund om een herformulering, een verduidelijking van haar opdracht. Zij is gewoon aan het werk gegaan en heeft eerst een aantal zgn. deskundigen en journalisten gehoord en vervolgens een groot aantal andere 'getui-

4. FLINAUT, C., 'Memorandum voor de parlementaire onderzoekscommissie', *Panopticon*, 9^e jg., 1988, nr. 4, p. 349-353.

gen': politiemensen, magistraten, departementale ambtenaren en ten slotte de drie huidige 'politieministers': WATHELET, TOBBACK en COËME. Daarnaast heeft zij na veel strijd kunnen bewerkstelligen dat drie eremagistraten een betrekkelijk groot aantal 'afgesloten' gerechtelijke en administratieve dossiers – dus niet de dossiers over de aanslagen van de 'bende van Nijvel' in 1985 – voor haar mochten onderzoeken: LATINUS, PINON, VERNAILLEN, POUR, FRANÇOIS, BOUHOUCHE, WNP, RAES e.a. Het doel van dit deelonderzoek was de wijze na te gaan 'waarop het strafonderzoek georganiseerd wordt'. Tenslotte heeft de Commissie een aantal binnenlandse politie-instanties en operationele onderdelen hiervan bezocht en nog enkele buitenlandse politie-onderdelen: New Scotland Yard, het Bundeskriminalamt en de Centrale Recherche Informatiedienst.

Deze voortvarende aanpak heeft op het eerste oog natuurlijk haar charme. En de combinatie van onderzoeksmethodes oogt bepaald niet irrationeel. Maar als men het resultaat van deze werkwijze beziet, kan inderdaad worden betreurd dat de commissie niet meer werk heeft gemaakt van de uitwerking van haar opdracht in termen van taken en methoden om die uit te voeren. Want zo zijn er nu b.v. allerhande mensen over van alles en nog wat ondervraagd – op zich al een probleem – maar veel van wat zij hebben gezegd komt op geen enkele manier aan de orde in het eigenlijke verslag van de commissie. Omgekeerd staan er in dit verslag allerhande beschouwingen en opmerkingen waarvan de grondslag met de beste wil van de wereld niet uit het onderzoek te halen valt. De verhouding tussen het dossier-onderzoek van de magistraten en het eigen onderzoek van de commissie is volkomen onduidelijk, ook waar het de conclusies van de beide onderzoeken betreft. En daarenboven wordt op diverse plaatsen in het verslag een grondige behandeling van de problemen gemist. Of het nu gaat om de kwestie van de proactieve opsporingsmethodes of om die van de coördinatie tussen de politiediensten op het vlak van het inlichtingenwerk. De bespreking hiervan is rommelig, oppervlakkig en onvolledig. Kortom: het werk van de commissie mist ondanks alles aan diepgang en samenhang. Op deze punten kan het een beetje stevige vergelijking met dat van de soortgelijke commissies in het buitenland absoluut niet doorstaan.⁵ Hier staat echter tegenover dat van de drie rapporten die in de voorbije jaren door parlementaire onderzoekscommissies op het stuk van het politiewezen zijn vervaardigd, dit van de Commissie BOURGEOIS – alleen al door zijn hoge gehalte aan informatie over het Belgische politiewezen en over de standpunten omtrent (de oplossing van) de problemen die het overwoekeren – ongetwijfeld veruit het beste is.⁶

Desalniettemin is het dus zaak om de bevindingen van de Commissie niet zomaar te nemen voor wat ze zijn. Zeker een kritische lezer dient telkens weer zelf hun gewicht te bepalen.

5. Men denkt b.v. aan de rapporten van de *Commission of inquiry concerning certain activities of the Royal Canadian Mounted Police*, Ottawa, Canadian Government Publishing Centre, 1979-81 (de McDonald Commissie).

6. Ik doel hier vanzelfsprekend op de rapporten van de Commissie BOURGUIGNON, die zich heeft gebogen over het Heizeldrama, en van de Commissie WJNINCKX die zich had moeten verdiepen in de problematiek van de ordehandhaving en, in het bijzonder, in het probleem van de privé-milities. Zie hieromtrent o.m. FLJNAUT, C., 'De (B)SP en het politievraagstuk', *De Nieuwe Maand*, 25^e jg., 1982, nr. 8, p. 594-605 en FLJNAUT, C. en PETERS, T., 'Het drama op de Heizel: een nabeschuiving over het parlementair onderzoek', *Panopticon*, 7^e jg., 1986, nr. 3, p. 208-217.

2.2. DE MAGISTRATELIJKE ANALYSE VAN GERECHTELIJKE EN ADMINISTRATIEVE DOSSIERS

Het meest systematische en gedetailleerde onderdeel van het gehele onderzoek is zonder meer de magistratelijke analyse van een aantal gerechtelijke en administratieve dossiers. Verdient deze analyse hierom al meer dan de nodige aandacht, zij heeft hier temeer recht op omdat de commissie zelf de bevindingen van de magistraten nogal in de lucht laat hangen, ook al heeft zij ze geïncorporeerd in haar eigen verslag.

Die bevindingen zijn, althans voor zover ze direct zijn gelieerd aan de gang van zaken in een aantal onderzoeken, in grote lijnen maar ook op vele losse punten ronduit verbijsterend, om niet te zeggen hallucinant. Voor zover ze overgaan in historische, theoretische en praktische bespiegelingen n.a.v. de concrete bevindingen, zijn ze naar mijn mening van veel minder betekenis.

In grote lijnen zijn de magistraten tot de vaststelling gekomen dat het justitiële onderzoek van de politie – organisatorisch, tactisch en technisch gesproken – in veel van de gerechtelijke zaken volstrekt beneden de voor die zaken vereiste maat is geweest en dat de leiding die door (leden van) het Openbaar Ministerie en onderzoeksrechters aan dat onderzoek is gegeven, in nogal wat gevallen inadequaat, zoniet onbestaande was. Om het met de woorden van de magistraten zelf uit te drukken:

– ‘De onderzoekers beschouwen het opnemen van materiële sporen al te vaak als een ondankbaar karwei dat ze veronachtzamen om zich blindelings in de opsporing van de schuldige te storten’;

– ‘In verscheidene onderzoeken was er kort na de feiten op geen enkel ogenblik sprake van een vergelijking, b.v. door een wedersamenstelling van de verklaringen van de getuigen met de materiële sporen, alhoewel de vastgestelde tegenstrijdigheden de deskundigen voor moeilijkheden plaatsten’;

– ‘Wanneer een politiedienst kennis krijgt van een flagrant misdrijf, wordt de inlichting dadelijk verspreid. Politiediensten komen van overal ter plaatse. Zij nemen in een onduldbare wanorde deel aan de vaststellingen en de eerste verhoren, vaak met als enige bedoeling om vóór de anderen zelf de daders op te sporen’;

– ‘De wet schrijft voor dat zij (de Procureurs des Konings en hun substituten, C.F.) de leiders van de gerechtelijke politie zijn. Hun persoonlijk oordeel berust echter vaak op gissingen, ofwel vertrouwen ze op de politiediensten die hen moeten bijstaan’;

– ‘De onderzoeksrechter blijkt dus niet langer de noodzakelijk meest aangewezen persoon te zijn om de coördinatie te verzekeren binnen een werkgroep die met een schriftelijke opsporing is belast, temeer daar hij geen disciplinaire macht heeft over de andere politieambtenaren.’

Wellicht zal men na lezing van deze slagzinnen opmerken dat dit alles toch al lang en breed bekend is. En dit is natuurlijk ook zo. Maar als men punt voor punt nagaat wat het in de praktijk allemaal heeft betekend, dan wordt men nòg bekropen door gevoelens van schaamte en woede tegelijk. In de zaak van de Pastoralemoorden (februari 1982) b.v. werden een aantal voor de hand liggende en gemakkelijk te identificeren getuigen pas na weken, nee pas na zeven (!) maanden, door politiemensen en/of onderzoeksrechters ondervraagd. De onderzoeksrechters van Brussel en Nijvel werkten in het geval van het overlijden van LATINUS (april

1984) op haast systematische wijze *niet* samen terwijl nauwe samenwerking rond het verhoor van getuigen, het verrichten van technisch onderzoek e.a. juist meer dan geboden was. De volstrekt wanordelijke manier waarop in september 1982 door tal van gekwalificeerde en niet-gekwalificeerde leden van de verschillende politiediensten zo'n dertig getuigen werden gehoord en opnieuw werden gehoord m.b.t. zeer ernstige schietpartijen in Waver en Hoeilaart tart werkelijk alle tactische verbeelding: zonder voorbereiding, zonder taakverdeling, zonder nabespreking, enz. En wat natuurlijk de deur toe doet is het feit dat de zaken die blijkens diverse gegevens kennelijk te maken hadden met de zoëven genoemde schietpartijen, nl. de moord op taxichauffeur ANGELOU (januari 1983) en de moord op de restaurateur VAN CAMP (oktober 1983), onderzoeksrechters ruim twee jaar het onderzoek lieten voor wat het was ...

Daarenboven hebben de drie magistratelijke onderzoekers onomstotelijk aangetoond dat de leiding van de rijkswacht rondom 1980 duidelijk op allerlei manieren heeft geprobeerd een extern gerechtelijk onderzoek naar de handel en wandel van het speciale drugbureau bij de generale staf, met op kop de kapitein-commandant FRANÇOIS, te voorkomen en dat ze verder ook niet bepaald mee-gaand was in de onderzoeken naar geruchtmakende aanslagen op rijkswachters (VERNAILLEN, GOFFINON) en een geruchtmakende diefstal in een rijkswachtkazerne (machinepistolen van het bijzonder interventie eskadron). In dezelfde lijn ligt de bevinding van de ex-magistraten dat de Veiligheid van de Staat in een aantal gerechtelijke zaken eigenlijk steeds zelf bepaalde wanneer zij aan wie informatie, die (mogelijk) relevant was voor hun onderzoek, mondeling zou doorspelen dan wel schriftelijk zou overhandigen.

Zeker in het licht van deze twee laatste bevindingen is het niet verwonderlijk dat de bevindingen en de conclusies van de magistratelijke commissie niet alleen zijn doorspekt zijn met beschouwingen over technische, tactische en organisatorische aspecten van de opsporing, maar ook met gedachtenspinsels over de positie van (de) politiediensten in het staatsbestel, in het bijzonder natuurlijk hun betrekkingen met het Openbaar Ministerie en de onderzoeksrechter. Zoals ik al aangaf zijn deze overwegingen naar mijn mening van minder betekenis dan de eerder feitelijke bevindingen. Om dit oordeel hard te maken wil ik hieronder enkel ingaan op de bespiegelingen die deze Commissie wijdt aan het politiële inlichtingenwerk en, in het bijzonder, aan de rijkswacht.

Speciaal wat het politiële inlichtingenwerk betreft staan er in haar verslag een aantal uitgangspunten die naar mijn mening werkelijk nergens op slaan. Zo b.v. waar er eerst wordt gesteld dat de gerechtelijke taakuitoefening in het geval van zaken met onbekende daders (en onbekende feiten) noodgedwongen specialischer is dan in het geval van zaken (op heterdaad) met bekende daders, maar aan dit onderscheid vervolgens volstrekt ongerijmde gevolgtrekkingen worden verbonden, als zou de politie niet langer aanvaarden dat slachtoffers zelf de op heterdaad betrapte daders zouden vatten, en aldus hebben bewerkstelligd dat de solidariteit tussen haar en de bevolking sterk is teruggelopen. En een al even luchtledig uitgangspunt dat de Commissie in dit verband formuleert, betreft de rol van de door 'derden' verstrekte informatie in de opsporing. Het probleem hiermee zou tegenwoordig het volgende zijn: waar er vroeger een tekort was aan inlichtingen, is er nu een teveel, maar de beschikbare kwaliteit is zeer ongelijk: in het schemer kunnen bepaalde zaken soms bewaard blijven, maar die schemer kan

ook vervormen of misleiden. Welnu, afgezien nog van de vraag waarop de schrijvers van deze toch al wat mysterieuze volzin hun inschatting van de kwantitatieve evolutie van de informatieverstrekking baseren, laat deze passage duidelijk zien dat haar auteurs kennelijk niet weten dat het probleem van de kwaliteit van informatie een heel klassiek (politie)probleem is. Maar dit zou allemaal niet zo erg zijn als aan dat aanvechtbaar standpunt tenminste nog duidelijke consequenties voor b.v. de organisatie van het justitiële politiewerk werden verbonden. Maar dit is niet zo. Het blijft bij het stellen van het probleem. Waarom wordt het dan gesteld? En zo staan er wel meer van die halve redeneringen, ongerijmdheden in het verslag.

Een goede illustratie hiervan vormen de opmerkingen van de magistratelijke commissie over de rijkswacht. Aan het slot van haar algemene vaststellingen over het miserabele peil waarop door de politiediensten opsporing werd bedreven, komt zij tot de conclusie dat zeker in belangrijke zaken het onderzoek zou moeten worden toevertrouwd aan gespecialiseerde opsporingseenheden, en dat het – gelet op haar doelstelling, haar organisatie, haar tucht, haar geografische verspreiding en haar uitrusting – voor de hand zou liggen om zulke eenheden in de rijkswacht op te bouwen. Wat verderop – waar het weer gaat om de inwinning en evaluatie van inlichtingen – wordt echter gesteld dat het maar helemaal de vraag is of dit soort politiewerk, en in het bijzonder het ‘informatieve’ en ‘infiltratieve’ deel ervan, wel aan de rijkswacht moet worden toevertrouwd. De rijkswacht is toch, zo de Commissie, een gewapende macht die bovenal moet instaan voor de handhaving en het herstel van de openbare orde en in dit verband haar militaire waakzaamheid en de onberispelijkheid van haar uniform moet cultiveren. En daarenboven zou men haar ‘door haar (...) compromitterende taken van politio- nele sluwheid toe te vertrouwen, (aanzetten, C.F.) zich in een pretoriaanse wacht om te vormen, want zij bezit er de organisatie voor en de wijze van aanwerving’. Het zal duidelijk zijn dat de Commissie hier al met al niet alleen een zéér tegen- strijdige visie op (de toekomst van) de rijkswacht ten beste geeft maar tevens ook zeer duidelijk haar volslagen gebrek aan inzicht in de moderne organisatie van het justitiële politieoptreden – waarin juist naar maximale samenhang tussen de verwerving, de analyse en het gebruik van (criminele) informatie wordt gestreefd – demonstreert.⁷ Verder moet worden vastgesteld dat de tussenstap die de Com- missie als het ware zet om van het ene beeld van de rijkswacht tot het andere beeld te komen, een duidelijke misstap is. Zij beweert nl. dat ‘de samenvoeging, in één enkele dienst, van het opsporen van inlichtingen door list en het uitvoeren op eigen initiatief van opdrachten van gerechtelijke politie, leidde tot het schan- daal van de NDB’ (de zaak FRANÇOIS). Deze simpele bewering staat echter in geen enkele verhouding tot de gecompliceerde gang van zaken die leidde tot de val van FRANÇOIS.⁸ Ook schijnt het de commissie niet bekend te zijn dat niet al- leen gendarmeriekorpsen als de rijkswacht en de RCMP (Royal Canadian Moun-

7. Zie o.a. VAN BAARLE, B., ‘Recherchefunctie en -organisatie in grote korpsen van gemeentepolitie, en FIJNAUT, C., ‘Ontwikkelingen op het gebied van de reguliere recherche in de omringende landen’, in FIJNAUT, C. en HEIJDER, A. (red.), *Recht van spreken; twintig jaar Recherche Advies Commissie*, Lochem, J. Van den Brink, B., 1989, p. 30-44, 65-88.

8. Cf. FIJNAUT, C., *De zaak François: beschouwingen naar aanleiding van het vonnis*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1983.

ted Police) te kampen hebben gehad met ernstige problemen van corruptie en misdaad in hun gelederen, maar ook 'civiele' politiekorpsen in steden als New York en Londen.⁹ Elke oppervlakkige verwijzing naar het militaire cachet van de rijkswacht is in dit verband dus onbenullig.

2.3. DE BEVINDINGEN VAN DE EIGENLIJKE COMMISSIE

Zoals hiervoor al werd aangegeven onderscheidt het rapport van de Commissie BOURGEOIS zich van de rapporten van de twee voorafgaande parlementaire onderzoekscommissies op politiegebied vooral door zijn hoog gehalte aan informatie over het Belgisch politiewezen en over de standpunten omtrent (de oplossing van) de problemen die het overwoekeren. Maar samen met het ook al gesignaleerde gebrek aan diepgang en samenhang maakt dit positieve onderscheid het juist moeilijk om de vele bevindingen van de eigenlijke commissie op een zinvolle wijze samen te vatten. Elke poging hiertoe doet dus onwillekeurig tekort aan onderdelen van het gereleveerde beeld van de situatie. De poging die hier wordt ondernomen hinkt op twee gedachten. Enerzijds zal worden geprobeerd vooral die bevindingen globaal weer te geven die rechtstreeks raken aan de voorstellen van de commissie om de situatie te veranderen, te verbeteren. Anderzijds zal deze weergave gebeuren langs de lijnen waarlangs de Commissie zelf haar bevindingen heeft gepresenteerd.

2.3.1. *Waarom bleven de misdaden van de 'bende van Nijvel' onopgelost?*

Om te beginnen roept de commissie de vraag op: hoe kon het gebeuren dat een aantal zeer zware misdaden, gepleegd door de 'bende van Nijvel', onopgelost bleven? Het antwoord dat zij er in het begin van haar rapport – maar op het einde ervan vult ze het nog wat aan – geeft, is vanzelfsprekend gecompliceerd. Een samenspel van factoren is hier volgens haar debet aan. Met het oog op de bespreking van de voorstellen die de commissie aan het slot van haar rapport tot herstructurering van de politiediensten doet, is het belangrijk om haar 'diagnose' van de situatie in het geval van de 'bende van Nijvel' vrij gedetailleerd weer te geven. De factoren die zij puntsgewijze identificeert zijn, samengevat, de volgende:

- het ongewone, wellicht politieke, karakter van de bedoelde misdaden; enerzijds heeft speciaal het feit dat nogal wat betrokkenen over complete wapenarsenalen beschikten, de commissie getroffen, anderzijds het feit dat een aantal politie-informanten zijn vermoord;
- het groot wantrouwen tussen de onderzoekers onderling en tussen de onderzoekers en de magistraten, zoals dit o.a. tot uitdrukking kwam in de verdenking jegens anderen om bepaalde zaken te willen toedekken; dit wantrouwen was overigens niet altijd ongegrond: bij een aantal misdrijven is sprake (geweest) van een

9. Men raadplege over New York b.v. *The Knapp Commission report on police corruption*, New York, 1972 en SHERMAN, L., *Scandal and reform: controlling police corruption*, Berkeley, California University Press, 1978. Over de toestand in Londen rondom 1970 staan boeiende uiteenzettingen in de pocket van COX, B., SHIRLEY, J. en SHORT, M., *The fall of Scotland Yard*, Harmondsworth, Penguin Books, 1977. Dichter bij huis, Amsterdam, speelt de studie van PUNCH, M., *Conduct unbecoming: the social construction of police deviance and control*, London-New York, Tavistock Publications, 1985.

zekere betrokkenheid van politiemensen, op z'n minst in de vorm van het 'door-spelen' van informatie aan misdadigers;

- het feit dat de politiediensten en de inlichtingendiensten vaak hun eigen belang - zelf de 'overwinning' in de wacht willen slepen - boven het algemeen belang hebben gesteld (tijdige, open uitwisseling van informatie), waardoor niet alleen de coördinatie grondig is spaakgelopen maar de betrokken diensten, niet in het laatst de Veiligheid van de Staat, ook heel eigengereid al dan niet bepaalde acties hebben ondernomen; deze 'politieoorlog' werd op enkele plaatsen niettemin overwonnen, speciaal daar waar magistraten de teugels van het onderzoek strak in de hand hielden en persoonlijk contact onderhielden met de onderzoekers op het terrein;

- het gebrek aan de nodige middelen om weerwerk te kunnen bieden aan de georganiseerde misdaad; in het bijzonder betreft het hier: het groot tekort aan voldoende en goede bewapening, voertuigen en verbindingen; het ontbreken van een wettelijke regeling m.b.t. gebruik van informanten en infiltratie; de onvoldoende paraatheid van de politiediensten, ook in geval van een officieel alarm; de gebrekkige verhouding tussen (de resultaten van) criminalistisch onderzoek en de vergaring van inlichtingen bij de bevolking; de ruim onvoldoende administratieve, technische en personele ondersteuning van onderzoeksrechters; en, specifiek wat de situatie in Nijvel betreft, de volstreekte onderbemanning van de (gerechtelijke) politie en de magistratuur;

- het onoordeelkundig gebruik van informanten, in het bijzonder waar het geven van garanties t.a.v. hun anonimiteit betreft, met het gevolg, het risico, dat zij het onderzoek via speculatie en manipulatie ontregelen;

- de onvoldoende, ja, onbestaande communicatie binnen en tussen de politiediensten en de magistratuur als gevolg van hun uiteenlopende bestuurlijke en interne organisatie; hierdoor zijn de mogelijkheden om op nationaal niveau ge-coördineerd op te treden, heel beperkt;

- de gebrekkige leiding over het onderzoek; in vele gevallen werd er noch door de politiechefs noch door magistraten centraal leiding gegeven, in enkele gevallen werd de leiding van onderzoeksrechters niet of nauwelijks aanvaard; verder kan in dit verband worden gewezen op de 'ongelooflijke slordigheid' waarmee werd omgesprongen met bewijsmiddelen;

- in het arrondissement Nijvel werd de onderzoeksrechter sterk gedomineerd door de Procureur des Konings zonder dat de hogere gerechtelijke overheid ten gunste van hem ingreep; de onderzoeksrechter in dit arrondissement was ook te overbelast om al het werk dat men hem vanuit Brussel overmaakte, te kunnen verstouwen, ook al nam de verzending van de betrokken dossiers 27 maanden in beslag; in een breder verband moet de discontinuïteit in de 'loopbaan' van onderzoeksrechters als nefast worden aangemerkt;

- het lage peil en de geringe organisatie van de wetenschappelijke politie;

- de anonieme bedreigingen van onderzoekers en hun gezin die in enkele gevallen ook niet loos bleken te zijn;

- zulke problemen als onvoldoende aandacht voor de democratische instelling van de politie, het militaire karakter van de rijkswacht ('een pluspunt wanneer het gaat om ordehandhaving en operaties maar (...) een rem bij het gerechtelijk werk'), de bekommernis van de burger om vooral de kleine criminaliteit en de onmacht van de politiediensten t.a.v. (internationaal en/of georganiseerd) banditis-

me en terrorisme die hen ertoe brengt te handelen op de grens van de democratie;

- de lacuneuze structurering van de bijzondere instanties en eenheden die zijn opgericht om dat banditisme en het terrorisme te bestrijden;
- en ten slotte het juridisch vacuüm waarin het opsporingswerk zich op het niveau van de politie bevindt.

Dit is natuurlijk een hele waslijst van factoren. En wat vanzelfsprekend opvalt is dat de commissie geen enkele poging doet om die factoren met elkaar in verbinding te brengen, tegen elkaar af te zetten, in een onderling functioneel verband te plaatsen of wat dan ook. Dit is vooral opvallend omdat zulk een (rang)ordering van de concreet gerezen problemen toch al de kern had kunnen vormen voor een gestructureerd voorstel om ze op te lossen, of in elk geval te beheersen. Waarom de commissie deze mogelijke tussenstap, die trouwens ook reeds van meetaf aan een welkome sturing had kunnen geven aan haar verdere onderzoek, resp. rapportage, overslaat is niet duidelijk. Wel is duidelijk dat zij zodoende een rare vraagstelling heeft meegegeven aan haar algemene onderzoek naar de wijze waarop in dit land de bestrijding van het banditisme en terrorisme is georganiseerd. De vraagstelling nl. of 'het falen van een aantal gerechtelijke onderzoeken tijdens het voorbije decennium in enige mate aan structurele problemen binnen de politiediensten (kan) toegeschreven worden, of gaat het slechts om toevallige ontsporingen?'. Dit is immers een bizarre vraagstelling na eerst een groot aantal structurele problemen heel concreet te hebben gesignaleerd.

Een van de gevolgen van deze onmethodische manier van werken is dat het lange exposé (meer dan 150 p.) van de commissie over de politiediensten, de ondersteunende technische, administratieve en tactische (politie)instanties en -onderdelen, de inlichtingendiensten, de particuliere politie en het onderzoek in strafzaken, naar mijn mening fundamenteel onevenwichtig in elkaar zit. Hier bedoel ik met name mee dat de zeggenschapsverhoudingen t.a.v. de verschillende diensten in vergelijking met hun interne organisatie en werking systematisch onderbelicht worden, erger nog, dat belangrijke knelpunten in die verhoudingen soms met enkele zinnen worden afgehaspeld. Verder staan in deze uiteenzetting weliswaar heel veel interessante wetenswaardigheden en beschouwingen maar in haar volle breedte en lengte is deze analyse moeilijk terug te koppelen op de vraagstelling waaruit ze is voortgevloeid en op de 'factor-analyse' van het justitiële fiasco m.b.t. de 'bende van Nijvel'. Deze laatste moeilijkheid is hierna in dezelfde geest opgelost als hiervoor: wat is van belang voor (de bespreking van) de conclusies van de commissie?

2.3.2. De organisatie en werking van de politiediensten

Waar het gaat om de politiediensten en de instanties die hen in technisch, administratief en tactisch opzicht ondersteunen, stelt de commissie bovenal vast dat er eigenlijk in geen jaren een samenhangend beleid is gevoerd en dat, voorzover er af en toe wel van beleid sprake was, de voorgestelde maatregelen vaak niet of maar half zijn uitgevoerd. Hierom is het niet te veel gezegd dat België op dit punt een grote achterstand heeft opgelopen t.o.v. de omringende landen.

Met betrekking tot de drie grote reguliere politiediensten is de aandacht van de commissie zeer ongelijk verdeeld: de rijkswacht krijgt het volle pond, de ge-

rechtelijke politie wordt mondjesmaat bedeed en de gemeentepolitie komt nauwelijks aan haar trekken. Voor deze ongelijke verdeling valt in het licht van de (discussie over de) 'bende van Nijvel' natuurlijk veel te zeggen; hierin nemen de eerstgenoemde diensten een centrale plaats in. Met het oog op een debat over de reorganisatie van het politiebestedel is zulk een scheve verdeling echter helemaal niet te verdedigen. Want dan moeten de voor- en nadelen van de gemeentepolitie, haar mogelijkheden en beperkingen, haar lichtheden en zwarigheden, natuurlijk evenredig aan die van de andere 'takken van dienst' worden behandeld.

Maar goed, aan de gemeentepolitie worden dus slechts enkele alinea's gewijd en dit om te zeggen dat ook deze politie, al dan niet via haar opsporingsdiensten, een belangrijke rol kan spelen bij de bestrijding van groot-banditisme, o.a. vanwege haar 'milieu-kennis'. Over de gecompliceerde zeggenschapsverhoudingen tussen de gemeentepolitiekorpsen, de gerechtelijke overheden en de bestuurlijke overheden wordt echter met geen woord gerept.¹⁰

T.a.v. (de brigades van) de gerechtelijke politie gaan de bevindingen van de commissie in twee richtingen. Op het vlak van de organisatie vertoont de gerechtelijke politie een gebrek aan samenhang: de brigades gaan a.h.w. op in de arrondissementele structuur van de rechterlijke organisatie, terwijl het commissariaat-generaal mede daardoor een wat zwevende centrale instantie is; deze onvaste positie belemmert ook zijn participatie aan allerlei internationaal politieverleg. Op het vlak van de bemanning en uitrusting is de gerechtelijke politie ver achtergebleven bij de rijkswacht, in het bijzonder ook waar het gaat om de ondersteunende tactische recherche (volgerij, observatie e.d.) Daarenboven wijst de commissie erop dat de hoofdcommissarissen van de gerechtelijke politie zeer veel macht over hun brigade hebben en zich gemakkelijk kunnen onttrekken aan externe controle.

De rijkswacht is in de ogen van de commissie een militair politiekorps dat via de sleutelpositie van zijn commandant (naar binnen) een gesloten korpsgeest en een strakke hiërarchie paart aan (naar buiten) een zeer grote onafhankelijkheid: de controle op dit korps is volgens haar, niettegenstaande het feit dat drie ministers er samen onbeperkt zeggenschap over hebben, quasi onbestaande. Het feit dat het Openbaar Ministerie en de onderzoeksrechter geen eigen beheersbevoegdheden t.a.v. dit politie-orgaan hebben – zo hebben zij b.v. geen greep op het aantal en de kwaliteit van de rijkswachters in bepaalde onderzoeken –, is speciaal een bron van spanningen en problemen in de uitvoering van gerechtelijke politietaken: de politiemensen ir kwestie geven liever gehoor aan de verlangens van hun chefs, waarin zij in velerlei opzicht ondergeschikt zijn, dan aan die van de magistraten. Omgekeerd, moet, zoals de commissie ook doet, de vraag worden gesteld of de (staande) magistratuur kwalitatief en kwantitatief wel bij machte is om haar leidinggevende taak in de opsporing waar te maken. Hier komt dan nog bij dat de rijkswacht, in het algemeen maar ook in het bijzonder, qua opleiding van haar mensen, meer belang hecht aan de handhaving van de openbare orde dan aan de uitvoering van justitieel politiewerk. Desalniettemin constateert de commissie zelf ook dat de rijkswacht met het Centraal Bureau voor de Opsporingen (CBO) beschikt over een prima centraal geleid informatiecentrum.

10. FIJNAUT, C., *De gemeentepolitie: een onderzoek naar haar situatie in de provincie Limburg*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1985.

Worden de verhoudingen tussen de politiediensten toegespitst op het algemene probleem van het grote gebrek aan coördinatie en samenwerking, dan staat het voor de commissie vast dat aan dit probleem niet alleen een structurele kant zit maar ook een persoonlijke kant. De structurele kant is dat het hier gaat om sowieso (qua interne organisatie enz.) al zeer uiteenlopende diensten maar dat die dan ook nog eens in zeer verschillende zeggenschapsverhoudingen verkeren. De persoonlijke kant is dat een aantal leden van de onderscheiden diensten een ware aversie van elkaar hebben. En de uitkomst van deze beide problemen is een voortdurende belangentegenstelling die soms wordt overwonnen maar soms overslaat in een verbeterde onderlinge strijd. Zelfs in de grote steden moet men het nog altijd vaker van informeel overleg en persoonlijke contacten hebben dan van formele afspraken. Het Openbaar Ministerie m.n. probeert de laatste jaren wel meer en meer om op een officiële manier de onderlinge verstandhouding te verbeteren maar hier staat tegenover dat m.n. onderzoeksrechters haar nog wel eens willen verpesten om zelf overeind te kunnen blijven: *divide et impera*.

Specifiek aangaande de verhouding tussen de rijkswacht en de gerechtelijke politie brengt de commissie alleen het standpunt van de rijkswacht te berde: de gerechtelijke politie moet niet i.p.v. de rijkswacht optreden maar haar slechts in technisch en tactisch opzicht aanvullen; helemaal verkeerd zou het zijn om 'de' BOB los te haken uit de rijkswacht omdat zodoende de zo belangrijke feitelijke en functionele eenheid in het politiewerk, van bestuurlijke en gerechtelijke politie, verloren zou gaan. Waar het specifiek de verhouding tussen rijkswacht, Openbaar Ministerie en Minister van Justitie betreft, schetst de commissie de rivale visies die naar voren zijn gebracht. De rijkswacht wil een onderscheid maken tussen recherche (politiële vergaring van informatie) en opsporing (strafrechtelijke actie tegen een concrete verdachte), de recherche onder de hoede van de minister plaatsen en alleen de opsporing ondergeschikt maken aan het Openbaar Ministerie, terwijl dit Openbaar Ministerie stelt dat recherche en opsporing een onverbreekelijke eenheid vormen en dus beide onder zijn rechtstreeks gezag moeten plaatsvinden.

Komend bij de uitvoering van het gerechtelijke politiewerk geeft de commissie vooral te kennen dat, ook gelet op de toenemende rechtspraak, een wettelijke regeling m.b.t. informatie en infiltratie geboden is; de afwezigheid van zo'n regeling heeft al voor veel frustraties en problemen gezorgd. Verder kaart de commissie ook hier nadrukkelijk het vraagstuk van de anonimiteit van informanten aan. Hoe zijn anonieme informanten in de hand te houden? Hoe ga je met ze om wanneer ze als getuigen (moeten) worden opgevoerd?

Tenslotte heeft de commissie niet veel goede woorden over voor de omvang en de kwaliteit van de technische en administratieve infrastructuur voor de uitvoering van (gespecialiseerde) gerechtelijke politietaken. Met veel van haar getuigen betreurt ze het ontbreken van een hoogwaardig nationaal gerechtelijk laboratorium en de twijfelachtige organisatie van 'het' deskundigenonderzoek. De diensten van het commissariaat-generaal van de gerechtelijke politie worden laat-tijdig gemoderniseerd, zijn onderbemand of gewoon slecht uitgerust. In elk geval pakt op dit punt elke vergelijking tussen België en de omringende landen desastreuus voor ons land uit. De afschuwelijke lijdensweg van het ballistisch onderzoek in de zaak van de 'bende van Nijvel' heeft dit ten overvloede aangetoond.

2.3.3. De organisatie en werking van de inlichtingendiensten

Blijkens de opbouw van haar verslag maakt de commissie een vrij scherp onderscheid tussen politiediensten en inlichtingendiensten (m.n. Veiligheid van de Staat en Bestuur van de Criminele Informatie). Dit onderscheid is echter minder vanzelfsprekend dan de commissie zodoende suggereert. Niet alleen omdat het inlichtingenwerk dat door de laatstgenoemde diensten wordt/werd verricht, historisch gezien, als het ware is ontsproten uit het werk van de reguliere politiediensten en deze diensten, tot op de dag van vandaag, allemaal nog in meerdere of mindere mate aan (politiek en crimineel) inlichtingenwerk doen, maar ook omdat er in een democratie en rechtsstaat zowel goede argumenten *pro* als goede argumenten *contra* een splitsing tussen politiediensten en inlichtingendiensten aan te voeren zijn. Het feit dat de commissie zomaar over deze belangrijke kwestie, discussie, heenstapt, is – gegeven de verwickelingen rond de ‘bende van Nijvel’ – naar mijn mening één van de zwakste punten in haar hele rapport. En ik veroorloof me hier direct aan toe te voegen dat wat de commissie hier dan uiteindelijk opschrijft, speciaal over de Veiligheid van de Staat, met het stukje over de gemeentepolitie behoort tot de minste delen van haar rapport.

M.b.t. de relaties tussen de Veiligheid van de Staat en de (andere) politiediensten is het de commissie wel duidelijk geworden dat de veiligheid zich normaal pas met een criminele zaak bezighoudt wanneer er ernstige aanwijzingen voorhanden zijn dat er een uiterst-linkse of uiterst-rechtse beweging bij betrokken is en (althans volgens haar gewezen hoofd) dan spontaan, ongevraagd haar informatie aan gerechtelijke instanties overmaakt. In het geval van de ‘bende van Nijvel’ meent de commissie evenwel te kunnen vaststellen dat de Veiligheid zich hier zeer passief heeft gedragen en ook geen vruchtbare inbreng in het onderzoek naar de daders heeft gehad. Ook heeft zij achterhaald dat de vergaring van inlichtingen door leden van de Veiligheid niet is gebonden aan een officiële code, laat staan aan strikte regels en dat de verslaggeving hierover vooral mondeling gebeurt, met alle problemen vandien. Ofschoon de Minister van Justitie het recht heeft om de Veiligheid ten volle te controleren, ondervindt hij nog altijd, volgens de commissie, moeilijkheden om deze controle effectief uit te voeren. Maar hoe ‘normaal’ de uitwisseling van (politieke) gegevens tussen de Veiligheid en de (andere) politiediensten de facto gebeurt, is zij helemaal niets te weten gekomen ... Is dit echter niet juist een van de meest nevralgieke punten in de hele organisatie van de bestrijding van terrorisme en zwaar banditisme in het land? En niet alleen in ons land, maar b.v. ook in Nederland waar momenteel een speciale commissie bezig is om de competentiestrijd tussen de Centrale Recherche Informatiedienst en de Binnenlandse Veiligheidsdienst te apaiseren!

De uiteenzetting van de Commissie over het Bestuur van de Criminele Informatie is in zekere zin mosterd na de maaltijd: het werd in zijn ‘oude’ vorm in 1988 opgeheven. Niettemin is de beschrijving van de organisatie en werking van dit bestuur leerzaam, vooral op het punt van de riskante politiemethodes. De rol die bepaalde informanten van het BCI, of althans van enkelen van zijn leden, hebben gespeeld in het onderzoek naar de ‘bende van Nijvel’ komt echter niet erg uit de verf. Wel is gebleken dat ook nog in de tweede helft van de jaren ’80 de relaties tussen het BCI en het Openbaar Ministerie kronkelig, om niet te zeggen mysterieus, waren.

3. De reorganisatie van het politiebestedel

Zoals in de inleiding al werd aangegeven en zoals iedereen ook nog wel weet, heeft de publikatie van het rapport van de Commissie BOURGEOIS de regering er welhaast toe geprest om voor de komende jaren een politie- en justitiebeleid te formuleren. Hierom ligt het voor de hand om nu achtereenvolgens de voorstellen van de commissie voor de reorganisatie van het politiebestedel en die van de regering hiertoe te bespreken.

3.1. DE VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE

Wie zich een beetje een realistische voorstelling probeert te maken van de gigantische problemen in het politiewezen die door de commissie en haar magisterlijke medewerkers in ruim 300 bladzijden zijn aangevoerd, staat zeker versteld over het feit dat de commissie haar 'voorstellen tot herstructurering van de politiediensten in België' op zegge en schrijve 12 bladzijden presenteert. Kan dat? Is het mogelijk op zo weinig pagina's ideeën ter oplossing, beheersing van die problemen te ontwikkelen, te verantwoorden, te verdedigen? Nee, dat is natuurlijk niet mogelijk. Waarmee echter niet gezegd is dat wat de commissie op die luttele pagina's te berde brengt, waardeloos, nutteloos of hopeloos moet zijn. Om iets over zijn betekenis te kunnen zeggen, komt het er eerst en vooral op aan om er een zo helder mogelijk beeld van te scheppen.

Kort gezegd komt haar voorstel – op korte termijn – erop neer dat de drie bestaande politiediensten weliswaar worden behouden, maar territoriaal worden georganiseerd op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen, omdat dit 'het meest organische niveau inzake politie' is; op langere termijn opteert de commissie 'voor één politiedienst voor gerechtelijke opdrachten en voor één onafhankelijke dienst voor wetenschappelijke politie'. Verder onderstreept zij in dit verband dat de nationale politiediensten geen 'superpolitie' mogen zijn maar in hoofdzaak een ondersteunende functie moeten vervullen op aanvraag van lokale politiediensten of van de coördinerende magistraat. Maar concreet stelt de commissie voor om de administratieve taakuitoefening te plaatsen o.l.v. de arrondissementscommissaris (nieuwe stijl), bijgestaan door een politieprefect, en de gerechtelijke taakuitoefening te organiseren o.l.v. de Procureur des Konings, eveneens bijgestaan door een politieprefect. De arrondissementscommissaris, de Procureur des Konings, de politieprefect (en ?), de districtscommandant van de rijkswacht, de commissarissen van de gemeentepolitie en de hoofdcommissaris van de gerechtelijke politie vormen het arrondissementeel comité voor politiebestedel. Dit comité organiseert de administratieve en gerechtelijke taken, adviseert inzake politiebestedel en functioneert als tuchtraad in eerste aanleg. Naast dit comité moet per arrondissement een veiligheidscomité worden opgericht dat als gespreksforum moet fungeren voor alle betrokken geledingen, zijnde de bevolking, het gerecht en de politie. Aan de wenselijkheid en de haalbaarheid van dit voorstel maakt de commissie niet veel woorden vuil. Zij meent gewoon dat het 'een aantal conflicthaarden' kan wegnemen. Alleen wijst zij er naar verhouding omstandig op dat de generale staf van de rijkswacht in het onderhavig voorstel aan belang zal inboeten en dat het overigens noodzakelijk is dit korps op civiele wijze te organiseren: 'de verticaal hiërarchische en militaire structuur van de rijkswacht

is disfunctioneel voor de gerechtelijke opdrachten die zij dient uit te voeren'. En overigens meent zij dat er één extern controleorgaan moet worden gecreëerd voor alle ambtenaren met politiebevoegdheid.

Wat de inlichtingendiensten betreft meent zij dat het – wat betreft de Veiligheid van de Staat – noodzakelijk is om haar taak en bevoegdheden duidelijk te bepalen, evenals om haar betrekkingen met administratieve en gerechtelijke overheden en de regering formeel te structureren. Verder moet het Parlement zelf ook controle kunnen uitoefenen op de werking van deze dienst. En wellicht is het aangewezen om haar topfunctionarissen slechts voor een bepaalde periode te benoemen. Wat het BCI betreft geeft de commissie te kennen dat het idee om zo'n dienst op te richten op zichzelf goed was maar in zijn toepassing verkeerd; heroprichting van zo'n dienst acht zij evenwel niet nodig.

Aangaande de infrastructuur van de politiediensten komt de commissie op voor de bouw van een nationaal instituut voor de criminalistiek, beheerd door een raad waar de politiediensten, de magistratuur, de universiteiten, de bevoegde ministers en experts, aangeduid door het Parlement, in zetelen. Dit instituut moet uiteenlopende functies vervullen. Het moet een studiecentrum zijn, maar tevens het nationaal laboratorium en ook een recherche-informatiecentrum.

Het proactieve gerechtelijke politieoptreden wil de commissie eveneens structureren. Meer bepaald toont zij zich voorstander van een strakke regeling voor de omgang met informanten, van een wettelijke regeling van oppervlakkige of kortetermijn-infiltratie en van een wettelijke regeling voor het af luisteren van telefoons. In het hoofdstuk over de organisatie van het strafrechtelijk vooronderzoek spreekt zij zich daarentegen niet uit over de vraag hoe het gezag over dit zo omstreden deel van het politie-optreden moet worden georganiseerd. Daar merkt zij alleen op dat het mogelijk moet zijn om een nationaal magistraat aan te duiden die aan het hoofd staat van de 'bijzondere nationale politiediensten' en verder om per geval een coördinerend magistraat te benoemen.

Deze constatering, nl. dat de commissie in haar conclusies niet ingaat resp. niet terugkomt op de belangrijke punten in haar bevindingen, brengt ons vanzelf bij het commentaar dat in het algemeen op de slotakkoorden van het rapport kan worden geleverd. Kan worden geleverd ... want gelet op het feit dat het niet uitdrukkelijk een taak van de commissie was om voorstellen tot verbetering dan wel hervorming van het politiewezen te ontwikkelen, zou zo'n commentaar ook achterwege kunnen blijven. Maar vermits de commissie zelf dergelijke voorstellen kennelijk wel als deel van haar opdracht beschouwde, is het in het kader van deze bijdrage volkomen gepast om ook haar ideeën over de toekomst van het politiewezen te bespreken.

Welnu, hiervoor werd al vastgesteld dat er een enorme (kwantitatieve) kloof gaapt tussen de bevindingen (en de bijhorende bijlagen) van de commissie en haar voorstellen. Spijtig genoeg moet hier nu worden gezegd dat er ook van een kwalitatieve kloof sprake is. Tal van problemen, nl. die in de loop van het onderzoek aan het licht zijn gekomen, worden in de conclusies gewoonweg genegeerd. Om de voornaamste pijnpunten te noemen:

– de integriteit van de politie- en inlichtingendiensten, in het bijzonder de (disciplinaire en/of organisatorische en/of strafrechtelijke) mogelijkheden om corruptie, misdaad enz. in hun gelederen tegen te gaan, op te sporen, uit te bannen;

- de zeggenschap over en de taak van de rijkswacht, speciaal waar het gaat om de verhouding tussen de gerechtelijke politie en de BOB;
- de verhouding tussen de magistratuur en de politiediensten m.n. haar gezagspositie t.a.v. informatief onderzoek ('recherche') en haar eigen beheerspositie t.a.v. politiepersoneel;
- de (interne) organisatie, uitrusting en opleiding van de magistratuur en haar vermogen om ingewikkelde politie-operaties op een adequate manier te leiden;
- de interne organisatie en werking van de 'politiedepartementen' in relatie tot de uitoefening van de ministeriële zeggenschap over de resp. politie- en inlichtingendiensten;
- de rol van de gemeentepolitie bij de bestrijding resp. beheersing van ('kleine' en 'zware') criminaliteit, tesamen met de interne organisatie van de gerechtelijke politie.

Het feit dat al deze grote problemen niet worden behandeld, is natuurlijk zeer teleurstellend. Het geeft de indruk dat de commissie die toch zeer veel overhoop heeft gehaald en overhoop heeft laten halen, toen puntje bij paaltje kwam, zelf niet bij macht is geweest om een zekere orde in de chaos te scheppen. In elk geval scheept zij de lezer – totaal tegen de verwachting in – op met tal van vragen en raadsels die hijzelf onmogelijk kan beantwoorden, laat staan oplossen. En het is ook niet zo dat de teleurstelling die elke lezer, denk ik, hier aangekomen, onwillekeurig overvalt, wordt goedge maakt door de voorstellen die de commissie wel doet. Hun kwaliteit varieert nl. enorm.

Persoonlijk kan ik mij goed vinden in wat de commissie schrijft over de Veiligheid van de Staat, de regulering van de proactieve recherche, de gemeenschappelijke technische en administratieve infrastructuur en de nationale resp. coördinerende magistraten. Echte problemen heb ik daarentegen met de hoofdmoot van haar conclusies: het voorstel inzake de coördinatie op het vlak van de uitvoering van de administratieve politietaak. Een van mijn grote bezwaren is dat de arrondissementencommissaris (ook die 'nieuwe stijl') niet bij machte zal zijn om die taak die hem wordt toebedeeld adequaat uit te voeren en dat, om hem de macht wel te geven, een zéér ingrijpende herschikking van de zeggenschapsverhoudingen over de twee betrokken reguliere diensten noodzakelijk zal zijn; m.a.w.: deze 'oplossing' zal op korte termijn niets oplossen. Een ander groot bezwaar is dat in dit voorstel noch de verhouding van de arrondissementencommissaris tot de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie wordt uitgewerkt, noch die (*mirabele dictu!*) tot de burgemeesters. Het lijkt mij kortom een voorstel dat wellicht iets voorstelt in een rustieke pittoreske omgeving, maar dat te pletter slaat op de harde realiteit van het politiebedrijf en het politievraagstuk in (meer) stedelijke gebieden. Op hetzelfde niveau – dat van het sprookje – hoort m.i. trouwens ook het lange-termijn-voorstel van de commissie thuis. Kennelijk heeft de commissie zich gedurende haar studiereis naar het Bundeskriminalamt niet verdiept in de discussie die in Duitsland al jaren woedt over de dysfuncties van een functionele splitsing van het politieapparaat.

Ten slotte weet ik eigenlijk niet goed raad met wat de commissie schrijft over dat waarmee ze het kennelijk erg moeilijk heeft: de rijkswacht. Zo'n uitspraak b.v. als zou het korps *hic et nunc* niet geschikt zijn voor de uitvoering van de gerechtelijke politietaken moet, in het licht van haar eigen bevindingen, nl. de functionaliteit van het CBO, de sterkte en de opleiding van de BOB, de constructieve

rol van de rijkswachters in diverse 'cellen' e.a., toch worden afgedaan als borrelpraat. De vrijblijvende uitspraken over het (militair, gesloten, enz.) karakter van de rijkswacht brengen ons al evenmin veel verder. En de commissie schijnt helemaal te vergeten dat het, in 1957 nog, de huidige grote politieke partijen zijn geweest die dit korps, zijn commandant, welbewust een grote autonomie hebben gegeven en dat hun relevante vertegenwoordigers in de opeenvolgende regeringen sindsdien nimmer een strakke, directe of indirecte, controle op deze politiemacht hebben georganiseerd, laat staan afgedwongen, b.v. door te weigeren de begroting te ondertekenen. Kortom, ik vind het jammer dat de commissie deze ellendige gelegenheid niet heeft aangegrepen om constructieve voorstellen te doen over o.a. de externe resp. interne demilitarisering en democratisering van de rijkswacht.

3.2. DE REACTIE VAN DE REGERING

Zou een oppervlakkig waarnemer wellicht kunnen menen dat de regeringsmededeling van 5 juni enkel en alleen terugslaat op het rapport van de onderzoekscommissie, een beetje insider ziet zo dat deze mededeling een aantal voorstellen behelst die al langer in de pen zitten. Maar dit doet naar mijn mening niets af aan het belang van deze mededeling: het is de eerste keer sinds mensenheugnis dat een omvattend beleidsplan inzake het politiewezen wordt gepresenteerd. En dat dit plan er nu ligt kan gerust op het conto van de onderzoekscommissie worden geschreven.

Het feit dat hierover staat geschreven dat het om een beleidsplan inzake het politiewezen gaat, verdient meteen verduidelijking. Want het overgrote deel van dit plan slaat op de (re)organisatie van het politieapparaat. De zeggenschap over dit apparaat, in het bijzonder die van de magistratuur, wordt m.a.w. totaal ongemoeid gelaten; alleen in het voorstel om te komen tot een wet op de politiefunctie wordt ze mogelijk impliciet aangetipt. In het licht van de bevindingen van de onderzoekscommissie is dit natuurlijk onbegrijpelijk: één van de grootste problemen in moeilijke vooronderzoeken is nu juist de regeling en de realisering van deze justitiële zeggenschap. Het argument dat de regering, in het begin van de verklaring, aanvoert om dit probleem te kunnen miskennen, overtuigt dan ook in het geheel niet. Het argument nl. 'dat onze repressieve instellingen over het algemeen goed zijn opgevat, maar dikwijls slecht worden geïnterpreteerd en verkeerd aangewend'. Zulk een 'personalisering' van de structurele problemen die in het onderzoek naar de 'bende van Nijvel' en alle daaromheen cirkelende bendes zo scherp aan het licht is gekomen, getuigt op z'n minst van een groot gebrek aan realiteitszin. Het is mooi dat, verderop in de verklaring, enkele regels worden gewijd aan 'een hoogstaande justitie', maar de voorbije jaren hebben geleerd dat zo'n justitie ook diep kan vallen. De justitie in een land moet gewoon met beide benen op de grond staan.

De plannen die de regering voor heeft met het politieapparaat, zijn talrijk, te talrijk in elk geval om hier ook maar enigermate te bespreken. Kort opgesomd gaat het vooral om de volgende:

- de officiële organisatie van vijfhoeksoverleg (bestuurlijke overheden – burgemeesters, Openbaar Ministerie en de drie grote politiediensten) om op lokaal vlak afspraken te maken over het politiebeleid en de uitvoering ervan;

– de opstelling van een wet op de politiefunctie waarin o.m. de relaties tussen de verantwoordelijke overheden (onderling) en tussen deze overheden en de politiediensten worden vastgelegd, en ook de bevoegdheden van de politieambtenaren en de methodes die ze kunnen aanwenden, eenvormig worden geregeld; deze wet zal worden aangevuld met een ethische code;

– de herwaardering van de functie van de gemeentepolitie, in het bijzonder haar modernisering en professionalisering door het verbeteren van de opleiding, de organisatie en de uitrusting;

– de overheveling van het beheer van de rijkswacht van de Minister van Landsverdediging naar de Minister van Binnenlandse zaken volgens een efficiënte en soepele formule die het ingrijpen van de Minister van Justitie in dat beheer, voor zaken die hem rechtstreeks aanbelangen, mogelijk maakt; omgekeerd zal de Minister van Binnenlandse zaken medebeheer over de Staatsveiligheid krijgen voor alles wat bepalend is voor de opdrachten waarvoor de wet hem de bevoegdheden zal verlenen; overigens zullen de opdrachten van de Staatsveiligheid bij wet worden bepaald;

– het gezag van de Minister van Justitie over de gerechtelijke politie en, parallel hieraan, de bevoegdheden van de commissaris-generaal t.o.v. de organisatie van de gerechtelijke politie zullen worden uitgebreid;

– de ondersteunende diensten van de verschillende politiekorpsen zullen worden geïntegreerd in een gemeenschappelijk 'dienstencentrum'; deze integratie heeft betrekking op de verbindingen, de documentatie, de opleiding en de technische recherche (instelling van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek);

– de harmonisering van het administratief en geldelijk statuut van de leden van de onderscheiden diensten;

– de oprichting van een parlementaire politiecommissie die o.a. middels een nieuw systeem van controleorganen toezicht zal kunnen uitoefenen op de werking van politie- en inlichtingen diensten;

Het zal na dit overzicht op slag duidelijk zijn dat de voorstellen van de regering veel verder gaan dan die van de commissie, en dit niet alleen: op bepaalde punten wijken ze ook duidelijk van haar voorstellen af. Waar de regering m.n. meegaat met de ideeën over een reorganisatie van de Veiligheid van de Staat en over de opbouw van een gemeenschappelijke dienstverlenende resp. ondersteunende infrastructuur, gaat ze straal voorbij aan het belangrijk voorstel van de commissie, nl. om van de arrondissementscommissaris een spilfiguur in het politiewezen te maken. En of men het met het plan van de regering terzake eens is of niet, er ligt nu tenminste wèl een constructief voorstel m.b.t. de rijkswacht.

Voorts kan inderdaad worden vastgesteld dat de reactie van de regering, impliciet en expliciet, de meeste van de grote problemen beslaat die gedurende de voorbije jaren in het politiewezen tot uitbarsting zijn gekomen. Maar kwesties – afgezien natuurlijk van de verhouding tussen magistratuur en politie – die wellicht toch ook de nodige aandacht, meer uitgesproken aandacht althans, in het beleidsplan hadden verdiend, zijn er dus wel. In het bijzonder kan hierbij worden gedacht aan maatregelen met het oog op de handhaving van de integriteit van de verschillende diensten; de formulering van een ethische code lijkt mij hiertoe niet voldoende. Verder is de operationele (tactische) organisatie van de politiediensten, waar het gaat om de bestrijding van min of meer georganiseerde, al dan niet gewelddadige misdaad, in mijn ogen onderbelicht. Ook gaat men in de medede-

ling m.i. wat te gemakkelijk voorbij aan de moeilijke verhouding tussen de rijkswacht (BOB) en de gerechtelijke politie. En vanzelfsprekend: bij de vraagstukken die in de mededeling wel volop aan bod komen, kunnen natuurlijk de nodige vragen worden gesteld. Dat is ook normaal in het geval van zulk een strategisch plan. Zo is het toch wel de vraag wat de regering op lange termijn met de kleine korpsen van gemeentepolitie voor heeft. Ik bedoel met name: de korpsen die zelf geen permanente dienst kunnen organiseren en dit maar samen met andere korpsen kunnen doen door er hun dagdagelijkse werk aan op te offeren. En ook lijken mij aan de verwerking van het gemeenschappelijk 'dienstencentrum' nogal wat haken en ogen te zitten.

Maar bij de beoordeling van een plan als het onderhavige gaat het natuurlijk niet om er alleen over te plussen en te minnen. Uiteindelijk komt het er op aan om te zien of het inderdaad een plan met een strategie is, althans een plan is dat een strategische potentie heeft, d.w.z. op lange termijn op een dynamische manier een constructieve wending aan ontwikkelingen kan geven. En dit is naar mijn mening, gelukkig, het geval. De gelaagde, harde kern die ik althans in het plan ontwaar, is de volgende: de overheveling van het beheer van de rijkswacht naar de Minister van Binnenlandse Zaken onder de gelijktijdige verlening van een bepaald medebeheer van dit korps aan de Minister van Justitie en van een zeker medebeheer van de Veiligheid van Staat aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Want de (mogelijke) implicaties van deze voornemens zijn verstrekkend. Om te beginnen betekenen ze niet alleen een belangrijke vereenvoudiging van de zeggenschap over het belangrijkste politiekorps van het land, maar vormen zij ook een doorbraak van de 'verzuiling' die in een lange reeks van jaren tussen de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken is gegroeid. Verder brengt het feit dat de Minister van Binnenlandse Zaken tot hoofdbeheerder van de rijkswacht is gebombardeerd, met zich mee dat er eindelijk iemand in een positie komt te verkeren waarin hij de verhouding tussen de rijkswacht en de gemeentepolitie zal kunnen, neen, zal moeten, heroverwegen en opnieuw regelen. En het feit tenslotte dat de Minister van Justitie medebeheerder van de rijkswacht wordt zal hem op zijn beurt ertoe verplichten om de relatie tussen de rijkswacht en de gerechtelijke politie opnieuw te bepalen. Kortom als de strategische kern van dit plan consequent wordt verwerkt, komt er onwillekeurig een ongekende harmonisatie van het politieapparaat tot stand. Natuurlijk, op het moment dat de genoemde 'maneuvers' op gang komen, zal er veel tandengeknars, ach- en wee-geroep enz. in de gelederen opklinken. En het Nederlandse voorbeeld toont duidelijk aan dat de wederzijdse afhankelijkheid van de twee departementen die rechtstreeks en/of op afstand politiediensten beheren, op haar beurt een moeizame zaak is. Maar ditzelfde voorbeeld laat ook zien dat de resultaten van zulk een 'double-bind'-constructie op langere termijn verbluffend kunnen zijn. De Nederlandse politiewet 1957 – waarvan de sporen duidelijk in de regeringsmededeling terug te vinden zijn – heeft, in het kielzog van het Politiebesluit 1945, in elk geval het begin van het einde van een, door de band genomen, armtierig en conflictueus politieapparaat ingeluid.

4. Tot besluit

Helemaal in de geest van het rapport van de commissie zal dit besluit kort zijn.

Het is bepaald niet uitgesloten dat de crisis waarin het politiewezen door toedoen van de 'bende van Nijvel' terecht is gekomen, uiteindelijk een heilzame werking zal hebben op het politieapparaat dat al zolang door velerlei problemen in de war was geraakt. De ideeën, het beleid, om zulk een onbedoeld effect van die crisis te bewerkstelligen, zijn geformuleerd. Nu komt het erop aan ze te realiseren. Ik heb vooralsnog geen gegronde reden om te twijfelen aan de intentie van deze regering om dit grootscheepse project metterdaad ter hand te nemen. Wel kunnen er vragen worden gesteld bij de feitelijke condities waarin het dan moet worden uitgevoerd en, hopelijk, afgemaakt. Enerzijds slaan deze vragen op de financiële middelen die er voor zijn, zullen worden vrijgemaakt: zijn die voldoende? Anderzijds hebben zij betrekking op de sociale en psychologische omstandigheden: de structuren waarbinnen en de wegen waarlangs de betrokken instellingen en instanties zullen worden geëngageerd in deze nooit-geziene onderneming. Want het zal – na alle ellende! – duidelijk zijn dat als al deze condities niet optimaal zijn of op een onvoorziene termijn niet worden geoptimaliseerd, dat dan het hele project vrij vlug in elkaar zal stuiken en een nieuwe crisis moet worden afgewacht om een nieuwe poging te kunnen wagen.

Tot slot zou ik willen zeggen dat er op politie- en justitiegebied geen nieuwe parlementaire onderzoekscommissies meer zouden mogen worden opgericht tenzij zij worden voorzien van een behoorlijke infrastructuur en een deskundige staf. Het feit dat Jan en alleman op een volstrekt chaotische manier voor de commissie hun mening hebben kunnen zeggen, hun gal hebben kunnen spuwen enz. is noch vanuit democratisch, noch vanuit rechtstatelijk oogpunt voor herhaling vatbaar. Afgezien nog van het kwalijke onnut dat de commissie de samenleving, enkele van haar belangrijkste instellingen en ook gewoon individuele mensen hiermee heeft bewezen.