

Faculteit Rechtsgeleerdheid  
Universiteit Gent

Academiejaar 2008-2009

**Men zou in dit land bijna om een ramp smeken:**  
Justitie- en politiehervorming naar aanleiding van de  
zaak-Dutroux

Masterproef van de opleiding  
'Master in de rechten'

Ingediend door

***Michelle Roels***

(studentennr.: 00706569)  
(major: burgerlijk en strafrecht)

Promotor: Professor D. Heirbaut  
Commissaris: Georges Martyn

## **VOORWOORD**

Deze masterproef is het eindresultaat van een zeer arbeidsintensieve periode die gepaard ging met de nodige steun. Graag wil ik hier dan ook van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. Eerst en vooral wil ik mijn promotor, professor Dirk Heirbaut, danken voor de vriendelijke ontvangst en de tijd die hij telkens opnieuw wou vrijmaken. Zijn suggesties en opmerkingen hebben het mogelijk gemaakt dit onderzoek tot een goed einde te brengen.

Daarnaast wil ik zeker ook een woord van dank richten aan mijn ouders die me de kans hebben gegeven om verder te studeren. Samen met mijn zus en mijn vriend hebben zij me bovendien herhaaldelijk aangemoedigd zowel tijdens de afgelopen examenperiodes, als gedurende het schrijven van deze masterproef. Een bijzonder woordje van dank richt ik tot mijn mama en mijn vriend die spontaan de taak op zich hebben genomen dit werk meermaals te herlezen en te corrigeren.

Tenslotte wil ik mijn dank betuigen aan alle mensen die me steeds opnieuw de extra motivatie hebben gegeven die nodig was om mijn studies te vervolmaken: bedankt iedereen!

## INHOUDSTAFEL

VOORWOORD .....	2
INHOUDSTAFEL .....	3
INLEIDING .....	5
DEEL 1: GESCHIEDENIS VAN HET JUSTITIE- EN POLITIEBELEID .....	9
1. Geschiedenis van het justitiebeleid .....	9
2. De drieledige politiestructuur .....	14
2.1. De gerechtelijke politie bij de parketten .....	15
2.2. De rijkswacht.....	17
2.3. De gemeentepolitie.....	18
2.4. Naar een concurrentieel politiebestedel .....	19
3. De parlementaire onderzoekscommissies .....	23
3.1. De Bende-commissie.....	23
3.1.1. Bevindingen en voorstellen .....	24
3.1.2. Vertaling: De Pinksterplannen I en II.....	28
3.1.2.1. Het politieel luik.....	29
3.1.2.2. Het justitieel luik .....	32
3.1.3. De uitvoering van het Pinksterplan .....	34
3.2. De commissie-Mensenhandel .....	37
3.2.1. Bevindingen en voorstellen .....	38
3.2.2. Vertaling: de wet-Mensenhandel .....	39
4. Besluit.....	40
DEEL 2: DE IMPACT VAN DE ZAAK-DUTROUX .....	43
1. De achtergronden van de hervormingen .....	43
1.1. De zaak-Dutroux: de feiten .....	43
1.2. De nazomer van 1996.....	44
1.3. De Media: ‘een vierde macht’ .....	49
2. De parlementaire onderzoekscommissie .....	51
2.1. Bevindingen .....	54
2.1.1. Het politieel onderdeel .....	55
2.1.2. Het justitieel onderdeel.....	60
2.2. Voorstellen .....	65
2.2.1. De slachtoffers.....	66
2.2.2. Het politieel onderdeel .....	67
2.2.3. Het gerechtelijk onderdeel.....	70
2.3. Vertaling.....	72
3. Het Octopusakkoord.....	74
3.1. Totstandkoming.....	74
3.2. Inhoud.....	77
3.2.1. De hervorming van de gerechtelijke organisatie.....	77
3.2.1.1. De hervorming van het openbaar ministerie .....	77
3.2.1.1.1. De verticale integratie van het openbaar ministerie .....	77
3.2.1.1.2. De uitbouw van het College van procureurs-generaal .....	79
3.2.1.1.3. De horizontale integratie van het openbaar ministerie .....	81
3.2.1.1.4. De raad van de procureurs des Konings.....	82
3.2.1.1.5. Het federaal parket .....	82
3.2.1.2. De magistratenschool .....	85
3.2.1.3. Het justitiemanagement.....	85

3.2.1.4. De slachtofferzorg .....	86
3.2.1.5. De éénheidsrechtbank.....	87
3.2.1.6. De justitiehuisen.....	88
3.2.2. De Hoge Raad voor de Justitie .....	88
3.2.3. De reorganisatie van de politiediensten .....	91
3.2.3.1. Het lokale niveau.....	92
3.2.3.2. De federale politie .....	93
3.2.3.3. De samenwerkingsverbanden.....	94
4. Besluit.....	95
<b>DEEL 3: EVALUATIE VAN HET JUSTITIE- EN POLITIEBELEID .....</b>	<b>97</b>
1. Het Octopusakkoord vertaald .....	97
1.1. De evaluatie van het justitiebeleid .....	98
1.1.1. Een efficiënte organisatie van het justitieapparaat .....	98
1.1.1.1. De hervorming van het openbaar ministerie .....	98
1.1.1.2. De informatisering van justitie .....	101
1.1.1.3. De arrondissementsrechtbank .....	102
1.1.2. De vakbekwaamheid binnen de magistratuur .....	102
1.1.2.1. De objectivering van de benoemingen .....	102
1.1.2.2. De magistratenschool .....	104
1.1.3. De relatie tussen de burger en justitie .....	104
1.1.3.1. De wet-Franchimont.....	104
1.1.3.2. De klachtenbehandeling .....	105
1.1.3.3. De justitiehuisen.....	106
1.1.3.4. Een open mentaliteit.....	106
1.1.3.5. De strafuitvoering.....	107
1.2. De evaluatie van het politiebeleid .....	108
2. Recente ‘flaters’ .....	111
3. Besluit.....	112
<b>ALGEMEEN BESLUIT .....</b>	<b>114</b>
<b>Bibliografie.....</b>	<b>117</b>

## INLEIDING

Toen de affaire-Dutroux halverwege augustus 1996 in alle hevigheid losbarstte, betekende dit het begin van een heel nieuw tijdperk. De ontdekking van een aantal onthutsende misdrijven heeft de samenleving in haar geheel, en dus ook de politiek, aan het denken gezet. Een open, maar fragiel debat werd de maanden nadien gevoerd, waarbij de cruciale vraag naar de werking van politie en justitie telkens opnieuw op de voorgrond trad. Het mocht dan ook niet verwonderen dat de toenmalige regering zich genoodzaakt voelde in te grijpen. In een poging om het geschokte vertrouwen te herstellen, werden er, met een nooit eerder geziene snelheid, krachtlijnen en wetsvoorstellen geformuleerd die het functioneren van onze overheidsinstellingen in een beter daglicht moesten stellen. Dit mondde uiteindelijk uit in het ‘Octopusakkoord’, een akkoord met hervormingsvoorstellen gericht op meer kwaliteit, efficiëntie en menselijkheid, binnen zowel de justitiële als de politieke wereld.<sup>1</sup> Bij de totstandkoming van dit akkoord hebben publiek en politiek een wederzijdse invloed gehad op elkaar. Enerzijds heeft de bevolking de politici gedwongen bepaalde thema’s snel ter hand te nemen, maar anderzijds hebben de reacties van de regering en het parlement vaak geleid tot opwinding en frustratie bij de burger.

In de publieke discussie van de voorbije jaren werd meer dan eens de indruk gewekt dat de Dutroux-affaire de rechtstreekse oorzaak vormde van deze talrijke hervormingen. Uiteraard kunnen we ons, gelet op bovenstaande inleiding, niet van de indruk ontdoen dat er een duidelijk verband merkbaar is tussen de grote vertrouwenscrisis die destijds heerste en de hervormingen van onze instellingen. Niettemin moet men zich, om te kunnen concluderen tot zulke stellingen, bewust zijn van volgend onderscheid. Men kan beweren dat de problemen omtrent de werking van justitie en politie pas op de politieke agenda zijn verschenen door de zaak-Dutroux. Doch, dit is niet hetzelfde dan te menen dat deze hervormingen reeds vroeger werden voorgesteld, maar slechts ingevolge de maatschappelijke dynamiek na de affaire-Dutroux in versneld tempo zijn kunnen tot stand komen. Dit onderzoek tracht onder meer te achterhalen welke van beide stellingen correct is. Is deze zaak het startsein geweest voor deze hervormingen of heeft ze enkel de versnelling van een aantal plannen die reeds op tafel lagen teweeggebracht? Bovendien zal, zowel voor de justitie- als voor de politiehervorming, worden nagegaan in hoeverre deze geslaagd zijn. Hebben zij effectief ook geleid tot een betere organisatie en heeft de regering de hooggespannen verwachtingen van destijds kunnen inlossen? Tot slot zal ook de hedendaagse werking van het politie- en justitiebestel onderzocht

---

<sup>1</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en van de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2.

worden. Zijn er nog mogelijkheden tot verbetering en is het vertrouwen van de burger hersteld?

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zal het eerste deel van dit onderzoek aanvatten met een geschiedenis van het justitie- en politiebeleid. Door de jaren heen hebben zich immers binnen deze domeinen een aantal formele en informele veranderingsprocessen voorgedaan waardoor beide thema's al dan niet bovenaan de politieke agenda werden geplaatst. Enig historisch inzicht in de organisatie van het politie- en justitiewezen is bijgevolg onmisbaar voor een goed begrip van de ontwikkelingen die beide fundamentele pijlers in 1998 hebben gekend naar aanleiding van het Octopusakkoord.<sup>2</sup>

Deze korte geschiedenis zal aanvangen met een uiteenzetting van het justitiebeleid gevoerd door de opeenvolgende ministers van Justitie sinds 1950. Wat het politieke luik betreft, zal het politiebestedel, dat aan de vooravond van het Pinksterplan werd opgesteld naar aanleiding van de overvallen van de bende van Nijvel, nader worden besproken. Het is in dit onderdeel echter niet de bedoeling de hele ontstaansgeschiedenis van de politie te becommentariëren. Dit zou veel te ver leiden en is bovendien niet noodzakelijk in het kader van dit onderzoek. Wel zal kort uiteengezet worden hoe de drie politiediensten zich ten opzichte van elkaar verhielden en hoe zij onderling geëvolueerd zijn. Daarbij aansluitend zal het (gebrek aan) politiebeleid vanaf de jaren 60 worden besproken. De reden van dit overzicht is duidelijk: in deze periode stapelden de wrijvingen tussen de drie politiediensten zich op wat uiteindelijk zou leiden tot een diepe crisis binnen ons politiebestedel begin jaren 80. Deze uiteenzetting zal de lezer in staat stellen de gedachtegang van de verscheidene onderzoekscommissies en de ontstaansredenen van de grote justitie- en politiehervorming, die later plaatsvonden, beter te begrijpen.

Tot slot zal uitvoerig worden stilgestaan bij zowel de oprichting, de vaststellingen als bij de aanbevelingen van de 'Bende-commissie' en zal het antwoord van de regering op haar verslag nader worden besproken. Dit overzicht is van groot belang omdat de resultaten van deze parlementaire onderzoekscommissie zowel het politiebeleid en (in mindere mate) het justitiebeleid, impliciet en expliciet, negatief en positief, gevoed hebben. De tweede Bende-commissie, die enkele jaren later werd opgericht, zal niet behandeld worden aangezien haar vaststellingen en aanbevelingen grotendeels overlaptten met zowel deze van haar voorganger als met deze van de onderzoekscommissie Dutroux. Volledigheidshalve zal wel melding

---

<sup>2</sup> C. FIJNAUT, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgisch politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, V.

worden gemaakt van de oprichting van de commissie-Mensenhandel, evenals van haar bevindingen en voorstellen. Dit om aan te tonen dat de gebrekkige werking van het justitie- en politieapparaat niet enkel naar aanleiding van het onderzoek naar de bende van Nijvel aan het licht werd gebracht.

In het tweede deel van dit onderzoek zal een korte uiteenzetting worden gegeven van de zaak-Dutroux zelf en van de reacties van de Belgische bevolking op deze affaire om aan te tonen hoe de hele politieke besluitvorming in het ritme van een sneltreinvaart terecht kwam. Vervolgens zal stapsgewijs worden besproken hoe de vertrouwenscrisis, waarin ons land destijds verkeerde, stilaan gegroeid is. De Witte Mars, het Spaghetti-arrest en de mediaberichtgeving hebben er allen toe bijgedragen dat de burger steeds opnieuw het gevoel kreeg dat de strafrechtspleging ernstig disfunctioneerde en dat de overheid niet bij machte was haar werking op een krachtdadige manier te verbeteren.

In aansluiting op deze situatieschets zal een beeld worden weergegeven van de totstandkoming, de vaststellingen en de voorgestelde hervormingen van de parlementaire onderzoekscommissie Dutroux. Wat de vaststellingen betreft, zullen een aantal significante voorbeelden uit het onderzoek naar Dutroux worden toegelicht, om aan te tonen hoe dit onderzoek in de praktijk destijds gefaald heeft. Nadien zal het antwoord van de regering op de aanbevelingen van de onderzoekscommissie worden besproken. Vervolgens zal worden beschreven hoe de kortstondige ontsnapping van Dutroux in april 1998 de acht voornaamste democratische politieke partijen nader tot elkaar heeft gebracht en hen als het ware dwong een gezamenlijk akkoord te bereiken; het Octopusakkoord. De inhoud van dit politiek compromis zal eveneens in dit deel worden toegelicht. Gegeven het tijdsbestek van dit onderzoek, is het niet de bedoeling elke voorgestelde maatregel en zijn structuren uitvoerig te bespreken. Een aantal onderdelen van dit akkoord brengen immers zoveel stof met zich mee dat zij het voorwerp kunnen vormen van een onderzoek op zich. In het besluit zullen ten slotte enkele concluderende opmerkingen worden gemaakt over de invloed van de zaak-Dutroux op het politie- en justitiebeleid..

Het derde deel tot slot, zal de implementatie van het Octopusakkoord behandelen, gekoppeld aan de hedendaagse werking van het justitie- en politiestelsel. Voor wat justitie betreft, zal vooreerst worden ingegaan op de reorganisatie van het gerechtelijke apparaat. Daarna zal de nadruk gelegd worden op de bekwaamheid van de magistratuur zelf om vervolgens de relatie tussen de burger en justitie te becommentariëren. Ook in het deel met betrekking tot de

werking van de politie, zal de relatie met de burger en de nieuwe politiestructuur worden besproken. Als laatste zal aan de hand van een reeks recente incidenten een zicht op de toekomst van het justitie- en politiebeleid worden geschetst. Is deze hele reorganisatie ook de laatste, of vormt zij op haar beurt slechts een stap op weg naar een nog ingrijpendere hervorming?



# DEEL 1: GESCHIEDENIS VAN HET JUSTITIE- EN POLITIEBELEID

## 1. Geschiedenis van het justitiebeleid

Vandaag de dag staat justitie, onder leiding van minister De Clerck, vooraan op de politieke agenda van onze Belgische regering. De begroting voor het departement justitie en de hedendaagse regeringsverklaringen maken dat deze stelling moeilijk kan ontkend worden. Nochtans heeft het justitiebeleid een lange weg afgelegd vooraleer er in politieke kringen ook daadwerkelijk de nodige aandacht aan werd besteed. Tussen 1950 en 1968 werd in geen enkele regeringsverklaring verwezen naar het domein justitie.<sup>3</sup> Deze nalatigheid van de politieke klasse stond in schril contrast met de klachten die destijds reeds voelbaar waren onder zij die de gebrekkige werking van het gerechtelijk apparaat dagelijks ervoeren. Zowel advocaten, magistraten en hoogleraars hebben meer dan eens hun ongenoegen over het justitieel beleid geuit. Magistraten openbaarden dit ongenoegen tijdens de jaarlijkse plechtige openingszitting van de hogere rechtbanken. Binnen de advocatuur waren het de vergaderingen van de Jonge Balies, de verenigingen van aankomende advocaten, die de gelegenheid bij uitstek vormden om hun kritiek de vrije loop te laten. Ook in de rechtsleer was het wantrouwen in onze rechtsbedeling duidelijk voelbaar. Verscheidene vaktijdschriften publiceerden kritische artikels en commentaren omtrent de malaise rond justitie. Ringelheim, redacteur van het tijdschrift 'Pro Justitia', bracht in 1975 een artikel uit met een overzicht van de reeks klachten die destijds circuleerden. Hij had het onder meer over de wereldvreemdheid van de rechters, het gebrek aan vorming, de partijpolitieke interventies bij de aanwerving van magistraten en de budgettaire verwaarlozing.<sup>4</sup> Twee jaar later maakte Advocaat-generaal bij het Gentse Hof van Beroep, Stévigny, een gelijkaardige inventaris op. Hij kwam daarbij tot de vaststelling dat het conservatisme de oorzaak vormde van ons veel te formalistisch rechtssysteem. Ook de Vlaamse Juristenvereniging heeft sinds begin jaren 80 steeds gevochten tegen de partijpolitieke benoemingen.<sup>5</sup> Wat er ook van zij, doorheen de commentaren zijn drie wederkerende thema's merkbaar. De politieke benoemingen binnen de magistratuur, de gerechtelijke achterstand en de kostprijs van de rechtshulp blijken aan

---

<sup>3</sup> K. VELLE, "Het institutioneel kader: het Ministerie van Justitie" in D. HEIRBAUT, X. ROUSSEAU en K. VELLE (eds.), *Politieke en sociale geschiedenis van justitie in België van 1830 tot heden/ Histoire politique et sociale de la justice en Belgique de 1830 à nos jours*, Brugge, Die Keure, 2004, 13; L. HUYSE en A. VERDOODT, "Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis", *Panopticon* 1999, afl. 1, (3) 7.

<sup>4</sup> L. HUYSE en A. VERDOODT, "Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis", *Panopticon* 1999, afl. 1, (3) 4.

<sup>5</sup> S. CARDIJN, J. VANANROYE en J. VIAENE, "Zonder het spel geen knikkers. Interview met Marcel Storme", *Jura Falc.* 1995-96, (185) 189.

niemands aandacht te ontsnappen. Alle drie thema's die ook later, zoals verder nog zal worden uiteengezet, voor veel ophef zullen zorgen. Ook de pers deed wat van hen verwacht werd en zette het gebrekkige justitieel apparaat in de schijnwerpers. Zowel De Standaard, De Nieuwe Gids en Het Volk hebben enkele artikels gewijd aan de crisis binnen de Belgische justitie. Naast deze klachten mag niet vergeten worden dat ook allerhande remedies werden voorgesteld. Opmerkelijk is dat destijds in het Rechtskundig Weekblad reeds door de stafhouder van de Gentse Balies werd voorgesteld om een orgaan genaamd 'de Hoge raad voor de Magistratuur' op te richten dat zou instaan voor de selectie van magistraten.<sup>6</sup>

Ondanks de talrijke grieven en remedies vonden politici het nog steeds niet de moeite in te grijpen. Zowel op het gebied van begroting als op het vlak van politieke bekommernis hinkte justitie achterop. Wat de partijpolitieke benoemingen betrof, werd met het oprichten van de commissie Krings een poging gedaan de selectie van magistraten te hervormen. Betreurenswaardig genoeg werd er met het verslag van de commissie niets aangevangen en bleef het bij enkele goede bedoelingen. Ook de problemen omtrent gerechtelijke achterstand en goedkope rechtshulp werden nauwelijks aangepakt.<sup>7</sup> Hoofdoorzaak voor deze minimale belangstelling was het ongeschreven niet-aanvalsact dat jarenlang tussen het gerecht en de politiek heeft bestaan uit vrees voor de destabilisatie van onze instellingen.<sup>8</sup> Recht en politiek zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden aangezien recht een product is van de politiek. Door deze relatie is wederzijds gegrom moeilijk te vermijden is.<sup>9</sup> Met het pact probeerden beide partijen zich veilig te stellen voor mogelijke aanvaringen aangezien zowel rechters als politici hun activiteiten vrij konden ontplooiën zonder dat zij aan enige controle onderworpen werden. Beiden verscholen ze zich achter de fundamentele basisprincipes van onze Belgische democratische staat; een verregaande interpretatie van de onschendbaarheid van de parlementsleden leverde voor de politici een vrijgeleide op, daar waar het gerecht zich schuil hield achter de onafhankelijkheid van de magistratuur. Wettelijk gezien kon de onschendbaarheid van parlementsleden worden opgeheven, doch het pact stelde zich in plaats van de wet en zorgde ervoor dat van dergelijke opheffing tot in de jaren '90 nauwelijks sprake was. Meestal ging het slechts om kleine incidenten waarmee snel komaf werd gemaakt uit vrees dat tussen politiek en gerecht een conflict ontstond. Omgekeerd kwam ook de politiek niet tussen in de werking van het gerecht. Cijfers omtrent de gerechtelijke achterstand kende

---

<sup>6</sup> L. HUYSE en A. VERDOODT, "Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis", *Panopticon* 1999, afl. 1, 6.

<sup>7</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>8</sup> G. TEGENBOS, "De oorlog tussen gerecht en politiek", *Panopticon* 1999, afl. 1, (86) 86.

<sup>9</sup> K. DESCHOUWER, 'Je t'aime, moi non plus. Over politiek en recht in een moderne samenleving', *Orde dag* 1999, afl. 7, 45.

de politieke overheid niet en het vragen ernaar zou aanzien worden als een inmenging van de politiek in het gerecht; een schending van het pact. Uiteraard bracht dit pact meer negatieve dan positieve gevolgen met zich mee. De comfortabele positie waarin politici en rechters zich bevonden, ging immers logischerwijs gepaard met de verwaarlozing van het justitieapparaat waarvan de burger het slachtoffer was. Bovendien leidde de niet-inmengingsovereenkomst er toe dat bij sommige politici een grote afstandelijkheid ten aanzien van het gerecht ontstond, in die mate zelfs dat men kon spreken van een passieve vijandigheid. Toonvoorbeeld daarvan was het feit dat de minister van Begroting in de jaren '80 met de vinger werd gewezen door zijn betrokken collega-ministers omdat hij een half miljard frank extra had vrijgemaakt voor Justitie. Zijn collega's waren immers van mening dat er wel meer prioritaire doelen bestonden dan 'het geven van cadeaus aan de magistratuur'.<sup>10</sup> De inefficiëntie en de feitelijke desorganisatie waren bekend, doch de politieke en de gerechtelijke elites leken deze aanvaard te hebben als haast onvermijdelijk. Ze lagen duidelijk niet wakker van de groeiende kloof tussen de burger en haar instellingen.

Wanneer enkel jaren later de Cellules Communistes Combattantes, beter bekend als de CCC-bende net zoals de bende van Nijvel enkele moordbloedige aanslagen pleegden, wijzigde de mediaberichtgeving omtrent justitie aanzienlijk. In de pers was er van de vroeger ophefmakende thema's, zoals dat van de partijpolitieke benoemingen, nog weinig sprake. Zij moesten plaatsmaken voor de berichtgeving omtrent enkele spectaculaire processen. De gebrekkige werking van justitie werd daarbij blootgelegd met alle gevolgen van dien. Geleidelijk aan mondde de kloof die destijds reeds ontstaan was uit in een ware vertrouwenscrisis tussen de burger aan de ene kant en politiek en justitie aan de andere kant. Enkel binnen justitiële kringen werd nog steeds uitvoerig gediscussieerd omtrent de partijpolitieke benoemingen, de gerechtelijke achterstand en de democratisering van de rechtshulp. Ook al verzwakte de media-aandacht, toch werden door deze interne debatten een aantal ideeën, zoals de oprichting van een Hoge Raad voor de Justitie, in leven gehouden.

Het leek er op dat deze verwaarlozing binnen de pers ook zijn gevolgen had voor de politieke bekommernis omtrent justitie. Zowel het budget dat naar Justitie ging als de opeenvolgende regeerprogramma's gaven blijk van een geringe belangstelling. Meer zelfs, de partijpolitieke beïnvloeding van benoemingsbeslissingen steunde, sinds minister van Justitie Jean Gol, steeds meer op formele afspraken die gemaakt werden bij de vorming van een regering. Er brak een onbeschroomde politisering los en het bestaan ervan werd niet langer

---

<sup>10</sup> G. TEGENBOS, "De oorlog tussen gerecht en politiek", *Panopticon* 1999, (86) 89.

ontkend. Steengoede kandidaten werden niet benoemd omdat ze niet onder het politieke juk wensten door te gaan.<sup>11</sup> Even ontstond er beroering binnen de politieke klasse, maar een pacificatie onder de politieke partijen zorgde voor een oplossing die iedereen tevreden stelde; de benoemingen werden voortaan evenwichtig verdeeld onder de politieke partijen.<sup>12</sup> Men leek algemeen aanvaard te hebben dat bij de selectieprocedure van magistraten de politieke kleur van meer belang was dan de bekwaamheid. Merkwaardig was dat er niet meer protest werd geuit tegen deze politisering door het gerecht alhoewel het hier toch ging om een eenzijdige verstoring van het pact waarbij de politiek steeds meer binnendrong in het terrein van het gerecht.

Ondertussen werd de berichtgeving in de pers alsmaar erger. De geringe vooruitgang naar het onderzoek op de bende van Nijvel, een commissaris van de gerechtelijke politie die beschuldigd werd van corruptie, de moord op André Cools, zorgden samen voor talrijke krantenkoppen waarbij het falen van het gerecht aan het licht kwam. Ook het niet-aanvalspect ontspoorde. De parlementaire onschendbaarheid werd niet langer gebruikt om parlamentsleden te beschermen tegen de eventuele willekeur van de rechterlijke macht, maar werd steeds meer gebruikt als middel om te ontsnappen aan de rechterlijke macht.<sup>13</sup> Het is dan ook niet te verwonderen dat het ongenoegen van de burger in justitie steeds verder toenam. In tegenstelling tot wat voordien merkbaar was, voelde de regering zich deze keer wel genoodzaakt daadwerkelijk stappen te ondernemen. Een parlementair onderzoek, waarvan de resultaten verderop worden besproken, naar de wijze waarop het onderzoek naar de bende van Nijvel is gevoerd, drong zich op. Dit parlementair onderzoek werd in 1988, tegen het verzet van minister Gol in, opgestart. Ook in het regeerakkoord van de regering Martens VIII dat in mei van dat jaar gepubliceerd werd, werd uitvoerig aandacht besteed aan verscheidene justitieproblemen.<sup>14</sup> De oorzaken van het gerechtelijk falen waren zowel bij politici als bij het gerecht zelf bekend, doch ze bleken nog niet in die mate te zijn doorgedrongen dat men ook effectieve stappen ging ondernemen. Wanneer de kiezer op 24 november 1991 naar de stembus trok, liet hij zijn ongenoegen duidelijk blijken. Extreemrechtse partijen waren, op deze zogenaamde Zwarte Zondag, populairder dan ooit tevoren. Het gerecht speelde hier op in en durfde deze keer zijn eisen wel op te dringen aan de politici die eveneens beseften dat het zo niet verder kon. Stapsgewijs boekte men binnen de politiek en het gerecht vooruitgang.

---

<sup>11</sup> S. CARDIJN, J. VANANROYE en J. VIAENE, "Zonder het spel geen knickers. Interview met Marcel Storme", *Jura Falc.* 1995-96, 189.

<sup>12</sup> G. TEGENBOS, "De oorlog tussen gerecht en politiek", *Panopticon* 1999, afl. 1, (86) 89.

<sup>13</sup> G. TEGENBOS, "Luwt de oorlog tussen gerecht en politiek", *Kultuurleven* 1999, afl. 4, (72) 74.

<sup>14</sup> L. HUYSE en A. VERDOODT, "Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis", *Panopticon* 1999, afl. 1, (3) 15.

Wanneer de regering Dehaene I het in maart 1992 overnam van de regering Martens VIII was dezelfde trend merkbaar dan bij zijn voorganger. Het regeerprogramma behandelde de justitie-problematiek en had tevens aandacht voor de veiligheid van de burger. Het was aan toenmalig minister van Justitie, Melchior Wathelet om met dit nieuwe beleid ook effectief iets te verwezenlijken. Als men zijn woorden moest geloven zou hij van plan zijn geweest komaf te maken met het verleden en het gerechtelijk systeem drastisch te hervormen. Jammer genoeg bleef het enkel bij woorden, want van enige uitvoering was geen sprake. Voorbeeld daarvan zijn de plannen over de herwaardering van justitie die hij in 1990 indiende bij de ministerraad waarin hij de benodigde kredieten raamde op zo'n 570 miljoen frank. Na het begrotingsconclaaf dat één maand later plaats had, bleef er niets meer over van deze beoogde som.<sup>15</sup> De verklaring voor Wathelets tekortkomingen moet volgens auteurs Huyse en Verdoodt gezocht worden in het feit dat Wathelet naast zijn functie als minister van justitie ook de rol van vicepremier beoefende waardoor zijn takenpakket erg omvangrijk was hetgeen hem niet toeliet de nodige hoeveelheid aandacht te besteden aan het departement Justitie. Dit gold tevens voor Wathelets voorgangers. Zowel minister van Justitie Gol als Vanderpoorten en Van Elslande kregen destijds het vicepremierschap toebedeeld. Voor sommigen onder hen bleef het echter niet bij dit vicepremierschap gecombineerd met de hoedanigheid van minister van Justitie. Zowel minister Vanderpoorten als minister Gol waren tegelijkertijd ook minister voor Hervorming van de Instellingen. Minister Gol leek er maar niet genoeg van te krijgen en nam in 1985 ook de functie van minister van Buitenlandse Handel op zich. Dit streven naar zoveel mogelijk bevoegdheden was vanaf eind de jaren '70 een echte trend onder de ministers van Justitie. Ook Dirk Heirbaut, professor rechtsgeschiedenis aan de Universiteit Gent, ziet hierin deels de oorzaak van het gebrekkige beleid – al moet men het woord 'beleid' met een korrel zout nemen – van de opeenvolgende ministers van Justitie.<sup>16</sup> In één van zijn voordrachten had hij het tevens over de 'ministeriële voorzichtigheid' die destijds heerste.<sup>17</sup> Deze term wijst op het verwaarlozen door de ministers van zowel juridische als niet-juridische taken zodra zij belangrijk worden en bijgevolg een zekere wilskracht vereisen van de minister. Reden hiervoor is volgens hem het feit dat ministers van Justitie in de eerste plaats juristen zijn wiens mentaliteit gekenmerkt wordt door voorzichtigheid. Van een minister van Justitie wordt verwacht het goede voorbeeld te geven en voorzichtigheid staat daarbij centraal.

---

<sup>15</sup> L. HUYSE en A. VERDOODT, "Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis", *Panopticon* 1999, afl. 1, (3) 17.

<sup>16</sup> D. HEIRBAUT, *Hadden/hebben de Belgische ministers van Justitie een civielrechtelijk beleid?*, Mechelen, Kluwer, 2005, 64.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 63.

Kortom: ‘Ministers van Justitie waren er om ‘niets te doen’, dit wil zeggen om het gerechtelijk systeem af te schermen.’<sup>18</sup>

Aan dit zogenaamde ‘fluwelenhandschoenbeleid’ van minister Wathelet werd komaf gemaakt toen in juni 1995 de regering Dehaene II gevormd werd en minister De Clerck het roer overnam van Wathelet.<sup>19</sup> Hij nam, in tegenstelling tot zijn voorgangers, uitsluitend de verantwoordelijkheid voor justitie op zich en liet zich geen andere ministeriële bevoegdheden opdragen waardoor hij met voldoende capaciteit de reeds vastgestelde gebreken binnen justitie kon aanpakken.<sup>20</sup> De eerste beleidsnota van minister De Clerck liet duidelijk voelen dat het deze keer menens was. De vage plannen van de voorgaande ministers werden omgezet in concrete projecten en zouden gaandeweg worden uitgevoerd.<sup>21</sup> Ook het pact tussen gerecht en politiek werd met deze nieuwe regering doorbroken. Van nu af aan zou de politiek steeds meer gaan bepalen hoe het gerecht moest werken. Logischerwijze zouden er tussen de twee instellingen meer conflicten optreden en zou er steeds meer verwacht worden van onze ministers van Justitie. Hoge verwachtingen gaan onlosmakelijk gepaard met toenemende kritiek en die volgde. Wanneer één jaar later de zaak-Dutroux uitbrak, bereikte deze kritiek zijn hoogtepunt en kwam er aan het stapsgewijze beleid van minister De Clerck al snel een einde. Justitie werd op een indringende wijze een prioriteit in het beleid.<sup>22</sup> De parlementaire onderzoekscommissie die naar aanleiding van deze gruweldaden werd opgericht, bracht de gevolgen van de jarenlange stiefmoederlijke behandeling van justitie zienderogen aan het licht. Haar resultaten zullen verder in dit onderzoek nog worden behandeld.

## 2. De drieledige politiestructuur

Wat de geschiedenis van het politiebeleid betreft, was er slechts voor het eerst sprake van een echte discussie omtrent het politievraagstuk in 1985.<sup>23</sup> In de loop der jaren had er nooit zoiets als een ‘politiebeleid’ bestaan en kende men geen algemene richtlijnen over de wijze van taakvervulling en taakverdeling zodat overlappingen legio waren geworden. Evenmin werden de opdrachten van de verschillende politiediensten op beleidsniveau systematisch omschreven. Hier kwam verandering in toen begin jaren 80 ons land werd geconfronteerd met

---

<sup>18</sup> G. TEGENBOS, “Luwt de oorlog tussen gerecht en politiek”, *Kultuurleven* 1999, afl. 4, (72) 73.

<sup>19</sup> G. TEGENBOS, “De oorlog tussen gerecht en politiek”, *Panopticon* 1999, afl. 1, (86) 94.

<sup>20</sup> D. HEIRBAUT, *Hadden/hebben de Belgische ministers van Justitie een civielrechtelijk beleid?*, Mechelen, Kluwer, 2005, 76.

<sup>21</sup> L. HUYSE en A. VERDOODT, “Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis”, *Panopticon* 1999, afl. 1, (3) 18.

<sup>22</sup> S. DE CLERCK, *Het bos en de bomen. Justitie hervormen*, Tielt, Lannoo, 1997, 9.

<sup>23</sup> P. PONSZAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 23; L. VAN OTRIVE, L. CARTUYVELS en P. PONSZAERS, *Sire, ik ben ongerust. Geschiedenis van de Belgische politie, 1794-199*, Leuven, Kritak, 1992, 367.

een aantal tot dan toe ongekeerde uitingen van georganiseerde criminaliteit. De bloedige overvallen van de bende van Nijvel, de terreuraanslagen van de CCC en de hooligans die een waar Heizeldrama deden ontstaan, grepen zowel de burger als de politici naar de keel. Het toenmalige politiebepel was duidelijk niet opgewassen tegen dit soort geweld. Voor het eerst voelde de regering zich gedwongen iets te doen aan het gebrekkig functioneren van ons politieel apparaat. Naar aanleiding van deze ophefmakende zaken werden verscheidene parlementaire onderzoekscommissies ingesteld die de taak hadden de werking van de politiediensten grondig door te lichten.<sup>24</sup> Het verslag en de aanbevelingen van de Bende-commissie zorgden voor de meest ingrijpende veranderingen. Door de verscheidene onderzoekscommissies werd vastgesteld dat het falen van het onderzoek voornamelijk kon worden toegewezen aan structurele problemen binnen de politiediensten. Een uitgebreid overzicht van de resultaten van de parlementaire onderzoekscommissies zal verder in dit werk worden besproken.

## 2.1. De gerechtelijke politie bij de parketten

Wettelijk gezien was de gerechtelijke politie uitsluitend bevoegd repressief op te treden. Dit in tegenstelling tot de gemeentepolitie en de rijkswacht, die zowel repressief als preventief optraden.<sup>25</sup> Door de verbondenheid met de parketten bestond de taak van de gerechtelijke politie er, theoretisch gezien, uitsluitend in de daders van ernstige misdrijven op te sporen onder toezicht van de procureurs-generaal en onder leiding van de Procureur des Konings. In de praktijk werd de gerechtelijke politie echter steeds meer belast met algemene taken, zulks in hoofdzaak op initiatief van de parketmagistraten. Dit valt te betreuren aangezien hierdoor de slagkracht van de gerechtelijke politie werd ontnomen. Ter illustratie kunnen de controleopdrachten in sommige hotels vermeld worden die het parket aan de gerechtelijke politie toevertrouwde, dewelke in feite niets met misdadigheid te maken hadden. Volgens sommigen hinderde net deze beperkte bevoegdheid, namelijk het uitsluitend opsporen van misdrijven, de werking van de gerechtelijke politie. Hierdoor kon zij niet aan preventie doen en had zij bijgevolg geen toegang tot bepaalde informatie.<sup>26</sup> Al was het wettelijk niet toegelaten, toch trad de gerechtelijke politie soms op als zijnde administratieve of preventieve

---

<sup>24</sup> Zie: Parlementaire onderzoekscommissie inzake de private militias, Parlementaire onderzoekscommissie inzake het Heizeldrama, Parlementaire onderzoekscommissie inzake terrorisme en grootbanditisme.

<sup>25</sup> Wet 7 april 1919 houdende sommige statutaire bepalingen betreffende de gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten, *BS* 12 april 1919.

<sup>26</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Van Parys en Laurent, *Parl.St.* Kamer 1989-90, nr. 59/8, 191.

politie zonder dat er een specifiek misdrijf was gepleegd. Dit was bijvoorbeeld het geval wanneer zij werkte via informanten. Een andere taak die voor de gerechtelijke politie was weggelegd, bestond erin bijstand te verlenen aan de rijkswacht of de gemeentepolitie. Wanneer één van hen zich op het terrein bevond, konden zij via de onderzoeksmagistraat de bijstand van de gerechtelijke politie vorderen.

Bij de oprichting van de gerechtelijke politie in 1919 had de wetgever de bedoeling een politiedienst te creëren die niet belemmerd werd door de grenzen van de gemeenten, maar die kon optreden in het hele gerechtelijke arrondissement en zonodig zelfs in het hele land. Verspreid over het hele grondgebied (22 brigades voor 26 gerechtelijke arrondissementen en één nationale brigade belast met het onderzoek naar misdrijven in verband met grote criminaliteit en terrorisme) beschikte de gerechtelijke politie over ongeveer 1300 opsporingsambtenaren, laboranten en technisch personeel.<sup>27</sup> Wat de wetgever in 1919 echter niet voorzien had, was de oprichting van enige nationale documentatiedienst. Daarom werd de gerechtelijke politie later bij voorzien van een Commissariaat-Generaal aan wie een aantal zeer specifieke taken werden toegewezen. Eén van haar meest cruciale taken was het opnemen van de belangrijkste nationale en internationale misdaadberichten in het centraal signalementenblad. Dit blad werd dagelijks toegestuurd aan alle rijkswachtbrigades, alle gemeentelijke politiediensten en aan de brigades van de gerechtelijke politie. Wel valt te noteren dat het ambt van commissaris-generaal geen leidinggevende functie over alle brigades omvatte, maar veeleer een ambt was met een centraliserende en coördinerende functie.<sup>28</sup> Tevens had de wetgever over het hoofd gezien dat de gerechtelijke politie bij de uitvoering van haar taken dagdagelijks geconfronteerd werd met zaken waarvoor een wetenschappelijke kennis vereist was. Om aan deze vergetelheid tegemoet te komen, werd bij Koninklijk Besluit overgegaan tot de oprichting van laboratoria voor wetenschappelijke politie die over de nodige technische uitrusting en geschoold personeel zouden beschikken.

---

<sup>27</sup> C. FIJNAUT, W. BRUGGEMAN, F. DENIS, C. NUYTS en F. REYNIERS, *De politiediensten in België: Vier commentaren op het rapport van Team Consult*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1989, 69.

<sup>28</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 106.



## 2.2. De rijkswacht

Ingevolge artikel 120 van de Grondwet moest zowel de inrichting als de bevoegdheden van de rijkswacht bij wet worden vastgesteld. Meer dan 120 jaar later werd deze eis beantwoord bij wet van 2 december 1957 die voorzag in de oprichting van de rijkswacht.<sup>29</sup> Deze vertraging getuigt van het feit dat over de plaats en de rol van de rijkswacht lange tijd geen eensgezindheid bestond.<sup>30</sup> De rijkswacht was exemplaristisch voor hetgeen men ook wel een militairbureaucratische, een professionele of een staatspolitie noemde.<sup>31</sup> Het was een politie die ver verwijderd was van de bevolking en die een bijzonder algemene opdracht toegewezen kreeg die kon gaan van ordehandhaving, verkeerspolitie, preventie en opsporing tot zelfs het vervullen van gerechtelijke taken door de territoriale brigades van de rijkswacht, zonder dat deze hiertoe opgeleid waren. Theoretisch gezien was zij een openbare macht die als onderdeel van het leger moest toezien op het naleven van de wetten. Eveneens moest zij in staat zijn deel te nemen aan de binnenlandse verdediging van het grondgebied wanneer het land zich in oorlog bevond. Om deze taken naar behoren te kunnen vervullen kende zij een strikt militaire organisatiestructuur en was ze werkzaam op nationaal grondgebied dat daartoe verdeeld was in vier districten: Brussel, Gent, Luik en Bergen. Dit in tegenstelling tot de gemeentepolitie wiens territorium beperkt bleef tot één of eventueel meerdere aangrenzende gemeenten. Het werkgebied van de gerechtelijke politie bestond uit het arrondissement waartoe zij behoorde.

Binnen de rijkswacht golden strenge disciplinaire regels en heerste een autonome korpsgeest waardoor het belang van het korps op de eerste plaats werd gesteld. Het ‘elite-idee’ stond centraal en men verzette zich tegen fenomenen als corruptie en politisering.<sup>32</sup> Zo valt op te merken dat in geval van conflict tussen een hiërarchisch bevel, uitgaande van de rijkswacht, en een bevel uitgaande van een onderzoeksrechter de voorkeur werd gegeven het eerste bevel op te volgen aangezien dit hun carrière bepaalde.<sup>33</sup>

De tussenkomst van de rijkswacht kon op drie manieren gebeuren. Zij kon enerzijds gevorderd worden door de minister van Binnenlandse Zaken en anderzijds door een

---

<sup>29</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Van Parys en Laurent, *Parl.St. Kamer* 1989-90, nr. 59/8, 192.

<sup>30</sup> C. FIJNAUT, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgisch politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 26.

<sup>31</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 25.

<sup>32</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 25.

<sup>33</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Van Parys en Laurent, *Parl.St. Kamer* 1989-90, nr. 59/8, 194.

verantwoordelijke instantie. Daarenboven kon zij eveneens op eigen initiatief optreden wanneer misdaden de openbare rust, personen of eigendommen in gevaar brachten. Bovendien werd er nauwelijks controle uitgeoefend op de werking van de rijkswacht. Het enige controlemiddel waren de rapporten die regelmatig werden opgesteld door de inspecteur-generaal van de rijkswacht en werden doorgezonden aan de ministers. Deze gebrekkige controle en het recht om op eigen initiatief in te grijpen leidden tot een grote bewegingsvrijheid binnen de militaire politiedienst.

Van groot belang was de oprichting van de bijzondere opsporings- en inlichtingenbrigades binnen elk rijkswachtdistrict in de jaren 60, de zogenaamde BOB's. Deze waren in feite een ietwat late reactie op de oprichting van de gerechtelijke politie en moesten zich bezig houden met het inwinnen van aanvullende inlichtingen. Deze informatie was nodig voor de optimale loop van de gerechtelijke onderzoeken en had tevens tot doel dat een krachtiger toezicht op de vreemdelingen, de verdachten en de subversieve middens kon worden uitgeoefend.<sup>34</sup> Tezelfdertijd werd ook het Centraal Bureau voor Opsporingen, afgekort het CBO, opgericht. Deze dienst was niet bevoegd om onderzoeken te leiden, noch om andere politiediensten bevelen te geven, maar werd ter beschikking gesteld van de brigades, inzonderheid van de diverse BOB-eenheden. Ingevolge artikel 48 van de wet op de rijkswacht diende deze dienst te voorzien in de nodige coördinatie, steun en controle tijdens de uitvoering van opdrachten in het kader van de gerechtelijke onderzoeken.

### 2.3. De gemeentepolitie

Op basis van de gemeentewet kon elke gemeente zijn eigen politie organiseren in een zogenaamd 'politiekorps'. Aan het hoofd daarvan stond een korpschef die belast werd met de leiding, de organisatie en de verdeling van de taken. Dit dagelijks beheer gebeurde volgens de richtlijnen van de burgemeester die het algemeen politiebeleid bepaalde.<sup>35</sup>

De taken van de gemeentepolitie bestonden onder meer in de algemene bewaking, de preventie en gerechtelijke opdrachten. Vooral bij de algemene bewaking speelde de gemeentepolitie een grote rol. Door zijn rechtstreeks contact met de bevolking was het net de wijkagent die de criminogene milieus meestal als eerste ontdekte. Heel wat zaken werden immers opgelost aan de hand van minieme details, zoals bijvoorbeeld het opmerken van een

---

<sup>34</sup> L. VAN OUIRIVE en Y. CARTUYVELS, *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Kritak, 1992, 163; C. FIJNAUT, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgisch politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 44.

<sup>35</sup> J.J.F. ENGELLEN, "De gemeentepolitie en de reorganisatie van het politiebestedel in België" in C. FIJNAUT, *De reguliere politiediensten in België en Nederland*, Arnhem, Gouda Quint, 1992, (3) 9.

verdacht voertuig. De wijkagent kon aldus beschouwd worden als een zeer belangrijke schakel in de bestrijding van criminaliteit.

De gerechtelijke afdelingen van de gemeentepolitie, ook wel gerechtelijke brigades genoemd, hielden zich bezig met het opsporen en het vatten van daders van zowel misdaden, wanbedrijven als overtredingen. Voorts was het hun taak hen ter beschikking te stellen van de bevoegde overheid. Zij stonden daarbij onder het gezag van het Openbaar Ministerie. Bij de uitoefening van deze gerechtelijke bevoegdheden stonden zij onder het gezag van het openbaar ministerie. Daar zij tot de gemeentepolitie behoorden vielen ze tevens onder het gezag van de burgemeester voor wat hun administratieve opdrachten betrof. Dit dubbele gezag zorgde voor het zo noodzakelijke, democratische evenwicht waarbij een te grote machtsconcentratie terecht vermeden werd.<sup>36</sup>

#### 2.4. Naar een concurrentieel politiebestedel

De aanzet voor deze drieledige politiestructuur werd gegeven in 1919 toen de oprichting van een afzonderlijke gerechtelijke politie komaf maakte met de dualistische ‘Franse’ basisstructuur. Aan deze nieuwe organisatie van het politiebestedel kwam slechts een einde in 1998 naar aanleiding van de zaak-Dutroux. Wel hebben voortdurend punctuele en reactieve aanpassingen plaatsgevonden, maar nooit werd het geheel fundamenteel herdacht op basis van een coherent en globaal beleidsplan.<sup>37</sup> Resultaat hiervan was dat er aan de drie politiediensten afzonderlijk werd gesleuteld waardoor er vaak een nog grotere structurele achterstand werd opgelopen en van enige coördinatie geen sprake was. De genomen maatregelen waren al te vaak niet meer dan lapmiddelen met een tijdelijk effect.<sup>38</sup>

De sociale onrust die ons land begin jaren 60 heeft gekend, heeft ook zijn invloed gehad op het politieel apparaat. Het wetsontwerp voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, de zogenaamde ‘Eenheidswet’ die door de regering Eyskens III werd voorgelegd aan het parlement zorgde voor heel wat opschudding. Spontane werkonderbrekingen en massale stakingen volgden elkaar op.<sup>39</sup> Deze ontlusten, waarbij de openbare ordehandhaving steeds meer aan bod kwam, hebben geleid tot de verdere ontplooiing van de rijkswacht. Zowel de manschappen als de materiële infrastructuur werden

---

<sup>36</sup> C. FIJNAUT, W. BRUGGEMAN, F. DENIS, C. NUYTS en F. REYNIERS, *De politiediensten in België. Vier commentaren op het rapport van Team Consult*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1989, 60.

<sup>37</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>38</sup> J.J.F. ENGELEN, “De gemeentepolitie en de reorganisatie van het politiebestedel in België” in C. FIJNAUT, *De reguliere politiediensten in België en Nederland*, Arnhem, Gouda Quint, 1992, (3) 5.

<sup>39</sup> P. PONSAERS en M. COOLS, *Politiële en gerechtelijke organisatie*, 2008-2009, 2/16.

uitgebreid en de interne organisatie van het korps werd herzien.<sup>40</sup> Ook de bijzondere wegpolitie en de bewakings- en opsporingsbrigades werden versterkt waardoor de uitbouw van de rijkswacht tot een sterke en gespecialiseerde politiedienst mogelijk werd. Als gevolg van de opeenvolgende stijgende begrotingen werd de mogelijkheid geboden de passende materiële, technische en logistieke infrastructuur op te bouwen die nodig was voor de beoogde versterking. Bovendien werd de rijkswacht destijds bijna in elke zaak betrokken. Dit verzelfstandigingsproces uitte zich onder meer ook in de enorme bevoegdheidsdelegatie aan de korpschef en de detachementen van de rijkswacht die binnen andere politiediensten werden ingericht. De korpschef kreeg in 1963 immers het recht ‘zijn’ rijkswacht voortdurend naar zijn inzicht te organiseren en reorganiseren. Kortom: *‘De rijkswacht is en blijft de grote ordehandhaver.’*<sup>41</sup>

In schril contrast met deze ontplooiing van de rijkswacht, stond het gebrek aan ontwikkeling binnen de gemeentepolitie. Deze laatste kon in diezelfde periode immers niet genieten van de gunsten van de politici. Meermaals werd er gepleit om de werving, de selectie, de opleiding en de tucht grondig te herzien. Hoewel er een aantal wetsontwerpen werden ingediend, werd er geen uitvoering aan gegeven.<sup>42</sup> Toen destijds de wet op de samenvoeging van de gemeenten en de wijziging van hun grenzen werd gestemd, werd er in diezelfde wet, betreurenswaardig genoeg, geen aandacht gegeven aan de organisatie van de gemeentepolitie. De leidende politieke kringen hebben van deze fusie geen gebruik gemaakt om de problemen van de gemeentepolitie aan te pakken en het verstoorde evenwicht tussen de politiekorpsen te herstellen door een ernstige sanering van de lokale politie en allerlei organisatiemodellen uit te werken. Rede hiervoor is onder meer het feit dat men in die periode volop bezig was met de staatshervorming, de gewesthervorming en de communautarisering waardoor men niet wou raken aan de gemeentelijke autonomie.<sup>43</sup>

Ook de gerechtelijke politie kende niet dezelfde vooruitgang dan de rijkswacht al moet men toegeven dat er ook voor haar een aantal initiatieven genomen en uitgevoerd werden, weliswaar met een mindere impact dan de hervormingen die binnen de rijkswacht plaatsvonden. De gerechtelijke politie, die lange tijd onderbevolkt was, kreeg er enkele

---

<sup>40</sup> C. FIJNAUT, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgisch politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 49; Wet van 8 april 1969 tot wijziging van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht, BS 23 april 1969.

<sup>41</sup> P. PONSAERS en M. COOLS, *Politiële en gerechtelijke organisatie*, 2008-2009, 15/16.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 12/16.

<sup>43</sup> C. FIJNAUT, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgisch politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 59.

ambtenaren bij zodat zij zich meer kon specialiseren.<sup>44</sup> Van deze kwantitatieve uitbreiding was sprake bij de drie politiediensten, doch elk in andere mate. Wat het kwalitatieve luik betrof, werd er in het hele politiestelsel getracht te komen tot een meer efficiënte dienstverlening. Om dit te verwezenlijken moest men beroep kunnen doen op goed personeel. Een herziening van de rekrutering van de politiemensen zou daaraan kunnen tegemoet komen. Dit werd reeds voorgesteld in de jaren 60 voor wat de gemeentepolitie betrof, maar bleef ook deze keer weer zonder gevolg. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er voornamelijk op de werkvloer van de gemeentepolitie behoorlijk wat kritiek werd geuit op de ‘schrijnende toestanden’ binnen hun dienst.<sup>45</sup>

Het probleem werd echter wél erkend. Dit kan afgeleid worden uit het feit dat er sinds 1972 geen enkele regeringsverklaring meer terug te vinden is die het politieprobleem niet in kaart bracht. In deze opeenvolgende verklaringen werden initiatieven omtrent taakverdeling, coördinatie en samenwerking uitgewerkt, maar zij bleven telkens zonder enig gevolg. Zo vermeldde de regeringsverklaring van 30 april 1974 een diepgaand onderzoek in te stellen naar de werking van de zowel de politie- als de opsporingsdiensten. Enkele jaren later maakte het regeerakkoord van 1979 opnieuw gewag van de oprichting van een ministeriële commissie voor de politieproblemen. Deze zou belast worden om een principiële herverdeling van de taken onder de verschillende politieorganen voor te stellen. Beide veelbelovende onderzoeken zijn een stille dood gestorven.<sup>46</sup> Al kwam er van deze initiatieven niets in huis, belangrijk was wel dat binnen de politieke kringen het besef doorbrak dat het politievraagstuk niet door de politie zelf, maar langs politieke weg zou moeten worden opgelost. Voor het eerst sinds jaren was er sprake van een duidelijke politieke erkenning van het politievraagstuk. Oorzaak voor dit nalatig handelen door de opeenvolgende regeringen was vooreerst te wijten aan het feit dat de sociaal-economische en communautaire problemen destijds bovenaan de politieke agenda stonden, waardoor het meeste werk uitging naar de aanpak van deze thema’s. Bovendien volstond het te sleutelen aan de specifieke problemen van de onderscheiden politiediensten, opdat men de schade zou kunnen beperken. Ook het feit dat de rijkswacht, de machtigste politiedienst, niet erg medewerkingsgezind was en het gebrek aan voorafgaandelijk studiewerk hebben er mede voor gezorgd dat voornemens en initiatieven tot niets hebben geleid.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, 58.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 50

<sup>46</sup> *Ibid.*, 58-59.

<sup>47</sup> P. PONSAERS en M. COOLS, *Politiële en gerechtelijke organisatie*, 2008-2009, 13/16.

Begin jaren 80 ontwikkelde de socialistische partij een aantal ideeën omtrent de reorganisatie van het politiebestedel, maar wanneer in 1985 de bom barste met het Heizeldrama was haar huiswerk nog niet voltooid.<sup>48</sup> Onmiddellijk na het Heizeldrama werd een commissie in het leven geroepen die een onderzoek moest instellen naar de oorzaken en de omstandigheden van de ramp. Ze kreeg tevens de opdracht een aantal aanbevelingen ter voorkoming van zulks drama op tafel te leggen.<sup>49</sup> De resultaten van dit onderzoek leverden, door de grote tijdsdruk waaronder de commissie haar taken moest uitoefenen, niet veel op. Deze moesten immers noodgedwongen binnen de 30 dagen bekend gemaakt worden vermits een vakantieperiode aanbrak waarin debatten onmogelijk waren.<sup>50</sup> Het verslag toonde enkel aan wat men eigenlijk al veel langer wist: er was een compleet gebrek aan coördinatie en samenwerking tussen de politiediensten. Ondertussen had de regering tevens een privé-firma, Team Consult, belast met een algemeen onderzoek naar 'de huidige organisatie van de verschillende korpsen en 'met het formuleren van concrete voorstellen om de doeltreffendheid van deze korpsen te verbeteren.'<sup>51</sup> Ook de bevindingen van dit onderzoek hadden weinig impact op de beleidsverantwoordelijken aangezien de algemene conclusie, namelijk de integratie van de politiediensten in één rijkspolitieapparaat, nergens op gebaseerd was.<sup>52</sup> Er was pas echt sprake van een wijzigende beleidsaanpak naar aanleiding van de publicatie van het verslag van de Bende-commissie waarvan de details hieronder worden besproken.

Er kan gesteld worden dat er door toedoen van enerzijds de ongelijke behandeling op gebied van personeelspolitiek en investeringen en anderzijds door de complete politieke onwil om wetsvoorstellen tot uitvoering te brengen, een ongezonde concurrentie ontstond tussen de verschillende politiediensten. Het was de rijkswacht die in deze 'concurrentieoorlog' aan het langste eind leek te trekken. Dit onevenwicht was ook de burger niet ontgaan. Die maakte zich zorgen dat de rijkswacht een bedreiging zou gaan vormen voor de andere politiediensten en er werd zelfs hier en daar gevreesd dat de Belgische democratische staat gevaar liep.

---

<sup>48</sup> C. FIJNAUT, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgisch politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 65.

<sup>49</sup> Parlementair onderzoek naar de oorzaken, de omstandigheden en de lessen die moeten worden getrokken uit de tragische gebeurtenissen die zich op woensdag 29 mei 1985 tijdens de voetbalwedstrijd Liverpool-Juventus Turijn hebben voorgedaan. Verslag namens de commissie van onderzoek uitgebracht door de heren A. Claes en Suykerbuyk, *Parl.St.* Kamer 1984-1985, nr. 1232/2.

<sup>50</sup> C. FIJNAUT en T. PETERS, "Het drama op de Heizel. Een nabeschuiving over het parlementair onderzoek.", *Panopticon* 1986, (208) 210.

<sup>51</sup> TEAM CONSULT, *De politiediensten in België*, Brussel, Binnenlandse Zaken, 1987.

<sup>52</sup> C. FIJNAUT, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 66.

### 3. De parlementaire onderzoekscommissies

#### 3.1. De Bende-commissie

Het blinde geweld van de zogenaamde bende Van Nijvel trok tussen 1982 en 1985 een bloedig spoor door België waarbij ondermeer warenhuizen van Colruyt en Delhaize door moordende overvallen werden geteisterd. In totaal maakte de Bende 28 slachtoffers en vielen er meer dan 40 gewonden. De vaststelling dat het gerechtelijk onderzoek naar deze zwaarwichtige feiten zich na enkele jaren nog steeds op een dood spoor bevond, riep logischerwijze ernstige vragen op. Gezien het parlement, door het principe van de scheiding der machten, niet bevoegd was in de plaats te treden van de rechterlijke macht, heeft men beroep gedaan op artikel 56 van de Grondwet. Dit artikel liet het Parlement toe vast te stellen welke lessen uit het onderzoek naar de bende Van Nijvel moesten getrokken worden, wat betreft 's lands crimineel beleid, alsmede welke maatregelen er moesten genomen worden met betrekking tot een betere werking van het strafrechtelijk apparaat. Op 24 maart 1988 nam de kamercommissie van Justitie een wetsvoorstel aan dat door de Vlaamse socialist Luc Van den Bossche werd ingediend, genaamd 'Voorstel tot instelling van een onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar het bestaan van een of meerdere groeperingen die er op gericht zijn onze democratische instellingen te ontwrichten of de werking ervan te destabiliseren, de betrokkenheid van deze groeperingen bij recente zware misdaden, ondermeer bij deze toegeschreven aan de bende van Nijvel en de wijze waarop de onderzoeken naar deze misdaden worden gevoerd.'<sup>53</sup> De heer Van den Bossche was daarbij van mening dat de inrichting van deze onderzoekscommissie noodzakelijk was om onze Belgische democratie te waarborgen. Hij stelde zich immers de vraag of dit falen te wijten was aan structurele oorzaken, onbekwaamheden of nalatigheden, dan wel aan het dwarsbomen van de onderzoeken door bepaalde instellingen of leden van deze instellingen.<sup>54</sup> Deze vraagstelling was op zich zeer eigenaardig aangezien reeds voordien meermaals een aantal structurele problemen waren gesignaleerd.<sup>55</sup> Het voorstel werd later door de Kamer geamendeerd met een nieuwe benaming voor de onderzoekscommissie, namelijk: 'Onderzoekscommissie belast

---

<sup>53</sup> Voorstel tot instelling van een onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar het bestaan van een of meerdere groeperingen die er op gericht zijn onze democratische instellingen te ontwrichten of de werking ervan te destabiliseren, de betrokkenheid van deze groeperingen bij recente zware misdaden, ondermeer bij deze toegeschreven aan de zogenaamde Bende van Nijvel en de wijze waarop de onderzoeken naar deze misdaden worden gevoerd. *Parl.St.* Kamer 1987-1988, nr. 59/6.

<sup>54</sup> *Ibid.*, 2.

<sup>55</sup> C. FIJNAUT, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen 1995, 69.

met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt.’<sup>56</sup> Exact twee maand later, op 24 mei 1998, kon de eerste Bende-commissie haar activiteiten aanvatten.

Zoals de titel van het wetsvoorstel reeds liet vermoeden, werd de onderzoekscommissie ermee belast te onderzoeken of er bij de bende van Nijvel personen betrokken waren die deel uitmaakten van groeperingen die als doel hadden onze democratische instellingen te destabiliseren. Daarnaast werd hen ook de opdracht toebedeeld na te gaan of er eventueel bindingen bestonden tussen deze personen en leden van openbare instellingen. Vertrekkende vanuit het beginsel dat een parlementaire onderzoekscommissie wordt opgericht om het ‘onderzoek van het onderzoek’ te voeren, diende de commissie vanzelfsprekend ook te analyseren hoe politie en justitie te werk waren gegaan in het onderzoek naar de bende van Nijvel. Hiermee hoopte men de gebreken vast te stellen die de oorzaak vormden van dit vastgelopen onderzoek.<sup>57</sup> De onderzoekscommissie had daarentegen niet tot opdracht de daders van de misdaden, toegeschreven aan de bende van Nijvel te ontmaskeren. Al moest er natuurlijk onvermijdelijk over deze misdaden zelf worden gesproken, wilde de commissie haar eigenlijke opdracht ten volle kunnen uitvoeren.<sup>58</sup>

### **3.1.1. Bevindingen en voorstellen**

Bij het lezen van het verslag valt op te merken dat de commissie niet gearzeld heeft de wetgever en de politieke bewindslieden terecht te wijzen. Bij de instanties die belast waren met de bestrijding van de criminaliteit kwam op verschillende vlakken een gebrekkige werking aan het licht. Vooreerst heerste er een groot wantrouwen tussen de onderzoekers onderling enerzijds en tussen de onderzoekers en de magistraten anderzijds. In die mate zelfs dat sommige magistraten anderen er van verdachten bepaalde zaken te willen toedekken. Aan het begin van haar onderzoek stelde de commissie eveneens vast dat sommigen van deze

---

<sup>56</sup> Voorstel tot instelling van een onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar het bestaan van een of meerdere groeperingen die er op gericht zijn onze democratische instellingen te ontwrichten of de werking ervan te destabiliseren, de betrokkenheid van deze groeperingen bij recente zware misdaden, ondermeer bij deze toegeschreven aan de zogenaamde Bende van Nijvel en de wijze waarop de onderzoeken naar deze misdaden worden gevoerd, *Parl.St.* Kamer 1987-88, nr. 59/6.

<sup>57</sup> *Ibid.*, 2.

<sup>58</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Van Parys en Laurent, *Parl.St.* Kamer 1987-1988, nr. 59/8, 7.



magistraten of onderzoekers hun toevlucht zochten in een wel bijzonder strikte interpretatie van de scheiding der machten waardoor zij geen verantwoording verschuldigd waren.<sup>59</sup>

Een andere lacune is te vinden in de korpsgeest die heerste binnen de politiediensten en waardoor sprake was van een korpsgebonden, of soms zelfs individuele, onwil tot samenwerking met andere politiediensten. Deze korpsgeest gaf aanleiding tot een verzelfstandiging van de politiediensten ten aanzien van de maatschappij. De drang om voor zijn eigen korps de ‘overwinning’ in de wacht te slepen, leidde er toe dat het eigen belang vaak boven het algemeen belang werd gesteld. Als gevolg van deze houding werd bepaalde, relevante informatie verborgen gehouden of slechts laattijdig meegedeeld waardoor de coördinatie grondig spaak liep. Eveneens werd er door geheimhouding van bepaalde informatie, parallelle opsporingen gestart wat op zijn beurt leidde tot informatieverwarring. Deze rivaliteit was bij momenten zo intens dat men kon spreken van een ware ‘politieoorlog’. In plaats van samen naar een oplossing te zoeken werd soms meer energie besteed aan het mekaar bekampen.<sup>60</sup> Deze rivaliteit deed zich ook voor binnen de korpsen zelf waar grote onenigheid en wantrouwen konden worden vastgesteld. Ook hier hebben individuele belangen de samenwerking meermaals verhinderd. Bovendien stelde de commissie vast dat zowel de gerechtelijke politie, de rijkswacht als de gemeentepolitie gerechtelijke opdrachten vervulden.<sup>61</sup> Het feit dat verschillende korpsen identieke bevoegdheden hadden op hetzelfde territorium leidde op zijn beurt eveneens tot een onvermijdelijke concurrentiesfeer.<sup>62</sup> Om deze wanverhoudingen tussen de verschillende politiekorpsen in te tomen pleitte de Bende-commissie ervoor de drie politiediensten in een eerste stadium te behouden, maar ze territoriaal op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen te groeperen. Op langere termijn zouden de opsporingsbrigades van de rijkswacht integreren in de gerechtelijke politie en de gemeentelijke opsporingsbrigades, zodat er slechts één politiedienst voor gerechtelijke opdrachten zou bestaan. Daarnaast zou aan de gemeentepolitie de preventie van normovertredingen worden toebedeeld die daarbij diende op te treden als een eerstelijns politie die in nauw contact stond met de bevolking. Uiteraard diende dit gekoppeld te worden aan

---

<sup>59</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Van Parys en Laurent, *Parl.St.* Kamer 1987-1988, nr. 59/8, 171.

<sup>60</sup> *Ibid.*, 172.

<sup>61</sup> *Ibid.*, 189.

<sup>62</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 28.

een duidelijke taakomschrijving van de gemeentepolitie.<sup>63</sup> De nationale politiediensten daarentegen mochten geen ‘superpolitie’ zijn, maar zouden in hoofdzaak een ondersteunende functie moeten vervullen op vraag van de lokale politiediensten of van de coördinerende magistraat.<sup>64</sup>

Naast dit gebrek aan coöperatie tussen de verschillende politiediensten heeft de commissie ook vastgesteld dat het gerecht en de politie niet voorzien waren van de nodige middelen om weerwerk te kunnen bieden aan georganiseerde misdaden zoals deze gepleegd door de bende van Nijvel.<sup>65</sup> Wat de politie betrof, was de technologische communicatie tussen de verschillende politiediensten archaïsch geregeld en bleek er een groot gemis aan goede bewapening en voertuigen. Op het niveau van de magistratuur werd er gewezen op de zeer beperkte middelen waarover de onderzoeksrechters beschikten. Met de hulp van één griffier en zonder enige logistieke steun werd van de onderzoeksrechter verwacht de leiding te nemen in zeer ingewikkelde en omvangrijke dossiers zoals dat van de bende van Nijvel. Bovendien werden in sommige arrondissementen, door de gebrekkige communicatie, de onderzoeksrechters overbelast. Zo werden de gehegroepeerde dossiers van de bende naar het arrondissement Nijvel verzonden, terwijl dit arrondissement, gelet op zijn geringe personeelsbezetting, niet in staat was dit te behandelen. Strategisch was het fout de dossiers aldaar te centraliseren in plaats van bijvoorbeeld in Brussel waar men materieel gezien over meer mogelijkheden beschikte.<sup>66</sup> Ook het ontbreken aan enige wettelijke regeling omtrent het gebruik van bepaalde opsporingstechnieken, zoals infiltratie, leidde tot een onoordeelkundig gebruik van deze technieken. Zo ontstond er een bijzonder persoonlijke relatie tussen een politiemann en zijn informant die enerzijds wel een deel informatie opleverde, maar die anderzijds het onderzoek kon doen vastlopen. De informant beschikte namelijk over de mogelijkheid om, in ruil voor anonimiteit, een aantal zaken mede te delen die het onderzoek verder op weg hielpen. Naderhand bleek dat bij het inbrengen van deze gegevens in het gerechtelijk dossier deze anonimiteitwaarborg veel meer nadelen dan voordelen opleverde. Verificatie van de verstrekte gegevens was niet langer mogelijk en op zichzelf vormde deze informatie onvoldoende bewijs. Volgens de commissie was het dus hoog tijd om de

---

<sup>63</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Van Parys en Laurent, *Parl.St.* Kamer 1987-1988, nr. 59/8, 364.

<sup>64</sup> C. FIJNAUT, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 73.

<sup>65</sup> P. DELTOUR, “Het ongemak van een tegenmacht”, *Vl. Jurist* 1998, (6) 7.

<sup>66</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Van Parys en Laurent, *Parl.St.* Kamer 1987-1988, nr. 59/8, 172, 175.

infrastructuur van de opsporing drastisch te verbeteren en om een wettelijke regeling uit te werken voor de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden.<sup>67</sup> Bovendien achtte de commissie het nodig dat deze informanten – tipgevers van de politie – in een register werden opgenomen om controle op hun betrouwbaarheid mogelijk te maken.

Tevens was het falen van de gerechtelijke onderzoeken volgens de Bende-commissie onder meer te wijten aan de manier waarop de wetenschappelijke politie functioneerde. De methoden die werden gehanteerd en de wijze waarop de deskundigenonderzoeken verliepen, lieten veel te wensen over. Bij het afnemen van een getuigenverklaring werd immers te weinig aandacht besteed aan de vrijwaring van de plaats van de misdaad opdat mogelijke sporen niet zouden vernield worden. Meermaals is gebleken dat er slordig werd omgegaan met eventuele bewijsstukken die door gebrek aan voorzichtigheid verloren gingen. Verscheidene getuigen die voor de commissie zijn verschenen, pleitten in dit opzicht voor de oprichting van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek dat moest functioneren als databank ter bewaring van deze informatie.<sup>68</sup>

Ook bij het leiden van het onderzoek stelden zich een aantal problemen. Om de eenheid van het onderzoek te garanderen, zouden alle initiatieven moeten uitgaan van één persoon of van een collectief van personen waarbij alle resultaten die het onderzoek opleverde, opnieuw zouden gecentraliseerd worden bij diezelfde leiding. Hiervan was allerm minst sprake in het onderzoek naar de bende van Nijvel. Integendeel zelfs, sommige verdachten of getuigen werden herhaaldelijk door zowat alle bestaande politiediensten ondervraagd.<sup>69</sup> Volgens de commissie was het aangewezen het statuut van een zogenaamde ‘nationaal magistraat’ in het leven te roepen. Deze zou worden belast met de coördinatie van het onderzoek over het hele grondgebied. Daardoor zou de beperkte territoriale bevoegdheid tot één gerechtelijk arrondissement niet langer een hinderpaal kunnen vormen voor een efficiënt onderzoek, zoals voordien vaak het geval bleek te zijn.<sup>70</sup>

Tot slot merkte de commissie ook op dat aan de slachtoffers niet de nodige diensten werden verleend. De geldende strafprocedures van destijds dateerden immers van 1808 en hadden geen oog voor de rechten van de slachtoffers. Zij pleitte ervoor dat zowel de

---

<sup>67</sup> C. FIJNAUT, “Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (13) 16.

<sup>68</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Van Parys en Laurent, *Parl.St. Kamer 1987-1988*, nr. 59/8, 175.

<sup>69</sup> *Ibid.*, 174.

<sup>70</sup> *Ibid.*, 381; R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en D. DEWANDELEER, “Het federaal parket”, *Panopticon* 1999, (56) 57.

slachtoffers als hun familieleden regelmatig op de hoogte zouden worden gehouden van de vorderingen in een onderzoek. Zij moesten het recht hebben om de onderzoeksrechter te vragen specifieke onderzoeken uit te voeren.<sup>71</sup>

Samengevat kon de commissie stellen dat het falen van onze instanties voornamelijk te wijten was aan een gebrek aan communicatie, coördinatie en samenhang zowel binnen politie als justitie. Dit werd volgens de commissie in grote mate veroorzaakt door de structuur van de korpsen en de strakke indeling van ons land in arrondissementen. Vooral een onderzoeksdaad kon worden uitgevoerd diende zij zowel hiërarchisch als territoriaal een aantal barrières te overwinnen. Daardoor is bijvoorbeeld gebleken dat in het ene arrondissement gegevens beschikbaar waren die pas na jaren bekend raakten in een ander arrondissement, met veel vertraging als gevolg.<sup>72</sup> Het was duidelijk dat onze instanties, zoals ze toen georganiseerd waren, niet in staat waren het hoofd te bieden aan deze bijzonder zware vormen van criminaliteit.<sup>73</sup>

### **3.1.2. Vertaling: De Pinksterplannen I en II**

Het was voor iedereen, en in het bijzonder voor de regering, duidelijk dat het werk van de parlementaire onderzoekscommissie naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en terrorisme georganiseerd werd, niet zonder enig gevolg kon blijven. De onrustwekkende gebreken die aan het licht werden gebracht, moesten dringend van een oplossing voorzien worden. De toenmalige regering Martens VIII deed wat van hen verwacht werd en bracht het zogeheten Pinksterplan uit waarin letterlijk vermeld werd dat ‘*De regering in haar plichten zou tekort schieten, indien zij niet tot daden zou overgaan.*’<sup>74</sup> Dit omvangrijke beleidsplan inzake ordehandhaving, veiligheid en beteugeling van misdrijven werd in een regeringsmededeling van 5 juni 1990 aangekondigd. Het plan steunde op een aantal belangrijke pijlers zoals het bevorderen van de doeltreffendheid van het bestaande systeem enerzijds en het vergroten van de controleerbaarheid en verantwoordelijkheid anderzijds. Om deze uitgangspunten te verwezenlijken werd er tevens melding gemaakt van de te nemen maatregelen. Sommige van hen droegen overduidelijk bij tot één van bovenvermelde pijlers, anderen kon men perfect onder beide doelstellingen onderbrengen. Opmerkelijk was wel dat

---

<sup>71</sup> F. VERHOEST, “Politiek verspilde veel tijd na de eerste Bende-commissie. Pijnpunten van Justitie en Politie waren in 1990 al bekend”, *De Standaard*, 14 april 1995.

<sup>72</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Van Parys en Laurent, *Parl.St.* Kamer 1987-1988, nr. 59/8, 174.

<sup>73</sup> *Ibid.*, 170.

<sup>74</sup> C. FIJNAUT en K. LAUWAERT, *Het Belgisch politiewezen, wetgeving, beleid, literatuur*, Antwerpen, Kluwer, 1995, 195-209.

de voorstellen van de regering veel verder gingen dan die van de commissie. Meer zelfs, op bepaalde punten werd er duidelijk afgeweken van de aanbevelingen van de Bende-commissie. Zo was de demilitarisering, één van de zwaartepunten van het Pinksterplan, de verdienste van de regering. Een ander zwaartepunt was ongetwijfeld ook de modernisering van de politie. Enkele van deze maatregelen zullen hieronder worden besproken, doch niet allemaal aangezien een uitvoerige lijst in het kader van deze thesis geen meerwaarde toebrengt. Het zijn enkel deze maatregelen die bijdragen tot een beter begrip van het politie- en justitiebeleid na de zaak-Dutroux die hieronder worden uiteengezet.

### **3.1.2.1. Het politieel luik**

Wat politie betreft, werd er vooreerst geopteerd voor het behoud van de driedelige politiestructuur. Nochtans was er, in het licht van de aanbevelingen van de onderzoekscommissie, voor een drastische hervorming veel te zeggen geweest.<sup>75</sup> Zoals reeds vroeger vermeld, stelde de commissie immers vast dat onder meer de onderlinge rivaliteit tussen de opsporingsbrigades van de rijkswacht en de gerechtelijke politie het onderzoek naar de bende van Nijvel duchtig parten hebben gespeeld. De meest voor de hand liggende oplossing had dan ook de integratie van de gerechtelijke politie in de rijkswacht geweest. Doch, doordat de minister van Justitie en het Openbaar Ministerie ten allen koste wouden blijven beschikken over een huiseigen politiedienst, was daar geen sprake van.<sup>76</sup> Meer nog, in het plan werd zelfs voorgesteld om de gerechtelijke politie, die was samengesteld uit een wat losse verzameling van brigades, om te vormen tot een centraal aangestuurd politiekorps, waarbij de leiding werd toegekend aan de minister van Justitie onder supervisie van de Procureurs-generaal. Deze piramidale herstructurering beantwoordde onder meer aan het principe van eenheid van leiding en gezag.<sup>77</sup>

Dat ook de verdeling van de zeggenschap over het politieapparaat onaangetast bleef, is daarmee niet gezegd. Het is immers perfect mogelijk om de verdeling van de verantwoordelijkheden te wijzigen, zonder de bestaande structuren aan te tasten.<sup>78</sup> Zo stelde het plan wel voor dat de rijkswacht niet langer werd beheerd door de minister van Landsverdediging, maar door de minister van Binnenlandse Zaken voor wat het bestuurlijk

---

<sup>75</sup> C. FIJNAUT, "Een nieuwe wetgeving: een nieuw bestel?" in C. FIJNAUT en F. HUTSEBAUT (eds.), *De nieuwe politiewetgeving in België*, Arnhem, Gouda Quint, 1993, (3) 5.

<sup>76</sup> C. FIJNAUT, "De hervorming van het Belgische politiewezen: Kort verhaal van een kleine, stille revolutie", *Kultuurleven* 1994, afl. 3, (68) 69.

<sup>77</sup> C. FIJNAUT, "De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement", *Delikt en Delinkwent* 1999, 411.

<sup>78</sup> C. FIJNAUT, "Een nieuwe wetgeving: een nieuw bestel?" in C. FIJNAUT en F. HUTSEBAUT (eds.), *De nieuwe politiewetgeving in België*, Arnhem, Gouda Quint, 1993, (3) 4.

gedeelte betreft en door de minister van Justitie voor het gerechtelijk deel.<sup>79</sup> Via een soepele en efficiënte formule zou de minister van Justitie kunnen ingrijpen voor alles wat betrekking had op de opdrachten van de gerechtelijke politie en andere bijzondere opdrachten die onder zijn gezag ressorteerden. Voortaan zou de rijkswacht zich hoofdzakelijk toespitsen zowel op haar opdrachten van bestuurlijke als van gerechtelijke politie, met ontheffing van haar militaire opdrachten.<sup>80</sup> Deze zogenaamde ‘demilitarisering’ sloot onder meer aan bij de beoogde controleerbaarheid en aanspreekbaarheid van de rijkswacht die op deze manier dichterbij de bevolking zou komen te staan en meer op lokaal vlak actief zou worden. Bovendien kwam deze overheveling van gezag tegemoet aan de verbetering van de samenwerking tussen de politiediensten; één van de belangrijkste bekommernissen van het Pinksterplan. Het werd immers mogelijk dat één en dezelfde minister (die van Binnenlandse Zaken) een coördinerende rol zou gaan spelen ten aanzien van de twee grootste politiediensten van het land: de rijkswacht en de gemeentelijke politie, hetgeen hun werking zeker ten goede zou komen. Aanleiding voor deze demilitarisering waren onder meer de groeiende invloed van de rijkswacht, de besparingen op defensie en de moeilijke periode van terreur die België kende tijdens de jaren 80. Men denkt daarbij aan het Heizel-drama en de aanslagen van de linkse terreurgroep CCC.

Wat de gemeentepolitie betrof, moest men enerzijds voorzien in een verhoogde financiële steun van de nationale overheid opdat een betere huisvesting, opleiding en uitrusting mogelijk werd, de zogenaamde modernisering van de gemeentepolitie. Anderzijds moest deze professionalisering ertoe bijdragen dat de gemeentepolitie zoveel mogelijk de ‘eerstelijns-politie’ van het land werd. Ze moest een politie worden die zich prioritair richt op de aanpak van lokale fenomenen, maar een beroep deed op de rijkswacht wanneer de uitvoering de territoriale schaal van de gemeentepolitie of haar functionele capaciteit te boven ging.<sup>81</sup> Via dit complementariteitsprincipe beoogde het Pinksterplan een evenwicht te bereiken tussen de hervorming van de rijkswacht en de vernieuwing van de gemeentepolitie. Maar wat dan met de gerechtelijke politie? Aangezien het Pinksterplan, zoals reeds hoger werd beschreven, geen plaats voorzag voor deze reorganisatie, werd deze complementariteit geheel verstoord doordat deze dienst eveneens bevoegd was voor de uitvoering van internationale politietaken, zij het dan alleen op gerechtelijk vlak. Het voorstel om bovendien

---

<sup>79</sup> C. FIJNAUT, “De hervorming van het Belgische politiewezen. Kort verhaal van een kleine, stille revolutie”, *Kultuurleven* 1994, afl. 3, 68.

<sup>80</sup> W. BRUGGEMAN, “De rijkswacht en de reorganisatie van het politiebestel in België” in C. FIJNAUT, *Reguliere politiediensten in België en Nederland*, Arnhem, Gouda Quint, 1992, (45) 46.

<sup>81</sup> C. FIJNAUT, “De hervorming van het Belgisch politiewezen. Kort verhaal van een kleine, stille revolutie”, *Kultuurleven* 1994, afl. 3, 69.

een wet op te stellen waarin enerzijds de zeggenschap van de bestuurlijke en gerechtelijke overheden over de onderscheiden politiediensten uniform zou worden geregeld en waarin anderzijds de algemene bevoegdheden van alle politieambtenaren eenvormig zouden worden vastgelegd, sloot perfect aan bij de beoogde demilitarisering van de rijkswacht en de modernisering van de gemeentepolitie. Dergelijke wet zou immers een juridisch kader schetsen dat de coördinatie van het optreden van de politiediensten op centraal en lokaal niveau verzekerde.<sup>82</sup>

Vervolgens werd er in het Pinksterplan ook melding gemaakt van de nood aan een gecoördineerd politiebeleid zoals was vastgesteld door de Bende-commissie. In het kader van zulks gecoördineerd beleid wenste de regering tevens een systematisch overleg tot stand te brengen tussen de bestuurlijke overheden (de burgemeester), het openbaar ministerie (de procureurs des koning), de korpschef van de gemeentepolitie, de rijkswachtcommandant van de brigade of het district en de commissaris van de gerechtelijke politie bij de parketten; het zogenaamde ‘vijfhoeksoverleg’.<sup>83</sup> Dit overleg moest een orgaan vormen van dialoog, afstemming en coördinatie van het gevoerde gerechtelijke en bestuurlijke beleid.<sup>84</sup> Het zou de mogelijkheid bieden afspraken te maken over het politiebeleid en de uitvoering ervan op lokaal vlak. Tevens zou ook de oprichting van een centraal instituut, dat aan de drie politiediensten een aantal operationele ondersteunende diensten verleende, bijdragen tot dit beleid. Dit orgaan zou immers instaan voor de verzameling van alle informatie over verdachten en criminele organisaties in één databank die voor de drie politiediensten toegankelijk werd. De verwezenlijking hiervan zou de mogelijkheden om de politiediensten meer gecoördineerd te doen functioneren, aanzienlijk verhogen.<sup>85</sup>

Tot slot stelde de regering in het Pinksterplan voor om een zeker controlesysteem op te richten dat de doelmatigheid en de coördinatie van de politie- en inlichtingendiensten zou waarborgen. Het toezicht zou van toepassing zijn op alle diensten die met een administratieve of gerechtelijke opdracht belast waren, meer bepaald ging het hier over de gemeentepolitie, de rijkswacht en de gespecialiseerde diensten zoals de zeevaartpolitie en de spoorwegpolitie.

---

<sup>82</sup> C. FIJNAUT, “Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire pers, 1999, (13) 17.

<sup>83</sup> C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, “De hervorming van het openbaar ministerie. Een rechtsvergelijkende commentaar op de totstandkoming, inhoud en draagwijdte van het Octopus-akkoord” in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (eds.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (271) 274.

<sup>84</sup> P. PONSAERS en M. COOLS, *Politiële en gerechtelijke organisatie, 2008-2009*, 6/14.

<sup>85</sup> C. FIJNAUT, “Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (13) 17.

Anderzijds gold het toezicht ook voor de diensten gespecialiseerd in de inzameling en de verwerking van gegevens over personen, groepen en gebeurtenissen, zoals de veiligheid van de staat. De vestiging van deze controlediensten zou gepaard gaan met de instelling van een speciale parlementaire politiecommissie die op zijn beurt de nog op te richten controleorganen zou controleren. De commissie zou daarvoor beschikken over het recht de verslagen van de controleorganen in ontvangst te nemen en, op grond daarvan, initiatieven te nemen ten aanzien van het parlement en de bevoegde ministers.<sup>86</sup> Tevens zou er voor de inlichtingendiensten zelf een wet dienen te worden uitgewerkt waarin haar opdrachten op een duidelijke manier werden beschreven.

### ***3.1.2.2. Het justitieel luik***

Het justitiële luik van het Pinksterplan bevatte een aantal maatregelen die moesten bijdragen tot de vorming van een ‘hoogstaande Justitie’. Volgens de regering was dit een Justitie die haar legitimiteit putte uit haar onpartijdigheid, haar nut en haar doeltreffendheid.<sup>87</sup> Opdat er sprake zou kunnen zijn van een doeltreffende werking, diende Justitie vooreerst aangepast te zijn aan de veranderingen van de maatschappij. De informatisering van het gerecht diende hieraan tegemoet te komen. Tevens deed de regering in het kader van deze doelstelling een aantal hervormende wetsvoorstellen. Zo nam zij de verbinding op zich een wetsvoorstel voor te leggen met een principieel en algemeen verbod privé-gesprekken af te luisteren. Wel zou er een uitzondering op dit verbod voorzien worden waardoor, in het kader van de bestrijding van zware criminaliteit, van dit verbod zou kunnen afgeweken worden via een gerechtelijke procedure.

Verder voorzag dit luik ook in de vestiging van twee nieuwe instituten. Vanuit de wens geen enkel bewijs verloren te laten gaan, werd het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, dat als centrale autoriteit voor de wetenschappelijke politie zou functioneren, in het leven geroepen. Dit creëerde de mogelijkheid voor deze politie om de eerste vaststellingen en analyses te doen op de plaats van het misdrijf, wat op termijn eveneens moest leiden tot een vlottere rechtspraak.<sup>88</sup> Een ander nieuw op te richten orgaan was de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid dat daarmee de eis van de uitvoerende macht om een strafrechtelijk beleid te voeren, beantwoordde. De politieke verantwoordelijkheid voor dit beleid zou worden

---

<sup>86</sup> C. FIJNAUT en K. LAUWAERT, *Het Belgisch politiewezen: wetgeving, beleid, literatuur*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 201.

<sup>87</sup> *Ibid.*, 202.

<sup>88</sup> *Ibid.*, 200.



toegekend aan de minister van Justitie waardoor hij zowel het recht als de plicht had de prioriteiten van dit nationaal beleid te bepalen.<sup>89</sup>

Tot slot werd het statuut van magistraat in het plan grondig gewijzigd door een herstructurering van de loopbaan, de hervorming van het tuchtstatuut en het aanduiden van de verantwoordelijkheden die de magistraat had bij het uitoefenen van zijn functie.

Wanneer men deze justitiële maatregelen, opgenomen in het Pinksterplan, nu toetst aan de aanbevelingen van de Bende-commissie is het haast onbegrijpelijk dat de regering nauwelijks inging op de vastgestelde problemen in de verhouding tussen de magistratuur en de politiediensten, in de relatie tussen het openbaar ministerie en de onderzoeksrechter en in de organisatie van de staande en de zittende magistratuur.<sup>90</sup> Integendeel zelfs, één van de uitgangspunten van het Pinksterplan was de loskoppeling van het vraagstuk omtrent de organisatie van het politiewezen en de organisatie van het strafrechtelijk vooronderzoek. Deze ontkoppeling stond volkomen haaks op de bevindingen van de Bende-commissie en vormde haast een moedwillige continuering van een aantal grote moeilijkheden die het onderzoek naar de bende van Nijvel destijds zo zwaar hadden gehypothekeerd.<sup>91</sup> Naast de hiervoor genoemde tegenstellingen waren er ook een aantal bevindingen van de Bende-commissie die totaal niet beantwoord werden in het Pinksterplan. Zo werd er aan de gebrekkige operationele organisatie van de politiediensten, bij het bestrijden van zware criminaliteit en aan de perikelen omtrent de operationele samenwerking tussen de rijkswacht en de gerechtelijke politie geen aandacht besteed.<sup>92</sup> Resultaat was dat de rijkswacht zich in de navolgende jaren op eigen initiatief zou gaan herbronnen en intern reorganiseren. Het korps richtte zich steeds meer tot de zogenaamde ‘basispolitiezorg’. Daaronder worden alle politietaken verstaan die betrekking hebben op plaatselijke toestanden en gebeurtenissen. Daarnaast bleef de rijkswacht oog hebben voor het gespecialiseerde werk en bouwde zij ook deze taken verder uit.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, “De hervorming van het openbaar ministerie. Een rechtsvergelijkende commentaar op de totstandkoming, inhoud en draagwijdte van het Octopus-akkoord” in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (ed.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (271) 274.

<sup>90</sup> C. FIJNAUT, “Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (13) 18.

<sup>91</sup> C. FIJNAUT, “Een nieuwe wetgeving: een nieuw bestel?” in C. FIJNAUT en F. HUTSEBAUT (eds.), *De nieuwe politiewetgeving in België*, Arnhem, Gouda Quint, 1993, (3) 4.

<sup>92</sup> C. FIJNAUT, “De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement”, *Delikt en Delinkwent* 1999, 412.

<sup>93</sup> P. PONSAERS, “Een becommentarieerd overzicht van de centrale beleidsdocumenten inzake de politiereorganisatie”, *Panopticon* 1998, (207) 207.

Het enige gehoor dat de regering aan de vaststellingen van de Bende-commissie gaf, waren enkele vage bewoordingen waarin men beloofde zich later te buigen over een nadere analyse van de rol en de bevoegdheden van het openbaar ministerie en de onderzoeksrechter.

### **3.1.3. De uitvoering van het Pinksterplan**

Het kader voor een grondige hervorming was geschetst, de uitvoering ervan lag nu in handen van de bevoegde ministers. De minister van Binnenlandse Zaken, bevoegd voor de politieke diensten, maakte meteen werk van de implementatie van zijn onderdeel van het Pinksterplan. Jammer genoeg kon dit niet gezegd worden van zijn collega van Justitie die zich niets leek aan te trekken van de groeiende ergernis over het functioneren van het gerechtelijk apparaat. Op een aantal maatregelen na, zoals de ministeriële circulaire die voorzag in de oprichting van het ambt van nationaal magistraat, werden er weinig stappen ondernomen.<sup>94</sup> Dit gebrek aan bekommernis van zijnentwege bracht verstrekkende gevolgen voor de gerechtelijke politie met zich mee. Daar waar de demilitarisering van de rijkswacht en de modernisering van de gemeentepolitie op wetgevend niveau hun beslag hadden gekregen, kwam er van de vooropgestelde reorganisatie van de gerechtelijke politie niets in huis. De wet van 18 juli 1991 op de demilitarisering die de wet op de rijkswacht van 2 december 1957 verving, vormde een historische verandering die enkele ingrijpende consequenties met zich meebracht.<sup>95</sup> Logischerwijze ging dit gepaard met een structurele reorganisatie en een transformatie van de mentaliteit, die niet langer gebaseerd was op een militaire structuur, maar op het streven naar een efficiënte politiedienst die dichtbij zijn bevolking en ten dienste van de autoriteiten zou staan. Artikel 2 van de nieuwe wet stelde uitdrukkelijk dat de rijkswacht van nu af aan een algemene politiedienst is, bevoegd over het hele grondgebied voor de bestuurlijke en de gerechtelijke politietaken. Het algemene bestuur werd toegedragen aan de minister van Binnenlandse Zaken die zich kon laten bijstaan door het algemeen commando van de rijkswacht, zonder een beroep te moeten doen op enige administratie. Wel werd hem daartoe de nodige administratieve en logistieke steun verleend en zou hem advies en informatie worden verstrekt. Het co-beheer van de minister van Justitie werd geregeld in artikel 2bis van deze zelfde wet.

---

<sup>94</sup> R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en D. DEWANDELEER, "Het federaal parket", *Panopticon* 1999, (56) 57.

<sup>95</sup> Wet 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht en van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht en houdende demilitarisering van de rijkswacht, *BS* 26 juli 1991.

Wat het overige politiewetgevingsprogramma betreft dat met het Pinksterplan op het getouw werd gezet, kan men stellen dat dit behoorlijk werd uitgevoerd door de regering. Naast het feit dat de wet op de rijkswacht en de gemeentewet, tezamen met allerhande bijhorende wetgeving ingrijpend werden herzien, kwamen er ook twee nieuwe, invloedrijke politiewetten tot stand. De wet tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en de wet op het politieambt verschenen destijds in het Staatsblad. Met de wet op het politieambt werd de zeggenschap over de politiediensten geherstructureerd en werd de bevoegdheid van de politiemensen op een aantal punten gepreciseerd. Zo bepaalde zij onder meer het legaal kader binnen dewelke de politiezorg moest worden uitgeoefend en herinnerde zij aan de doelstellingen van een politiedienst, wat betrof de bescherming van de rechten en de individuele vrijheden binnen een maatschappij. Door deze twee wetten werden twee belangrijke voorwaarden vervuld voor een betere structurering én werking van het politiewezen.<sup>96</sup> Tevens voorzag de wet op het politieambt in de uitvoering van het zogeheten ‘vijfhoeksoverleg’. Enkele jaren later werden de algemene regels van dit overleg vastgelegd bij Koninklijk Besluit van 10 april 1995.<sup>97</sup> Dit besluit werkte een gelijkwaardigheidsrelatie uit tussen de vijf partners waarbij het crimineel beleid het exclusief domein bleef van de gerechtelijke overheid en het bestuurlijk beleid in handen bleef van de burgemeester. Weliswaar moesten de partners in het kader van een ‘geïntegreerd veiligheidsbeleid’ hun inspanningen zoveel mogelijk trachten te coördineren in de verschillende veiligheidsdomeinen.<sup>98</sup>

Verder werd het door de commissie aanbevolen orgaan dat alle criminele informatie systematisch zou verzamelen bij KB in het leven geroepen onder de naam ‘de Algemene Politiesteundienst’.<sup>99</sup> De APSD is voornamelijk een coördinerend orgaan in dienst van de drie algemene politiediensten. Zij bestaat uit vier afdelingen; operationele ondersteuning, internationale politiesamenwerking, telematica-informatie en politiebeleidsondersteuning. Deze laatste afdeling verzamelt en verwerkt statistische informatie over alle aspecten van de politiefunctie bij de drie politiediensten. Deze rapporten moeten de basis vormen van elk politiebeleid, op elk niveau. Zowel het vijfhoeksoverleg als deze nieuwe dienst droegen elk op hun manier hun steentje bij tot een betere coördinatie van het politiewerk.

---

<sup>96</sup> C. FIJNAUT, “De hervorming van het Belgische politiewezen. Kort verhaal van een kleine, stille revolutie”, *Kultuurleven* 1994, afl. 4, 71.

<sup>97</sup> KB 10 april 1995 houdende algemene regels van het vijfhoeksoverleg, *BS* 20 juni 1995.

<sup>98</sup> P. PONSAERS en M. COOLS, *Politiële en gerechtelijke organisatie*, 2008-2009, 6/14.

<sup>99</sup> KB 11 juli 1994 over de algemene politiesteundienst, *BS* 30 juli 1994.

Om aan de in het geheel niet-uitgevoerde justitiële aanbevelingen uit het Pinksterplan tegemoet te komen, werd het Meerjarenplan voor Justitie op 14 juni 1993 uitgewerkt. Dit noodprogramma had niet tot doel een definitieve oplossing te bieden voor de gerechtelijke achterstand, maar beoogde eerder de structurele, institutionele en mentaliteitsproblemen aan te pakken die door de Bende-commissie werden vastgesteld. Dat dit plan zeker geen overbodige luxe was, werd duidelijk aangetoond in het empirisch onderzoek door L. Dupont, S. Christiaens en P. Claes naar het daadwerkelijk functioneren van het strafrechtelijk vooronderzoek in een vijftigtal arrondissementen.<sup>100</sup> Enerzijds bouwde het Meerjarenplan verder op de maatregelen van het Pinksterplan, anderzijds voorzag het plan ook een reeks aanvullende maatregelen. Beide moesten ze bijdragen tot een aantal algemene doelstellingen, zoals een efficiënt werkend gerecht, minder straffeloosheid, meer veiligheid, eerbied voor de slachtoffers en een kwaliteitsvolle justitie in een waardige werkomgeving. Zo werd in het Meerjarenplan het probleem van de overbevolking in de gevangenis aangepakt en werd een degelijke vorming en werving van magistraten uitgebouwd.<sup>101</sup>

Ook hier werd, net zoals in het politieke luik van het Pinksterplan, aan een hele reeks voorstellen met betrekking tot de werking van het politieapparaat geen direct gevolg gegeven. Zo wachtte de herstructurering van de gerechtelijke politie en de oprichting van een gemeenschappelijk politieel dienstencentrum nog steeds op een begin van uitvoering. Ook van enige wettelijke regeling omtrent de bijzondere opsporingsmethodes was geen sprake, evenmin als van een herziening van de strafprocedure met het oog op een gunstige positie voor de slachtoffers. De regering Dehaene I kwam in mei 1992 eveneens tot deze conclusie en trachtte met haar beleidsplan ‘Veiligheid van de burger: politie en veiligheid’, het zogenaamde Pinksterplan II, de uitvoering van het eerste Pinksterplan te voltooien. Dit beleidsplan wou de niet-uitgevoerde maatregelen opnieuw leven in blazen, maar trachtte eveneens de continuïteit van de in het eerste Pinksterplan vooropgestelde prioriteiten te garanderen. Toch raakte ook dit tweede plan niet aan de algehele reorganisatie van de politiediensten. Wel werden verscheidene onderdelen van het politiewezen aangepakt zoals de uitbouw van de slachtofferhulp op het niveau van de politiediensten en parketten. In de zomer van 1994 waren de meeste doelstellingen van het tweede Pinksterplan reeds omgezet in wetgeving. Men zou daarbij denken dat de toon voor een gecoördineerde en doeltreffende

---

<sup>100</sup> C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, “De hervorming van het openbaar ministerie. Een rechtsvergelijkende commentaar op de totstandkoming, inhoud en draagwijdte van het Octopus-akkoord” in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (eds.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (271) 276.

<sup>101</sup> B. DE RUYVER, *Strafrechtelijk beleid, 2007-2008*, 136.

werking van de politiediensten gezet was. Toch bleek de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Louis Tobback, die deze kleine revolutie inzake het politiewezen had doorgevoerd, te twijfelen aan de efficiëntie van zijn zelf verwezenlijkte reorganisatie. Meer bepaald was het volgens hem aangewezen de rijkswacht intern te reorganiseren op twee manieren. Enerzijds dienden de brigades te worden geherstructureerd zodat zij opnieuw bedrijvig werden in de basispolitiezorg en anderzijds zou het aantal rijkswachters in de brigades worden opgevoerd waardoor er meer contactpunten tussen de rijkswacht en de bevolking zouden ontstaan. Dit kwam er op neer dat de rijkswacht zou worden belast met dezelfde primaire politietaken – en op hetzelfde territorium – dan deze die toekomen aan de gemeentepolitie. Kortom, het in het Pinksterplan I beoogde complementariteitsprincipe werd geheel verlaten. Deze hervorming kwam bij de gemeentepolitie hard aan. Ondanks de kritiek van de werkvloer werd dit beleid door de volgende minister van Binnenlandse Zaken, Johan Vande Lanotte, verder gezet. Meer nog, de samenwerking tussen de rijkswacht en de gemeentepolitie zou voortaan georganiseerd worden via zogenaamde Interpolitiezones, die in december 1995 in het leven werden geroepen.<sup>102</sup> Met de Interpolitiezone wordt een gebiedsomschrijving bedoeld waarbinnen de politiediensten in samenspraak de gehele politiezorg verzekeren. Deze beleidswijziging doet opnieuw dezelfde vraag rijzen die destijds ook werd aangebracht door de Bende-commissie: is een algehele reorganisatie van de drie politiediensten hier niet eerder aangewezen dan het voortdurend sleutelen aan de bevoegdheden van één van de diensten afzonderlijk? Het is immers duidelijk dat de gemeentepolitie op termijn hetzelfde niveau zou bereiken dan de rijkswacht en dit is nu toch wat men net wou vermijden?

### 3.2. De commissie-Mensenhandel

In de rechtsleer wordt gebruikelijk de sprong gemaakt van de Bende-commissie en het Pinksterplan naar de Dutroux-commissie en het Octopusakkoord. Daartussen heeft echter nog een parlementaire onderzoekscommissie gefunctioneerd die in tegenstelling tot de Bende-commissie veel aandacht heeft besteed aan de organisatorische problemen binnen het openbaar ministerie. De commissie-Mensenhandel werd belast met het onderzoek naar een

---

<sup>102</sup> C. FIJNAUT, “Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire pers, 1999, (13) 19.

structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel.<sup>103</sup> Zij werd opgericht op 23 december 1992 naar aanleiding van het ophefmakende boek ‘Ze zijn zo lief meneer’ geschreven door Knack-journalist Chris De Stoop.<sup>104</sup> Daarin werd het mensenhandelmilieu in België beschreven en ging de aandacht voornamelijk uit naar de Bende van de miljardair, actief in dit milieu. Het boek liet uitschijnen dat het bestaande wettelijk arsenaal ter bestrijding van dit fenomeen onvolledig was en bracht het gebrekkig functioneren van zowel het gerechtelijk als het politieapparaat aan het licht. De instelling van een parlementaire onderzoekscommissie bood volgens de regering de enige mogelijkheid om de aantijgingen van De Stoop verder te onderzoeken. Zij zou, op basis van een diepgaand onderzoek van de betrokken sectoren, aanbevelingen dienen te formuleren die een structureel beleid ter voorkoming van internationale vrouwenhandel mogelijk moesten maken. Daartoe zou ze zowel het politieel, het gerechtelijk, het wetgevend als het vergunningsbeleid onder ogen moeten nemen. De resultaten van deze onderzoekscommissie zouden ertoe leiden dat het beleid, indien nodig, zou worden bijgestuurd door het Parlement.<sup>105</sup>

### **3.2.1. Bevindingen en voorstellen**

Vooreerst was het volgens de commissie duidelijk dat ook hier zowel het politieel- als het justitieel onderzoek behoorlijk hadden gefaald. De uitwisseling van informatie tussen de politiediensten onderling en tussen de politiediensten en het parket was één van de hoofdbekommernissen van de commissie. Ook merkten de leden van de commissie op dat er eerst bijzonder weinig aandacht uitging naar mensenhandel om vervolgens een omgekeerde reactie vast te stellen. Gedurende enkele maanden behandelden de politiediensten elke vorm van mensenhandel waarbij geen onderscheid meer werd gemaakt tussen belangrijke dan wel minder belangrijke zaken. Dit leidde onoverkomelijk tot een gebrek aan capaciteit om de echt belangrijke zaken grondig uit te spitten.

Een andere hinderpaal die tijdens het onderzoek van de commissie aan het licht kwam, was de beperkte territoriale bevoegdheid van de gerechtelijke diensten. Dit kon problemen opleveren indien het fenomeen dat moest bestreden worden territoriaal zeer verspreid of internationaal georganiseerd was. In die context achtte de commissie het dan ook

---

<sup>103</sup> B. DE RUYVER, “Expert bij een parlementaire onderzoekscommissie. Een permanente evenwichtsoefening” in C. FIJNAUT, L. HUYSE en R. VERSTRAETE, *Parlementaire onderzoekscommissies: mogelijkheden, grenzen en risico's*, Leuven, Van Halewyck, 1998, (75) 76.

<sup>104</sup> C. DE STOOP, *Ze zijn zo lief, meneer. Over vrouwenhandelaars, meisjesballetten en de Bende van de miljardair*, Leuven, Kritak, 1992, 284 p.

<sup>105</sup> Voorstel tot oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar een structureel beleid gericht tegen de internationale vrouwenhandel, *Parl.St.* Kamer 1991-92, nr. 673/1, 1.

noodzakelijk de territoriale bevoegdheidsomschrijving van de parketmagistraten en de onderzoeksrechters te onderzoeken met het oog op een betere coördinatie.<sup>106</sup>

Zoals reeds door de Bende-commissie werd vastgesteld, hebben ook hier het gebrek aan enige wettelijke regeling omtrent bepaalde opsporingsmethoden zoals de telefoontap, evenals het gebrek aan middelen voor justitie het onderzoek gehinderd. Noch qua uitrusting, noch qua organisatie, noch qua personeelsbezetting was het justitieel apparaat gewapend om de mensenhandel op efficiënte wijze te bestrijden. Bijgevolg dienden er volgens de commissie meer middelen te worden vrijgemaakt om de magistratuur te wapenen tegen dit soort georganiseerde misdaden.<sup>107</sup>

Tot slot stelde de commissie vast dat de coördinerende en stimulerende rol van de nationaal magistraat vrij beperkt was. Deze situatie moest volgens de commissie gewijzigd worden. Over de manier waarop dit moest gebeuren, vermeldde de commissie verder niets. Wel moesten in het kader van de totstandkoming van een effectief beleid op federaal niveau een aantal richtlijnen worden uitgewerkt waarin aan de nationaal magistraat een duidelijke opdracht werd toegekend. Tevens moesten deze richtlijnen ook voorzien in de verdere uitbouw van de centrale cel Rijkswacht en het Commissariaat-Generaal van de gerechtelijke politie die de nationaal magistraat bij de uitvoering van zijn activiteiten de nodige rugsteun zouden moeten geven. Bovendien werd beslist hem van meer materiële middelen te voorzien.<sup>108</sup>

### **3.2.2. Vertaling: de wet-Mensenhandel**

De verslagen van de onderzoekscommissie-Mensenhandel bleven niet zonder gevolg. Naar aanleiding van het vastgestelde gebrek aan wetgeving ter bestrijding van dit soort misdaad werd een wetsontwerp uitgewerkt dat aan de basis lag van de latere wet van 1995 'houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie'.<sup>109</sup> Het falen van zowel het gerechtelijk als het politieel onderzoek werd aldus aangepakt enkel en alleen met het oog op een betere bestraffing en uitroeiing van mensenhandel. Nochtans kon het gebrek aan bijzondere opsporingsmethoden en de gebrekkige communicatie tussen de politiediensten, zoals opgemerkt door de commissie, ook het onderzoek naar andere misdrijven dwarsbomen. Betreurenswaardig is dan ook dat de regering nagelaten heeft deze aanbevelingen verder te

---

<sup>106</sup> Parlementair onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel, *Parl.St.*, Kamer 1991-92, nr. 673/7, 91.

<sup>107</sup> *Ibid.*, 92, 95.

<sup>108</sup> *Ibid.*, 90.

<sup>109</sup> Wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie, *BS* 24 april 1995.

onderzoeken in het kader van een meer efficiënte werking van zowel de politie- als justitiediensten naar de opsporing van allerhande misdrijven.

#### 4. Besluit

Het mag duidelijk zijn dat we, gelet op bovenvermelde uiteenzetting, terecht kunnen spreken van een decennialange verwaarlozing van justitie en politie waardoor de werking van beiden veel te wensen overliet. Dientengevolge waren zij niet in staat hun taken naar behoren te vervullen, noch het vertrouwen van de burger te waarborgen. De oprichting van de Bende-commissie was op zich een mooi initiatief dat dit jarenlange verzuim door de regering zou trachten recht te zetten. Toch valt er ook op het werk van deze commissie heel wat aan te merken. Zo hebben zij geen enkele poging gedaan om de factoren met elkaar in verbinding te brengen, tegen elkaar af te zetten, in een onderling functioneel verband te plaatsen of wat dan ook. Nochtans had zulks inzicht toch kunnen leiden tot een beter gestructureerd voorstel dat de problemen zou kunnen oplossen of op zijn minst zou kunnen beheersen.<sup>110</sup> Ook het feit dat de aandacht van de commissie die uitging naar de drie reguliere politiediensten sterk ongelijk verdeeld was, bracht enkele nadelen met zich mee. De rijkswacht kreeg het volle pond, de gerechtelijke politie werd met mondjesmate bediend en de gemeentepolitie kwam nauwelijks aan haar trekken.<sup>111</sup> Aangezien de rijkswacht een centrale rol innam in de discussies omtrent het onderzoek naar de bende van Nijvel viel deze ongelijke behandeling te begrijpen. Niettemin was dit met het oog op een debat over de reorganisatie van het politiebestedel allerminst aangewezen. Om zich een idee te kunnen vormen over dergelijke hervorming moesten immers de voor- en nadelen evenals de mogelijkheden en beperkingen van alle politiediensten evenredig worden behandeld. Daarnaast valt er zowel een enorme kwantitatieve als kwalitatieve kloof waar te nemen tussen de bevindingen en de voorstellen. Een aantal van de problemen die in de loop van het onderzoek aan het licht kwamen, werden in de conclusies gewoonweg genegeerd.<sup>112</sup>

Ook het Pinksterplan, dat ongetwijfeld werd uitgewerkt met de beste bedoelingen en een aantal zeer nuttige maatregelen bevatte, vertoonde hier en daar nog gebreken. Zo stond er letterlijk geschreven: *'de regering is tevens van oordeel dat het er, wegens de moeilijke toestand van de overheidsfinanciën, vooral zal op aankomen beter te werken met wat we*

---

<sup>110</sup> C. FIJNAUT, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 69

<sup>111</sup> *Ibid.*, 70.

<sup>112</sup> *Ibid.*, 73, 75.



hebben, de menselijke, financiële en materiële middelen beter aan te wenden.<sup>113</sup> Dit was typisch Belgisch: we moesten iets doen, maar het mocht niets kosten.<sup>114</sup> Dergelijke besparing legde ongetwijfeld reeds een zware hypotheek op het verwezenlijken van welke maatregelen dan ook. Tevens kon vastgesteld worden dat ook hier een heldere en duidelijke diagnose van de justitie- en politieproblemen ontbrak. Dit was voornamelijk te wijten aan het feit dat telkens wanneer het politie- of justitiesysteem het voorwerp werd van enige parlementaire discussie dit enkel betrekking had op een specifiek dossier, zoals dat van de bende van Nijvel, waardoor beide instellingen nooit in hun totaliteit werden aangepakt. De beleidsverantwoordelijken deden weinig anders dan een grote variëteit aan elementen opsommen die min of meer belangrijk, gevoelig of problematisch waren, maar zonder al te veel coherentie.<sup>115</sup>

Een andere tekortkoming van het Pinksterplan was de opmerkelijke discrepantie tussen de herstelmaatregelen genomen voor het politieke luik en deze voorzien voor het justitiële luik. Het plan besteedde beduidend minder aandacht aan de hervorming van Justitie en kon gerust een beleidsplan voor het politiewezen worden genoemd. Het overgrote deel sloeg immers op de (re)organisatie van het politiebestedel<sup>116</sup> Een onderzoek naar de redenen hiervoor heeft nooit echt plaatsgevonden. Toch was dit volgens Cyrille Fijnaut te wijten aan het feit dat de magistratuur zich op dat moment radicaal verzette tegen eender welke hervorming van justitie.<sup>117</sup> Wat er ook van zij, het risico dat het Pinksterplan de verhoudingen tussen politie en justitie nog meer scheef zou trekken, nam door deze discrepantie aanzienlijk toe wat ongetwijfeld een aantal onrechtstreekse gevolgen voor de toekomst met zich meebracht.

Men kan dus voorzichtig stellen dat het Pinksterplan, los van de demilitarisering van de rijkswacht en de modernisering van de gemeentepolitie, in zekere mate toch een gemiste kans is geweest om de problemen in hun totaliteit aan te pakken en eventueel zelfs in globale hervormingen te voorzien. Afgezien van deze kritieken moet toch benadrukt worden dat dit Pinksterplan een grote stap voorwaarts is geweest voor zowel het justitie- als het politiebeleid.

---

<sup>113</sup> C. FIJNAUT en K. LAUWAERT, *Het Belgisch politiewezen, wetgeving, beleid, literatuur*, Antwerpen, Kluwer, 1995, 197.

<sup>114</sup> J.J.F. ENGELEN, "Gemeentepolitie en reorganisatie van het politiebestedel" in C. FIJNAUT, *De reguliere politiediensten in België en Nederland*, Arnhem, Gouda Quint, 1992, (3) 12.

<sup>115</sup> P. PONSZAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 24; P.PONSZAERS en M. COOLS, *Politiële en gerechtelijke organisatie, 2008-2009*, 2/14.

<sup>116</sup> C. FIJNAUT, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 76.

<sup>117</sup> C. FIJNAUT, "De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement", *Delikt en Delinkwent* 1999, 412.

Het is onmiskenbaar dat de grote politiehervorming, en in mindere mate de justitiehervorming, die later, ten gevolge van de zaak-Dutroux, zouden plaatsvinden sterk werden beïnvloed door de reorganisatie die naar aanleiding van dit plan werd doorgevoerd.

## DEEL 2: DE IMPACT VAN DE ZAAK-DUTROUX

### 1. De achtergronden van de hervormingen

#### 1.1. De zaak-Dutroux: de feiten

We bevinden ons in de zomer van 1995, het begin van een verdwijningsgolf van jonge meisjes die ons land één jaar lang zou teisteren. Ouders hebben schrik hun kinderen alleen op straat te laten, politiediensten vinden geen enkel spoor van de verdwenen meisjes en politici kijken met open ogen toe. Aan deze onzekerheid kwam een eind wanneer België op 15 augustus 1996 kennis maakt met de gruweldaden die een zekere Marc Dutroux had aangericht. De meesten onder ons herinneren zich nog levendig waar ze het nieuws van toen voor het eerst vernamen. De feiten staan in hun geheugen gegrift, in het collectieve geheugen van één land.<sup>118</sup> Die dag werden twee slachtoffers bevrijd uit de kelder van Dutroux' huis in Marcinelle. Laetitia Delhez, het laatste slachtoffer dat Dutroux maakte, werd op 9 augustus 1996 ontvoerd onderweg naar het zwembad. Zij werd opgesloten in een kelder waar ze terecht kwam bij het twaalfjarig meisje, Sabine Dardenne, die net zoals haar hetzelfde lot had ondergaan toen zij op 28 mei 1996 met haar fiets onderweg was naar school. De meisjes werden vastgehouden, mishandeld en seksueel misbruikt. Het is de ontvoering van Laetitia die voor een doorbraak in het onderzoek heeft gezorgd. Een tip van een getuige, met een deel van de nummerplaat van een bestelbusje dat die dag in de buurt van het zwembad vertoefde, leidde de speurders naar de dader en bijgevolg naar de bevrijding van Laetitia en Sabine. Na een lange ondervraging van Dutroux bleek dat zich in diezelfde kelder enkele maanden voordien een gelijkaardig verhaal had afgespeeld, maar in tegenstelling tot Sabine en Laetitia, kwam voor deze slachtoffers alle hulp te laat. De stoffelijke resten van Julie Lejeune en Mélissa Russo, twee meisjes van acht die op 24 juni 1995 in Grâce-Hollogne spoorloos waren verdwenen, werden teruggevonden in de tuin van een huis van Dutroux in Sars-la-Buissière. Het spoorwerk werd verder gezet en enkele dagen later werden de lichamen van de zeventienjarige An Marchal en de negentienjarige Eefje Lambrecks aangetroffen in Jumet bij de chalet van Weinstein, één van Dutroux' handlangers. De meisjes waren de laatste keer gezien in de nacht van 22 op 23 november 1995 in de buurt van Oostende.

Vrij snel werd duidelijk dat er gedurende het onderzoek naar de dader heel wat flaters waren begaan. Of zoals de parlementaire onderzoekscommissie het later zou beschrijven: ‘*De*

---

<sup>118</sup> D.J. EPPINK, “Dutroux één jaar na de schok. Mentale revolutie kent beperkte gevolgen. Vernieuwingsklimaat verzandt deels in lange mars door instituties”, *De Standaard*, 11 augustus 1997.

*kroniek van het verloop van dit onderzoek is de kroniek van een aangekondigde mislukking.*<sup>119</sup> Wanneer Michel Bourlet, procureur des Konings in Neufchâteau, op 23 augustus 1996 de befaamde woorden ‘*Si on me laisse faire*’ uitsprak, leek het vonnis over de politiek geveld. Het wantrouwen tegenover de overheid bereikte zijn hoogtepunt en Bourlet werd de ongekroonde onderkoning.<sup>120</sup> Het gebeurt zelden dat de psyche van een land op korte tijd verandert, maar in de zomer van 1996 veranderde het denkraam in slechts enkele dagen. Mensen die tijdens deze beruchte zomer op vakantie waren, beseften bij hun terugkeer vaak niet dat er een mentale revolutie gaande was. Toch kwam deze onvrede er niet van de ene op de andere dag, de onvrede over de staat die de onopgeloste moorden en de Bende-aanslagen met zich hadden meegebracht, had de bevolking reeds opgewarmd voor een ware revolutie.<sup>121</sup> Zowel justitie als politie werden door de gebeurtenissen in en rond Charleroi onweerstaanbaar naar de top van zowel de politieke als de publieke agenda gestuwd.<sup>122</sup>

## 1.2. De nazomer van 1996

Wanneer de advocaat van Dutroux, Meester Julien Pierre, eind september 1996 een klacht indiende bij het hof van Cassatie tegen zowel onderzoeksrechter Jean-Marc Connerotte als tegen openbare aanklager Michel Bourlet was dit de druppel die de emmer bij de bevolking deed overlopen.<sup>123</sup> Een spaghettiavond georganiseerd door de vzw Marc et Corine, een organisatie die de families van de verdwenen kinderen bijstond, bezorgde Connerotte en met hem heel België een flinke kater.<sup>124</sup> Connerotte en Bourlet waren beiden aanwezig op deze benefietavond in Bertrix en benuttigden aldaar een spaghetti ten voordele van het goede doel. Geen van hen sprak tijdens het etentje met Sabine, noch met Laetitia, de overlevende slachtoffers van Dutroux. Wanneer zij na hun maaltijd de zaal verlieten, werden zij met een vulpen bedankt voor hun aanwezigheid. De spaghetti die zij destijds op 21 september 1996 voor het goede doel hadden gegeten, zou vooral Connerotte nog lang op de maag blijven

---

<sup>119</sup> 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. 713/6, 39.

<sup>120</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 48.

<sup>121</sup> D.J. EPPINK, “Dutroux één jaar na de schok. Mentale revolutie kent beperkte gevolgen.

Vernieuwingsklimaat verzandt deels in lange mars door instituties”, *De Standaard*, 11 augustus 1997.

<sup>122</sup> L. HUYSE en A. VERDOODT, “Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis”, *Panopticon* 1999, afl. 1, 18.

<sup>123</sup> X, *Dossier de zaak-Dutroux*, <http://www.standaard.be/Archief/Dossiers/Index.aspx?dossierId=83> (consultatie 28 april 2009).

<sup>124</sup> F. VERHOEST, “België zit met kater na spaghetti-feestje. De dag dat onderzoeksrechter Connerotte van de zaak-Dutroux werd gehaald”, *Het Nieuwsblad*, 9 februari 2004.

liggen.<sup>125</sup> Dutroux' advocaat, later bijgevalen door Nihouls raadvrouw, zag in de aanwezigheid van beide magistraten op dit etentje immers een schending van hun onpartijdigheid. Volgens hem kon zijn cliënt, beschuldigd van meervoudige moord en verkrachting, op deze manier geen eerlijk proces meer krijgen<sup>126</sup>. De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, Eliane Liekendael, trad de mening van de advocaat bij en vorderde de ontzetting van zowel Bourlet als Connerotte. Haar advies luidde als volgt: *'Met pijn in het hart vraagt Liekendael dat Connerotte ontheven wordt van het dossier-Dutroux. Hij heeft het beginsel van de rechterlijke onpartijdigheid geschonden door deel te nemen aan een benefietavond van de vzw Marc et Corine, burgerlijke partij in de zaak-Dutroux. Cassatie heeft niet de gewoonte adviezen naast zich neer te leggen. Meteen zijn enkele illusies in rook opgegaan.'*<sup>127</sup> Het arrest van het Hof van Cassatie, ook wel het Spaghetti-arrest genoemd, was onverbiddelijk. Aan Bourlet kon als vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie niets ten laste worden gelegd, hij mocht als aanklager gerust stellen dat de verdachte schuldig was. Connerotte daarentegen werd onmiddellijk van de zaak afgehaald. Ook in de ogen van het hoogste rechtscollege had deze laatste de zo onontbeerlijke onpartijdigheid geschonden. *'Een onderzoeksrechter houdt nooit op rechter te zijn'*, stelde het rechtscollege. *'Hij mag onder geen enkele omstandigheid, hoe uitzonderlijk ook, bij de partijen en bij de publieke opinie de schijn van partijdigheid wekken.'*<sup>128</sup> Connerotte moest weg, maar het onderzoek bleef in Neufchâteau en werd toevertrouwd aan onderzoeksrechter Jacques Langois.

De natie reageerde geschokt op deze uitspraak. Een golf van maatschappelijke verontwaardiging drong ons land binnen. Voorafgaand aan het wrakingsverzoek was het onderzoek immers zo goed als vastgelopen en werden steeds meer berichten gepubliceerd over mogelijke fouten die zich hadden voorgedaan tijdens het opsporingsonderzoek. Het laatste beetje hoop bij de Belgische bevolking zakte steeds dieper weg, tot de dag waarop de twee meisjes levend werden teruggevonden. Deze bevrijding was voornamelijk te danken aan het toedoen van Connerotte, de onderzoeksrechter die meteen tot volksheld werd geproclameerd. In de ogen van de sceptische burger was hij het laatste strohalmpje om zich in deze tijd van wantrouwen aan vast te klampen.<sup>129</sup> En net dit laatste beetje hoop werd hen door de uitspraak van het Hof van Cassatie ontnomen. De steun die zowel Bourlet als Connerotte

---

<sup>125</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 48.

<sup>126</sup> F. VANDENBUSSCHE, *Meisjes verdwijnen niet zomaar. De zaak-Dutroux: het falen van de Belgische justitie en politie*, Antwerpen, Kosmos, 1996, 107.

<sup>127</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 49.

<sup>128</sup> Cass. 14 oktober 1996, *Arr.Cass.* 1996, 918

<sup>129</sup> F. TANGHE, *Het spaghetti-arrest: Recht en democratie*, Antwerpen, Hadewijch, 1997, 8.

op straat kregen, liet duidelijk blijken dat zij de laatste geloofwaardige magistraten binnen 's lands justitie waren.<sup>130</sup> Een spijtige, maar tegelijk domme beroepsfout, heeft ertoe geleid dat de zo gewaardeerde onderzoeksrechter van de zaak werd afgehaald. Het contrast met al diegenen die in het onderzoek naar Dutroux niet deden wat ze moesten doen en toch ongestraft bleven, was immens.<sup>131</sup> De beslissing van Cassatie was voor de burger dan ook nogmaals het bewijs dat rechters en politici de waarheid wouden verdoezelen en desnoods misdadigers, de ware schuldigen, een hand boven het hoofd hielden.<sup>132</sup> De publieke opinie, die op zich al makkelijk vatbaar is voor allerhande samenzweringstheorieën, werd gealarmeerd. Men begon complotten te zien van hooggeplaatsten en links en rechts werden namen genoemd. Scholieren kwamen op straat, gerechtsgebouwen werden besmeurd, ruiten werden ingegooid, wilde stakingen braken uit en verkeersknooppunten werden bezet.<sup>133</sup> Niet enkel vakbondsafgevaardigden of verantwoordelijken van politieke organisaties, maar ook gewone burgers namen allerlei initiatieven om het volkse ongenoegen tot uiting te brengen. Zelfs de Koning heeft zich in het debat gemengd, wat nooit eerder gezien was in de Belgische grondwettelijke geschiedenis.<sup>134</sup> Ook politici, zoals Jean-Luc Dehaene en Louis Tobback, riepen het Hof op tot enige creativiteit bij zijn uitspraak, maar ook dat mocht niet baten.<sup>135</sup> Het hoogste rechtscollege hield voet bij stuk en Connerotte moest en zou van de zaak weggehaald worden. Volgens bewindslui stonden we destijds dicht tegen een grootscheepse oproer. De kleinste vonk kon het land in lichterlaaie zetten.<sup>136</sup> Op 18 oktober organiseerde koning Albert II een rondetafelconferentie met de ouders en uitte daarbij bedekte kritiek op de werking van het gerecht. Na de discreditering van de politiek was hij immers de enige die de dialoog met de samenleving nog kon herstellen via contact met de ouders. Deze laatste waren immers de enige spreekbuizen die de bevolking nog erkende.<sup>137</sup>

---

<sup>130</sup> F. VANDENBUSSCHE, *Meisjes verdwijnen niet zomaar. De zaak-Dutroux: het falen van de Belgische justitie en politie*, Antwerpen, Kosmos, 1996, 107.

<sup>131</sup> G. TEGENBOS, "De oorlog tussen gerecht en politiek", *Panopticon* 1999, afl. 1, 97.

<sup>132</sup> D.J. EPPINK, "Dutroux één jaar na de schok. Mentale revolutie kent beperkte gevolgen. Vernieuwingsklimaat verzandt deels in lange mars door instituties", *De Standaard*, 11 augustus 1997.; P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 49.

<sup>133</sup> E.R. MULLER en C.P.M. CLEIREN, *Rechterlijke macht. Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2007, 450.

<sup>134</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, "De naweeën van het spaghetti-arrest van 14 oktober 1996", *Panopticon* 1997, (72) 72.

<sup>135</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 49.

<sup>136</sup> F. VERHOEST, "België zit met kater na spaghetti-feestje. De dag dat onderzoeksrechter Connerotte van de zaak-Dutroux werd gehaald", *Het Nieuwsblad*, 9 februari 2004.

<sup>137</sup> D.J. EPPINK, "Dutroux één jaar na de schok. Mentale revolutie kent beperkte gevolgen. Vernieuwingsklimaat verzandt deels in lange mars door instituties", *De Standaard*, 11 augustus 1997.

Uiteindelijk escaleerde deze collectieve reactie in de Witte Mars die op zondag 20 oktober 1996 door de straten van Brussel trok. Drijvende kracht achter deze zogenaamde Witte Beweging waren de ouders van de verdwenen meisjes, die door hun authenticiteit een centrale rol speelden in dit hele mobilisatieproces.<sup>138</sup> Zij vroegen meer aandacht voor de slachtoffers en een sneller optreden van het gerecht bij de verdwijning van kinderen. Zonder dat enig vakbondsapparaat, noch enige politieke partij specifiek had opgeroepen voor de mars, was de opkomst onverwachts zeer overweldigend. Er werd bewust gekozen niet op te stappen achter partijslogans, maar het te houden bij een serene en persoonlijke solidariteitsbetuiging.<sup>139</sup> De afschuw over wat er met de slachtoffers gebeurd was, de revolte ten aanzien van het staatsapparaat, de walging ten aanzien van de macht en de solidariteit met de ouders bracht zo'n 300.000 mensen vanuit de meest diverse groepen van de samenleving massaal op straat om deze maatschappij en haar politiek systeem te verwerpen.<sup>140</sup> Allen hadden zij dezelfde eisen: een onderzoek tot op het bot en een gerecht met een menselijker gelaat. De onvrede van het publiek met het politieel-gerechtigd apparaat is niet voor niets zo groot. Belangrijke dossiers raakten niet uitgeklaard, 'kinderdoders' werden niet tijdig bestraft en kleine criminelen mochten ongehinderd hun gang blijven gaan.<sup>141</sup>

Niet enkel het functioneren van onze gerechtelijke organisatie werd in vraag gesteld, maar ook de prioriteiten van de maatschappij kwamen onder vuur te liggen. In een democratische staat, zoals België er één hoorde te zijn, dient het Parlement de spreekbuis van de bevolking te zijn. Via een zeker dienstbetoon tracht de regering het geweten van de burger nu en dan te sussen en het is net dit dienstbetoon dat ten tijde van de zaak-Dutroux ver zoek was. De kloof tussen burger en politiek werd steeds groter en de illusie van een democratie werd steeds meer werkelijkheid.<sup>142</sup> De stille mars was voor de burger dan ook een manier om terug met zichzelf in het reine te komen nadat zijn vertrouwen in de samenleving geschonden was.<sup>143</sup>

Luc Huyse probeerde de Mars als volgt onder woorden te brengen: *'We zaten temidden van een merkwaardige sfeer en de media speelden daar een rol in, denk ik. Het ging om, misschien is het woord niet goed gekozen, hysterie, een soort collectieve reactie. Het was dus een sentimentele reactie. Wie van ons is er ooit in geslaagd, behalve Luc Huyse op een*

---

<sup>138</sup> D. MINTEN, "Vijf jaar na de Witte Mars. De burger wordt nachtwaker", *Het Nieuwsblad*, 19 oktober 2001.

<sup>139</sup> M. HOOGHE, "Een tweede Witte Mars?", *De Standaard*, 22 april 2006.

<sup>140</sup> [http://www.sap-rood.be/cm/index.php?option=com\\_sectionnav&view=article&Itemid=53&id=181](http://www.sap-rood.be/cm/index.php?option=com_sectionnav&view=article&Itemid=53&id=181).

<sup>141</sup> P. DELTOUR, "Het ongemak van een tegenmacht", *Vl. Jurist* 1998, (6) 7.

<sup>142</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 51-52.

<sup>143</sup> M. HOOGHE, "Een tweede Witte Mars?", *De Standaard*, 22 april 2006.

*bepaald moment, om echt te zeggen wat die Witte Mars betekende. Ik heb er altijd naar gekeken als een fenomeen waar driehonderdduizend mensen manifesteerden, waarvan de grote meerderheid niet wist wat betogen was. Dat zag je op de beelden op televisie. Je zag de pure wandelende onwennigheid voorbijkomen. Degene die kon betogen, dat zag je. Dat is de ene die voor de dertigste keer kwam betogen. Bij hem zag je enige vertrouwdheid, enige gewoonte ven betogen. Die voelde zich daar thuis. Dat was zeker niet het geval bij de Witte Mars: een aantal was daar voor het eerst om te betogen. Als je iets voor het eerst doet, is dat altijd een grote stap. De honderdste keer, een betoging meer of minder, dat is niet meer significant. Maar waartegen waren ze daar? Niemand heeft dat ooit kunnen zeggen. Waar stond die betoging voor? Waar stond ze niet voor? Men heeft dat proberen met symbolen aan te pakken om daar een inhoud bij te verzinnen. Namelijk, het wit. Dat was een symbool. Maar wie heeft mij ooit de inhoud gegeven van wat wit was? Afwezigheid van kleur. En dus de onschuld. Dat is toch de enige naam die je eraan kan geven. Voor de rest...'*<sup>144</sup>

Wanneer we terugkijken in onze geschiedenis, valt op te merken dat elke gebeurtenis die bij het publiek enorme verontwaardiging los bracht, gepaard ging met een aantal existentiële vragen over België. De begrafenis van Boudewijn, het Heizeldrama, de misdaden van de bende van Nijvel, allen lokten zij heel wat publieke reacties uit en vormden zij het onderwerp van vele debatten, maar nooit zag men dergelijke sociale mobilisatie als destijds met de Witte Mars. De rede daarvoor is eenvoudig: de vraag over het lot van de kinderen gepaard gaande met een grote angst voor de toekomst was de druppel die de emmer deed overlopen. Men wou de essentiële menselijke kwestie terug vooraan op de agenda plaatsen. Velen schrijven de Witte Mars enkel toe aan de uitspraken van Cassatie in het Spaghetti-arrest. Niets is echter minder waar. De achterliggende rede was veel complexer.<sup>145</sup> Ook Marc Reynebeau bevestigde dit: *'De zaak-Dutroux is slechts het ventiel waarlangs veel dieper liggende spanningen worden versast, een onvrede die vooral bij gewone mensen leeft. Het heeft te maken met een opeenstapeling van factoren, met centraal daarin een algeheel falen van het politieke en justitiële apparaat. Dat veroorzaakt bij een brede, blijkbaar weinig gepolitiseerde laag van de bevolking, een katharsis. Weinig gepolitiseerd, want zeker de deelnemers aan de Witte Mars waren neofieten in het betogen; zogeheten "beroepsdemonstranten", de trouwe klanten van*

---

<sup>144</sup> Interview met Luc Van den Bossche, minister van Ambtenarenzaken, Brussel, 20 maart 2000 in P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 50.

<sup>145</sup> P.PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 49.



*betogingen voor een of andere goede zaak, verbaasden er zich over dat ze niemand in de Mars herkenden.*'<sup>146</sup>

### 1.3. De Media: 'een vierde macht'

In een democratische staat kan de feitelijke macht van de media, hoewel zij niet deelneemt aan het overheidsgezag, moeilijk worden ontkend. Vandaar dat men ook vaak spreekt van de vierde macht.<sup>147</sup> In diezelfde staat krijgen media en justitie onvermijdelijk met mekaar te maken. Beiden leveren ze fundamentele diensten aan de bevolking. De media informeert het volk en maakt de werking van justitie verstaanbaar, daar waar justitie de burgers beschermt tegen een onaanvaardbaar optreden van de overheid of tegen de aantasting van hun rechten en vrijheden door andere burgers. De media oefent een zekere vorm van controle uit op justitie, maar moet daarbij bepaalde rechtsregels in acht nemen, zoniet kan zij ter verantwoording worden geroepen door het gerecht. Wanneer bijgevolg bepaalde publicaties schade toebrengen aan individuele burgers of aan de samenleving in haar geheel komt het de rechter toe deze te sanctioneren. Anders gezegd zijn zij elkaar bewakers zonder dat één van beide een bedreiging mag vormen voor de andere. Een vrije pers en een onafhankelijke justitie moeten daarbij gewaarborgd blijven.<sup>148</sup> Natuurlijk zal er altijd sprake zijn van een zeker spanningsveld tussen de twee aangezien de media er op gericht is bepaalde informatie openbaar te maken, in tegenstelling tot het gerecht dat op een discrete en geformaliseerde manier werkt. Meer zelfs, een zekere mate van conflict is nodig opdat de twee hun maatschappelijke functie naar behoren kunnen vervullen en er een gezond evenwicht bereikt wordt. De laatste jaren hebben er echter een aantal gebeurtenissen plaatsgevonden waardoor de spanningsrelatie moest plaats maken voor een verstoorde relatie tussen media en justitie.<sup>149</sup> De mediabelangstelling voor onder meer het Agusta-dossier, de moord op André Cools en de geringe voortgang in het onderzoek naar de bende van Nijvel hebben er voor gezorgd dat de werking van justitie niet meer van het televisiescherm weg te denken was. De journalistiek uitte sterke kritiek en hing een erg slecht beeld op over de Belgische justitie. Zo bracht het BRTN-programma 'Panorama' een reportage uit over wat er zoal was misgelopen in het onderzoek naar de bende van Nijvel. Het programma eindigde met de vraag: '*Hoelang nog...kan een rechtstaat dit verdragen?*' Dat de bevolking bijgevolg warm gemaakt werd

---

<sup>146</sup> M. REYNEBEAU, "Vermoorde onschuld", *Knack*, 30 oktober 1996, 13.

<sup>147</sup> S. DE CLERCK, *Het bos en de bomen. Justitie hervormen*, Tielt, Lannoo, 1997, 50.

<sup>148</sup> P. DELTOUR, "Het ongemak van een tegenmacht", *Vl. Jurist* 1998, (6) 9.

<sup>149</sup> D. VOORHOOF, *De relatie tussen media en justitie*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1998, 15.

voor een hevig protest, dat enkele jaren later zou plaatsvinden, mag niet verwonderen.<sup>150</sup> Dat daarenboven velen in de magistratuur zich stoorden aan dergelijke berichtgeving sprak ook voor zich, niet in het minst omwille van een aantal zeer belangrijke rechtsregels die regelmatig geschonden werden bij het publiceren van een artikel. Het vermoeden van onschuld en het respect voor de privacy werden door de journalist vaak naast zich neergelegd. Slachtoffers, getuigen en verdachten werden met naam en toenaam genoemd waardoor zowel het onderzoeks- als het beroepsgeheim meermaals geschonden werd. Vanuit de magistratuur werd vaak scherp gereageerd op de persverslaggeving en werd er gepleit om ongegronde kritiek strafbaar te stellen. Zij werd er van beschuldigd de samenleving steeds meer naar hun hand te willen zetten en op die manier antipolitiek bezig te zijn. Onrechtstreeks bepaalde de pers steeds meer wat er op de politieke agenda kwam te staan.<sup>151</sup>

Omgekeerd werd er ook vanuit de media kritiek geuit op de werking van het gerecht. In tegenstelling tot de pers, die verweten werd te populistisch te zijn, was het bij het gerecht de wereldvreemdheid die niet van kritiek gespaard bleef.<sup>152</sup> De gewoonte om zich zoveel mogelijk af te zonderen, gepaard gaande met een gebrek aan voorlichting heeft er toe geleid dat het publiek helemaal niet op de hoogte was van wat er zich binnen de gerechtelijke wereld afspeelde. Op enkele spectaculaire assisenzaken na, haalde justitie tot voor 1996 zelden of nooit het nieuws.<sup>153</sup> Er werd vanuit de media dan ook vaak gepleit voor een aantal zaken zoals onder meer een gecoördineerde uitbouw van de persvoorlichting vanuit de rechterlijke macht.

Wanneer het zogenaamde Spaghetti-arrest de media haalde, bereikte deze wrevel tussen media en justitie uiteindelijk zijn hoogtepunt. Nooit eerder werd justitie zo gemediatiseerd dan in de nazomer van 1996 toen de magistratuur in een ware onweerszone terechtkwam. De disfuncties binnen justitie werden uitgebreid in de verf gezet en het gerecht uitte meer kritiek op de pers dan ooit tevoren. Het ongenoegen over elkaar lastig vallende controleurs heerste in beide kampen. Opvallend is ook dat het responsabiliseringsproces voor beide partijen qua tijdstip opvallend parallel liep. Net wanneer het Parlement zich beraadslaagde over een mogelijke responsabilisering van de magistratuur, wezen de hoogste politieke verantwoordelijken de media er op terecht dat ook zij meer verantwoordelijkheid moesten dragen.<sup>154</sup> De persverslaggeving heeft uiteenlopende effecten gehad. Er werd soms verwarring gezaaid doordat sommige journalisten, zelfs binnen dezelfde redactie, er verdeelde meningen

---

<sup>150</sup> D. VOORHOOF, *De relatie tussen media en justitie*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1998, 9.

<sup>151</sup> P. DELTOUR, "Het ongemak van een tegenmacht", *Vl. Jurist* 1998, (6) 9.

<sup>152</sup> *Ibid.*, 6; I. GHIJS, "Deuren van rechtbanken staan nu open", *De Standaard*, 31 augustus 2002.

<sup>153</sup> C. DEKKERS, "Enige beschouwingen bij de voorstellen tot hervorming van justitie", *Orde dag* 1999, afl. 7, (57) 57.

<sup>154</sup> P. DELTOUR, "Het ongemak van een tegenmacht", *Vl. Jurist* 1998, (6) 7.

op na hielden. De verslaggeving omtrent een mogelijke bescherming van Dutroux en het bestaan van pedofielennetwerken was hier een schoolvoorbeeld van. De confrontatie met deze tegenstrijdige berichten heeft er voor sommige mensen toe geleid niet langer te worden beïnvloed door de persberichtgeving.<sup>155</sup> Anderzijds heeft de media er destijds voor gezorgd dat zowel de politieke als de juridische kennis van de bevolking aanzienlijk toenam. Justitie werd door toedoen van de pers uit haar beslotenheid gehaald zodat een echt publiek debat mogelijk werd.<sup>156</sup> Er kan met zekerheid gezegd worden dat de negatieve berichtgeving van destijds een grote rol heeft gespeeld in het proces van bewustwording dat op dat moment reeds in de publieke opinie werkzaam was.<sup>157</sup> Door de aandacht die zij aan de feiten hebben besteed en de wijze waarop ze bepaalde aspecten hebben uitvergroot, waren zij mee verantwoordelijk voor de perceptie van deze zaak.<sup>158</sup> Dat er zo heftig gereageerd werd op de zaak-Dutroux was aldus mede ‘te danken’ aan de media. Zonder dit medium had het publiek immers in veel mindere mate geïnformeerd geweest over wat er zich in de zomer van 1996 afspeelde en zou dergelijk publiek debat nooit mogelijk geweest zijn.

## 2. De parlementaire onderzoekscommissie

De Witte Mars was het hoogtepunt in een strijd naar rechtvaardigheid, maar tegelijk was het ook een laatste opstoot van publiek protest. Voor de regering was het duidelijk geworden dat het zo niet verder kon. Nochtans werd er reeds op 22 augustus 1996, de dag waarop de vermoorde meisjes Julie en Mélissa werden begraven, in de Kamercommissie Justitie geïnterpelleerd over de wijze waarop het onderzoek naar de verdwenen minderjarige meisjes werd gevoerd. Eén week later keurde de ministerraad een aantal aanvullende maatregelen goed tot uitbreiding en verbetering van de preventie, repressie en slachtofferhulp in het kader van seksuele misdrijven.<sup>159</sup> Ook de besluitvorming omtrent de voorwaardelijke vrijlating van gevaarlijke gedetineerden werd daarbij aangescherpt en er werden een aantal maatregelen genomen die op korte termijn moesten leiden tot een beter informatiebeheer binnen de politiediensten en de magistratuur.<sup>160</sup> Toch bleek dit niet voldoende te zijn. Onder druk van de oppositie, mede gesteund door het publieke protest, werd er twee maanden later door de heren Didier Reynders, Patrick De Wael en Marc Verwilghen een voorstel ingediend om een

---

<sup>155</sup> L. HUYSE en A. VERDOODT, “Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis”, *Panopticon* 1999, afl. 1, (3) 18-19.

<sup>156</sup> S. DE CLERCK, *Het bos en de bomen. Justitie hervormen*, Tielt, Lannoo, 1997, 51.

<sup>157</sup> S. DE KIMPE en P. PONSERS, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 59.

<sup>158</sup> H. LAMON, “Dutroux en de kippenveljournalistiek”, *De Standaard*, 18 februari 2004.

<sup>159</sup> L. VAN EYLEN, “Justitie wordt hervormd, maar niet te snel”, *De Standaard*, 11 augustus 1997.

<sup>160</sup> S. DE CLERCK, “Maak van justitie opnieuw prioriteit”, *De Standaard*, 1 maart 2004.

parlementaire onderzoekscommissie aan te stellen.<sup>161</sup> Ook de ouders van de vermoorde kinderen en voornamelijk deze van Julie en Melissa, hadden reeds meermaals publiekelijk aangedrongen op de instelling van zulk een commissie. De onderzoekscommissie zou zorgen voor meer duidelijkheid omtrent de wijze waarop het onderzoek werd gevoerd in de zaak van de ontvoering en de moord op minderjarige kinderen, genaamd: ‘de zaak Dutroux-Nihoul en consorten’. De indieners waren daarbij van oordeel dat deze duidelijkheid onmisbaar was gezien de gebrekkige werking van onze instellingen die tijdens de zaak-Dutroux brutaal werd blootgelegd.<sup>162</sup> Eén dag later werd het voorstel in de plenaire vergadering van de Kamer aangenomen en werden de leden die zouden zetelen in de commissie aangeduid. Om de onpartijdigheid van de commissie te kunnen waarborgen, werd het voorzitterschap toegekend aan Kamerlid Marc Verwilghen, lid van de oppositie.<sup>163</sup> Op 17 oktober 1996, kort voor de Witte Mars, werd de parlementaire onderzoekscommissie Dutroux, Nihoul en consorten, opgestart; door pers en media ook wel de ‘commissie Verwilghen’ genoemd.<sup>164</sup> Toch was de oplossing die het parlement bood niet nieuw en veruit creatief. Al hadden zowel gerecht als politie grondig gefaald, door dit parlementair onderzoek wou men de burger het gevoel geven dat zijn verzuchtingen beantwoord werden. Niettemin had de menigte zijn twijfels bij de oprichting van dergelijke commissie aangezien het bendetrauma nog in het achterhoofd van elke burger sluimerde. Ook daar werd een parlementaire onderzoekscommissie opgericht en de resultaten ervan waren, weliswaar in de ogen van de bevolking, geëindigd in een doofpotoperatie. Men wist immers nog steeds niet wie achter deze afschuwelijke misdaden zat. Nochtans hadden de vaststellingen en aanbevelingen van de Bende-commissie geleid tot een aantal relevante wetsveranderingen, doch deze waren minder bekend onder het grote publiek. Zij waren eerder bekommerd om het vatten van de daders en zolang dit niet gebeurd was, kon de bevolking geen rust krijgen.<sup>165</sup> De burger verwachtte van deze onderzoekscommissie dan ook veel meer. De leden van de commissie waren er zich van bewust dat het niet zou volstaan de besluiten en de aanbevelingen van de vorige

---

<sup>161</sup> Voorstel tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het 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. 713/1, 2.

<sup>162</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak ‘Dutroux-Nihoul en consorten’. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T’Serclaes, *Parl.St. Kamer* 1996-97, nr. 713/6, 8.

<sup>163</sup> X, *Dossier de zaak-Dutroux*, <http://www.standaard.be/Archief/Dossiers/Index.aspx?dossierId=83> (consultatie 28 april 2009).

<sup>164</sup> Voorstel tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het 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. 713/1.

<sup>165</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 52.

onderzoekscommissies nog eens over te doen. Er moesten mensen met de vinger worden gewezen en iedereen zou zijn verantwoordelijkheid moeten opnemen.<sup>166</sup> Het tijds kader was meer dan ooit rijp voor een aantal structurele hervormingen die voorgoed komaf zouden maken met de disfuncties binnen zowel het politieel als het gerechtelijk apparaat.<sup>167</sup>

Om het vertrouwen van de burger in de instellingen te herstellen verliepen de eerste werkzaamheden openbaar waardoor media en burger dichter dan ooit betrokken werden bij de politieke werkzaamheden. Deze betrokkenheid bracht anderzijds ook ernstige risico's met zich mee. Emotionaliteit dreigde voortdurend de activiteiten en de daarmee gepaard gaande sereniteit te verstoren en zelfs de kleinste procedurefout zou niet ontsnappen aan het waakzame oog van de media.<sup>168</sup> Er rustte bijgevolg een nooit eerder geziene externe druk op de commissie.<sup>169</sup> Het gigantische verwachtingspatroon leidde er toe dat hun aanbevelingen al snel gingen functioneren als maatstaf waaraan het beleid van de regering werd getoetst.<sup>170</sup> Rekening houdende met wat een onderzoekscommissie kan en niet kan, waren de verwachtingen onrealistisch hoog. Een parlementaire onderzoekscommissie mag dan wel bepaalde onderzoeksbevoegdheden delen met de onderzoeksrechter, doch een commissie kan niet terugvallen op een batterij speurders.<sup>171</sup>

Opdat de commissie haar verwachtingspatroon zou kunnen invullen, werd zij belast met het opmaken van een inventaris omtrent de klachten en pijnpunten die in het raam van het onderzoek werden vastgesteld. Diezelfde inventaris moest eveneens melding maken van alle reeds bekendgemaakte grieven, met inbegrip van diegene die de slachtoffers en hun verwanten hadden geformuleerd. Tevens werd van de commissie verwacht een chronologische reconstructie te geven van de feiten, alsmede van de operationele stappen in de procedure en de voornaamste beslissingsmomenten. Daarbij moesten de regels onderzocht worden die op dat moment van toepassing waren op de strafrechtspleging en de organisatie

---

<sup>166</sup> D.J. EPPINK en B. VAN PETEGHEM, "Marc Verwilghen vindt dat hervorming politie en justitie stagneert", *De Standaard*, 12 augustus 1997.

<sup>167</sup> B. DE RUYVER, "Het voorstel van de parlementaire onderzoekscommissie 'Dutroux': genese en krachtlijnen", *Panopticon* 1998, afl. 3, (223) 224.

<sup>168</sup> B. DE RUYVER, "Expert bij een parlementaire onderzoekscommissie. Een permanente evenwichtsoefening" in C. FIJNAUT, L. HUYSE en R. VERSTRAETE, *Parlementaire onderzoekscommissies: mogelijkheden, grenzen en risico's*, Leuven, Van Halewyck, 1998, 76.

<sup>169</sup> B. DE RUYVER, "De reorganisatie van de reguliere politiediensten in het licht van de parlementaire onderzoekscommissies 'Dutroux' en 'Bende van Nijvel'" in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Universitaire Pers, Leuven, 1999, (43) 47.

<sup>170</sup> C. FIJNAUT, "Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen" in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (13) 24; B. DE RUYVER, "De witte ridder en de octopus", *De Standaard*, 22 maart 2007; B. DE RUYVER, "Expert bij een parlementaire onderzoekscommissie. Een permanente evenwichtsoefening" in C. FIJNAUT, L. HUYSE en R. VERSTRAETE, *Parlementaire onderzoekscommissies: mogelijkheden, grenzen en risico's*, Leuven, Van Halewyck, 1998, 76.

<sup>171</sup> B. DE RUYVER, "De witte ridder en de octopus", *De Standaard*, 22 maart 2007.

van gerecht en politie. Ter zake moest zij alle voorstellen en suggesties doen met het oog op de verbetering van de wetgeving voor wat deze materies betrof. Tenslotte kwam het aan de commissie toe te beschrijven hoe de verwanten van de slachtoffers werden ingelicht over de wijze waarop het onderzoek werd gevoerd, over de voortgang van het onderzoek en over de manier waarop zij bij het onderzoek werden betrokken.<sup>172</sup> Om bovengenoemde vaststellingen te kunnen doen, diende de commissie de slachtoffers en hun naaste verwanten zo spoedig mogelijk te horen over de manier waarop ze door zowel de politieke als de gerechtelijke instanties behandeld werden gedurende het onderzoek. Daarnaast moest zij over alle nodige stukken beschikken, zoals de relevante gerechtelijke dossiers, en kon ze alle hoorzittingen organiseren die zij nuttig achtte.<sup>173</sup> In dit kader organiseerde de commissie een aantal hoorzittingen met de ouders van andere vermoorde of verdwenen kinderen.<sup>174</sup> Na afloop van het zes maanden durende ‘onderzoek van het onderzoek’ zouden de vaststellingen en aanbevelingen tijdens een openbaar debat in de Kamer besproken worden. Dergelijk debat was absoluut noodzakelijk om de werkzaamheden en de toekomst van de commissie te verantwoorden en geloofwaardig te maken.

## 2.1. Bevindingen

Het eerste tussentijds rapport van 14 april 1997 was scherp, maar legde geen enkele vorm van corruptie of enig netwerk bloot. Integendeel, hun conclusies leken sterk aan te leunen bij de bevindingen van de voorgaande parlementaire onderzoekscommissies. Er bleek veel mis te zijn gegaan, maar van een grote bescherming van hogerhand, zoals velen hadden vermoed, was geen sprake.<sup>175</sup> Het onderzoek naar de verdwenen meisjes was grondig fout gelopen, niet door een complot of netwerk, maar eenvoudigweg doordat politiemensen en magistraten talloze fouten hadden gemaakt.<sup>176</sup> In tegenstelling tot de voorgaande parlementaire onderzoekscommissies werd iedereen, die zwaar in de fout ging tijdens het onderzoek, deze keer wel met naam en toenaam genoemd en dit was net wat de bevolking wou:

---

<sup>172</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak ‘Dutroux-Nihoul en consorten’. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T’Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 10.

<sup>173</sup> Voorstel tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het 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. 713/1.

<sup>174</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak ‘Dutroux-Nihoul en consorten’. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T’Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 20.

<sup>175</sup> D.J. EPPINK, “Commissie-Dutroux verscheurd door tentakels van politieke macht”, *De Standaard*, 14 februari 1998.

<sup>176</sup> F. VERHOEST, “Commissie vraagt van hoog tot laag hervorming”, *De Standaard*, 18 februari 1998.

verantwoordelijken aanwijzen.<sup>177</sup> Met het noemen van deze namen, bevond de commissie zich op het randje van haar bevoegdheden. Nooit eerder werden er door een parlementaire onderzoekscommissie op die schaal namen van verantwoordelijken genoemd.<sup>178</sup> De bevindingen van de onderzoekscommissie werden opsplitst in twee onderdelen: een politieel en een justitieel onderdeel.

### 2.1.1. Het politieel onderdeel

Aanvankelijk startte de commissie met grote politieke eensgezindheid. De eendracht onder de politici leek groter dan ooit en men zou samen de waarheid blootleggen. Allen zagen ze de noodzaak in tot reorganisatie en samenwerking. De verhoren volgde mekaar op. De ouders van de verdwenen kinderen waren als eersten aan de beurt, gevolgd door de getuigenissen van magistraten, politici en mensen uit het politielandschap.<sup>179</sup> De strenge ondervragingen door voorzitter Verwilghen maakten hem de meest geliefde politicus van het land.<sup>180</sup> Er was immers een strategie afgesproken tussen de politiediensten die erop neerkwam vol te houden dat operatie-Othello niets met de zaak Julie en Mélissa te maken had. Op deze manier zou hen weinig ten laste kunnen worden gelegd. In de praktijk was het echter anders verlopen, de twee zaken hadden wel degelijk iets met elkaar te maken en de hoorzittingen hadden dit ontmaskerd. De onderlinge afspraken vielen in duigen en zowel mensen van politie als justitie vielen door de mand.<sup>181</sup> Al snel werd duidelijk dat er zowel in het onderzoek naar Julie en Mélissa als in dat naar An en Eefje door de gebrekkige werking van ons politiebestedel heel wat kansen verloren zijn gegaan om Dutroux te vatten en de verdwenen meisjes terug te vinden. Een eerste gemiste kans betrof het niet herroepen van Dutroux' voorwaardelijke invrijheidstelling. In 1989 werd hij veroordeeld voor de mishandeling en verkrachting van vijf jonge meisjes. Ondanks deze zwaarwichtige feiten werd Dutroux in april 1992 reeds voorwaardelijk in vrijheid gesteld. Ex-minister van Justitie, Melchior Wathelet, werd voor

---

<sup>177</sup> B. DE RUYVER, "De Witte ridder en de octopus", *De Standaard*, 22 maart 2007; F. DE MOOR, "De Commissie-Dutroux zette de regering, het parlement en het gerecht meer dan één pad in de korf. Iedereen moet nu handelen", *Knack*, 16 april 1997.

<sup>178</sup> W. WINCKELMANS, "Regering zette met handhaven van Wathelet de toon", *De Standaard*, 13 februari 1998.

<sup>179</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 57.

<sup>180</sup> D.J. EPPINK, "Dutroux één jaar na de schok. Mentale revolutie kent beperkte gevolgen.

Vernieuwingsklimaat verzandt deels in lange mars door instituties", *De Standaard*, 11 augustus 1997.

<sup>181</sup> B. VAN PETEGHEM en D.J. EPPINK, "Marc Verwilghen vindt dat hervorming politie en justitie stagneert", *De Standaard*, 12 augustus 1997; X, *Dossier de zaak-Dutroux*,

<http://www.standaard.be/Archief/Dossiers/Index.aspx?dossierId=83> (consultatie 28 april 2009).

deze blunder verantwoordelijk gesteld.<sup>182</sup> De voorwaarden voor Dutroux' invrijheidstelling bestonden onder meer in het vergoeden van de slachtoffers, het verbod tot contact met ex-gedetineerden en het voorzien in medische opvolging en sociale begeleiding. Het is vooral deze laatste voorwaarde die bij de uitvoering ervan veel te wensen overliet. De controle op zijn behandeling was uitsluitend formeel en stond ver af van de werkelijkheid. De begeleiding werd op een bepaald moment zelfs een jaar lang onderbroken om organisatorische redenen. Enkele maanden na zijn vrijlating beging Dutroux al een eerste misstap. Op de schaatsbaan van Charleroi zou hij enkele kleine meisjes seksueel hebben betast. Toch werd er met deze informatie niet veel aangevangen. Een kort verhoor door de gemeentepolitie volgde, maar een PV werd nooit opgesteld en Dutroux werd verder met rust gelaten. De gemeentepolitie van Charleroi bleek niet op de hoogte te zijn van Dutroux' statuut als voorwaardelijke in vrijheid gestelde. Wie de verantwoordelijkheid droeg voor dit gebrek aan informatie was voor de commissie niet duidelijk. Wel stond vast dat indien deze fout zich destijds niet had voorgedaan er misschien nooit sprake zou geweest zijn van de 'zaak-Dutroux'.<sup>183</sup>

In het onderzoek naar Julie en Mélissa werd door de rijkswacht van Charleroi een eerste doeltreffende stap ondernomen door de inschakeling van twee informanten. De verslagen die door elk van beiden werden opgesteld in 1995 wezen duidelijk op enkele misdadige voornemens met betrekking tot minderjarige kinderen. Zo stelde Dutroux voor deel te nemen aan de ontvoering van jonge meisjes en vroeg hij de informanten op de uitkijk te staan terwijl hij zijn slag sloeg. De verslagen van beide informanten werden doorgestuurd naar de rijkswachttop, evenals naar het Centraal Bureau voor Opsporingen. Desondanks deze specifieke informatie werd er door de rijkswacht geen proces-verbaal opgemaakt. Rede voor deze ontstentenis van proces-verbaal was het feit dat men de identiteit van de informant wou beschermen. De anonimiteit van de informanten werd blijkbaar belangrijker geacht dan het mogelijke risico dat kinderlevens in gevaar waren. Deze keuze heeft evenwel verstreckende gevolgen gehad aangezien er daardoor nooit een gerechtelijk onderzoek werd geopend.<sup>184</sup> Andere belangrijke informatie waar merkwaardig genoeg niets mee aangevangen werd, was de tip die bij de BOB van Charleroi in 1993 binnenkwam en waarin werd beweerd dat *'Dutroux zijn kelders verbouwde om er meisjes in te verbergen in afwachting dat ze naar het*

---

<sup>182</sup> D.J. EPPINK, "Dutroux één jaar na de schok. Mentale revolutie kent beperkte gevolgen.

Vernieuwingsklimaat verzandt deels in lange mars door instituties", *De Standaard*, 11 augustus 1997.

<sup>183</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 40.

<sup>184</sup> *Ibid.*, 28, 42, 54.; C. FIJNAUT, "Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen" in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (13) 16.



*buitenland werden gebracht*'.<sup>185</sup> Deze informatie werd volgens de Luikse BOB'er, Jean Lesage, in augustus 1995 door hem doorgespeeld aan Martine Doutrève, de onderzoeksrechter die belast werd met het onderzoek naar de verdwijningen. Meer in het bijzonder had hij deze informatie doorgestuurd met de bedoeling huiszoekingsbevelen te verkrijgen. Volgens Lesage weigerde Doutrève dit spoor verder te onderzoeken. Later zou dit tijdens de zittingen van de parlementaire onderzoekscommissie door haar ontkend worden. Doutrève was immers van mening dat zij onvoldoende geïnformeerd was door Lesage.<sup>186</sup> Wat er ook van zij, het mag duidelijk zijn dat Dutroux al vrij snel na de verdwijning van Julie en Mélissa in beeld kwam als mogelijke dader. Ondanks de zagezegde weigering van Doutrève hield de rijkswacht van Charleroi voet bij stuk. Zonder medeweten van het Luikse gerecht besloten zij Dutroux te schaduwen. Onder leiding van René Michaux, lid van de BOB-zedensectie van Charleroi, werd op 25 augustus 1995 'operatie-Othello' officieel gestart. Lang werd beweerd dat er geen verband bestond tussen deze operatie en de ontvoering van Julie en Mélissa, maar naarmate de hoorzittingen voor de parlementaire onderzoekscommissie vorderden, gaf men toe dat operatie-Othello uitsluitend tot doel had de ontvoering naar de twee meisjes te onderzoeken. Bijgevolg had de rijkswacht de informatie moeten doorgeven aan de gerechtelijke overheid van Charleroi. Dit was destijds niet gebeurd zodat er in zekere mate sprake kan zijn van het achterhouden van informatie. Tevens was het niet de taak van de speurders van Charleroi om op eigen houtje onderzoeksdaden te stellen in een dossier waarvoor in een gerechtelijk arrondissement een gerechtelijk onderzoek was geopend en zonder bovendien de regelmatig aangezochte onderzoeksmagistraat daarvan in kennis te stellen.<sup>187</sup> In het kader van deze operatie werd Dutroux' huis op 13 december 1995 doorzocht terwijl hijzelf in de cel zat wegens de beschuldiging van autozwendel. Op dat moment zaten de twee meisjes, Julie en Mélissa, opgesloten in een goed verborgen kooi achter een keldermuur. Tijdens de huiszoeking meent Michaux meisjesstemmen te horen in de kelder, maar uiteindelijk besloot hij jammerlijk genoeg dat het geluid van de straat kwam. Had men destijds verder gezocht naar de oorsprong van deze stemmen, dan had men Julie en Mélissa nog levend kunnen terugvinden en zouden zij later niet van ontbering gestorven zijn. Men kon zich dan ook ernstige vragen stellen bij het verloop en de doeltreffendheid van deze

---

<sup>185</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6.

<sup>186</sup> X, *Dossier de zaak-Dutroux*, <http://www.standaard.be/Archief/Dossiers/Index.aspx?dossierId=83> (consultatie 28 april 2009).

<sup>187</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 50.

huiszoeking. Men bevond zich op slechts enkele meters van de verdwenen meisjes en toch sloeg men er niet in hen terug te vinden. Indien men werkelijk tot doel had schuilplaatsen te ontdekken dan hoorde men die kelders zeer grondig te onderzoeken. Van dergelijke diepgaande speurtocht was echter geen sprake geweest. Ook had men door een DNA-analyse in het huis of door het opmaken van een plaatsbeschrijving eventueel nuttige informatie kunnen vergaren, maar ook daar hebben de speurders geen gebruik van gemaakt. Deze huiszoeking was echter niet het enige wat tijdens operatie-Othello veel te wensen overliet. De observaties die plaatsvonden waren veruit ontoereikend. Door technische moeilijkheden werd er geen vaste camera geïnstalleerd en bovendien werden de observaties niet de klok rond uitgevoerd. Het feit dat de periode van deze observaties samenviel met de verdwijning van An en Eefje zegt genoeg over de effectiviteit ervan. Ondanks deze schijnbare ondoeltreffendheid leverde dit onderzoek toch interessante informatie op. Het valt weerom te betreuren dat hiermee niets gedaan werd. Niemand nam de verantwoordelijkheid voor zich om verdere onderzoeksdaden uit te voeren en telkenmale werd deze responsabiliteit doorgeschoven naar de lagere in rang.

Een andere pijnpunt dat door de commissie werd blootgelegd, was de absurde verhouding die tussen de verschillende actoren, betrokken bij het onderzoek, bestond. Iedere partij kende zijn eigen deeltje werkelijkheid: de rijkswachters verrichtten onderzoek naar sporen in verband met de ontvoering van Julie en Mélissa; de substituut kende de verdachte Dutroux in het raam van operatie-Othello, maar bracht hem niet in verband met Julie en Mélissa en de onderzoeksrechter ten slotte aanvaardde om te worden ingeschakeld, zonder precies te weten waarom.<sup>188</sup> Verscheidene onderzoeken naar Marc Dutroux werden naast elkaar gevoerd, maar nooit werd enige link gelegd. Men stond voor een situatie waarbij van enige samenwerking geen sprake was en die zich bij uitstek leende tot het in de doofpot stoppen van dossiers.<sup>189</sup> Ook de gebrekkige communicatie tussen de betrokkenen heeft het onderzoek duchtig parten gespeeld. Er had zich een cultuur ingenesteld waarbij elke dienst zich bezighield met de eigen zaak, zonder oog te hebben voor de informatie die door andere diensten werd opgebouwd. Meer zelfs, tussen de rijkswacht en de gerechtelijke overheid was er vaak geen spoor van communicatie. De concurrentiestrijd tussen de twee, die destijds reeds

---

<sup>188</sup> B. DE RUYVER, "De reorganisatie van de reguliere politiediensten in het licht van de parlementaire onderzoekscommissies 'Dutroux' en 'Bende van Nijvel'" in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Universitaire Pers, Leuven, 1999, (43) 48.

<sup>189</sup> L. VAN EYLEN, "Justitie wordt hervormd, maar niet te snel", *De Standaard*, 11 augustus 1997.

door de Bende-commissie was vastgesteld, bleek nog niet te zijn afgenomen.<sup>190</sup> Mooi voorbeeld daarvan is het feit dat de BOB van Charleroi een fax had gestuurd naar de rijkswachtbrigade van Grâce-Hollogne die verwees naar een tip die was binnengekomen en waarin beweerd werd dat Dutroux van plan was een jong meisje te ontvoeren. De fax onderstreepte dat Dutroux een echte potentiële verdachte was, ‘*een ware bandiet die men moet wantrouwen*’.<sup>191</sup> Zo zijn er talrijke faxen heen en weer verstuurd, maar geen enkele werd ook aan de onderzoeksrechter meegedeeld. Geen enkel document zit in het strafdossier en nooit werd er een proces-verbaal opgemaakt. Ook organiseerde de BOB van Charleroi een vergadering in aanwezigheid van de omringende BOB’s. De persoon die de leiding had over het onderzoek in Luik, noch de gerechtelijke overheden werden daarbij uitgenodigd. Naar hun mening had deze vergadering enkel betrekking op de verdwijning van kinderen in het algemeen. Later zou de commissie aantonen dat er een duidelijk link was tussen deze bijeenkomst en de verdwijning van Julie en Mélissa.<sup>192</sup> Dit soort van vergaderingen was onaanvaardbaar aangezien het een politiekorps niet toebehoorde een interne onderzoeksstrategie te ontwikkelen zonder medeweten van de gerechtelijke overheid. Evenmin kwam het de BOB wettelijk gezien toe zich te mengen in de onderzoeken.<sup>193</sup> Het verslag werd wel overgebracht aan de verschillende rijkswachtbrigades en aan het Centraal Bureau voor Opsporingen. Deze laatste was wettelijk verplicht de gerechtelijke overheid in kennis te stellen van de coördinerende en ondersteunende maatregelen die zij had genomen.<sup>194</sup> Ook deze kennisgeving heeft nooit plaatsgevonden. Het valt immers op te merken dat het CBO meer dan eens nagelaten heeft, zijn taken naar behoren uit te voeren. De afstemming tussen de brigades van de rijkswacht op het terrein en het CBO, was soms niet wat men van een professionele politieorganisatie zou mogen verwachten.<sup>195</sup>

Gelet op deze talloze gemiste kansen mag men niet vergeten dat de commissie er in haar rapport wel op wees dat de samenwerking tussen de politiediensten onderling in het onderzoek naar de verdwijning van An en Eefje er heel wat beter aan toeging en dit zowel op het vlak van operationele samenwerking als op het vlak van informatie-uitwisseling. Wat daar

---

<sup>190</sup> F. VERHOEST, “Politiek verspilde veel tijd na eerste Bende-commissie. Pijnpunten van Justitie en politie waren in 1990 al bekend”, *De Standaard*, 14 april 1997.

<sup>191</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak ‘Dutroux-Nihoul en consorten’. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T’Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 68.

<sup>192</sup> *Ibid.*, 68, 70, 120.

<sup>193</sup> Art. 48, tweede lid van de wet 2 december 1957 op de rijkswacht, *BS* 12 december 1957.

<sup>194</sup> Art. 48, derde lid van de wet 2 december 1957 op de rijkswacht, *BS* 12 december 1957.

<sup>195</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak ‘Dutroux-Nihoul en consorten’. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T’Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 98.

dan weer minder efficiënt verliep, was onder meer de samenwerking tussen de lokale politiediensten en de steundiensten. De Algemene Politie Steundienst, die in principe aan de drie politiediensten ondersteunende taken diende te verlenen en het Centrale Bureau voor Opsporingen, dat exclusief voor de rijkswacht werkte, opereerden los van elkaar wat onvermijdelijk heeft geleid tot een aantal disfuncties.

Bovenstaande gemiste kansen zijn er slechts enkele gegrepen uit het 300 pagina's tellende verslag van de parlementaire onderzoekscommissie. Gelet op de omvang van het rapport zou het ons veel te ver leiden alle vastgestelde gebreken hier te bespreken. Wel kan men de talrijke vaststellingen samenvatten tot een aantal wederkerende problemen binnen de werking van het politieel apparaat. De rivaliteit zowel tussen de politiediensten als binnen de politiediensten zelf is een hekelpunt dat in het rapport meermaals terugkeerde. Zowel de opvang van de slachtoffers, het gebruik van bepaalde informanten als het al of niet ontwikkelen van bepaalde onderzoekspistes werden meermaals geconditioneerd door het feit dat de ene onderzoeksequipe zich wilde afzetten tegen een ander korps.<sup>196</sup> Voor wat de brigades van de gerechtelijke politie in het bijzonder betreft, was er al helemaal geen sprake van samenwerking. Integendeel, deze politiedienst miste een duidelijke eenheid van gezag en leiding waardoor de brigades los van elkaar opereerden. Ook het Commissariaat-Generaal bleek deze coördinerende rol in de praktijk niet te kunnen waarmaken; zijn wettelijk mandaat liet immers niet toe een effectieve leidinggevende functie uit te oefenen.<sup>197</sup> Tevens heeft het gebrek aan een uitgebouwde regeling omtrent het gebruik van bijzondere opsporingstechnieken het onderzoek duchtig parten gespeeld, waarbij vooral het klassieke probleem omtrent de anonimiteit van informanten telkens terug op de voorgrond trad. Tot slot hebben ook het gebrek aan dwarsverbindingen tussen de verschillende echelons van de strafrechtsbedeling en het feit dat de politiediensten zelden werden aangestuurd door een magistraat die de verantwoordelijkheid op zich nam, hun invloed gehad op het falende onderzoek.

### **2.1.2. Het justitieel onderdeel**

Bij de analyse naar het verloop van het gerechtelijk onderzoek kwam de commissie tot de vaststelling dat de rechten van het slachtoffer in het strafproces uiterst beperkt waren. De focus in het strafonderzoek lag volledig op de dader en als slachtoffer liep je vaak met het hoofd tegen de muur. De behandeling van de ouders van de verdwenen Julie en Mélissa door

---

<sup>196</sup> *Ibid.*, 110.

<sup>197</sup> *Ibid.*, 107.

onderzoeksrechter Doutrèwe sprak boekdelen.<sup>198</sup> Na de aangifte van de verdwijning nam Doutrèwe immers weinig initiatief en enkele dagen later vertrok ze met vakantie. De ouders werden niet ingelicht over de voortgang van het onderzoek en wanneer de lijken van hun kinderen uiteindelijk werden opgegraven, werd hen een laatste bezoek geweigerd. De ouders van Julie en Mélissa waren niet de enigen die hun ongenoegen hebben geuit over de manier waarop slachtoffers behandeld werden. Alle door de commissie gehoorde ouders van verdwenen kinderen, zo'n 18 in totaal, legden de nadruk op het belang van menselijk contact met politie en gerecht. Onverschilligheid, erbarmelijk telefonisch onthaal, gebrek aan contact en onmenselijke verhoren, waren slechts enkele van de telkens wederkerende bezwaren. Het gebrek aan contact met de ouders deed zich zowel voor ten aanzien van de magistratuur als ten aanzien van de politiediensten.<sup>199</sup> Dit had als gevolg dat de ouders het verloop van het onderzoek vaak via de pers vernamen in plaats van via de speurders. Nochtans bepaalde de wet op het politieambt dat de politiediensten de mensen die om hulp of bijstand verzochten, de nodige informatie dienden te verschaffen en indien nodig in contact moesten brengen met de gespecialiseerde diensten.<sup>200</sup> Deze wettelijke bepaling werd in diverse dossiers blijkbaar op heel uiteenlopende manieren nageleefd. De diverse actoren binnen politie en justitie boden de slachtoffers geen plaats in het geding terwijl de ouders wilden optreden, zoeken en meewerken. Politiemensen en magistraten waren doorgaans geen maatschappelijk werkers of psychologen die speciaal daartoe opgeleid waren om mensen in nood te aanhoren en te ondersteunen. Om aan dit gebrek aan kennis tegemoet te komen, werd reeds in 1993 binnen ieder parket een dienst slachtofferopvang opgericht. Toch is tijdens de Dutroux-zaak gebleken dat hun werking in de praktijk niet op punt stond. Sommige parketten waren nog niet van dergelijke dienst voorzien op het moment van de feiten en de parketten die wel reeds over zulke dienst beschikten, kampten vaak met een gebrek aan materiële middelen om hun taak waar te maken.<sup>201</sup> Bovenop het feit dat de burgerlijke partijen niet op de hoogte werden gehouden over het verloop van het onderzoek, werd hen ook elk recht ontkend tot inzage van het dossier. Deze weigering steunde op de inquisitieloga die binnen het recht gold op grond waarvan het voorbereidend onderzoek eenzijdig en bijgevolg niet tegensprekelijk was. Geen enkele bepaling, nationaal of internationaal, kende de burgerlijke partij dat recht toe, zelfs het

---

<sup>198</sup> F. VERHOEST, "Commissie-Dutroux richt spots op slachtoffers", *Het Nieuwsblad*, 11 februari 2004.

<sup>199</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St. Kamer 1996-97*, nr. 713/6, 21-22.

<sup>200</sup> Art. 46 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992.

<sup>201</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St. Kamer 1996-97*, nr. 713/6, 115.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens niet. Tegen die achtergrond hoeft het dan ook niet te verbazen dat de slachtoffers steeds vaker hun toevlucht namen tot parallelle onderzoeken. Hun een lijdzame en afwachtende houding opleggen was onmenselijk en tevens nutteloos.<sup>202</sup>

Niet enkel de gebrekkige werking van ons politiebestedel heeft tot gevolg gehad dat Dutroux' criminele activiteiten lange tijd konden voortgezet worden. Ook de organisatie van het gerechtelijk apparaat liet vaak te wensen over waardoor ook hier het dossier Dutroux een aaneenschakeling vormt van voorbeelden die één voor één gemiste kansen betroffen om Dutroux voortijdig te stoppen. Zo werden er door de segmentering binnen de strafrechtsbedeling verscheidene gegevens niet uitgewisseld waardoor mogelijke sporen naar de dader wegbleven. De diverse echelons van de strafrechtsbedeling, namelijk de opsporing en vervolging, het gerechtelijk onderzoek, de straftoemeting en de strafuitvoering, opereerden los van elkaar. Er bestonden geen dwarsverbindingen die ertoe leidden dat essentiële informatie, determinerend voor het onderzoek, op het desbetreffende echelon werd overgemaakt.<sup>203</sup> Een voorbeeld daarvan vinden we onder meer terug in het feit dat de vaststellingen, die door de gemeentepolitie werden gemaakt op de ijspiste in Charleroi, niet werden overgemaakt aan het parket. Ook de begeleiding naar aanleiding van Dutroux' voorwaardelijke invrijheidstelling, is één van de vele feiten die deze segmentering aantonen. Tussen de psychologische en de sociale begeleiding was immers geen enkele vorm van wisselwerking merkbaar. Essentiële knelpunten zoals Dutroux' aanzienlijke huizenbezit, die tijdens zijn sociale begeleiding aan het licht kwamen, werden nooit overgemaakt aan het parket dat verantwoordelijk was voor de strafuitvoering en het toezicht op de voorwaardelijke invrijheidstelling. Binnen eenzelfde echelon beperkte men zich tot het eigen arrondissement of nog sterker tot de feiten en het dossier waarvoor men werd gevat. De segmentering, of ook wel de verkokering genoemd, was in de Belgische strafrechtsbedeling uitgegroeid tot de regel, veeleer dan de uitzondering, waardoor haar kracht ontnomen werd. Dit fenomeen deed zich ook voor binnen de politiediensten. Voorts ontbrak op justitieel niveau ook elke vorm van gegevensbestand wat verstrekkende gevolgen met zich meebracht. De parketten en onderzoeksrechters waren bij de uitoefening van hun leidende functie volledig aangewezen op de informatie die door de politiediensten werd aangeleverd waardoor de magistratuur zich in een afhankelijke positie bevond die de mogelijkheid om leiding te geven hypothekeerde. In

---

<sup>202</sup> *Ibid.*, 114.

<sup>203</sup> B. DE RUYVER, "Het voorstel van de parlementaire onderzoekscommissie 'Dutroux' : genese en krachtlijnen", *Panopticon* 1998, afl. 3, (223) 224.

rechte moest het parket het politieonderzoek coördineren en leiden; in feite werd het er vaak door gedomineerd.<sup>204</sup> Bovendien gingen er door het gebrek aan gegevensdatabank vanzelfsprekend heel wat inzichten verloren. Vooral criminele organisaties die hun activiteiten spreidden over meerdere gerechtelijke arrondissementen profiteerden van dit gebrek aan centrale database. Daarenboven trad elk parket slechts op binnen zijn eigen arrondissement waardoor georganiseerde criminaliteit nauwelijks werd aangepakt. Van een arrondissementoverschrijdende samenwerking tussen twee of meer parketten was geen sprake waardoor ‘zevenentwintig procureurs koning waren in hun koninkrijk’.<sup>205</sup> Door deze versnippering van het gerechtelijk apparaat over zevenentwintig arrondissementen gingen er heel wat nieuwe onderzoekspistes verloren.<sup>206</sup>

Deze territoriale beperktheid en de lacune van een databank vormden niet de enige obstakels voor een efficiënte werking van de parketten. Ook de ondeelbaarheid van het parket heeft het onderzoek meermaals gehinderd. De ondeelbaarheid bestond in de afwezigheid van ieder onderscheid of verdeling tussen de magistraten van het openbaar ministerie. Zij traden nooit in eigen naam op, maar in die van het parket waaronder zij ressorteerden.<sup>207</sup> Dit betekende dat zij elkaar indien nodig onderling in dezelfde zaak konden vervangen. In de praktijk heeft dit beginsel vaak tot gevolg gehad dat een hele reeks substituten zich achtereenvolgens met dezelfde zaak bezig hielden wat natuurlijk niet bevorderlijk was voor de continuïteit van het onderzoek. Meerdere dossiers zijn door deze manier van werken zoek geraakt of simpelweg in de lade beland.<sup>208</sup> Daar bovenop beschikten de parketten niet over de minste interne organisatie waardoor er van enige structuur geen sprake was. Het ontbreken van enig management werkte negatief in op het organiseren van het werk, temeer daar de opdrachten steeds toenamen.<sup>209</sup> De aanzwellende stroom van dossiers dwong het parket er toch toe keuzes te maken en de zaken op die manier te schiften. Jammer genoeg heeft het openbaar ministerie deze selectie steeds als een randverschijnsel beschouwd waardoor geen criteria werden vastgelegd die de gekozen prioriteiten verantwoordden. Uit het ‘onderzoek

---

<sup>204</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak ‘Dutroux-Nihoul en consorten’. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T’Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 120, 122, 134.

<sup>205</sup> I. GHIJS, “Wetten uit tijd van postkoets. Procureurs zijn verantwoordelijk maar hebben geen budget”, *De Standaard*, 3 september 2002.

<sup>206</sup> R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en D. DEWANDELEER, “Het federaal parket”, *Panopticon* 1999, (56) 56.

<sup>207</sup> Cass. 8 mei 1979, *Pas.*, 1979, I, 1058.

<sup>208</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak ‘Dutroux-Nihoul en consorten’. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T’Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 121.

<sup>209</sup> B. DE RUYVER, “De kracht van het voorbeeld”, *De Standaard*, 6 januari 2003.

van het onderzoek' is gebleken dat de ontvoeringen en verdwijningen van kinderen geen echte prioriteiten waren voor het zogezegde strafrechtelijk beleid van toen. En alsof dit alles nog niet genoeg bleek te zijn, werkten de parketten naar oordeel van de commissie teveel casegericht en te weinig organisatiegericht. De commissie Verwilghen was echter niet de eerste die deze vaststelling deed. Ook de commissie-Mensenhandel merkte dit reeds op.<sup>210</sup> De parketten staarden zich blind op het al dan niet voorhanden zijn van een strafbaar feit en hadden te weinig oog voor gedragingen die samen genomen wel konden wijzen op criminele structuren. Ter illustratie daarbij valt te vermelden dat men maandenlang geprobeerd heeft Dutroux te betrappen op een misdrijf zodat de speurders een huiszoeking konden doen. Deze kostbare tijd had men beter kunnen aanwenden door de activiteiten van Dutroux en zijn handlangers in een organisatorisch perspectief te plaatsen. Gedurende die periode werden er immers heel wat verplaatsingen gemaakt naar Slowakije dewelke konden wijzen op vrouwenhandel en met een beetje goede wil en inzicht had men dit kunnen linken aan de onrustwekkende verdwijningen.<sup>211</sup>

Veel verder verwijderd van het probleem- en werkveld dan de parketten zelf, waren de parketten-generaal. Het was hun taak toezicht uit te oefenen op de wijze waarop individuele dossiers werden opgevolgd waarbij zij over de mogelijkheid beschikten opvolgingsverslagen op te vragen.<sup>212</sup> In het onderzoek naar Dutroux hebben de procureurs-generaal het meermaals nagelaten deze verslagen op te vragen en werden zij evenmin op de hoogte gebracht van het verloop via andere actoren binnen het justitieel apparaat.<sup>213</sup> Van enige interne of externe controle was geen sprake.<sup>214</sup> Dit laatste hoeft echter niet verwonderen aangezien ieder kanaal van informatie-uitwisseling tussen de parketten-generaal en de parketten binnen het ressort ontbrak.<sup>215</sup> Het was duidelijk dat de afwezigheid van behoorlijke informatica een vlotte informatiestroom in de weg stond en de mogelijkheid om de parketten te sturen belemmerde. Zoals het parket-generaal vaak in zijn opdracht te kort schoot, zo bleek ook het ambt van

---

<sup>210</sup> Parlementair onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel, *Parl.St.*, Kamer 1991-92, nr. 673/7, 47.

<sup>211</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 123, 125, 132.

<sup>212</sup> Art. 136 bis Sv.

<sup>213</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 127.

<sup>214</sup> I. GHIJS, "Deuren van rechtbanken staan nu open", *De Standaard*, 31 augustus 2002.

<sup>215</sup> C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, "De hervorming van het openbaar ministerie. Een rechtsvergelijkende commentaar op de totstandkoming, inhoud en draagwijdte van het Octopus-akkoord" in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (eds.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, (271) 273.



nationaal magistraat niet naar behoren te functioneren. Deze functie werd opgericht in 1990 naar aanleiding van de vaststellingen van de Bende-commissie. Zijn taak bestond erin het speurwerk betreffende bepaalde vormen van nationale of internationale zware misdadigheid te coördineren evenals te centraliseren. Van deze voornemens schoot in de praktijk nog weinig over. Ook al waren de voorwaarden voor zijn optreden vervuld, toch werd er nergens in het onderzoek een nationaal magistraat aangesteld. De meerwaarde die hij aan het speurwerk had kunnen toebrengen, dient echter wel te worden gerelativeerd. Sinds de creatie van dit ambt werden er slechts twee nationaal magistraten benoemd en deze beschikten op hun beurt over niet meer dan twee administratieve personeelsleden. De commissie vroeg zich dan ook terecht af wat voor zin dergelijke instelling had die het met zo'n krappe middelen moest zien te rooien.<sup>216</sup> Dit probleem van gebrek aan middelen gold echter niet alleen voor de nationaal magistraat. In tegenstelling tot de politiediensten werden zowel de staande als de zittende magistratuur met deze schaarshheid geconfronteerd.<sup>217</sup>

Gelet op deze vaststellingen liep de hoofdoorzaak voor het gebrekkig functioneren van het politieel en het justitieel apparaat enigszins parallel. Het ontbreken van een cultuur aan samenwerking en het gemis aan bijhorende informatie-uitwisseling vormden een telkens wederkerend probleem. Of er al dan niet kwade bedoelingen mee gemoeid waren, was voor de commissie niet meteen duidelijk. Eén ding was wel zeker, wie opzettelijk informatie wou achterhouden, hoefde in deze context geen bijzondere inspanningen te leveren. Toenmalig minister van Justitie De Clerck drukte het tijdens zijn verklaring voor de onderzoekscommissie-Dutroux als volgt uit: *'Elk werkt op zijn vierkante meter. Iedereen deed wat min of meer van hem werd verwacht, maar niemand bekommerde zich om het eindresultaat.'*<sup>218</sup>

## 2.2. Voorstellen

Toen de commissie zich in Corsendonk terugtrok voor haar eindconclusies, waren de verwachtingen van het publiek hoog gespannen. Ook voorzitter Marc Verwilghen streefde naar duidelijke vaststellingen en aanbevelingen waarmee hij het vertrouwen van de bevolking zou kunnen terugwinnen.

---

<sup>216</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 129.

<sup>217</sup> W. VAN GERVEN, "Trekt Octopus recht wat krom was", *Vl. Jurist* 1998, afl. 7-8, (11) 12.

<sup>218</sup> F. VERHOEST, "Commissie-Dutroux richt spots op slachtoffers", *Het Nieuwsblad*, 11 februari 2004.

De commissie bracht uiteindelijk twee rapporten uit. Het eerste verslag werd gepubliceerd in april 1997 en betrof meerdere beleidsconclusies. Haar aanvullende verslag van februari 1998 daarentegen maakte nauwelijks vermelding van enige conclusie in de richting van het beleid.<sup>219</sup> In dit onderdeel zullen dan ook voornamelijk de resultaten van haar eerste verslag worden uiteengezet. Logischerwijze waren haar aanbevelingen grotendeels gebaseerd op de vaststellingen die tijdens het onderzoek van het onderzoek ontstaan waren en die zagen er niet rooskleurig uit: geblunder van individuele politiemensen, onvoldoende samenwerking tussen politiediensten, gebrek aan middelen, gemis aan leiding door het openbaar ministerie en ga zo maar verder.<sup>220</sup> De aanbevelingen van de commissie-Dutroux vallen op te splitsen in drie luiken: een onderdeel voor de slachtoffers, een politieel onderdeel en een gerechtelijk onderdeel. Zij zullen hierna achtereenvolgens worden besproken.

### **2.2.1. De slachtoffers**

Aangezien de manier waarop slachtoffers na een misdrijf al dan niet worden opgevangen bepalend is voor het vertrouwen in de overheid, deed de commissie een aantal voorstellen om deze opvang te verbeteren. Vooreerst diende er in de toekomst niet alleen naar het slachtoffer geluisterd te worden, maar moest elke klacht ook ernstig genomen worden. Wanneer de persoon die de verklaring aflegde de verdwijning als ‘verontrustend’ omschreef, moest in elk geval een dringend proces-verbaal van verdwijning opgemaakt worden dat onmiddellijk moest doorgestuurd worden naar het parket en de cel verdwijningen. Deze eerste opvang was natuurlijk niet alles. Zowel tijdens als na het proces diende er aan de slachtoffers bijstand te worden verleend. Aangezien de diensten voor de opvang van slachtoffers deze taak niet naar behoren konden vervullen, diende een regeling te worden getroffen die zowel hun statuut, hun taken als hun middelen een wettelijke basis verleende. Dit alles diende gepaard te gaan met een mentaliteitsverandering waarbij zowel magistraten als politiediensten zich meer bewust werden van de rol van het slachtoffer.<sup>221</sup> Een aangepaste opleiding en een aantal specifieke richtlijnen dienden deze veranderingen te helpen waarmaken.<sup>222</sup> Tijdens het onderzoek zouden de slachtoffers eveneens het recht moeten hebben het dossier in te zien. De commissie

---

<sup>219</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consorten. Aanvullend verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevr. Nathalie T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/8.

<sup>220</sup> C. FIJNAUT, “De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement”, *Delikt en Delinkwent* 1999, afl.5, (408) 421.

<sup>221</sup> S. DE CLERCK, “Maak van justitie opnieuw een prioriteit”, *De Standaard*, 1 maart 2004.

<sup>222</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak ‘Dutroux-Nihoul en consorten’. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 160.

was daarbij van oordeel dat dit recht van fundamenteel belang is voor de erkenning van het slachtoffer als volwaardige partij in de strafrechtspleging. Wanneer de dader uiteindelijk gevat werd, zou aan het slachtoffer het recht moeten worden verleend om in geval van voorwaardelijke invrijheidstelling zijn mening te laten gelden. Deze mening mocht er evenwel niet toe leiden dat de uiteindelijke beslissing ondergeschikt werd aan het akkoord van de slachtoffer. Kortom de uitbreiding van de bijstand aan slachtoffers en de versterking van hun positie in het strafproces liepen als een rode draad doorheen deze aanbevelingen.<sup>223</sup>

### 2.2.2. Het politieel onderdeel

Veruit de meest ingrijpende voorstellen deed de commissie met betrekking tot de organisatie van het politiebestedel. Dat een reorganisatie van het politiebestedel absoluut noodzakelijk was, was voor alle commissieleden duidelijk. Over de manier waarop dit zou gerealiseerd worden, was echter veel minder unanimiteit. Elke politieke partij had zijn ideale politiestructuur voor ogen, maar weinigen stelden gelijkaardige dingen voor. Van de eensgezindheid waarmee de onderzoekscommissie zijn werk aanvatte, bleef niet veel meer over.<sup>224</sup> Integendeel, partijpolitieke standpunten kwamen weer aan de oppervlakte en de meningsverschillen stapelden zich op, zo erg zelfs dat de bespreekbaarheid van de hervormingen onmogelijk dreigden te worden. Gezien deze diverse standpunten leek het voor voorzitter Marc Verwilghen niet evident om tot een consensus te komen omtrent een blauwdruk inzake de politiereorganisatie. Verwilghen en zijn commissieleden trokken zich uiteindelijk terug voor een driedaags conclaaf in Corsendonk, op zoek naar het onmogelijke...<sup>225</sup> *‘De grote vraag was in feite: hoe kunnen we eigenlijk tot een goede politie komen, zonder dat die tegelijkertijd een eenheidspolitie is? Want dat laatste was iets dat echt niet gewenst was.’*<sup>226</sup> Het voorstel dat de commissie naar buiten bracht, was dat van professor Brice De Ruyver, ook wel ‘het plan De Ruyver’ genoemd. Een zoveelste vaststelling van ‘la guerre des polices’, gevolgd door een zoveelste oproep tot een betere samenwerking, zou volgens De Ruyver niet volstaan. In tegenstelling tot de Bende-commissie I en de commissie-Mensenhandel zou deze commissie veel verder moeten gaan. De aanbevelingen van deze commissies zouden in het

---

<sup>223</sup> C. FIJNAUT, “De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement”, *Delikt en Delinkwent* 1999, afl.5, (408) 422.

<sup>224</sup> D.J. EPPINK, “Commissie-Dutroux lost op in grote mea culpa”, *De Standaard*, 20 februari 1998.

<sup>225</sup> P. PONSAAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 63; B. DE RUYVER, “De witte ridder en de octopus”, *De Standaard*, 22 maart 2007; F. DE MOOR, “Ter wille van de meisjes. Interview met Marc Verwilghen”, *Knack*, 16 april 1997.

<sup>226</sup> Interview met Marc Verwilghen, minister van Justitie, Brussel, 22 februari 2002, in P. PONSAAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 63-64.

licht van de voorgeschiedenis niet voldoende zijn.<sup>227</sup> De Dutroux-commissie stelde daarom voor niet langer te wachten met de structurele hervorming van het politiewezen, maar haar onmiddellijk aan te pakken. Professor De Ruyver beoogde met zijn plan deze structurele ingreep in het politielandschap mogelijk te maken, maar in Corsendonk was men duidelijk nog niet klaar voor dergelijke grootscheepse verandering. Elke politieke partij herkende in het voorstel een deel van zijn standpunten, maar niemand herkende het hele verhaal. Hoe dichter men bij de goedkeuring van het rapport kwam, hoe meer conflicten de kop opstaken en toch werd het plan goedgekeurd. Gezien het korte tijdsbestek en deze toch wel aanzienlijke opdracht, beperkte het plan zich tot het aangeven van enkele uitgangspunten die in vage termen werden uiteengezet. Wellicht was dit de voornaamste rede om unanimititeit te bereiken. Iedere politicus gaf zijn eigen interpretatie aan het plan waardoor aan de term ‘integratie’ verscheidene definities werden toegekend. Of de integratie al dan niet duidde op de stichting van een eenheidspolitie was voor niemand duidelijk.<sup>228</sup> Zo beaamde ook toenmalig premier Jean-Luc Dehaene: *‘Ja ja, ik heb vooral ervaren dat er binnen de regering, en dat gold niet alleen voor de PS, de consensus die zogenaamd tot stand was gekomen in de commissie Verwilghen, eenvoudigweg niet bestond. Het debat ging voortdurend tussen diegenen die de burgemeester en de lokale politie verdedigen en diegenen die meer te vertellen hadden in een goed georganiseerd federaal korps.’*<sup>229</sup> Bovendien had commissievoorzitter Verwilghen, die volledig achter het plan De Ruyver stond, de commissieleden publiekelijk op hun verantwoordelijkheden gewezen waardoor zij mede onder druk van pers en publieke opinie uiteindelijk toegaven. *‘De Ruyvers voorstel werkte als een katalysator en de vertegenwoordigers van alle partijen hebben hun eigen voorstellen daar uiteindelijk op afgestemd.’*<sup>230</sup>

Het voorstel voorzag in de oprichting van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus: het federale en het (boven)lokale niveau.<sup>231</sup> Hoe er moest hervormd worden, wie daarbij betrokken moest zijn en hoe de structuur er op beide niveaus moest uitzien, dat was nergens in het rapport concreet gesteld. Zij beperkte zich tot het geven van enkele

---

<sup>227</sup> B. DE RUYVER, “De reorganisatie van de reguliere politiediensten in het licht van de parlementaire onderzoekscommissies ‘Dutroux’ en ‘Bende van Nijvel’” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Universitaire Pers, Leuven, 1999, (43) 53.

<sup>228</sup> P. PONSAAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 66.

<sup>229</sup> Interview met Jean-Luc Dehaene, senator, Brussel, 22 december 1999, in P. PONSAAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 67.

<sup>230</sup> F. DE MOOR, , “Ter wille van de meisjes. Interview met Marc Verwilghen”, *Knack*, 16 april 1997.

<sup>231</sup> W. BRUGGEMAN, “De politiehervorming: een (de) grote (grootste) uitdaging in de Belgische politiegiedenis”, *Panopticon* 2001, afl. 3, (215) 215; C. FIJNAUT, “De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement”, *Delikt en Delinkwent* 1999, afl.5, (408) 422.

vingerwijzingen.<sup>232</sup> Wat het federale niveau betrof, sprak de commissie zich uit voor een integratie van de drie algemene politiediensten in één politiestructuur. De minister van Justitie zou daarbij verantwoordelijk zijn voor de gerechtelijke politie, zijn collega minister van Binnenlandse zaken kreeg de bestuurlijke politie voor zijn rekening. Deze ene, grote politiestructuur zou voor zijn werk inzake het strafrechtelijk beleid en inzake de veiligheidszorg een beroep kunnen doen op één ondersteuningsdienst die opgesplitst is in meerdere afdelingen. Naast die ene grote steundienst zouden eveneens een aantal gespecialiseerde recherche-eenheden worden geïnstalleerd die de opsporing van (inter)nationale criminaliteit voor hun rekening namen.<sup>233</sup> Op het (boven)lokale niveau zou het beleid inzake bestuurlijke politie bepaald worden door de gemeenteraad na advies van de burgemeester.<sup>234</sup> Wat de gerechtelijke politie betrof, zou het openbaar ministerie het opsporings- en vervolgingsbeleid bepalen binnen de grenzen van het strafrechtelijk beleid dat, onder leiding van de minister van Justitie, door de procureurs-generaal wordt bepaald. De politie zou op dit niveau, ingedeeld in interpolitiezones, moeten worden georganiseerd volgens het model van de basispolitiezorg, met inbegrip van recherche-eenheden voor de aanpak van lokale misdaadproblemen. Tot slot dienden beide ministers te zorgen voor een adequate beleidsmatige en operationele afstemming tussen de politie-eenheden op federaal en (boven)lokaal niveau.<sup>235</sup>

De commissie heeft aldus geopteerd voor een hertekening van het politielandschap. Zij sprak zich daarbij in één beweging uit voor een ingrijpende reorganisatie van het justitieapparaat als conditio sine qua non voor het welslagen van de politieorganisatie. De politie is als gezagsafhankelijke en uitvoerende instantie immers aangewezen op een behoorlijke aansturing door de bestuurlijke en gerechtelijke gezagsautoriteiten voor de efficiëntie en de performantie van haar optreden.<sup>236</sup> De krachtlijnen waren aldus geschetst, het was nu de taak van de regering daar uitvoering aan te geven.

---

<sup>232</sup> [www.gva.be/dossiers/-p/politie/dossier.asp=nog=nog](http://www.gva.be/dossiers/-p/politie/dossier.asp=nog=nog) ; C. FIJNAUT, "Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen" in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (13) 24; C. FIJNAUT, "De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement", *Delikt en Delinkwent* 1999, afl.5, 1999, (408) 422.

<sup>233</sup> F.B.G en E.D., "Commissie-Dutroux wil komen tot eenheidskorps", *Gazet van Antwerpen*, 16 april 1997.

<sup>234</sup> P. PONSAERS, "Een becommentarieerd overzicht van de centrale beleidsdocumenten inzake de politieorganisatie", *Panopticon* 1998, afl. 3, (207) 215.

<sup>235</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 167-169.

<sup>236</sup> B. DE RUYVER, "Het voorstel van de parlementaire onderzoekscommissie 'Dutroux': genese en krachtlijnen", *Panopticon* 1998, afl. 3, 225.

### 2.2.3. Het gerechtelijk onderdeel

De Bende-commissie kwam destijds voornamelijk tot de vaststelling dat de politieke wereld te weinig aandacht had besteed aan de werking van het politieel bestel. Het functioneren van het gerechtelijk apparaat kwam in het rapport van de Bende-commissie veel minder aan bod. Dit was bij de commissie-Dutroux anders. In hun verslag werd wel uitvoerig ingegaan op de disfuncties binnen justitie.<sup>237</sup> Zij wou, in tegenstelling tot haar voorgangers, veel verder gaan in de hervorming van justitie, en ipso facto het openbaar ministerie.<sup>238</sup> Enerzijds deed de commissie verscheidene voorstellen om de werking van de parketten doelmatiger en doeltreffender te organiseren, anderzijds wou zij ook de institutionele structuur van het openbaar ministerie en eigenlijk de strafrechtspleging als dusdanig hervormen.<sup>239</sup>

Een adequate werking van de parketten vereist vooreerst goed opgeleid personeel. De commissie heeft daarom verscheidene maatregelen aanbevolen die moesten leiden tot een scherpere selectie, een betere opleiding en een permanente evaluatie van de magistraten. Daarnaast achtte de commissie het ook noodzakelijk dat zowel het personeel als de materiële middelen zo optimaal mogelijk benut werden. Op basis van een externe audit van de gerechtelijke diensten zou men een inventaris kunnen opstellen die een beeld weergeeft van de budgettaire verhoudingen binnen het parket. De resultaten van deze audit zouden het mogelijk maken de middelen zo gelijk mogelijk te verdelen. Naast een betere verdeling van de materiële middelen, moesten zij tevens gemoderniseerd worden. De parketten moesten immers gebruik kunnen maken van moderne beheersmethoden die aangepast waren aan de realiteit die zij te behandelen kregen. In deze context introduceerde de commissie eveneens een aantal eigentijdse managementmethoden.<sup>240</sup> Voorts had de commissie ondervonden dat de werking van de rechterlijke overheid vaak gehinderd werd door een bureaucratische logica. Om dit te verhelpen, moest de selectie en opleiding van toekomstige magistraten meer gericht zijn op het stimuleren van verantwoordelijkheidszin. De magistraten, ongeacht of zij nu tot de zetel dan wel tot het parket behoorden, dienden rekenschap te geven over hun werkmethodes.

---

<sup>237</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 171.

<sup>238</sup> C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, "De hervorming van het openbaar ministerie. Een rechtsvergelijkende commentaar op de totstandkoming, inhoud en draagwijdte van het Octopus-akkoord", in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (eds.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (271) 278.

<sup>239</sup> C. FIJNAUT, "De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement", *Delikt en Delinkwent* 1999, afl.5, (408) 422.

<sup>240</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 174-175.

Zonder de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aan te tasten, moest het beginsel van een controle op alle vlakken van het gerechtelijke apparaat toegepast worden.<sup>241</sup> Vooral ten aanzien van de korpschef, hoofd van het parket, benadrukte de commissie het belang van deze responsabilisering. Aangezien hij diegene is die moest waken over de kwaliteit van het geleverde werk, vormde hij de hoeksteen van het strafrechtelijk beleid en diende hij de nodige verantwoordelijkheid op zich te nemen. Een laatste stap naar een doelmatigere werking van het gerechtelijk apparaat was de vergroting van de onderlinge samenwerking. De commissie stelde daarom onder meer voor een nationaal meldpunt op te richten waar alle informatie die op parketniveau bestond, werd samengebracht.<sup>242</sup>

In het kader van haar tweede doelstelling, de hervorming van de institutionele structuur, deed de commissie-Dutroux opnieuw een aantal waardevolle aanbevelingen. Zij stelde voor om de taak van de parketten bij de hoven van beroep, de parketten-generaal, te herdefiniëren. In plaats van de passieve controle die zij ten aanzien van de rechtbanken van eerste aanleg uitoefenden, zou hen veeleer een coördinerende en ondersteunende rol worden toegewezen. Daarenboven werd voorgesteld om de magistraat die in eerste aanleg een zaak had behandeld ook te belasten met de behartiging van de zaak in geval er hoger beroep werd ingesteld.<sup>243</sup> Door deze ‘integrale afhandeling’ werd de eenheid en de kwaliteit van het vervolgingsbeleid beter verzekerd en kwam er voor het parket-generaal meer ruimte vrij om haar coördinerende taak te vervullen.<sup>244</sup>

Naast deze aanbevelingen omtrent de werking en de organisatie van het openbaar ministerie, stelde de commissie tot slot ook voor om meer aandacht te besteden aan de dader binnen het strafproces. De strafuitvoering zou voortaan toekomen aan de strafuitvoeringsrechtbanken en de psychosociale begeleiding zou niet langer worden uitgeoefend door de Commissie Bescherming Maatschappij. De dood van de jonge meisjes was het beste bewijs van het feit dat deze begeleiding nog helemaal niet op punt stond.<sup>245</sup>

---

<sup>241</sup> *Ibid.*, 172.

<sup>242</sup> *Ibid.*, 174.

<sup>243</sup> C. FIJNAUT, “De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement”, *Delikt en Delinkwent* 1999, afl.5, (408) 423; A. DE NAUW, “Het Octopusakkoord en de hervorming van het openbaar ministerie”, *Orde dag*, afl. 7 1999, (7) 9.

<sup>244</sup> A. DE NAUW, “De tweede wet op de verticale integratie van het openbaar ministerie: bijna terug naar af”, *RW* 2004-05, afl. 28, 1083.

<sup>245</sup> F. DE MOOR, “Ter wille van de meisjes. Interview met Marc Verwilghen”, *Knack*, 16 april 1997.

### 2.3. Vertaling

Wanneer we de aanbevelingen vergelijken met het beleid dat minister van Justitie De Clerck op dat moment voerde, kan moeilijk ontkend worden dat deze beide in ruime mate overeenstemden. Zowel het beleid ten aanzien van de slachtoffers, als de modernisering van het openbaar ministerie vertoonden opvallende gelijkenissen. De herdefiniëring van de rol van de parketten-generaal kwam daarentegen niet aan bod in het beleid van minister De Clerck. Het grootste verschil tussen het rapport van de commissie en het beleid van De Clerck was echter wel het feit dat de commissie zich uitsprak over een opheffing van de driedelige politiestructuur, daar waar de regering Dehaene II tot dan toe altijd had vastgehouden aan de driedeling.<sup>246</sup> De conclusies van de commissie-Dutroux werden op 15 april 1997 aan de Kamer meegedeeld die vervolgens door de volksvertegenwoordigers met unanimititeit werden goedgekeurd. Toenmalig eerste minister Jean-Luc Dehaene begon aan de onderhandelingen over een hervorming van de ordediensten.<sup>247</sup> Zeer snel doken al terug de eerste meningsverschillen op omtrent de reorganisatie van het politielandschap. Allerlei argumenten werden daarbij aangehaald: het pluralisme in de politiediensten zou verdwijnen, de gemeentelijke autonomie zou aangetast worden en de democratische controle zou tekort gedaan worden. De hervorming op het terrein wou niet opschieten. Aangezien de commissie zich voor wat het politieel onderdeel betrof, beperkt had tot het uittekenen van een ruwbouw en de regering het niet eens geraakte over de invulling ervan, werd de uitwerking toevertrouwd aan de commissie-Huybrechts. Deze commissie bestond in feite al sinds december 1996 toen zij door het Sinterklaasconclaaf in het leven werd geroepen onder de naam ‘politiecommissie’. Zij kreeg nu tot taak om ‘de concrete modaliteiten’ voor te stellen voor de implementatie van de aanbevelingen, de verschillende etappes in de realisatie ervan en de budgettaire impact ervan te evalueren.<sup>248</sup> Op 20 juni 1997 overhandigde zij haar eindrapport aan haar opdrachtgever waardoor opnieuw stof voor discussie werd gegenereerd. De regering sprak zich niet meteen uit over dit voorstel, maar ontvouwde haar eigen plannen pas in oktober bij de opening van het parlementair jaar.<sup>249</sup> In het kader van deze beleidsverklaring werd zowel een nieuw plan voor de reorganisatie van het politiewezen

---

<sup>246</sup> C. FIJNAUT, “De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement”, *Delikt en Delinkwent* 1999, afl.5, (408) 423.

<sup>247</sup> X, *Dossier de zaak-Dutroux*, <http://www.standaard.be/Archief/Dossiers/Index.aspx?dossierId=83> (consultatie 28 april 2009).

<sup>248</sup> C. FIJNAUT, “De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement”, *Delikt en Delinkwent* 1999, afl.5, (408) 424.

<sup>249</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 38.



openbaar gemaakt als een nieuw meerjarenplan, genaamd 'Justitie en veiligheid'. Met dit plan werden een hele reeks maatregelen voorgesteld die zowel het verloop van de (straf)rechtspleging als de werking van de politiediensten ten goede kwamen.<sup>250</sup> Zo kan onder meer gedacht worden aan de inrichting van justitiehuizen, de uitbreiding van de rechtshulp en de modernisering van de justitiepaleizen. Het plan van de regering betreffende de reorganisatie van het politielandschap strookte niet met dat van haar eigen politiecommissie. De regering toonde zich niet bereid om de drie reguliere politiediensten te integreren. De rijkswacht en de gerechtelijke politie konden naar haar idee gefuseerd worden, maar de rijkswacht en de gemeentepolitiekorpsen samenvoegen, was te verre gaand. Deze tegenkanting werd door de oppositie, de liberale partijen, bijzonder negatief onthaald. Toch werden er tijdens de eerste maanden van 1998 talrijke inspanningen geleverd om een voorontwerp van wet te schrijven dat beantwoordde aan de afspraken die binnen de regering werden gemaakt. De onenigheid verhinderde evenwel dat dit ontwerp kon worden omgezet in een wetsvoorstel dat ter discussie kon worden aangeboden aan het parlement.<sup>251</sup>

Ook wat justitie betrof, bleven de grote hervormingen uit. Er zat veel in het vat, maar een jaar later was er nog maar weinig uitgekomen. Enkel het toezicht op de voorwaardelijke invrijheidstelling was reeds verscherpt en de slachtoffers hadden via de wet-Franchimont meer rechten gekregen, maar van vele andere voorgestelde maatregelen was nog geen sprake. Zo deed ook de gehoopte gedaanteverwisseling binnen de magistratuur zich niet voor. Magistraten sloten zich nog steeds op in hun 'ivoren toren'.<sup>252</sup> Volgens toenmalig premier Jean-Luc Dehaene was dit voornamelijk te wijten aan het korte tijdsbestek waarin al deze maatregelen moesten worden omgezet in de praktijk. Er waren 82 ontwerpen vanuit Justitie naar de Kamer vertrokken. Het zou volgens hem dus onverantwoord geweest zijn alles overhaast door te voeren. Politici konden niet meer zoals vroeger lukraak diensten en gunsten uitdelen. In een land met veel gevoeligheden, zoals België er één was, was de marge van politici veel kleiner geworden en duurden hervormingsprocessen veel langer.<sup>253</sup>

Ook de sancties tegen de verantwoordelijken kwamen er niet door. Het lot van ex-minister van Justitie Wathelet zette daarbij de toon. Deze had niet nauwlettend toegezien op Dutroux' vervroegde vrijlating en werd door de commissie-Dutroux als verantwoordelijke

---

<sup>250</sup> C. FIJNAUT, "De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement", *Delikt en Delinkwent* 1999, afl.5, (408) 424.

<sup>251</sup> *Ibid.*, 425.

<sup>252</sup> D.J. EPPINK, "Dutroux één jaar na de schok. Mentale revolutie kent beperkte gevolgen.

Vernieuwingsklimaat verzandt deels in lange mars door instituties", *De Standaard*, 11 augustus 1997.

<sup>253</sup> *Ibid.*

voor deze fouten aangewezen.<sup>254</sup> Toch schrok de regering-Dehaene er destijds niet voor terug om Wathelet eenvoudigweg te herbenoemen als Europees rechter in Luxemburg. Wathelets rol was cruciaal, want ook lagere verantwoordelijken die beroepsfouten hadden gemaakt, probeerden hun post te redden. Het zelfzuiverende klimaat van de zaak-Dutroux zakte steeds dieper weg.<sup>255</sup>

Had de zaak-Dutroux tot dan toe niets bewerkt? Toch wel. Er was een nieuw politiek klimaat ontstaan waarin zaken die vroeger onbespreekbaar waren nu wel aan de orde kwamen. Zowel binnen de politiediensten als binnen het justitieapparaat wist men dat men moest hervormen. Er gingen meteen een aantal pogingen van start, maar over de materies die een brede parlementaire steun nodig hadden, werd geen eensgezindheid bereikt. Door dit gebrek aan unanimiteit werd het onmogelijk hervormingen door te voeren en kwamen de politieke partijen uiteindelijk terecht in een consolidatiefase. De druk verdween en dus werd de niet-beslissing over gerecht en politiek als storend, maar niet als dramatisch ervaren.<sup>256</sup> Op minder dan zes maanden tijd had de unanimiteit rond het voorstel van de commissie-Verwilghen plaatsgemaakt voor een chaotisch verhaal.

### 3. Het Octopusakkoord

#### 3.1. Totstandkoming

Een boswandeling in april 1998 stelde orde op zaken.<sup>257</sup> Marc Dutroux, op dat moment volksvijand nummer één, werd onder begeleiding van twee rijkswachters vanuit Aarlen overgebracht naar het gerechtsgebouw te Neufchâteau om aldaar zijn dossier te consulteren. Wanneer één van de rijkswachters even de kamer verliet, zag Dutroux zijn kans. Hij sloeg zijn tweede bewaker neer, greep zijn pistool en nam het hazenpad. In de straten van Neufchâteau carjackte hij een auto. Ietwat later werd hij daar door een boswachter aangetroffen en belandde hij diezelfde dag gelukkig terug achter de tralies, doch het kwaad was intussen geschied.<sup>258</sup> Het hele land stond opnieuw op stelten. Dit was de langverwachte druppel die de

---

<sup>254</sup> D.J. EPPINK, “Verwilghen botst op norske Dehaene”, *De Standaard*, 20 februari 1998.

<sup>255</sup> D.J. EPPINK, “Dutroux één jaar na de schok. Mentale revolutie kent beperkte gevolgen. Vernieuwingsklimaat verzandt deels in lange mars door instituties”, *De Standaard*, 11 augustus 1997.

<sup>256</sup> K. DESCHOUWER, “Je t’aime, moi non plus. Over politiek en recht in een moderne samenleving”, *Orde dag* 1999, afl. 7, 56.

<sup>257</sup> B. DE RUYVER, “De reorganisatie van de reguliere politiediensten in het licht van de parlementaire onderzoekscommissies ‘Dutroux’ en ‘Bende van Nijvel’” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Universitaire Pers, Leuven, 1999, (43) 55.

<sup>258</sup> X, *Dossier de zaak-Dutroux*, <http://www.standaard.be/Archief/Dossiers/Index.aspx?dossierId=83> (consultatie 28 april 2009); P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 223.

emmer deed overlopen. Premier Dehaene organiseerde meteen een spoedvergadering en trommelde daarbij alle toppolitici op. De paniek bij de traditionele partijen brak uit. Dutroux' kortstondige boswandeling bracht ons land weer op de frontpagina's van de wereldpers en werd al snel 'de vlucht van de eeuw' genoemd. Diezelfde dag, en nog vóór het vatten van Dutroux, boden zowel minister van Justitie, Stefaan De Clerck, als minister van Binnenlandse Zaken, Johan Vande Lanotte, hun ontslag aan. Eén week later moest nog een derde Vlaamse kop rollen, namelijk die van Willy Deridder, generaal van de rijkswacht. Via het ontslag van deze drie kopstukken werd het thema van de politieke verantwoordelijkheid terug vooraan op de agenda gezet.<sup>259</sup> De daaropvolgende dagen was de spanning op de kabinetten te snijden. Twee belangrijke ministers moesten worden vervangen. Uiteindelijk kwamen Louis Tobback voor Binnenlandse Zaken en Tony Van Parys voor Justitie uit de bus.

Dutroux houdt tot op vandaag nog steeds vol dat zijn ontsnapping enkel een aanklacht was tegen het strenge gevangenisregime waaraan hij onderworpen was. Wat er ook van zij, feit is dat deze ophefmakende ontsnapping de impasse waarin, zowel de politieke discussie over de reorganisatie van het politielandschap als deze over de hervorming van het gerecht, verzeild waren geraakt, heeft doorbroken.<sup>260</sup> Ze bracht een ware stroomversnelling op gang en deed de politieke partijen beseffen dat justitie en politie dringend moesten worden aangepakt.<sup>261</sup> De politieke verantwoordelijken werden eraan herinnerd dat er van de aanbevelingen van de commissie-Dutroux, die één jaar voordien quasi unaniem waren goedgekeurd, nagenoeg niets van in huis was gekomen.<sup>262</sup> De maat was vol, er moest iets gebeuren. Bijna twee jaar lang hebben zowel meerderheid als oppositie meermaals herhaald dat zowel justitie als politie dringend moesten hervormd worden, maar eerst moest Dutroux ontsnappen vooraleer er een echte politieke oplossing kwam. Deze ongelooflijke gebeurtenis was voor premier Dehaene de ideale gelegenheid om alle 'democratische partijen', meerderheid en oppositie, op te roepen om eensgezind mee te werken aan de hervorming van

---

<sup>259</sup> L. HUYSE en A. VERDOODT, "Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis", *Panopticon* 1999, afl. 1, (3) 19.

<sup>260</sup> C. FIJNAUT, "De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement", *Delikt en Delinkwent* 1999, afl.5, (408) 426; C. FIJNAUT, "Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen" in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (13) 29.

<sup>261</sup> C.V., "Politiediensten lossen elkaar af met eisenbundels", *Gazet van Antwerpen*, 8 mei 1999; B. DE GROOTE, "De Octopus van Octopus. Hoge Raad voor de Justitie: schoonmoeder of paus", *AJT* 2000-01, (761) 761; E. DONCKIER, "Oplossing komt na crisis", *Gazet van Antwerpen*, 26 mei 1998; B. DE RUYVER, "Politiehervorming is niet af", *De Standaard*, 13 juni 2008.

<sup>262</sup> B. DE RUYVER, "Politiehervorming is niet af", *De Standaard*, 13 juni 2008.

gerecht en politie.<sup>263</sup> Zoniet zouden de extreemrechtse partijen volgens hem de ‘enige winnaars’ zijn.<sup>264</sup> Zijn paniekerige boodschap werd begrepen en over de grenzen van meerderheid en oppositie heen ontstond een gezamenlijk overleg. Dit overleg, met verwijzing naar het aantal partijen dat eraan deelnamen, Octopusoverleg genaamd, had tot doel een gezamenlijk plan over de hervorming van justitie en politie op tafel te leggen. De partijen gaven openlijk toe dat deze eensgezindheid nodig was om de weerstanden tegen hun plannen te kunnen overstijgen. Acht partijen – CVP, PS, PSC, SP, FDF, PRL, VLD en VU – besloten hun onderlinge meningsverschillen terzijde te leggen en al hun legereenheden voor één keer te verenigen.<sup>265</sup> Zelfs de oppositiepartijen aanvaardden tijdens het overleg het leiderschap van premier Dehaene die ze anders zo verguisden. Met z’n achten gingen ze aan de onderhandelingstafel zitten, en met z’n achten bereikten ze op 24 mei 1998 een alomvattend akkoord dat resulteerde in de meest ingrijpende structuurhervormingen in het Belgische politie- en justitielandschap ooit; het Octopusakkoord. Het was een hoogst ongebruikelijke constructie. Een zespartijen overleg om een tweederde meerderheid te bereiken, was al eens voorgekomen, maar acht partijen en een driekwart meerderheid, dat was uniek.<sup>266</sup> Dit type overleg was zonder voorgaande in België en weerspiegelde duidelijk de ‘nieuwe politieke cultuur’ die conform de eisen van de Witte Mars aangaande de politieke fairplay was tot stand gekomen. De eensgezindheid omtrent het politiemodel dat een jaar voordien door de commissie-Dutroux was voorgesteld, werd in één klap hersteld.<sup>267</sup> Ook over de voorgestelde hervormingen binnen het justitieel apparaat waren alle politieke partijen het eens. Er ontstond dus een nieuw compromis dat in grote mate een herhaling vormde van de eerder voorgestelde maatregelen. De verdienste van dit compromis was in grote mate het feit dat het er was. Dit getuigde van een mentaliteitsverandering waarbij voldoende actoren, grotendeels onder dreiging van de publieke opinie, deze keer wel bereid waren te zoeken naar een akkoord.<sup>268</sup> Of de inhoud ervan aan de wensen van de burger voldeed, was een andere vraag die later in dit onderzoek zal worden beantwoord.

Toch mag men niet vergeten dat het akkoord in de eerste plaats een politiek akkoord was dat bijgevolg onderhevig was aan de vereisten en doelstellingen van de politieke sector. Het bepaalde de basisregels van het gerechtelijk en het politieel apparaat, maar getuigde niet

---

<sup>263</sup> C. FIJNAUT, “Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (13) 29; B. DE RUYVER, “De witte ridder en de octopus”, *De Standaard*, 22 maart 2007.

<sup>264</sup> [http://www.vlaamsblok.be/standpunten\\_dossier\\_28.shtml](http://www.vlaamsblok.be/standpunten_dossier_28.shtml)

<sup>265</sup> G. TEGENBOS, “De oorlog tussen gerecht en politiek”, *Panopticon* 1998, afl. 1, (86) 92.

<sup>266</sup> *Ibid.*, 92.

<sup>267</sup> B. DE RUYVER, “De witte ridder en de octopus”, *De Standaard*, 22 maart 2007.

<sup>268</sup> K. DESCHOUWER, “Je t’aime, moi non plus”, *Orde dag* 1999, afl. 7, 56.

echt van een rationele realisatie van één coherente visie op de werking van recht en gerecht. Dit laatste verklaarde dan ook grotendeels waarom er vooral vanuit de gerechtelijke en de politieke wereld heel wat commotie omtrent dit akkoord ontstond.<sup>269</sup>

Het ‘achtarmig monster’ liet toe dat de hervormingen snel via een nieuwe basiswetgeving konden worden doorgevoerd. In totaal kwamen tijdens de toen lopende regeerperiode 126 wetten in verband met veiligheid en vooral justitie tot stand.<sup>270</sup> Dat het Octopusakkoord in goed een maand tijd op tafel lag, is volgens politicus, Wilfried Martens, een zoveelste bewijs van wat hij ‘pacificatiebesluitvorming’ noemt. Eerst moet het crisis zijn, daarna volgt de oplossing.<sup>271</sup>

## 3.2. Inhoud

De krachtlijnen van het Octopusakkoord die een einde maakten aan de politieke malaise die al maandenlang verhinderde de aanslepende politie- en justitiecrisis daadwerkelijk te bezweren, zullen hierna worden uiteengezet. Het akkoord zelf valt uiteen in drie luiken waarvan vooral de laatste twee niets anders zijn dan een finalisering van de reeds eerder opgestarte hervormingen: het eerste luik bevat de schets van de toekomstige rechterlijke organisatie, het tweede handelt over de oprichting van de Hoge Raad voor de Justitie, terwijl het laatste luik de reorganisatie van de politiediensten betreft.<sup>272</sup>

### 3.2.1. De hervorming van de gerechtelijke organisatie

#### 3.2.1.1. De hervorming van het openbaar ministerie

Wanneer men het Octopusakkoord en het daarbij horende wetsvoorstel, betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings samenvoegt, kan gezegd worden dat de hervorming van het openbaar ministerie vijf belangrijke samenhangende componenten telde. Deze zullen in dit onderdeel achtereenvolgens worden besproken.

##### 3.2.1.1.1. De verticale integratie van het openbaar ministerie

De beoogde verticale integratie moest tot resultaat hebben dat de parketten van eerste aanleg, meer specifiek de procureurs des Konings, zouden instaan voor de uitoefening van de

---

<sup>269</sup> K. BEYENS en K. VAN CAUWENBERGHE, “Het debat geopend. Inleiding”, *Orde dag* 1999, afl. 7, (3) 7.

<sup>270</sup> S. DE CLERCK, “Maak van justitie opnieuw een prioriteit”, *De Standaard*, 1 maart 2004.

<sup>271</sup> E. DONCKIER, “Oplossing komt na crisis”, *Gazet van Antwerpen*, 26 mei 1998.

<sup>272</sup> I. DUPRE en R. VAN NUFFELEN, “De Hoge Raad voor de Justitie : het nieuwe huis van wantrouwen”, *Panopticon* 1999, afl.1, (20) 21.

strafvordering, zowel in eerste aanleg, in hoger beroep als voor het hof van assisen.<sup>273</sup> De Octopuspartners opteerden resoluut voor deze zogenaamde ‘integrale afhandeling’ waarbij een brede algemene bevoegdheid werd toegekend aan de procureur des Konings.<sup>274</sup> Hierdoor werd fundamenteel gebroken met het vroegere beginsel waarbij de procureur-generaal werd beschouwd als de spil van de strafrechtsbedeling.<sup>275</sup> Krachtens artikel 150 Ger.W. zouden de procureurs-generaal immers niet langer belast zijn met de leiding en het toezicht over het uitoefenen van de strafvordering. Aan te stippen valt wel dat er niet zover werd gegaan dat alle mogelijkheden tot tussenkomst van de parketten-generaal zonder meer werden uitgesloten.<sup>276</sup> Wat de uitoefening van de strafvordering zelf betrof, behielden de parketten-generaal een uitzonderlijke en beperkte bevoegdheid, namelijk in die gevallen waarin de wetgever zijn tussenkomst dienstig of nuttig achtte. Zo zou hij onder meer optreden inzake de vervolging van ministers en bij voorrecht van rechtsmacht.

Door de behandeling van zaken in hoger beroep aan de parketten-generaal te ontnemen, kwam er volgens de Octopuspartners zowel in materiële als in personele zin meer capaciteit vrij.<sup>277</sup> Met dit ontwerp sloten de onderhandelaars aan bij de voorgestelde integrale behandeling die reeds door de parlementaire onderzoekscommissie Dutroux werd uiteengezet. Deze commissie was bovendien van mening dat deze voorgestelde hervorming de eenheid en de kwaliteit van het vervolgingsbeleid zou verzekeren.<sup>278</sup>

Aansluitend bij deze verticale integratie maakte het Octopusakkoord melding van een herdefiniëring van de rol van de parketten-generaal. De parketten-generaal hadden dan wel hun voornaamste functie, de behandeling in hoger beroep, verloren, ze kregen er enkele nieuwe functies bij. Voortaan zouden de hoofdtaken van de procureur-generaal bestaan uit de coördinatie van het strafrechtelijk beleid, de ondersteuning van de parketten van eerste aanleg, de integrale kwaliteitszorg en het uitvoeren van een permanente doorlichting.<sup>279</sup> Wat dit laatste betrof, viel wel op te merken dat er op ressortelijk niveau nog enige ruimte bleef voor beleidsvoering, zij het dat die diende te gebeuren binnen de krijtlijnen van het strafrechtelijk

---

<sup>273</sup> F. VOETS, “Magistraten verontrust over plannen parketintegratie”, *Juristenkrant* 2001, afl. 35, (1) 1.

<sup>274</sup> X, “Het Octopusakkoord”, *Vl. Jurist* 1998, afl. 6, (2) 2.

<sup>275</sup> J. VAN DEN HEUVEL, “De verticale integratie van het openbaar ministerie”, *RW* 1999-00, afl. 23, (765) 766.

<sup>276</sup> X, “Het Octopusakkoord”, *Vl. Jurist* 1998, afl. 6, (2) 3.

<sup>277</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St. Kamer* 1997-98, nr. 1568/2, 40.

<sup>278</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak ‘Dutroux-Nihoul en consorten’. Verslag namens de onderzoekscommissie, uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T’Serclaes, *Parl.St. Kamer* 1996-97, nr. 713/6, 177.

<sup>279</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St. Kamer* 1997-98, nr. 1568/2, 39.

beleid, die door de minister van Justitie, in samenspraak met het College van procureurs-generaal, werden bepaald.<sup>280</sup> De hierdoor verkregen capaciteitswinst zou op zijn beurt worden aangewend ten behoeve van de versterking van de parketten van eerste aanleg. Bovendien zou in deze nieuwe relatie tussen de parketten van eerste aanleg en de parketten-generaal iedere vorm van formalisme worden uitgesloten.<sup>281</sup> Reeds eerder waren er immers verscheidene problemen gerezen tussen beide parketten bij de onderlinge informatiedoorstroming. Een hoge hiërarchische druk en een overdreven rapporteringsplicht leidde er toe dat de parketten van eerste aanleg te veel verantwoording dienden af te leggen.

Tot slot dient ook vermeld te worden dat er op de zetel van het hof van beroep een sectie 'beroep' behouden bleef. Deze sectie, bestaande uit een aantal magistraten van de parketten-generaal, zou instaan voor de dienst van de zittingen. Conform het principe van integrale afhandeling zou over deze dienst overleg met de procureurs des Konings moeten plaatsvinden.<sup>282</sup>

### *3.2.1.1.2. De uitbouw van het College van procureurs-generaal*

Het College van procureurs-generaal werd geïnstitutionaliseerd bij wet van 4 maart 1997.<sup>283</sup> Artikel 2 van deze wet bepaalde uitdrukkelijk dat de procureurs-generaal bij de hoven van beroep samen een College vormen, het College van procureurs-generaal genaamd, dat onder het gezag van de minister van Justitie staat. Verder vermeldde ditzelfde artikel dat de bevoegdheid van het College zich uitstrekte over het hele grondgebied van het Rijk en dat zijn beslissingen bindende kracht hadden ten aanzien van de procureurs-generaal bij de hoven van beroep, evenals ten aanzien van de leden van het openbaar ministerie die onder hun leiding stonden. Het College moest bij consensus beslissen over de uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijke beleid en elke procureur-generaal was binnen het gebied waarover hij de leiding behield, gebonden door de beslissingen van het College. De minister van Justitie legde de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast nadat hij het advies van het College hieromtrent had ingewonnen. In deze richtlijnen gaf de minister enkel de doelstellingen aan, maar liet hij het over aan de gerechtelijke overheid om te beslissen welke stappen zij zouden ondernemen om deze doelstellingen te bereiken. Deze uitwerking van het beleid, was één van

---

<sup>280</sup> Art. 7 van het Wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings, *Parl.St.*, Senaat 1997-98, nr. 1066/1.

<sup>281</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 40.

<sup>282</sup> Wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *Parl. St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/1, 4.

<sup>283</sup> Wet van 4 maart 1997 tot instelling van het College van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat, *BS* 30 mei 1997.

de hoofdopdrachten van het College. Met het College van procureurs-generaal werd dus een belangrijke stap gezet om het parket meer nationaal uit te bouwen aangezien de grenzen tussen de arrondissementen geen beperking meer mochten vormen in de uitoefening van de strafvordering door het parket. Volgens de Octopuspartners werd dit doel in de praktijk destijds niet bereikt en diende het College van procureurs-generaal verder te worden uitgebouwd. Vooreerst werd uitdrukkelijk gesteld dat de hoofdopdracht van de procureurs-generaal, die overigens wel hun ressortelijke binding behielden, zich voortaan zouden situeren op het niveau van het College van procureurs-generaal.<sup>284</sup> De procureurs-generaal bleven met andere woorden een dubbele verantwoordelijkheid behouden.<sup>285</sup> Daarnaast zou voor elk van de leden van het College, met uitzondering van de federale procureur-generaal, het hen reeds toevertrouwde specialisatiedomein verder worden uitgebouwd of zouden er bijkomende specialisatiedomeinen worden toegekend, met een bijzondere aandacht voor het domein van de georganiseerde criminaliteit.<sup>286</sup> Ten derde zou het College bij de uitvoering van zijn opdrachten permanent worden bijgestaan door de zogenaamde ‘bijstandsmagistraten’ wier aantal door de wet zou worden bepaald.<sup>287</sup> Daarbovenop zou het College bij het volbrengen van specifieke opdrachten ook een beroep kunnen doen op andere leden van het openbaar ministerie, met uitzondering evenwel van de parketmagistraten bij het Hof van Cassatie.<sup>288</sup> Tot slot zou het College de nog in te stellen raad van procureurs des Konings kunnen samenroepen om haar advies in te winnen, hetgeen de reflectie en de beraadslaging binnen het College diende te verrijken.

*‘Deze vijfvoudige versterking van het College van procureurs-generaal paste perfect in een reeds eerder ingezette ontwikkeling van voormalig Minister van Justitie De Clerck. Bij de voorbereiding van de wet die voorzag in de oprichting van het College verklaarde hij immers dat dit nieuwe orgaan een voortrekkersrol diende te spelen in de reorganisatie van*

---

<sup>284</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 40; Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/1, 5.

<sup>285</sup> C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, “De hervorming van het openbaar ministerie. Een rechtsvergelijkend commentaar op de totstandkoming, inhoud en draagwijdte van het Octopus-akkoord” in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (eds.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (271) 338.

<sup>286</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 39.

<sup>287</sup> Advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/2, 2.

<sup>288</sup> *Ibid.*, 2.



*het hele openbaar ministerie, hetgeen logischerwijze veronderstelde dat het College afdoende werd uitgerust.*<sup>289</sup>

### *3.2.1.1.3. De horizontale integratie van het openbaar ministerie*

Naast een verticale integratie beoogde het Octopusakkoord eveneens een horizontale integratie waarbij de arbeidsauditoraten werden afgeschaft en geïntegreerd in de parketten van eerste aanleg. Daarbij zouden er binnen de arrondissementsparketten en onder leiding van de arbeidsauditeurs, duidelijk afgebakende ‘sociaal-economisch-financiële’ afdelingen worden uitgebouwd, de auditoraten genaamd, die een zeker behoud van specialisatie zouden waarborgen.<sup>290</sup> In deze gespecialiseerde afdelingen zouden één of meer substituten en eerste substituten worden benoemd en zou een auditeur worden aangeduid. Deze laatste zou als eerste substituut de leiding nemen over deze nieuwe afdelingen. Hij zou, samen met zijn substituten, bij voorrang bevoegd zijn de strafvordering uit te oefenen met betrekking tot arbeidsrechtelijke aangelegenheden, fiscale aangelegenheden en aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de rechtbank van koophandel. De oude arbeidsauditoraten zouden in deze nieuwe afdelingen worden geïncorporeerd. Zo is het zelfs mogelijk dat er één auditoraat bestaat voor meerdere arrondissementen. Deze nieuwe manier van werken moest komaf maken met het toen geldende artikel 152 van het gerechtelijk wetboek dat de bevoegdheid tot uitoefening van de strafvordering in sociaal strafrechtelijke zaken toekende aan de arbeidsauditeur. De Octopuspartners waren het erover eens dat deze vroegere procedure leidde tot de versnippering van bevoegdheden tussen de procureur des Konings en de arbeidsauditeur waarbij men zich soms de vraag stelde welke magistraat bevoegd was in een concreet geschil op te treden. Deze onwetendheid heeft er vaak toe geleid dat een incapabele magistraat werd aangewezen met nu en dan onpopulaire vrijspraken als gevolg.<sup>291</sup> Door het nieuwe voorstel zouden deze coördinatieproblemen tussen de procureur des Konings en de

---

<sup>289</sup> Wetsontwerp tot instelling van het College van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van federaal magistraat. Verslag namens de commissie voor de Justitie uitgebracht door de heren Coveliers en Vandenberghe, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 447/4, 2.

<sup>290</sup> C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, “De hervorming van het openbaar ministerie. Een rechtsvergelijkend commentaar op de totstandkoming, inhoud en draagwijdte van het Octopus-akkoord” in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (eds.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (271) 311.

<sup>291</sup> M. VANDEBOTERMET, “Uitoefening van de strafvordering door de arbeidsauditoraten en de arbeidsauditoraten- generaal en de nieuwe verjaringstermijn van de burgerlijke vordering naar aanleiding van sociaalrechtelijke misdrijven” in G. VAN LIMBERGHEN (ed.), *Sociaal Strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 1998, 209-239; S. VANDROMME, “Eendracht maakt macht. Over de horizontale integratie van het openbaar ministerie” (noot onder Antwerpen 10 oktober 2002), *RW* 2003-04, 423-425.

arbeidsauditeur vermeden worden en zou de politie binnen het arrondissement één enkel aanspreekpunt hebben.<sup>292</sup>

#### 3.2.1.1.4. De raad van de procureurs des Konings

De oprichting van een raad van procureurs des Konings vloeide voort uit de bekommernis om het verticale overleg tussen de procureurs des Konings en de procureurs-generaal te versterken via een horizontaal overleg tussen de eerstelijns-korpschefs onderling.<sup>293</sup> De raad zou dienen als adviesorgaan voor zowel het College van procureurs-generaal, als voor de minister van Justitie en beschikte daarvoor over een zeer algemene adviesverlenende taak. In het licht van een samenhangend vervolgingsbeleid zou de raad hen kunnen adviseren omtrent de harmonisering en de uniforme toepassing van strafrechtelijke bepalingen, kortom over de toepassing van een samenhangend vervolgingsbeleid. Deze raad zou ook bevoegd zijn advies te geven over elke zaak die verband houdt met de opdrachten van het openbaar ministerie. Het advies aan het College van procureurs-generaal zou op vraag van het College zelf kunnen verleend worden, dit om het College in staat te stellen op een meer inzichtelijke wijze het strafrechtelijk beleid uit te werken. Tevens zou de raad het College ambtshalve kunnen adviseren, dit om uitdrukking te geven aan de verzuchtingen en standpunten van de eerstelijns-magistraten.<sup>294</sup> De agenda, de verslagen van de vergaderingen en de adviezen van de raad van de procureurs des Konings zouden volgens het nieuwe artikel 150bis van het Ger.W. zowel aan het College van procureurs-generaal als aan de minister van Justitie worden overgemaakt.<sup>295</sup> Zodoende kon deze laatste zijn lessen trekken uit de adviezen van de raad van procureurs des Konings, en dit onafhankelijk van de houding van het College van procureurs-generaal.<sup>296</sup>

#### 3.2.1.1.5. Het federaal parket

Vanuit de vaststelling dat er in geval van grensoverschrijdende of complexe dossiers vaak relevante gegevens en inzichten verloren gingen, vloeide de idee van de oprichting van een federaal parket voort. Dergelijk gestructureerd parket op federaal niveau zou tegemoetkomen

---

<sup>292</sup> F. VOETS, “Magistraten verontrust over plannen parketintegratie”, *Juristenkrant* 2001, afl. 35, (1) 11.

<sup>293</sup> X, “Het Octopusakkoord”, *Vl. Jurist* 1998, afl. 6, (1), 7.

<sup>294</sup> C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, “De hervorming van het openbaar ministerie. Een rechtsvergelijkend commentaar op de totstandkoming, inhoud en draagwijdte van het Octopus-akkoord” in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (eds.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (271) 313.

<sup>295</sup> Art. 12 wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/1.

<sup>296</sup> Wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/1, 11.

aan de territoriale versnippering van gegevens over onze zevenentwintig gerechtelijke arrondissementen. De nationaal magistraten die reeds in het leven werden geroepen bij wet van 4 maart 1997 bleken destijds niet in staat te zijn deze problemen afdoende te verhelpen. Hun statuut had enkel betrekking op de coördinatie van de strafvordering. Ter vervulling van bovenvermelde finaliteit, namelijk het remediëren van de versnippering van gegevens, kreeg het federaal parket in het Octopusakkoord vier opdrachten toebedeeld. Allereerst zou het instaan voor de uitoefening van de strafvordering in die dossiers die omwille van hun specificiteit of hun complexiteit op federaal niveau moeten worden behandeld. Het Octopusakkoord gaf hiervan twee voorbeelden: dossiers met betrekking tot georganiseerde criminaliteit en dossiers die een grensoverschrijdend karakter vertonen, zouden voortaan aan het federaal parket worden opgedragen.<sup>297</sup> De exacte draagwijdte van deze opdracht en de relaties tussen het federaal parket enerzijds en de parketten van eerste aanleg en de parketten-generaal anderzijds, zouden achteraf in een afzonderlijke wettekst een globaal antwoord krijgen. Daarnaast zou het parket de internationale samenwerking dienen te vergemakkelijken en zou het instaan voor de coördinatie van de strafvordering, twee taken die voordien aan de nationaal magistraten werden opgedragen. Tot slot zou het federaal parket toezicht moeten uitoefenen op zowel de algemene als de bijzondere werking van de federale politie, met name in de gerechtelijke sfeer.<sup>298</sup> Bij de uitoefening van al deze bevoegdheden zou de federale procureur over alle wettelijke bevoegdheden van de procureur des Konings beschikken zodat hij over het ganse grondgebied zowel alle daden van opsporing als daden van gerechtelijk onderzoek kan verrichten of gelasten.

Het parket zou onder leiding komen te staan van een afzonderlijke, zesde, federale procureur-generaal, dewelke tevens lid is van het College van procureurs-generaal, zonder er tegelijk voorzitter van te zijn. Deze federale procureur zou daarbij de leiding nemen over een permanente pool van federale magistraten die eveneens deel zouden uitmaken van het federaal parket en hem zouden bijstaan in de uitoefening van zijn taken. Naast deze permanente 'pool' voorzagen de Octopuspartners een dubbele mogelijkheid om de parketmagistraten van eerste aanleg of beroep te betrekken bij de werking van het federaal parket wanneer dit laatste nood zou hebben aan versterking bij de uitoefening van de strafvordering. Enerzijds zou de federale procureur zijn bevoegdheden voor een concreet dossier tijdelijk, geheel of gedeeltelijk kunnen delegeren aan een lid van het parket van eerste

---

<sup>297</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 38.

<sup>298</sup> Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/1, 18.

aanleg of een parket-generaal die deze taak vanuit zijn standplaats vervult. Om te vermijden dat dergelijke delegatie negatieve gevolgen zou hebben voor de werking van het betrokken lokaal parket, werd voorzien dat er vooraf overleg moest plaatsvinden met de procureur-generaal of procureur des Konings waarvan de betrokken magistraat afhangt.<sup>299</sup> Anderzijds, zou de minister van Justitie een lid van het parket van eerste aanleg of beroep kunnen machtigen tijdelijk en voor een specifiek dossier de bevoegdheden van het openbaar ministerie in het federaal parket uit te oefenen. In dit laatste geval zou de geviseerde magistraat daadwerkelijk gedetacheerd worden naar het federaal parket aangezien men het hier verkiesbaar acht om in teamverband samen te werken met de andere federale magistraten. Om ook hier te vermijden dat dergelijke detachering negatieve gevolgen zou hebben voor het lokaal parket, werd voorzien dat de detachering zou gebeuren bij ministerieel besluit en opnieuw na overleg met de betrokken procureur-generaal of procureur des Konings.<sup>300</sup> Zowel in geval van delegatie als in geval van detachering zouden de magistraten hun ambt uitoefenen onder de onmiddellijke leiding en toezicht van de federale procureur.<sup>301</sup>

Deze betrokkenheid van 'lokale' magistraten bij de werking van het parket steunde op een dubbele overweging.<sup>302</sup> Aan de ene kant zou het federaal parket slechts bestaan uit een limitatief aantal permanente magistraten waarvan er daarenboven een aantal enkel zeer specifieke taken zouden verrichten waardoor zij niet tegelijkertijd kunnen instaan voor de eigenlijke federale behandeling van zaken. Aan de andere kant zou het in een aantal gevallen verkiesbaar zijn het dossier te laten behandelen door een magistraat van een lokaal parket, gezien zijn bijzondere kennis van het terrein of van de bewuste problematiek.<sup>303</sup>

---

<sup>299</sup> C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, "De hervorming van het openbaar ministerie. Een rechtsvergelijkend commentaar op de totstandkoming, inhoud en draagwijdte van het Octopus-akkoord" in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (eds.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (271) 341.

<sup>300</sup> Art. 6 wetsvoorstel betreffen de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/1.

<sup>301</sup> Wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1066/6, 11.

<sup>302</sup> C. FIJNAUT, D. VAN DAELE en R. VERSTRAETEN, "De hervorming van het openbaar ministerie. Een rechtsvergelijkend commentaar op de totstandkoming, inhoud en draagwijdte van het Octopus-akkoord" in C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (eds.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (271) 341.

<sup>303</sup> Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/1, 9.

### **3.2.1.2. De magistratenschool**

Een cruciale factor in het functioneren van een rechtsstaat is goede rechtspraak. Onze samenleving stelt steeds hogere verwachtingen in de werking van het gerecht en bijgevolg ook ten aanzien van de magistraten. Opdat de magistratuur deze verwachtingen zou kunnen waarmaken diende zij te beschikken over goed opgeleid personeel dat aan hoge intellectuele en morele normen voldeed.<sup>304</sup> Ook de Octopusonderhandelaars hebben het belang van een goede opleiding ingezien. Zowel de memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel betreffende de Hoge Raad voor de Justitie, als het Octopusakkoord zelf stipten daarom aan dat naast de Hoge Raad ook zou voorzien worden in de oprichting van een magistratenschool per gemeenschap onder de vorm van een universitair centrum.<sup>305</sup> In een samenwerkingsakkoord dat hierover zou worden gesloten met de gemeenschappen zou een functionele band met de Hoge Raad worden voorzien. De school zou, zoals het geval reeds is in zowel Nederland als Frankrijk, moeten instaan voor de permanente vorming van magistraten met behulp van op dialoog gesteunde technieken. Naast het aanbrengen van juridische kennis zou deze opleiding evenzeer, zoniet zelfs meer, gericht zijn op de ontwikkeling van psychologisch inzicht en waardebeoordelingen.<sup>306</sup>

### **3.2.1.3. Het justitiemanagement**

Terwijl vakmanschap en bekwaamheid nog steeds werden beschouwd als de belangrijkste pijlers voor kwaliteit, drong het besef meer dan ooit door dat een concrete planning binnen justitie noodzakelijk werd.<sup>307</sup> Management binnen rechtbanken is lange tijd taboe geweest.<sup>308</sup> Vele rechters en parketmagistraten stonden twijfelachtig tegenover de idee van management binnen justitie. Zij waren van oordeel dat begrippen zoals management en sturing eerder thuishoorden binnen privé-ondernemingen dan binnen het gerecht. Toch werd ook het gerechtelijk apparaat, zoals elke overheidsinstelling geconfronteerd met de behoefte om in te spelen op maatschappelijke veranderingen en eisen.<sup>309</sup>

In het verslag van de commissie-Dutroux kwam deze nood aan management naar voor onder de vraag naar een betere organisatie van het gerechtelijk apparaat, de responsabilisering

---

<sup>304</sup> S. DE CLERCK, *Het bos en de bomen. Justitie hervormen*, Tielt, Lannoo, 1997, 139.

<sup>305</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 43.

<sup>306</sup> W. VAN GERVEN, "Trekt Octopus recht wat krom was?", *Vl. Jurist* 1998, afl. 7-8, (11) 20.

<sup>307</sup> K. DESCHOUWER, "Je t'aime, moi non plus. Over politiek en recht in een moderne samenleving", *Orde dag* 1999, afl. 7, (45) 56.

<sup>308</sup> W. VAN GERVEN, "Trekt Octopus recht wat krom was?", *Vl. Jurist*, 1998, afl. 7-8, (11), 17.

<sup>309</sup> A. HONDEGHEM en R. DEPRE, *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie*, Antwerpen, Die Keure, 2000, 247 p.

van de korpschef, het inlopen van de gerechtelijke achterstand en het beter op mekaar afstemmen van de doorloop van dossiers en stukken.<sup>310</sup> Ook uit de hoger genoemde aspecten van de justitiehervorming, zoals de verticale integratie van het openbaar ministerie, bleek de toegenomen belangstelling voor een aantal termen zoals beheer, organisatie, beleid, efficiëntie en effectiviteit. Daarbij werd beklemtoond dat onder andere deze maatregelen, die kunnen aanzien worden als een vorm van management, bijdragen tot een betere dienstverlening. Het verwezenlijken van een degelijke taakverdeling met de nodige inspraak en verantwoording vergde uiteraard meer dan alleen een aantal maatregelen. Een grondige mentaliteitsverandering binnen de magistratuur moest ertoe leiden dat het taboe rond justitiemanagement verdween.<sup>311</sup> Politicoloog Kris Deschouwer omschreef deze mentaliteitsverandering als volgt: *‘Het moet tot de bedrijfsfilosofie binnen de gerechtelijke organisatie gaan horen dat de magistratuur zichzelf ervaart als een onderneming waarin individuen of teams als één geheel voortdurend deelnemen aan de ontwikkeling waarbij kennis en competentie worden gebruikt om een voortdurende verbetering te leveren aan het hele justitiële apparaat, of anders gezegd, aan de rechtspraak in het algemeen. In zo’n organisatie zijn managers en medewerkers gelijktijdig en even intensief betrokken, waarbij zij hun werk enerzijds ervaren als een missie en anderzijds als een manier om zichzelf te ontwikkelen en hun persoonlijke grenzen te verleggen.’*<sup>312</sup>

#### **3.2.1.4. De slachtofferzorg**

Justitie vervult een verheven, maar in de eerste plaats een maatschappelijke functie. Daarom is het nodig werk te maken van een menselijke justitie, die onder andere tegemoetkomt aan de wensen van de slachtoffers. De resultaten van het parlementair onderzoek van de commissie-Dutroux toonden aan dat dit soort justitie vaak ver te zoeken was.<sup>313</sup> *‘Het slachtoffer was een factor in het procesgebeuren, maar geen actor in het gerechtelijk onderzoek.’*<sup>314</sup>

Gelet op de vastgestelde gebreken streefde de parlementaire onderzoekscommissie, net zoals de Octopuspartners, naar een wetswijziging die de burgerlijke partijen het recht toekent

---

<sup>310</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak ‘Dutroux-Nihoul en consorten’. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T’Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 122.

<sup>311</sup> W. VAN GERVEN, “Trekt Octopus recht wat krom was?”, *Vl. Jurist* 1998, afl. 7-8, (11) 17.

<sup>312</sup> K. DESCHOUWER, “Je t’aime, moi non plus. Over politiek en recht in een moderne samenleving”, *Orde dag* 1999, afl. 7, (45) 56.

<sup>313</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak ‘Dutroux-Nihoul en consorten’. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T’Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 162.

<sup>314</sup> S. DE CLERCK, *Het bos en de bomen. Justitie hervormen*, Tielt, Lannoo, 1997, 58.

door de raadkamer te worden opgeroepen zodat ze daar hun standpunt kunnen uiteenzetten.<sup>315</sup> Verder beklemtoonde zij de noodzaak om de opvang van de slachtoffers te verbeteren en hen over de evolutie van het onderzoek in te lichten, vooral wanneer het, uiterst zwaarwichtige feiten betreft, zoals in de zaak-Dutroux. Dit alles zou moeten gepaard gaan met het continu uitbouwen van een doelmatig en gecoördineerd beleid inzake slachtofferzorg.

### **3.2.1.5. De éénheidsrechtbank**

In het Octopusakkoord werd het idee van een éénheidsrechtbank of arrondissementsrechtbank naar voor geschoven als één van de remedies voor het falende justitiebeleid.<sup>316</sup> Het bestuderen van de horizontale integratie van de rechtbanken op het niveau van eerste aanleg zou mee vorm geven aan de hervorming van de gerechtelijke organisatie. Daarvoor moest worden nagegaan in welke mate een doorgedreven integratie van rechtbanken op het niveau van eerste aanleg in één arrondissementsrechtbank met verschillende afdelingen, elk bevoegd voor een specifiek contentieux (civiel, penaal, sociaalrechtelijk, commercieel, familiaal,...) de efficiëntie zou vergroten. Deze oprichting moest onoverkomelijk gepaard gaan met een herziening van art. 157 van de Grondwet en met de creatie van een nieuwe instelling, de bevoegdheidskamer, op het niveau van elk arrondissement. Deze laatste kamer zou, met behoud van de bestaande structuren van de rechtbank van koophandel, de arbeidsrechtbank en de rechtbank van eerste aanleg, al deze rechtbanken overkoepelen. Elke zaak diende bij de bevoegdheidskamer te worden ingeleid en vervolgens, zonder dat dit enige vertraging zou meebrengen, worden doorverwezen naar de bevoegde rechtbank. Naar mening van de commissie-Dutroux zou deze arrondissementsrechtbank een efficiënt middel vormen in de bestrijding van de gerechtelijke achterstand en zou zij bovendien de rechtstoegang voor de rechtszoekende vereenvoudigen. De oprichting van een bevoegdheidskamer zou op zijn beurt een optimaal beheer van de middelen mogelijk maken en zou elk bevoegdheidsconflict uitsluiten. De samensmelting van deze twee nieuwe organen in één structuur zou moeten leiden tot een zo efficiënt mogelijke organisatie van de rechtbanken.

---

<sup>315</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consorten. Aanvullend verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevr. Nathalie T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/8, 163.

<sup>316</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van politiediensten en van de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 40.

### **3.2.1.6. De justitiehuisen**

In feite was de oprichting van de justitiehuisen niet toe te dragen aan het Octopusakkoord. Dit akkoord sprak enkel over een verdere uitbouw van de justitiehuisen. Eind augustus 1996 had de regering naar aanleiding van de tragische gebeurtenissen een aantal maatregelen genomen die zowel de efficiëntie als de toegankelijkheid van justitie dienden te verbeteren.<sup>317</sup> Eén van deze maatregelen was de oprichting van de justitiehuisen. Dit idee ontstond vanuit de prangende vraag om het gerecht dichterbij de burger te brengen.<sup>318</sup> De burger moest zijn weg kunnen vinden in de wirwar van diensten en procedures die het gerecht had aan te bieden. De parajustitiële dienstverlening was de voorbije jaren immers sterk toegenomen en vormde een versnipperd en verre van homogeen geheel. De snelle groei van deze dienstverlening had geleid tot een onoverzichtelijke situatie, waar noch de magistratuur, noch de burger zijn weg in vond. Aangezien de groei van deze sector absoluut nog niet ten einde was, diende deze parajustitiële wereld dringend te worden geordend.<sup>319</sup> Daarom werden in elk gerechtelijk arrondissement de verschillende justitiële diensten, zoals bijvoorbeeld het slachtofferonthaal en de strafbemiddeling, gecentraliseerd onder één dak: het justitiehuis. Mede met de uitbouw van een betere slachtofferzorg, zou ook de oprichting van de justitiehuisen bijdragen tot een menselijke, in plaats van een wereldvreemde, justitie. Het zou een verbindingselement vormen tussen justitie en de burger aangezien deze laatste de uiteenlopende diensten voortaan samen op één adres zou aantreffen. Ook de werking van de parajustitiële dienstverlening zou van deze nieuwe structuur de voordelen dragen. De kans dat er tussen deze gegroepeerde, maar tevens autonome diensten samenwerkingsverbanden zouden gecreëerd worden, was immers niet onbestaande. Dit zou er op zijn beurt toe leiden dat dubbel werk zou vermeden worden en dat alle diensten kunnen terugvallen op een gemeenschappelijke accommodatie die beduidend beter is dan deze die ze elk op zich konden bereiken.<sup>320</sup>

### **3.2.2. De Hoge Raad voor de Justitie**

Zoals reeds eerder werd aangetoond, werd de vertrouwenscrisis ten aanzien van justitie mede veroorzaakt door de politieke benoemingen binnen de magistratuur. Door dit soort benoemingen was er van een onpartijdige en objectieve rechtspraak, die de basis vormen van een betrouwbaar gerechtelijk apparaat, weinig sprake. Er heerste een benoemingsregime van

---

<sup>317</sup> *Supra* 72.

<sup>318</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van politiediensten en van de gerechtelijke organisatie, *Parl.St. Kamer* 1997-98, nr. 1568/2, 41.

<sup>319</sup> S. DE CLERCK, *Het bos en de bomen. Justitie hervormen*, Tielt, Lannoo, 1997, 169.

<sup>320</sup> *Ibid.*, 170.



gemengde voordrachten door de politieke organen enerzijds en door de hoven anderzijds. Het Octopusakkoord trachtte hiermee komaf te maken door de oprichting van een constitutioneel orgaan, de Hoge Raad voor de Justitie. Bijgevolg had dit orgaan als voornaamste doel het imago van de magistratuur op te krikken en te zorgen voor een continue verbetering van de justitie ten bate van burger en maatschappij.

De Hoge Raad voor de Justitie zou volgens de Octopuspartners worden ingevoerd bij herziening van artikel 151 van de gecoördineerde Grondwet en kon volgens vele juristen en beleidsmakers beschouwd worden als één van de belangrijkste grondwettelijke hervormingen sedert 1830.<sup>321</sup> De besprekingen hierover begonnen reeds in 1996, toch werd de impasse slechts twee jaar later, in het kader van het Octopusoverleg, doorbroken met als resultaat een definitief akkoord over de herziening van artikel 151 van de gecoördineerde Grondwet. In het oorspronkelijk regeringsvoorstel had men het nog over twee onderscheiden instanties, de Hoge Raad voor de Justitie en het Benoemings- en Bevorderingscollege, daar waar in 1998 uitdrukkelijk de voorkeur uitging naar de integratie van beide instellingen in één orgaan, de Hoge Raad voor de Justitie.<sup>322</sup> De Hoge Raad zou paritair samengesteld worden en aldus bestaan uit een Nederlandstalig en een Franstalig college met ieder evenveel leden. Elkeen van deze colleges zou samengesteld zijn uit evenveel magistraten als niet-magistraten. De vertegenwoordiging van niet-magistraten moest bijdragen tot de inbreng van een, niet noodzakelijk juridische, externe visie. Tevens zouden beide colleges voorzien worden van zowel een Benoemings- en Aanwijzingscommissie als van een Advies- en Onderzoekscommissie. Deze eersten zouden tot doel hebben de benoemingsprocedure voor magistraten fundamenteel te wijzigen. Twee beginselen beheersten deze materie: onafhankelijkheid en bekwaamheid. Zij dienden voorrang te krijgen bij elke benoeming in de rechterlijke macht, op alle niveaus en voor alle functies en ambten. De nieuwe benoemingsprocedure zou garant moeten staan voor een objectivering van de benoemingen.

Naast de depolitisering van de benoemings- en bevorderingsprocedures had de wetgever ook de bedoeling de nadruk te leggen op een kwaliteitsgerichte toetsing tijdens de loopbaan van de magistraten, dit door middel van een evaluatiesysteem en een professionalisering van de permanente vorming. In de praktijk zou dit doel gerealiseerd worden door een interne, periodieke kwaliteitscontrole van de magistraten binnen elk rechtscollege. Een derde grote opdracht voor de Hoge Raad zou er in bestaan een externe controle te voorzien op de werking van de rechterlijke orde, met inbegrip van een doorlichting, zonder afbreuk te doen aan de

---

<sup>321</sup> K. KLOECK, "De Hoge Raad voor de Justitie – Eén jaar ver. Hoop doet leven", *Panopticon* 2002, (44) 44.

<sup>322</sup> Voorstel tot herziening van artikel 151 van de Grondwet, *Parl.St. Kamer* 1996-97, nr. 740/1.

onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Deze taak zou worden opgedragen aan de Advies- en onderzoekscommissie die zowel adviezen als voorstellen zou verstrekken aan de uitvoerende en de wetgevende macht gericht op een bijsturing van de werking van justitie. Naar aanleiding van een concrete, geïndividualiseerde problematiek zou de commissie desgevallend een bijzonder onderzoek kunnen instellen. Zo zou het bijvoorbeeld de gerechtelijke achterstand bij een bepaald rechtscollege kunnen analyseren. Voorts zou men bij deze commissie ook terecht kunnen met klachten over de werking van het gerechtelijk apparaat. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de wens van de Octopuspartners om van de Hoge Raad een aanspreekpunt voor de rechtszoekende te maken. Een laatste opdracht voor bovenstaande commissie zou erin bestaan een algemeen toezicht uit te oefenen op het gebruik van interne controlemiddelen en dit gebruik verder te bevorderen.<sup>323</sup>

Tot slot maakte het Octopusakkoord melding van het invoeren van een tijdelijk mandaatsysteem.<sup>324</sup> Er werd besloten een aantal functies in de magistratuur om te vormen tot in de tijd beperkte mandaten. Eén van de meeste invloedrijke toekenningen was, en is, het mandaat als korpschef. Korpschefs zijn diegenen die verantwoordelijk zijn voor de goede werking van een groep van magistraten. Zij waarborgen de behoorlijke werking van hun dienst en vervullen naast hun juridische opdracht bijgevolg ook een leidinggevende opdracht. Terzake vormen zij de hoeksteen van het strafrechtelijk beleid. Met name gaat het hier om de procureur des Konings, de arbeidsauditeurs en krijgsgauditeurs, de voorzitters van de rechtbanken, de eerste voorzitters en de procureurs-generaal bij zowel de hoven van beroep als bij het Hof van Cassatie.<sup>325</sup> Voor de benoeming tot één van bovenstaande functies werden echter geen bijzonder kwalitatieve vereisten gesteld. Evenmin hadden de magistraten, die dergelijke taak op zich namen, een speciale opleiding nodig. Het is duidelijk dat indien men de werking van het gerechtelijk apparaat wou versterken, men nood had aan een reorganisatie van het statuut van korpschef waarbij responsabilisering en bekwaamheid sleutelbegrippen uitmaken. Deze reorganisatie zou bestaan uit verschillende maatregelen. Enerzijds diende het statuut onderworpen te worden aan een tijdelijk karakter.<sup>326</sup> Zijn functie zou voortaan worden bekleed voor een niet opeenvolgende hernieuwbare termijn van zeven jaar.<sup>327</sup> De rede hiervoor is te vinden in het feit dat een goede magistraat niet noodzakelijk ook een goede

---

<sup>323</sup> Voorstel tot herziening van artikel 151 van de Grondwet, *Parl.St. Kamer* 1997-98, nr. 1675/1.

<sup>324</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St. Kamer* 1997-98, nr. 1568/2, 33.

<sup>325</sup> S. DE CLERCK, *Het bos en de bomen. Justitie hervormen*, Tielt, Lannoo, 1997, 107.

<sup>326</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St. Kamer* 1997-98, nr. 1568/2, 33.

<sup>327</sup> W. VAN GERVEN, "Trekt Octopus recht wat krom was?", *Vl. Jurist* 1998, afl. 7-8, (11) 16.

korpschef is, onder meer omdat zijn taken zeer uiteenlopend zijn en bovendien niet zuiver juridisch zijn.<sup>328</sup> Wanneer men te maken heeft met een slecht functionerende korpschef, zou door het tijdelijk mandaat, de goede werking van een rechtscollege niet jarenlang gehinderd worden. Bovendien werd ook de kans kleiner dat zijn motivatie ging afnemen doordat hij te lang op dezelfde post zou blijven.<sup>329</sup> Anderzijds dienden personen met een leidinggevende functie ook blij te geven van de nodige kwaliteiten. Met dien verstande was het aangewezen dat de kandidaat korpschef een actieprogramma zou neerleggen waarin zijn verschillende beleidslijnen werden uiteengezet. Ten slotte zou de Hoge Raad voor de Justitie eigentijdse profielbeschrijvingen moeten vastleggen voor de uiteenlopende functies. Een korpschef zou immers over de nodige leidinggevende capaciteiten moeten beschikken om het beheer en de organisatie van het korps tot een goed einde te brengen. De Benoemings- en Bevorderingscommissie zou steeds nagaan of de kandidaten beantwoorden aan de omschrijvingen die de Hoge Raad voor de Justitie had aangereikt.<sup>330</sup>

### **3.2.3. De reorganisatie van de politiediensten**

Vanuit de vaststelling dat de destijds geldende politiestructuur niet langer aangepast was om hun talrijke opdrachten op de meest performante wijze uit te voeren, ontstond de idee van een geïntegreerde politiedienst. Dit hield in dat de politie haar opdrachten voortaan zou inbedden in een globale aanpak van de maatschappelijke problemen, zoals de handhaving van de openbare orde.<sup>331</sup> De Octopuspartners stelden daarom voor over te gaan tot de vorming van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Deze radicale wijziging hield in dat er één politiedienst zou komen op het federale niveau en één op het lokale niveau die samen de geïntegreerde politiezorg zouden verzekeren. Er zouden dus eigenlijk twee politiediensten bestaan die weliswaar hetzelfde uniform zouden dragen, hetzelfde statuut en dezelfde weddenschalen zouden krijgen, maar hun taken, opdrachten en territoriale bevoegdheden zouden enigszins verschillen.<sup>332</sup> Wel zouden beide niveaus zowel taken van

---

<sup>328</sup> I. DUPRE en R. VAN NUFFELEN, "De Hoge Raad voor de Justitie: het nieuwe huis van wantrouwen", *Panopticon* 1999, (20) 47

<sup>329</sup> *Ibid.*, 47.

<sup>330</sup> Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 713/6, 176.

<sup>331</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 2.

<sup>332</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 257.

bestuurlijke als gerechtelijke politie bevatten, waarbij de organisatie daarvan de overheden zou moeten toelaten hun verantwoordelijkheid ten volle op te nemen.<sup>333</sup>

### **3.2.3.1. Het lokale niveau**

Op lokaal niveau zouden de gemeentepolitiekorpsen en de territoriale rijkswachtbrigades samensmelten tot één enkele politiedienst binnen elke bestaande (inter)politiezone.<sup>334</sup> Daarbij kan het gaan om het territorium van één gemeente, een ééngemeentezone, of om meerdere gemeenten samen, een meergemeentezone. In deze laatste zone zou elke gemeente een politiecommissariaat behouden dat voorzien wordt van een minimumcapaciteit voor het uitvoeren van sommige aspecten van de basispolitiezorg.<sup>335</sup> De omschrijving dat er één politiedienst zou komen op lokaal niveau is bijgevolg taalkundig aanvechtbaar aangezien het hier niet gaat om één enkel politiekorps voor het hele land, maar om evenveel lokale korpsen als er destijds interpolitiezones waren.<sup>336</sup>

De lokale politie zou een basispolitiedienst worden, die zou werken in de filosofie van de basispolitiezorg, de zogenaamde ‘community policing’.<sup>337</sup> Deze bevat alle opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie die noodzakelijk zijn voor het beheer van de lokale gebeurtenissen en fenomenen op het grondgebied van de zone. Meer concreet kwam het erop neer dat zo’n 200 lokale politiediensten werden geformeerd die in de geest van de wijkteamgedachte alle in hun gebied voorkomende politietaken zouden vervullen.<sup>338</sup> De federale politie zou geen bijkomende rol meer vervullen in deze basispolitiezorg, zoals dat thans wel werd gedaan door de rijkswacht. Wanneer de lokale politie niet in staat zou blijken haar taken te vervullen, zou de veiligheid op het lokaal niveau in gevaar kunnen komen.<sup>339</sup>

Bij de uitoefening van haar bestuurlijke taken zou de lokale politie onder het gezag vallen van de burgemeester, daar waar de procureur des Konings het gezag en de leiding over de gerechtelijke taken zou uitoefenen.<sup>340</sup> De invoering van het concept ‘zonale

---

<sup>333</sup> [www.vlaamsblok.be/standpunten\\_dossier\\_28.shtml](http://www.vlaamsblok.be/standpunten_dossier_28.shtml)

<sup>334</sup> C. FIJNAUT, “Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (13) 30.

<sup>335</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St. Kamer 1997-98*, nr. 1568/2, 8.

<sup>336</sup> C. FIJNAUT, “De organisatorische metamorfose van het algemene politiewezen: een overzicht met commentaar” in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Universitaire Pers, Leuven, 1999, 77.

<sup>337</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 264.

<sup>338</sup> C. FIJNAUT, “Criminaliteit en justitieel beleid in België en Nederland”, *Ons Erfdeel* 1998, afl. 4, (535) 542.

<sup>339</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St. Kamer 1997-98*, nr. 1568/2, 16.

<sup>340</sup> *Ibid.*, 9.

veiligheidsplannen' zouden zowel de procureur des Konings als de burgemeester helpen hun gezag uit te oefenen. Deze beiden zouden dit plan immers in overleg met de zonale veiligheidsraad dienen op te stellen en goed te keuren. Het plan zou de prioritaire opdrachten en doelstellingen uiteenzetten die gekaderd worden in een globale veiligheidsaanpak. Tevens zou het ook melding maken van de capaciteit waarover de lokale politie beschikt bij de uitvoering van haar opdrachten. De chef van de lokale politie zou er op zijn beurt mee belast worden dit plan uit te voeren. Onder het gezag van zowel de procureur des Konings als van de burgemeester leidt, organiseert en verdeelt hij opdrachten binnen het politiekorps en neemt hij het beheer waar. Hij zou daarbij beroep kunnen doen op de ondersteuning van de federale politie, in de vorm van adviezen en dergelijke. Bovendien waren de Octopuspartners van mening dat een mechanisme van specifiek federaal toezicht op gemeentelijke beslissingen zou moeten worden voorzien opdat deze beslissingen vanuit federaal oogpunt zouden kunnen worden bijgestuurd.

Wat de begroting en de financiering van de lokale politie betrof, zou een koninklijk besluit, na raadpleging van de adviesraad van burgemeesters, de minimale begrotingsnormen en een minimaal politie-effectief voor elke politiezone vastleggen. In meergemeentezones zou dit besluit gepaard gaan met een verdeelsleutel die de budgettaire verdeling tussen de verscheidene gemeenten vastlegt. De financiële middelen zouden daarenboven, zowel voor meergemeentezones als voor ééngemeentezones, worden aangevuld met een jaarlijkse federale dotatie die aan de zone wordt toegekend en waarvan het bedrag de kosten dekt van het personeel van de federale politie dat daadwerkelijk wordt geïntegreerd in de lokale politie.

### ***3.2.3.2. De federale politie***

Het politiekorps op federaal niveau zou, onder leiding van een nationaal commissaris dewelke op zijn beurt zou worden bijgestaan door diverse directeurs-generaal, de gespecialiseerde functies op zich nemen en steun verschaffen aan de lokale politie daar waar nodig.<sup>341</sup> Deze steun zou zowel administratief als niet-administratief kunnen zijn en zou evenwel verleend kunnen worden ten aanzien van de eenheden van de federale politie, hetgeen de aanwezigheid van lokale politieambtenaren in de schoot van de federale politie verrechtvaardigt. De gerechtelijke opdrachten zouden deze zijn die destijds werden uitgevoerd door de gerechtelijke politie, door de BOB en door de eenheden van de generale staf van de rijkswacht die de BOB ondersteunden en coördineerden, waarbij de klemtoon op het

---

<sup>341</sup> C. FIJNAUT, "Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen" in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (13) 30.

gespecialiseerd onderzoek zou liggen.<sup>342</sup> De opdrachten van de bestuurlijke politie daarentegen zouden vooral het toezicht op en de aanpak van bovenlokale of lokale gebeurtenissen betreffen. Ook de onlusten die een algemeen belang vertonen evenals de voorbereiding en coördinatie van grootschalige operaties zouden tot bestuurlijke opdrachten behoren. Kortom, de federale politie zou in het bijzonder belast worden met de opsporing van zware (georganiseerde) criminaliteit en de aanpak van bovenlokale problemen in de sfeer van de openbare orde.<sup>343</sup>

De federale politie zou ressorteren onder de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie. Zij zouden elk naargelang van hun bevoegdheden, richtlijnen, instructies en bevelen kunnen verstrekken voor wat de werking van de bestuurlijke politie, respectievelijk de gerechtelijke politie betrof. De ministers zouden, in overleg, de opdrachten en de prioritaire doelstellingen van de federale politie bepalen. Hoe deze moeten worden verwezenlijkt, zou worden vastgelegd in de nationale veiligheidsplannen. Deze plannen zouden, op voorstel van de federale politieraad die de werking en de organisatie van de politiediensten evalueert, moeten worden goedgekeurd door de twee ministers. Vervolgens zouden de krachtlijnen van het nationaal veiligheidsplan aan het parlement worden meegedeeld. De geïntegreerde uitvoering van het plan zou ten slotte toekomen aan de nationale commissaris die verantwoordelijk is voor het politiebeleid en die belast zou worden met de leiding over de federale politie. Hij zou de uiteindelijke verantwoordelijkheid dragen voor de coördinatie en de werking van deze politiedienst.

### ***3.2.3.3. De samenwerkingsverbanden***

De twee niveaus, het lokale en het federale, zouden weliswaar autonoom functioneren en afhangen van verschillende overheden, toch werd er tussen beide een band geschapen, geen hiërarchische, maar een performante functionele band.<sup>344</sup>

Vooreerst zouden de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie, ieder binnen zijn bevoegdheidsdomein en op basis van het nationaal veiligheidsplan, de lokale politiekorpsen een aantal federale politietaken kunnen toedragen die op het grondgebied van die aangezochte zone moeten worden uitgevoerd. De minister van Binnenlandse Zaken zou trouwens de lokale politie van een zone kunnen vorderen in geval van rampen, onheil, oproer,

---

<sup>342</sup>Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 17.

<sup>343</sup>C. FIJNAUT, "Criminaliteit en justitieel beleid in België en Nederland", *Ons Erfdeel* 1998, afl. 4, (535) 542.

<sup>344</sup>Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1568/2, 2.

etc.<sup>345</sup> Het verrichten van federale opdrachten zou evenwel niet tot gevolg mogen hebben dat de uitvoering van de eigen lokale politieopdrachten in het gedrang worden gebracht. Om dit te helpen voorkomen, zouden de middelen die moeten worden ingezet om de federale opdrachten te verwezenlijken, gelimiteerd worden.

Een ander aspect dat de operationele samenwerking tussen de plaatselijke korpsen en de federale politie zou versterken, was het feit dat het zonaal plan zou moeten worden voorbereid, rekening houdend met het nationaal veiligheidsplan.<sup>346</sup> Na de goedkeuring van het zonaal veiligheidsplan door de procureur des Konings en de burgemeesters, zou het plan vervolgens worden voorgelegd aan de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken die op hun beurt hun goedkeuring zouden moeten verlenen.<sup>347</sup> Deze nieuwe procedure zou bijdragen tot een globale en een geïntegreerde veiligheidsaanpak en zou tevens zorgen voor de samenhang van de gehele politiestructuur.

Voorts grepen de Octopuspartners terug naar een arsenaal van harmonisatie- en integratiemechanismen die reeds in het regeringsvoorstel van 7 oktober 1997 werden voorgesteld. Zij moesten bijdragen tot de optimale realisatie van een geïntegreerde werking van het nieuwe politiebestedel. Voortaan zouden alle politiemannen eenzelfde opleiding krijgen en onderworpen worden aan hetzelfde financieel, administratief en tuchtrechtelijk statuut. Er zou tevens één informatiesysteem worden opgericht en er zou slechts één inspectie meer zijn voor alle diensten. Tot slot zou de aanstelling van coördinatoren op bestuurlijk vlak en de verbindingsagenten op gerechtelijk vlak de nodige contacten tussen de lokale en de federale politie makkelijker maken.<sup>348</sup>

#### 4. Besluit

Wat justitie betrof, vormden de conclusies van de commissie-Dutroux in elk opzicht een bevestiging van de vaststellingen die Dupont en zijn onderzoekers zes jaar geleden reeds deden naar aanleiding van het Meerjarenplan.<sup>349</sup> Ook de bevindingen met betrekking tot het politieel onderzoek waren niet nieuw. Integendeel, het verslag van de Dutroux-commissie

---

<sup>345</sup> C. FIJNAUT, "Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen" in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (13) 30.

<sup>346</sup> Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St. Kamer* 1997-98, nr. 1568/2, 20.

<sup>347</sup> C. FIJNAUT, "De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement", *Delikt en Delinkwent* 1999, afl. 5, (408) 427.

<sup>348</sup> C. FIJNAUT, "Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen" in C. FIJNAUT, B. DE RUYVER en F. GOOSSENS (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, (13) 30.

<sup>349</sup> *Supra* 35.

stemde in grote mate overeen met dat van de Bende-commissie. Toch leek het er ook deze keer op dat er maar weinig gevolg zou worden gegeven aan de bevindingen van de onderzoekscommissie Dutroux. Nadat deze laatste haar werkzaamheden had beëindigd, staken meningsverschillen terug de kop op waardoor hervormen haast onmogelijk werd.<sup>350</sup> Was Dutroux die bewuste dag in april niet ontsnapt dan was er van het Octopusakkoord wellicht nooit sprake geweest en dat is een jammerlijke vaststelling. De ontsnapping van Dutroux kan aldus een geluk bij een ongeluk genoemd worden. Politici werden wakker geschud en vonden uiteindelijk toch een compromis. Vanuit politieke kringen werd het Octopusakkoord beschouwd als uniek, historisch en verregaand, maar het moge duidelijk zijn dat termen zoals onvermijdelijk, lang verwacht en dringend nodig, hier eerder van toepassing waren. Meerdere keren werd door meerderheid en oppositie herhaald dat zowel het justitie- als politielandschap dringend aan vernieuwing toe waren, maar eerst moest Dutroux ontsnappen vooraleer een revolutionair akkoord werd gecreëerd. Het Octopusakkoord was geen ondoordacht plan te noemen, integendeel, het getuigde van enkele vooruitziende ideeën. Niettemin, is het jammer vast te stellen dat dit akkoord tot stand is gekomen zonder veel inspraak van de magistratuur en zonder voorafgaand wetenschappelijk onderzoek. Van op de werkvloer werd immers heel wat kritiek geuit op de krachtlijnen van het akkoord en werden er voorstellen tot verbetering gedaan, dewelke misschien tot nog doeltreffender resultaten zouden hebben geleid. Aan de andere kant moet ook gezegd worden dat dergelijk grondig onderzoek, gezien de enorme tijdsdruk die op de beleidsmakers rustte, niet mogelijk was. Of er aan dit plan ook effectief gevolg werd gegeven, zal het volgende deel moeten aantonen. Feit is wel dat men met het Octopusakkoord een nieuwe weg is ingeslagen. Politici hebben het perspectief van de burger gekozen en zijn het erover eens dat er destijds een historische vergissing is begaan om justitie en politie zo lang te verwaarlozen. De burger kreeg, terecht, het gevoel dat er deze keer ook effectief naar hem geluisterd werd en dat was toch waar de bevolking lange tijd had op gewacht.

---

<sup>350</sup> *Supra* 71.



## DEEL 3: EVALUATIE VAN HET JUSTITIE- EN POLITIEBELEID

### 1. Het Octopusakkoord vertaald

Het spreekt haast voor zich dat vanuit verscheidene kampen allerlei kritiek werd geuit op het Octopusakkoord. De politieke partijen die waren geweerd uit het Octopusoverleg, de groene partijen en separatistische bewegingen zoals het Vlaams Blok, hadden heel wat bedenkingen bij de inhoud van het akkoord. Ook in politie- en justitiekringen werd het akkoord op verschillende onderdelen bekritiseerd. De rijkswacht kon zich moeilijk verzoenen met de gedachte dat het korps voor een groot deel zou worden ontmanteld en de parketten-generaal waren het oneens met de manier waarop hun rol werd gherdefinieerd.<sup>351</sup> Ondanks deze kritiek gingen de Octopuspartijen door op de ingeslagen weg. Er werden werkgroepen geïnstalleerd die de voorgestelde hervormingen in wetsvoorstellen moesten gieten. In nog geen twee maanden tijd lagen er, op 15 juli 1998, drie wetsvoorstellen op tafel: het Wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, het Wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, en het wetsvoorstel tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de Hoge Raad voor de Justitie, de benoeming en aanwijzing van magistraten en tot invoering van een evaluatiesysteem.<sup>352</sup> Om de diverse aspecten, die in de wetsvoorstellen nog niet helemaal waren uitgeklaard, verder uit te bouwen, stelden de werkgroepen allerhande rapporten op, doch deze hebben inhoudelijk tot niet veel geleid aangezien de politieke partijen de afspraken uit het Octopusakkoord niet ter discussie wouden stellen. Een goed half jaar later werden diezelfde wetsvoorstellen omgezet in wetten en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Hun uitvoering zal hierna worden besproken, evenals deze van een aantal andere maatregelen die in het Octopusakkoord werden voorgesteld waaraan al dan niet gevolg werd gegeven.

---

<sup>351</sup> C. FIJNAUT, "De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement", *Delikt en Delinkwent* 1999, afl. 5, (408) 428; A. DE NAUW, "De tweede wet op de verticale integratie van het openbaar ministerie: bijna terug naar af", *RW* 2004-05, afl. 28, (1081) 1083.

<sup>352</sup> Zie Kamer, 1997-98, nr. 1676/1; Senaat, 1997-98, nr. 1066/1; Kamer, 1997-98, nr. 1677/1.

## 1.1. De evaluatie van het justitiebeleid

### 1.1.1. Een efficiënte organisatie van het justitieapparaat

Een eerste doelstelling van de Octopuspartners was een efficiëntere organisatie van het gerechtelijk apparaat, dewelke door verscheidene stappen moest worden gerealiseerd.

#### *1.1.1.1. De hervorming van het openbaar ministerie*

De wet van 22 december 1998 betrof de verticale integratie van het openbaar ministerie, gekoppeld aan de oprichting van twee nieuwe organen: het federaal parket en de raad van de procureur des Konings.<sup>353</sup> Deze laatste twee organen werden georganiseerd zoals in het Octopusakkoord werd voorgesteld.<sup>354</sup> Wel dient daarbij melding te worden gemaakt van de wet van 21 juni 2001 die de ruwbouw betreffende de organisatie van het federaal parket later heeft afgewerkt.<sup>355</sup> Thans blijkt het federaal parket goed te werken. Na de aanslagen in New York heeft het parket zich dermate georganiseerd dat het voortaan het hoofd zou kunnen bieden aan terrorisme. Deze opdracht legt vanzelfsprekend een zware druk op het apparaat, maar toch lijkt dit allemaal goed te lukken.<sup>356</sup>

Ook de verticale integratie werd aanvankelijk volledig overgenomen in de wet van 22 december 1998. De politieke partijen bevestigden immers in de memorie van toelichting dat de voorgestelde wetswijzigingen op ondubbelzinnige en onomkeerbare wijze de tijdens het ‘achtpartijenoverleg’ aanvaarde basisprincipes van het Gerechtelijk Wetboek en het Wetboek van Strafvordering verankerden.<sup>357</sup> Toch maakte de Raad van State destijds in zijn advies reeds een aantal bedenkingen bij het wetsvoorstel.<sup>358</sup> Aan de ene kant stelden de staatsraden zich de vraag of de opvolging van één enkele parketmagistraat met als gevolg een efficiëntere en snellere behandeling van het dossier, opweegt tegen het opgeven van het dubbel onderzoek van de zaak door twee parketmagistraten. Aan de andere kant vroegen ze zich tevens af of het recent ingevoerde college van procureurs-generaal, dat moest leiden tot een uniformisering van het strafrechtelijk beleid, zal volstaan om de verzwakte controle te compenseren op de

---

<sup>353</sup> Wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings, *BS* 10 februari 1999.

<sup>354</sup> *Supra* 81.

<sup>355</sup> Wet van 21 juni 2001 tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket, *BS* 20 juni 2001; B. DE RUYVER, “Een historisch moment”, *De Standaard*, 6 mei 2002.

<sup>356</sup> M. EECKHAUT, “Het is nu of nooit voor justitie. De tijd is rijp”, [www.stefaandeclerck.be](http://www.stefaandeclerck.be), 9 februari 2009.

<sup>357</sup> Wetsontwerp betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/1, 1.

<sup>358</sup> Advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings, *Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 1066/2.

behandeling van individuele dossiers door de procureur-generaal, bijgestaan door de leden van zijn parketten-generaal. Ook in de hoorzittingen, georganiseerd door de senaatscommissie, werd heel wat kritiek geuit op de integrale afhandeling. Procureurs-generaal, procureurs des Konings, magistraten bij de arbeidsgerechten en vertegenwoordigers van de balie, allen werden zij gehoord en de meeste onder hen leken het eens te zijn over het feit dat deze verticale integratie nadelig zou uitvallen voor de rechtzoekende, aan wie de waarborg van een dubbele lectuur op het vlak van het openbaar ministerie in hoger beroep werd ontnomen.<sup>359</sup>

Gelet op deze parlementaire voorbereidingen kunnen we stellen dat het wetsvoorstel, en de wet die daaruit voortvloeide, geen steun genoot op het terrein. Bovendien toont rechtsvergelijkend onderzoek aan dat dergelijke integrale afhandeling enkel, en dan nog slechts gedeeltelijk, in Zweden wordt toegepast, en dat het in Nederland werd overwogen, maar uiteindelijk resoluut werd afgewezen.<sup>360</sup> Toch duurde het enkele jaren vooraleer aan deze kritieken gevolg werd gegeven. Dergelijke behandeling bleek dan toch onuitvoerbaar te zijn en kon bovendien op zeer weinig steun rekenen bij de magistraten van het openbaar ministerie. De beleidsmakers zagen in dat consensus een beginsel van behoorlijke regelgeving is, dewelke bij de totstandkoming van de wet uit 1998 niet aan de orde was geweest. Met de wet van 12 april 2004, houdende verticale integratie van het Openbaar Ministerie, heeft de wetgever, ondanks haar titel, uiteindelijk beslist af te zien van deze vergaande hervorming en kwam hij in aanzienlijke mate terug op de integrale afhandeling van dossiers als uitgangspunt. Wel mogelijk werd de geïntegreerde behandeling van individuele, complexe dossiers door magistraten van de parketten en parketten-generaal samen.<sup>361</sup>

Van de voorgestelde horizontale integratie van het openbaar ministerie is nooit sprake geweest.<sup>362</sup> Mede onder protest van de arbeidsauditoraten werd het voorstel in zijn geheel afgelast. Zij vreesden dat de integratie van de arbeidsauditoraten in sommige al te grote parketten het gevaar zou meebrengen dat de sociaalrechtelijke misdrijven in de massa van procedures, die de parketten nu al niet konden verwerken, zouden verzeild raken. Sommige parketten waren toen al te groot om behoorlijk bestuurd te worden waardoor deze misdrijven voor hen zeker geen prioriteit zouden vormen. Bovendien beklemtoonden zij dat er in het

---

<sup>359</sup> Wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings *Parl.St.* Senaat, 1998-99, nr. 1066/1, 16, 21-22 en 33.

<sup>360</sup> A. DE NAUW, "De tweede wet op de verticale integratie van het openbaar ministerie: bijna terug naar af", *RW* 2004-05, nr. 28, (1081) 1085.

<sup>361</sup> Wet van 12 april 2004 houdende verticale integratie van het openbaar ministerie, *BS* 7 mei 2004; A. DE NAUW, "De tweede wet op de verticale integratie van het openbaar ministerie: bijna terug naar af", *RW* 2004-05, nr. 28, (1081) 1085.

<sup>362</sup> *Supra* 80.

verleden reeds weinig klachten werden geuit over de arbeidsauditoraten en dus mag men stellen dat zij algemeen gezien toch een goed functionerende dienstverlening bieden.<sup>363</sup>

Deze hervorming van het openbaar ministerie, gepaard gaande met de oprichting van het federaal parket en een raad van de procureurs des Konings moesten tevens tot gevolg hebben dat zal kunnen worden geïnvesteerd in mankracht in het domein van audit, beleidsondersteuning en integrale kwaliteitszorg. Dit zou er op zijn beurt toe leiden dat de gerechtelijke achterstand en de te lang durende gerechtelijke onderzoeken, niet langer zullen plaatsvinden.<sup>364</sup> Men kan vaststellen dat er op dit vlak enige vooruitgang is geboekt, zo wordt er voor het eerst een maximum looptijd voor de uitspraak van een beslissing naar voor geschoven. Niettemin valt uit de klachten die binnenkomen bij de Hoge Raad voor de Justitie en uit de resultaten van de Justitiebarometer, een onderzoek naar het vertrouwen van de burger in justitie, af te leiden dat het probleem van de lange wachttijden evenals dat van de gerechtelijke achterstand nog steeds niet volledig van de baan is.<sup>365</sup> Negen op de tien mensen ervaart de gerechtelijke achterstand immers als het grootste pijnpunt van de Belgische justitie. Om dit probleem te verhelpen, werden er reeds een aantal wetsvoorstellen ingediend. Zo werd onder meer N-VA parlements lid, Geert Bourgeois, voorgesteld een actieve rol voor de rechter te voorzien. De rechter zou, naar Nederlands voorbeeld, nagaan of een overeenkomst tussen de partijen mogelijk is en het lange pleiten zou worden afgeschaft.<sup>366</sup> Toch is dergelijke herziening van de rol van de rechter er nooit gekomen.<sup>367</sup> Huidig minister van Justitie, De Clerck, stelt nu voor om het gerechtelijk systeem opnieuw te hervormen door de fusering van het aantal gerechtelijke arrondissementen, gepaard gaande met de invoering van principes van modern management en begrippen als werklastmeting. Er is een consensus over de partijgrenzen heen dat er een schaalvergroting moet komen.<sup>368</sup> Vandaag telt België zevenentwintig arrondissementen, toonbeeld van een negentiende-eeuwse indeling<sup>369</sup>

---

<sup>363</sup> Verslag namens de commissie voor de justitie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van art. 22 van het Wetboek van Strafvordering, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 1851/2, 6-9 en 21.

<sup>364</sup> W. DAMEN, "De verticale integratie van het openbare ministerie, het federaal parket en de raad van de procureur des Konings", *Orde dag* 1999, afl. 7, (23) 26.

<sup>365</sup> X, "Waarom lukt hervorming niet?", *De Standaard*, 18 mei 2007; I. GHIJS, "Deuren van rechtbanken staan nu open", *De Standaard*, 31 augustus 2002; X, *De Belgen en justitie in 2007. De resultaten van de tweede Belgische justitiebarometer*, Brussel, Bruylant, 2007, 76 p.

<sup>366</sup> I. GHIJS, "De wetgever heeft de rechtsprocedure nog altijd niet vereenvoudigd", *De Standaard*, 2 september 2002.

<sup>367</sup> S. DE CLERCK, "Maak van justitie opnieuw prioriteit", *De Standaard*, 1 maart 2004.

<sup>368</sup> M. EECKHAUT, "Het is nu of nooit voor justitie. De tijd is rijp", [www.stefaandeclerck.be](http://www.stefaandeclerck.be), 9 februari 2009.

<sup>369</sup> F. VERHOEST, "Wijkagent moet meer verdienen", *De Standaard*, 14 juni 2008.

### *1.1.1.2. De informatisering van justitie*

Een ander aspect waar volgens de Octopuspartners dringend werk van moest worden gemaakt, was de informatisering van de justitie. Het beschikken over betrouwbaar cijfermateriaal is de basisvereiste voor een goed beheer en heeft als gevolg dat de juiste beslissingen op de juiste moment kunnen worden genomen. Het valt dan ook te betreuren dat het bijhouden van dit materiaal vandaag nog steeds niet op uniforme wijze gebeurt. Hierdoor worden maar al te vaak verkeerde beslissingen genomen waardoor sommige magistraten kreunen onder het werk terwijl anderen er rustig nog wat opdrachten kunnen bijnemen. Van flexibiliteit binnen het gerecht is nog steeds geen sprake. Ook de snelheid waarmee de informatie beschikbaar wordt, laat nog vaak te wensen over.<sup>370</sup> Alle magistraten beschikken reeds over een computer, internet en e-mail; communicatietechnieken die ertoe kunnen leiden dat informatie razendsnel kan worden doorgeseind en dat scheidingsmuren tussen arrondissementen bij het circuleren van informatie verder worden afgebouwd. Desalniettemin worden deze mogelijkheden niet optimaal benut.<sup>371</sup> Men heeft 13 verschillende informaticasystemen die niet compatibel zijn, waardoor men onderling niet kan communiceren. Nochtans werd er geld genoeg vrijgemaakt om deze informatisering mogelijk te maken. Onder geen enkele minister was het budget voor Justitie zo gestegen als onder Laurette Onkelinx en toch bleven zichtbare resultaten uit.<sup>372</sup> Wel trachtte deze laatste met het ‘Fenix-project’; een grootscheeps moderniseringsplan, het gerechtelijk apparaat van het administratief stenen tijdperk naar de 21e eeuw te loodsen. Helaas draaide dit plan na zes jaar op niets uit en kunnen de ruim 11 miljoen euro aan overheidsgeld, die in het project werden geïnvesteerd, als verloren worden beschouwd.

Ondanks deze trage vooruitgang wijst minister De Clerck er toch op dat de informatisering, één van zijn prioriteiten, heden ten dage volgens planning verloopt. Hij geeft toe dat zij een moeilijke opstart heeft gekend, maar maakt daarbij ook duidelijk dat een informaticaproject bij justitie volop in werking is en zorgvuldig gecoördineerd wordt door de bevoegde dienst van de administratie en de Beleidscel Justitie.<sup>373</sup> Hij beoogt de oprichting van een systeem dat elke stap in het strafproces bevat: *‘van het eerste proces-verbaal dat tegen iemand wordt opgesteld, tot de veroordeling, eventueel beroep en cassatie én de*

---

<sup>370</sup> S. DE CLERCK, *Het bos en de bomen. Justitie hervormen*, Tielt, Lannoo, 1997, 114.

<sup>371</sup> *Ibid.*, 116.

<sup>372</sup> X, “Waarom lukt hervorming niet?”, *De Standaard*, 18 mei 2007.

<sup>373</sup> <http://www.stefaandeclerck.be/nl/informatisering-bij-justitie-een-stand-van-zaken/578>.

*strafuitvoering. Iedereen moet het kunnen raadplagen. Dat maakt de kans op fouten veel kleiner.*<sup>374</sup>

### **1.1.1.3. De arrondissementsrechtbank**

Mede uit overweging om de werking van justitie efficiënter te laten verlopen, opteerden de Octopuspartners voor de oprichting van een arrondissementsrechtbank.<sup>375</sup> Sinds het Octopusakkoord werd dit orgaan in de programma's van verscheidene politieke partijen opgenomen, maar tot nog toe werd het nooit in de praktijk omgezet. Ook vandaag de dag wordt door minister van Justitie Stefaan De Clerck de idee van zulke rechtbank terug naar boven gehaald.<sup>376</sup> Hij streeft er naar om tegen 2010 de eerstelijnsrechtbanken, waaronder de rechtbank van eerste aanleg, koophandel en arbeid te groeperen in één groter geheel. Deze reorganisatie zou gepaard kunnen gaan met een vermindering van het aantal gerechtelijke arrondissementen en de instelling van één loket in elk van de voormelde rechtbanken. Dit loket zou kennis nemen van de inleiding van alle zaken en deze vervolgens intern toewijzen aan de bevoegde rechtbank. Zo moet de rechtszoekende zich niet langer bekommeren over de vraag welke rechtbank bevoegd is en worden nodeloze en tijdrovende bevoegdheidsconflicten vermeden waardoor tevens de gerechtelijke achterstand kan worden tegengegaan.

### **1.1.2. De vakbekwaamheid binnen de magistratuur**

Een tweede doel dat met het Octopusakkoord werd nagestreefd, betrof de garantie op capabele en goed opgeleide magistraten.

#### **1.1.2.1. De objectivering van de benoemingen**

Opdat de magistratuur voortaan zou bestaan uit een korps van bekwame magistraten werd de Hoge Raad voor de Justitie opgericht. Dit orgaan werd officieel geïnstalleerd op 1 januari 2000 en is feitelijk van start gegaan op 26 februari van datzelfde jaar.<sup>377</sup> Het is geenszins de bedoeling geweest van de wetgever om van de Hoge Raad voor de Justitie een ondergeschikte van de rechterlijk macht te maken. Integendeel, de Hoge Raad moet veeleer beschouwd worden als een 'sui generis' orgaan dat niet zonder meer kan worden ondergebracht bij één van de drie machten en dat bij de uitoefening van zijn bevoegdheden moet waken over de goede werking van de rechterlijke macht en daarbij de onafhankelijkheid van deze macht

---

<sup>374</sup> M. EECKHAUT, "Het is nu of nooit voor justitie. De tijd is rijp", [www.stefaandeclerck.be](http://www.stefaandeclerck.be), 9 februari 2009.

<sup>375</sup> *Supra* 86.

<sup>376</sup> <http://www.stefaandeclerck.be/nl/een-justitieel-eeheidsloket-bij-elke-rechtbank/519>.

<sup>377</sup> K. KLOECK, "De Hoge Raad voor de Justitie, één jaar ver. Hoop doet leven.", *Panopticon* 2000, (44) 44.

moet respecteren.<sup>378</sup> De Hoge Raad werd geïnstalleerd zoals in het Octopusakkoord werd voorgesteld en heeft onder meer tot gevolg dat de benoemingsprocedure voor magistraten geobjectiveerd is.<sup>379</sup> Over het feit of deze nieuwe procedure ook daadwerkelijk het gewenste effect heeft bereikt, zijn de meningen verdeeld. De meeste zijn van oordeel dat hierdoor voorgoed komaf gemaakt is met de politieke benoemingen. Jonge magistraten worden nu objectief geselecteerd wat op zijn beurt ook heel wat gemotiveerde magistraten met zich meebrengt.<sup>380</sup> Andere menen daarentegen dat de subjectiviteit bij voordrachten vandaag even sterk meespeelt als vroeger, maar weliswaar minder duidelijk naar voor komt. Volgens professor doctor Marcel Storme blijft de benoemingspolitiek de ‘achilleshiel’ van de Hoge Raad voor de Justitie. Vroeger was het overduidelijk dat een politieke partijkaart van doorslaggevend belang was voor de benoeming, daar waar nu binnenskamers afspraken zouden worden gemaakt.<sup>381</sup> De externe leden van de Raad, de niet-magistraten, worden voortaan aangesteld door de Senaat, zonder enige kwalitatieve criteria. Hieruit leiden zij af dat politieke benoemingen, voor wat de niet-magistraten betreft, niet in zijn geheel worden uitgesloten. Ze zijn enkel verplaatst naar een ander niveau waar ze niet langer zichtbaar zijn.<sup>382</sup> Samen met de Hoge Raad werd ook het mandaatsysteem ingevoerd.<sup>383</sup> Dit systeem heeft ertoe geleid dat korpschefs vandaag de dag hun verantwoordelijkheid opnemen en verklaringen afleggen voor het door hen gevoerde beleid.<sup>384</sup>

Voorts wordt het gebrek aan transparantie over de selectiecriteria aangeklaagd. Vele kandidaten blijken niet te slagen voor de examens die toegang geven tot de magistratuur. Gents hoogleraar, Rogier De Corte, meent dat het in een democratische samenleving niet verantwoord is de selectieprocedure toe te vertrouwen aan een orgaan dat niet onderworpen is aan enige democratische controle, temeer daar het orgaan niet zichtbaar maakt hoe het met die bevoegdheid omspringt.<sup>385</sup> Het sui generis statuut heeft immers tot gevolg dat de Hoge Raad aan niemand rechtstreeks verantwoording dient af te leggen. De openbaarmaking van de gehanteerde criteria en de motivering van de beslissingen zouden dit probleem grotendeels kunnen verhelpen.

---

<sup>378</sup> Voorstel tot herziening van artikel 151 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1675/1, 5.

<sup>379</sup> G. DECLERCK, “Hoge Raad mist openheid”, *De Juristenkrant* 2005, afl. 108, 17.

<sup>380</sup> M. EECKHAUT, “Het is nu of nooit voor justitie. De tijd is rijp”, [www.stefaandecleerck.be](http://www.stefaandecleerck.be), 9 februari 2009.

<sup>381</sup> G. DECLERCK, “Hoge Raad mist openheid”, *De Juristenkrant* 2005, nr. 108, 17.

<sup>382</sup> W. VAN GERVEN, “Trekt Octopus recht wat krom was?”, *Vl. Jurist* 1998, afl. 7-8, (11) 13.

<sup>383</sup> *Supra* 89.

<sup>384</sup> B. DE RUYVER, “De kracht van het voorbeeld”, *De Standaard*, 6 januari 2003.

<sup>385</sup> B. DE GROOTE, “De Octopus van Octopus. Hoge Raad voor de Justitie: schoonmoeder of paus”, *AJT* 2000-01, (761) 761.

Wat de beroepspariteit van de Hoge Raad aangaat, valt bovendien op te merken dat de magistraten een duidelijk overwicht hebben in de diverse vergaderingen, terwijl de niet-magistraten een vrij disparate groep vormen, wiens participatie aan de werkzaamheden beduidend lager ligt. De zogenaamde burgersamenleving is duidelijk het zwakke broertje in heel deze constructie en dus doet het risico zich voor dat de beslissingen enkel de meest betrokken beroepsgroepen tot voordeel zullen strekken.<sup>386</sup> De inbreng van de buitenstaander, zal in deze situatie zelden kunnen leiden tot een ombuiging van de beslissing.

#### ***1.1.2.2. De magistratenschool***

Verder was het ook de bedoeling van de Octopuspartners dat de Hoge Raad samen met de magistratenschool, de aanzet zouden vormen voor de regionalisering van Justitie. De magistratenschool zou immers opgericht worden per gemeenschap en zou een functionele band vertonen met de Hoge Raad voor de Justitie. Het voortdurende getouwtrek tussen de politici om deze school op federaal niveau, dan wel per gemeenschap op te richten en het feit dat de Hoge Raad van meet af aan de opleiding van de magistraten naar zich begon toe te trekken, hebben er toe geleid dat er tot op vandaag nog steeds geen sprake is van een magistratenschool.

#### **1.1.3. De relatie tussen de burger en justitie**

Voorgaande maatregelen moesten er bovendien op hun manier toe bijdragen dat het vertrouwen ten aanzien van justitie hersteld werd. Voorts werden er, met het oog op de burger, ook een aantal specifieke maatregelen genomen die dit vertrouwen zouden doen toenemen en gevoelens van ongenoegen zouden wegnemen.

##### ***1.1.3.1. De wet-Franchimont***

De eis om zowel aan de dader, het slachtoffer als aan de getroffen familieleden meer rechten toe te kennen, stond reeds te lezen in het wetsontwerp over de modernisering van de strafprocedure dat voortspuit uit het jarenlange werk van de commissie-Franchimont. Deze zag het levenslicht na de aanbevelingen van de Bende-commissie.<sup>387</sup> Dit wetsontwerp kreeg een duwtje in de rug na het voordoen van de zaak-Dutroux en werd vertaald in de wet-Franchimont. Deze wet regelt het verloop van het opsporings- en gerechtelijk onderzoek. De meest in het oog springende vernieuwingen kunnen als volgt worden samengevat. Van de algemene regel van het onderzoeksgeheim wordt afgeweken waardoor thans zowel de

---

<sup>386</sup> K. KLOECK, "De Hoge Raad voor de Justitie, één jaar ver. Hoop doet leven", *Panopticon* 2002, (44) 53.

<sup>387</sup> L. VAN EYLEN, "Justitie wordt hervormd, maar niet te snel", *De Standaard*, 11 augustus 1997.



verdachte als de slachtoffers en hun nabestaanden het strafdossier kunnen inkijken. Indien zij dit wensen wordt hen een kopie van het strafdossier ter beschikking gesteld en kunnen zij gebruik maken van het recht op inspraak bij de beslissing over de vervroegde invrijheidstelling van de dader.<sup>388</sup> Belangrijk is ook dat indien iemand zich benadeeld voelt door bepaalde onderzoeksdaten, zoals een beslaglegging, aan de procureur of de onderzoeksrechter kan vragen deze op te heffen. Het slachtoffer is bijgevolg niet langer de grote onbekende in een strafonderzoek, maar neemt een evenwaardige positie in naast de dader.<sup>389</sup>

Het kan niet ontkend worden dat de affaire-Dutroux in dit domein haar effect duidelijk niet gemist heeft. Deze nieuwe wet kent zowel het slachtoffer als de dader een betere positie toe. Niettemin brengt deze wet ook een aantal onvoorziene problemen met zich mee voor de onderzoeksrechter. De onderzoeksrechter wordt soms overstelpt door vragen van slachtoffers of hun nabestaanden zodat zijn onderzoek er langer door aansleept. Vooral de mogelijkheid om ‘waar mogelijk te helpen bij het onderzoek’ baart sommigen zorgen. Elke deur die een slachtoffer openzet, moet de onderzoeksrechter sluiten. Doet hij dat niet, dan dreigt de beschuldiging dat hij niet ‘tot op het bot gaat’ en meewerkt aan een doofpotoperatie.<sup>390</sup>

### ***1.1.3.2. De klachtenbehandeling***

Ten opzichte van de burger bevestigt de Hoge Raad zijn geloofwaardigheid via de klachtenbehandeling.<sup>391</sup> Dit orgaan werd, in het kader van een externe controle, bevoegd voor de opvolging van klachten over de werking van justitie. Toch valt vast te stellen dat deze mogelijkheid niet optimaal wordt benut. Vroeger werden klachten neergelegd bij verschillende instanties, zoals de korpschef en het ministerie van Justitie, maar ook vandaag de dag worden de klachten nog te vaak verspreid ingediend en blijft de nood aan centralisatie groot. Er zijn wetsvoorstellen hangende die voor dit probleem een oplossing willen bieden. In dat verband zou kunnen onderzocht worden in hoeverre de oprichting van een ombudsdienst binnen elke rechtbank een rol zou kunnen spelen bij het doorgeven van klachten.<sup>392</sup> De Hoge Raad zal dan enkel nog in tweede lijn optreden, als de klager geen gehoor vindt bij de ombudsdienst. Deze procedure zou de afhandeling van klachten aanzienlijk kunnen versnellen.

---

<sup>388</sup> S. DE CLERCK, *Het bos en de bomen. Justitie hervormen*, Tielt, Lannoo, 1997, 58-60.

<sup>389</sup> F. VERHOEST, “Commissie-Dutroux richt spots op slachtoffers”, *Het Nieuwsblad*, 11 februari 2004.

<sup>390</sup> *Ibid.*

<sup>391</sup> *Supra* 89.

<sup>392</sup> <http://www.stefaandeclerck.be>.

Nadat de Hoge Raad de klacht heeft ontvangen, wordt zij door de Advies- en onderzoekscommissie verder opgevolgd. Deze opvolging kan leiden tot twee mogelijkheden. Ofwel zendt deze commissie de klacht door naar de bevoegde overheid, die op hun beurt de commissie moet inlichten over het gevolg dat aan de klacht gegeven is, ofwel kan de commissie zelf een eigen onderzoek instellen.<sup>393</sup> Door deze procedure zal voorkomen worden dat de bevoegde instanties niet tijdig kunnen inspelen op problemen in verband met justitie.

### ***1.1.3.3. De justitiehuizen***

Ondanks de positieve feedback over de werking van de justitiehuizen kunnen ook hier nog een aantal zaken verbeterd worden. Eén van de belangrijke knelpunten is dat mensen nog te vaak de weg niet vinden naar het justitiehuis. Deze instellingen zijn nog te onbekend onder het grote publiek: mensen weten niet wie ze zijn, waar ze gevestigd zijn noch wat ze doen. Een ander probleem, dat valt af te leiden uit de klachten bij de Hoge Raad voor de Justitie, is het personeelstekort waardoor de justitiehuizen niet snel genoeg op de bal kunnen spelen.<sup>394</sup>

### ***1.1.3.4. Een open mentaliteit***

Eén van de meest positieve evoluties die de magistratuur de voorbije jaren heeft ondergaan, is ongetwijfeld het feit dat magistraten uit hun ‘ivoren toren’ zijn gekomen.<sup>395</sup> Enkele jaren geleden leken magistraten er vooral voor zichzelf te zijn en verscholen ze zich maar al te vaak achter een te verregaande interpretatie van hun zwijgplicht. Wie een magistraat wilde interviewen, keerde vaak met lege handen terug naar huis. Deze mentaliteit is de jongste jaren grotendeels verdwenen. Rechters zijn tot het besef gekomen dat zij er zijn voor de rechtszoekende en bovendien een belangrijke maatschappelijke rol vervullen. Justitie is een openbare dienstverlening en de bevolking moet weten waar de magistratuur mee bezig is.<sup>396</sup> Steeds meer magistraten treden daarom in dialoog met de burger en de overheid, en dat is precies wat een volwaardige burger verwacht van de (gerechtelijke) overheid.<sup>397</sup> Wanneer we de resultaten van de Justitiebarometer bekijken, kunnen we concluderen dat het vertrouwen van de burger in justitie merkbaar is toegenomen. Ook de media wordt niet langer geschuwd, meer zelfs, voortaan beschikken de magistraten over hun eigen woordvoerders. Deze mentaliteitswijziging is voornamelijk te danken aan het Spaghetti-arrest. Juridisch gezien was

---

<sup>393</sup> I. DEPREE en R. VAN NUFFELEN, “De Hoge Raad voor de Justitie : het nieuwe huis van wantrouwen”, *Panopticon* 1999, afl.1, (20) 42.

<sup>394</sup> AHP, “Justitiehuizen kampen met achterstand”, *De Standaard*, 22 november 2008; I. GHIJS, “Deuren van rechtbanken staan nu open”, *De Standaard*, 31 augustus 2002.

<sup>395</sup> *Supra* 72.

<sup>396</sup> F. VERHOEST, “Recht spreken is een werk van elke dag”, *De Standaard*, 24 november 2007.

<sup>397</sup> B. DE RUYVER, “De kracht van het voorbeeld”, *De Standaard*, 6 januari 2003.

dit een perfect arrest, maar menselijk gezien, bleek het niet te kloppen. Een vonnis maken, lijkt klaarblijkelijk niet genoeg, men moet het ook uitleggen.<sup>398</sup> Ook de procureurs dragen hiertoe bij. Veel meer dan vroeger communiceren zij met de bevolking over hun beleid, wat essentieel is voor een herstel van het vertrouwen. Ter illustratie daarvan kan de discussie over de wettige zelfverdediging bij overvallen op juweliërs aangehaald worden. Vroeger zou het parket zulke juwelier, zonder enige discussie, vervolgen. Vandaag ontstaat daar een maatschappelijk debat over en ligt de eindbeslissing bij de rechter. Ondanks deze positieve vooruitgang, valt uit de klachten bij de Hoge Raad af te leiden, dat de communicatie nog kan verbeterd worden. Vele burgers hebben de afgelopen jaren bezwaren ingediend tegen rechterlijke beslissingen. Dit ongenoegen zou onder meer te wijten zijn aan een gebrekkige communicatie met de burger en zou kunnen opgelost worden door hem van bij het begin van het proces beter te begeleiden en te informeren.<sup>399</sup> Ook Ghislain Londers, eerste voorzitter van het Hof van Cassatie bevestigt dit: *'Rechters moeten ook hun aandacht houden op de mens achter de zaak. Ze moeten de mensen hun zaak niet afnemen, want zo verspelen ze het vertrouwen van de mensen. Al te vaak horen we als klacht van de burger: "Mijn zaak wordt boven mijn hoofd bedisseld. Een rechter denkt nog dikwijls: Ik zal dat hier eens gauw regelen met de advocaten. Als technici onder elkaar. Terwijl het uitermate belangrijk is de mensen zelf aan het woord te laten, om hen hun verhaal te laten doen. Zelfs als ze dan ongelijk krijgen, is hun reactie: "Er is toch naar mij geluisterd." Zo aanvaarden ze beter een negatieve beslissing. In de opleiding van magistraten besteden we nu ook aandacht aan dat aspect. Recht spreken is een werk van elke dag. Telkens als een rechter een burger ontvangt en naar hem luistert, telkens als een rechter een uitspraak doet, moet hij dat vertrouwen opnieuw verdienen. Dat vergt een volgehouden inspanning.'*<sup>400</sup>

#### **1.1.3.5. De strafuitvoering**

Met de wet van 17 mei 2006 werden de strafuitvoeringsrechtbanken opgericht.<sup>401</sup> Zij zijn in de plaats gekomen van de Commissies voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze rechtbanken beslissen over bijna alle vervroegde vrijlatingen zoals de voorwaardelijke invrijheidsstellingen, de voorlopige invrijheidsstellingen om medische redenen, de vrijlatingen van buitenlanders om ze uit het land te verwijderen, de beperkte detenties en het elektronisch toezicht. Toch dient de werking van deze rechtbanken volgens minister De

---

<sup>398</sup> I. GHIJS, "Deuren van rechtbanken staan nu open", *De Standaard*, 31 augustus 2002.

<sup>399</sup> *Ibid.*

<sup>400</sup> F. VERHOEST, "Recht spreken is een werk van elke dag", *De Standaard*, 24 november 2007.

<sup>401</sup> Wet 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, *BS* 15 juni 2006.

Clerck nog bijgestuurd worden. Hij wil de strafuitvoering in de toekomst terug klaar en helder maken. Vroeger betaalde je een boete of je ging naar de gevangenis. Nu is er een waaier van mogelijkheden, van elektronisch toezicht tot alternatieve straffen. Deze mogelijkheden hebben zeker en vast hun waarde, maar hebben tegelijkertijd tot gevolg gehad dat de burger zijn oriëntatie is kwijt geraakt. Zij hebben de indruk dat straffen eerder willekeurig worden opgelegd en dat misdadigers in België veel te licht gestraft worden. Wie een celstraf onder de drie jaar krijgt, ziet die sanctie vaak meteen gereduceerd worden tot een derde. Onder de zes maanden wordt een celstraf gewoon niet uitgevoerd en levenslang is door de toepassing van de wet-Lejeune tien tot twaalf jaar. Rechters die een delinquent effectief twee jaar in de gevangenis willen zien zitten, geven hem zes jaar. Er is een te grote kloof gegroeid tussen de uitgevoerde en de opgelegde straf, waardoor strafuitvoering niet geloofwaardig meer is en de wet-Lejeune nu zelf ter discussie staat.<sup>402</sup> Tegen de zomervakantie wil De Clerck daarom een strategie klaar hebben die bepaalt hoe het verder moet met de strafuitvoering. Hij wil dat straffen weer uitgevoerd worden, zodat de publieke opinie ze weer als rechtvaardig ervaart.<sup>403</sup>

## 1.2. De evaluatie van het politiebeleid

De politiek had in mei 1998 een akkoord bereikt, maar dit werk bevatte nog een aantal belangrijke vraagstukken. Hierop werd een antwoord gegeven door een technische ploeg van experts, die werd omgedoopt tot ‘de ambtelijke werkgroep’.<sup>404</sup> Zo bestond er na het Octopusakkoord nog heel wat twijfel omtrent de concrete invulling van de taken en opdrachten van beide politiediensten. De werkgroep verduidelijkte dat de twee politiediensten zouden werken via het zogenaamde ‘subsidiariteitsbeginsel’: een politiezaak zal eerst lokaal worden aangepakt en indien het daar niet kan worden opgelost, zal het worden doorgeschakeld naar de federale politie.<sup>405</sup> De samenwerking tussen de federale en de lokale politie zou uiteindelijk verlopen door verbindingsofficieren. Voor de bestuurlijke opdrachten (ordehandhaving en verkeer) komt er een streekcommissaris van de federale politie per Interpolitiezone, genaamd de DIRCO of directeur-coördinator. Deze moet acties van de lokale politie coördineren als die één gemeente overschrijden, tenzij de burgemeester iemand anders aanwijst. Voor de gerechtelijke opdrachten wordt de DIRJU of directeur gerechtelijke dienst ingeschakeld.

---

<sup>402</sup> X, “Waarom lukt hervorming niet?”, *De Standaard*, 18 mei 2007; G. FRANSEN, “Waarom vertrouwt u justitie niet meer?”, *De Standaard*, 29 september 2008.

<sup>403</sup> M. EECKHAUT, “Het is nu of nooit voor justitie. De tijd is rijp”, [www.stefaandeclerck.be](http://www.stefaandeclerck.be), 9 februari 2009.

<sup>404</sup> P. PONSAERS en S. DE KIMPE, *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, Acco, 2001, 257.

<sup>405</sup> *Ibid.*, 264.

Op 7 december 1998 stemde men uiteindelijk de nieuwe wet op de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus. Het voorstel van het Octopusakkoord, aangevuld met de aanbevelingen van de werkgroep, werd daardoor in haar geheel overgenomen en uitgevoerd, met als resultaat vandaag een politiehervorming die op kruissnelheid zit. Grosso modo zit de hervorming op schema en heeft ze haar gewenste resultaat bereikt: de ‘guerre des polices’ heeft plaatsgemaakt voor een geïntegreerde samenwerking tussen de nieuwe politiediensten, de lokale en de federale politie.

De dienstverlening van de lokale politie is er alsmaar op verbeterd.<sup>406</sup> Van een cultuurkloof tussen de vroegere rijkswachters en de leden van de gemeentepolitie is al lang geen sprake meer.<sup>407</sup> De lokale korpsen worden goed geleid, beschikken over voldoende middelen en zijn modern uitgerust. De meeste politiezones hebben zowel een financieel als een organisatorisch evenwicht bereikt. De burgemeesters, de korpschefs en de procureurs des Konings hebben elkaar gevonden en het veiligheidsbeleid en de aansturing van de politie verloopt almaar eenduidiger.<sup>408</sup>

Een ander sterktepunt is ongetwijfeld ook het gerechtelijk werk dat zowel door de federale als de lokale politie wordt verricht. Op lokaal niveau zijn er heel wat speurders bijgekomen en op federaal niveau leveren een aantal gerechtelijke diensten al enkele jaren uitstekend werk in de strijd tegen rondtrekkende dadergroepen.<sup>409</sup> De criminaliteitsbestrijding is er de afgelopen jaren enorm op vooruit gegaan.

Dat het politiebestel heden ten dage beter werkt, heeft ook zijn gevolgen ten aanzien van het veiligheidsgevoel van de burger. Een enquête bij de Belgische bevolking, vorig jaar afgenomen door de krant Het Nieuwsblad, toonde aan dat twee op de drie Vlamingen zich zelden of nooit onveilig voelt en nog groter was de groep die het werk van de politie omschrijft als goed tot zeer goed.<sup>410</sup> Dit onderzoek bevestigde tevens wat de veiligheidsmonitor, een tweejaarlijkse enquête die wordt afgenomen bij een steekproef van de Belgische bevolking, de afgelopen jaren ook al aangaf.<sup>411</sup> Meer dan tien jaar na het absolute dieptepunt met het losbarsten van de zaak-Dutroux piekt het vertrouwen van de burger in politie als nooit tevoren. Deze vaststelling is voor een rechtstaat een reden tot grote tevredenheid. Wanneer we deze cijfers vergelijken met deze voor justitie kunnen we, ondanks

---

<sup>406</sup> Algemene beleidsnota van de federale politie en de geïntegreerde werking (17) voor het begrotingsjaar 2009, *Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 1529/25, 3.

<sup>407</sup> B. DE RUYVER, “Vertrouwen in de rechter”, *De Standaard*, 3 mei 2004.

<sup>408</sup> B. DE RUYVER, “Politiehervorming is niet af”, *De Standaard*, 13 juni 2008.

<sup>409</sup> *Ibid.*

<sup>410</sup> <http://www.nieuwsblad.be/extra/veiligheid/>

<sup>411</sup> [http://www.polfed-fedpol.be/pub/veiligheidsMonitor/2006/reports/samenvatting\\_gt\\_2006.pdf](http://www.polfed-fedpol.be/pub/veiligheidsMonitor/2006/reports/samenvatting_gt_2006.pdf).

de resultaten van de justitiebarometer, constitueren dat justitie cijfermatig nog achterop hinkt. In zowat elk incident dat zich voordoet, wordt het beeld geschetst van een strafrechtssketen waarbij de politie haar werk doet en de justitieactoren moeite hebben om te volgen.<sup>412</sup>

De effectiviteit van het politieoptreden is klaarblijkelijk toegenomen, toch neemt dit niet weg dat er ook nog een aantal problemen resten die een hypotheek leggen op de verdere uitbouw van de lokale politie en soms zelfs de geïntegreerde werking van de politiediensten verhinderen. Zo is de politiehervorming er niet in geslaagd de wijkagent dichter bij de bevolking te brengen.<sup>413</sup> Volgens professor en veiligheidsexpert, Brice De Ruyver, is de politie onvoldoende aanwezig in de buurten en is het contact tussen de buurtbewoners en de wijkinspecteur ondermaats.<sup>414</sup> Oorzaak hiervan is het capaciteitsprobleem waarmee vele politiezones te kampen hebben. Daarbovenop hebben de wijkagenten er de afgelopen jaren steeds meer opdrachten bij gekregen, zoals de veiligheid in en rond scholen, waardoor het tekort aan manschappen zich nog meer laat voelen. Nochtans is er aan geld geen gebrek, noch aan kandidaten. Het is de selectie van jonge kandidaten dat een pijnpunt vormt. De wijze waarop deze gebeurt roept vragen op gezien het lage slaagpercentage. Kandidaten sneuvelen vooral op de psychologische tests, terwijl ze er wel in slagen vier jaar universiteit met succes af te ronden. Moest dergelijke situatie zich in het bedrijfsleven voordoen, weet iedereen wat er zal gebeuren: een fundamentele bijsturing van de selectie.<sup>415</sup> Volgens De Ruyver is het dan ook tijd voor een structurele oplossing, in de zin van een statutaire herwaardering van de wijkwerking.

Een ander probleem waaraan kan gewerkt worden, is het feit dat er nog te veel kleine politiezones zijn die vragende partij zijn om in grotere eenheden op te gaan. In 2000 gingen we van 589 gemeentelijke korpsen naar 196 lokale politiezones, maar toch zijn dit er nog te veel.<sup>416</sup> Een vijftigtal van die zones beweren niet voldoende geld en middelen te hebben om een volwaardige politiezorg te kunnen bieden. Volgens minister Dewael zou een indeling met 150 politiezones beter werken en is de tijd rijp voor een schaalvergroting.<sup>417</sup>

Het grootste pijnpunt binnen de werking van het politieapparaat is ongetwijfeld, net zoals bij justitie, de mank lopende informatisering.<sup>418</sup> Het probleem is zelfs zo verregaand dat zones zoals Antwerpen en Gent zich na jaren van geduld teruggetrokken hebben uit het

---

<sup>412</sup> B. DE RUYVER, "Politiehervorming is niet af", *De Standaard*, 13 juni 2008.

<sup>413</sup> <http://www.vvsg.be/veiligheid/Documents/VVSG-nota%20Resultaten%20enquête%20evaluatie%20politiehervorming.pdf>

<sup>414</sup> F. VERHOEST, "Politiehervorming verre van voltooid", *De Standaard*, 13 juni 2008.

<sup>415</sup> B. DE RUYVER, "Politiehervorming is niet af", *De Standaard*, 13 juni 2008.

<sup>416</sup> B. DE RUYVER, "Politie onzichtbaar in buurt", *De Standaard*, 13 juni 2008.

<sup>417</sup> F. VERHOEST, "Wijkagent moet meer verdienen", *De Standaard*, 14 juni 2008.

<sup>418</sup> B. DE RUYVER, "Vertrouwen in de rechter", *De Standaard*, 3 mei 2004; <http://www.dewael.com>.

informatiseringsproject van de federale politie. Zij hebben een bedrijf ingeschakeld dat een product kan ontwerpen dat aansluit bij de behoeften van de lokale politie. Begrijpelijk, maar dit getuigt wel van een regelrechte motie van wantrouwen.<sup>419</sup> Dit gebrek aan informatisering schaadt bovendien één van de hoofdredenen van de politiehervorming: een goed georganiseerde informatiehuishouding ontwikkelen die de basis moet vormen voor een performante informatie-uitwisseling zodanig dat flaters, zoals die zich in de zaak-Dutroux hebben voorgedaan, kunnen voorkomen worden.<sup>420</sup>

## 2. Recente ‘flaters’

Gelet op deze vaststellingen, met betrekking tot het vertrouwen in justitie en politie, dient men wel in ogenschouw te nemen dat zowel de resultaten van de Justitiebarometer als deze van de veiligheidsmonitor dateren van enkele tijd terug. Ondertussen is er echter al heel wat veranderd. Zowel justitie als politie werden de afgelopen maanden opnieuw geplaagd door heel wat schandalen.

Binnen de politie zijn de capaciteiten van enkele leidinggevende personen de jongste tijd zwaar onder vuur komen te liggen. Fernand Koekelberg, commissaris-generaal van de federale politie werd ervan beschuldigd een anonieme klacht tegen minister Guido De Padt niet onmiddellijk te hebben doorgestuurd waardoor hij ervan werd verdacht dit als chantagemiddel te willen gebruiken. Bovendien werd Koekelberg er ook reeds van beticht zijn secretaressen op een onwettige wijze te hebben benoemd. Verder werd ook de korpschef van de Brusselse politie, Guido Van Weymersch, geschorst wegens verdenking van schriftvervalsing en het gebruik van valse stukken. Hij zou bij de benoeming van een voormalig kabinetsmedewerker van ex-minister Dewael zijn boekje zijn te buiten gegaan. Voorts werd hij er eerder al van beschuldigd, bij zijn eigen benoeming in 2008 tot korpschef, zelf een deel van de verantwoording te hebben geschreven.<sup>421</sup> Ook het Gentse politiekorps bleef van zulke incidenten niet gespaard. Hun korpschef, Peter De Wolf had een vals proces-verbaal opgesteld over een auto-ongeval waarin hijzelf in dronken toestand betrokken was.

Wat justitie betreft, hebben er zich een aantal ophefmakende incidenten voorgedaan. Er was de bijna-vrijlating van Hassan Iasir, verdacht van de moord op een jonge politieagente, wegens een administratieve fout in de gevangenis. Verder werden zware criminelen in Gent vrijgelaten wegens een procedurefout bij het toezicht op de bijzondere opsporingsmethoden

---

<sup>419</sup> F. VERHOEST, “Politiehervorming verre van voltooid”, *De Standaard*, 13 juni 2008.

<sup>420</sup> B. DE RUYVER, “Politiehervorming is niet af”, *De Standaard*, 13 juni 2008.

<sup>421</sup> M. EECKHAUT, “Eerste koppen rollen bij politie”, *De Standaard*, 19 maart 2009.

en werden twee minderjarige aanvallers van de Gentse scholier Simon Wijfels niet bestraft. Door een communicatiefout tussen justitie en de Dienst Vreemdelingenzaken zijn de broers het land uitgezet. Dit alles ging nog eens gepaard met de hele heisa omtrent de schending van de scheiding der machten in het Fortis-proces.

Gelet op deze feiten, kan er mijns inziens moeilijk volgehouden worden dat het vertrouwen in justitie en politie niet zou zijn afgenomen. Ook minister Tony Van Parys bevestigt dat de gevoelens van de bevolking over justitie vandaag weer erg negatief zijn. Hij wordt bijna dagelijks bestookt met vragen over de werking van het justitieel apparaat.<sup>422</sup> Toch kunnen er ook enkele positieve conclusies getrokken worden. Deze keer lijkt het er echter niet op dat het proces zal aanslepen. Minister De Padt wil deze incidenten binnen de politie aangrijpen om de deontologische commissie van de politie nieuw leven in te blazen. Hij beoogt daarbij een cultuurverandering waarbij de deontologie opnieuw als iets positiefs wordt ervaren. Om dit te verwezenlijken wil hij dat politiemensen die het goede voorbeeld geven, in hun evaluatie uitdrukkelijk gewaardeerd worden. Bovendien moeten leidinggevende personen zich bewust worden van de voorbeeldfunctie die zij hebben en moeten opleidingen beter afgestemd worden op de specifieke functies van de politiemensen. Daarbovenop streeft hij ernaar de commissie uit te breiden met mensen van buiten het politiewerkveld, zodanig dat zij voortaan ook door niet-politiemensen zullen worden beoordeeld. Tegen de zomer zou daarover een actieplan op tafel moeten liggen.<sup>423</sup> Ook minister van Justitie De Clerck wil zo spoedig mogelijk werk maken van een hervorming van het gerechtelijk apparaat en wil daarvoor tegen het einde van de zomervakantie een plan op tafel hebben liggen.

### **3. Besluit**

Zo'n tien jaar geleden sloten acht partijen een akkoord dat resulteerde in de meest ingrijpende structuurhervormingen ooit. De hoop op betere tijden herleefde in dit land. Vandaag wacht justitie nog steeds op wat Dutroux' ontsnapping heeft betekend voor de politie: een revolutionaire hervorming. Het justitiële luik van het Octopusakkoord is grotendeels in goede bedoelingen blijven steken. Van een managementgerichte werking is nog steeds geen sprake wat op zijn beurt de hele werking van het justitieapparaat hypothekeert. Al jaren wordt er vanuit de politiek aangedrongen op een objectieve werklastmeting, maar die komt er niet. De gerechtelijke achterstand is niet noemenswaardig verminderd en de informatisering blijft een

---

<sup>422</sup> F. VERHOEST, "Justitie heeft een Obama nodig", *De Standaard*, 27 februari 2009.

<sup>423</sup> P. LESAFFER, "De Padt blaast deontologische commissie van politie nieuw leven in", *De Standaard*, 8 mei 2009.



grote puinhoop. Ook aan de interne organisatie van de rechtbanken is weinig veranderd waardoor iedereen nog te veel binnen ‘zijn vierkante meter’ werkt. Zo is de onderzoeksrechter nog te vaak een alleen opererend magistraat die elk jaar honderden dossiers moet afhandelen en daarbij vaak enkel geassisteerd wordt door een griffier. Op vele gebieden is justitie blijven stilstaan waardoor hedendaags minister van Justitie De Clerck bij wijze van spreken gebruik kan maken van zijn eigen oriëntatienota uit 1996. Toch mag men niet vergeten dat er ook een aantal belangrijke zaken zijn verricht binnen justitie dewelke, gelet op de decennialange verwaarlozing, een grote stap voorwaarts zijn geweest. De positie van het slachtoffer is ongetwijfeld het verst gevorderde dossier en ook de oprichting van enkele nieuwe organen zoals de Hoge Raad voor de Justitie en het federaal parket zijn revolutionair te noemen. Tevens is de mentaliteit bij de rechters grotendeels veranderd, wat vandaag de dag de hoop wekt op verbetering. Ook aan geld geen gebrek meer, Justitie is immers het enige departement dat zijn begroting dit jaar ziet stijgen. Deze uiteenzetting laat vermoeden dat het politiebestedel een grote sprong voorwaarts heeft gemaakt, terwijl het justitieapparaat nog steeds achterop hinkt. En inderdaad, de aanbevelingen omtrent justitie hebben lang niet de aandacht gekregen die ze verdienen, maar ook de organisatie van het politiebestedel bevat nog enkele pijnpunten waarvan de zichtbaarheid, voorlopig nog, beperkt blijft. Door de opeenvolgende verkiezingen en de lange politieke crisis ligt de verdere uitbouw van de politiehervorming sinds 2006 nagenoeg stil en dit laat zich voelen. De informatisering, de schaalvergroting, de rekrutering en de wijkwerking moeten dringend aangepakt worden. Politici sussen zich met het groeiende vertrouwen en de betere criminaliteitscijfers, maar gelet op de recente schandalen loopt de politie het risico om het krediet, dat ze destijds zo moeizaam heeft opgebouwd, opnieuw te verspelen.

## **ALGEMEEN BESLUIT**

Dat de zaak-Dutroux in vele geschiedenisboeken zal ingaan als één van de meest spraakmakende gebeurtenissen in de Belgische geschiedenis is nu wel duidelijk, maar dat deze ook de rechtstreekse aanzet is geweest voor vele hervormingen lijkt gelet op voorgaand relaas toch niet helemaal te kloppen. Vanaf het Heizeldrama en de overvallen van de bende van Nijvel tot en met de Witte Mars, gevolgd door de commissie-Dutroux, werden zowel de justitie- als politiestructuren voortdurend in vraag gesteld. Meerdere gebreken keerden zowel in de rapporten van de parlementaire onderzoekscommissies als in de verschillende regeringsverklaringen, telkens terug. Denken we daarbij niet alleen aan de versnippering van ons gerechtelijk apparaat over de zevenentwintig gerechtelijke arrondissementen, één van de grootste problemen waar onze Belgische strafrechtsbedeling lange tijd mee geconfronteerd werd, maar ook aan de problematische relatie tussen de magistratuur en de politie, de kwaal van de politieke benoemingen en de rivaliteit tussen de politiediensten. Allen werden zij eerst opgemerkt door de Bende-commissie om later opnieuw te worden vastgesteld door de parlementaire onderzoekscommissie Dutroux. Toch was niemand, vóór het uitbreken van de zaak-Dutroux, bereid de drieledige organisatie van het politiewezen, noch de traditionele structuren van de rechterlijke organisatie af te schaffen. Dit werd, ten gevolge van het maatschappelijk draagvlak dat werd gecreëerd onder druk van de affaire-Dutroux, wel mogelijk. De gruwelijke criminele feiten hebben de katalysator gevormd voor de uitbarsting van een sluimerend ongenoegen, dat duidelijk veel dieper geworteld zat. De Octopushervormingen die toen met een nooit eerder geziene snelheid tot stand kwamen, waren ronduit revolutionair te noemen. Toch wil dit niet zeggen dat er in tussentijd niets veranderd was. Lang voordat de Dutroux-crisis uitbrak hebben de achtereenvolgende regeringen pogingen ondernomen om, in elk geval, de organisatie van het politiebestedel, maar ook de werking van de strafrechtspleging, te verbeteren en te moderniseren. Met het Pinksterplan werden een aantal voorwaarden gecreëerd die de latere politiehervorming hebben mogelijk gemaakt. Ongetwijfeld de meest noodzakelijke voorwaarde, was de demilitarisering van de rijkswacht. Indien deze niet zou hebben plaatsgevonden, zou er vanuit het kamp van de rijkswacht wellicht veel meer protest zijn gevoerd tegen de beoogde integratie van de drie politiediensten. Ook de modernisering van de gemeentepolitie heeft er op zijn beurt toe bijgedragen dat de Octopuspartners hun plannen konden doorvoeren. De verbetering van zowel de rekrutering als de opleiding van het betrokken politiepersoneel, evenals de aanpassing van de infrastructuur en de versterking van de korpsen hebben ertoe

geleid dat de verschillen tussen de rijkswacht en de gemeentepolitie op deze gebieden behoorlijk zijn afgenomen. Zonder deze modernisering had een snelle integratie van zowel de brigades als de korpsen mogelijkwijze onmogelijk geweest. Anderzijds zijn er heel wat aspecten onaangeroerd gebleven, zoals de integratie van de opleidingen, doch niet in die mate dat deze de uitvoering van het Octopusakkoord hebben gehinderd. De Octopuspartners hebben bijgevolg de vruchten mogen dragen van wat de Bende-commissie en het daaropvolgende Pinksterplan reeds hadden verwezenlijkt met betrekking tot de werking van het politieapparaat. Zij legden de basis voor de meest fundamentele politiehervorming die België ooit gekend heeft. Jammer genoeg heeft het justitielandschap zulke aanloopfase nooit gekend en kan zij niet terugvallen op dergelijke grondvesten. Aan het justitiële luik van het Pinksterplan werd maar weinig gevolg gegeven en het Meerjarenplan dat daarop volgde, behaalde evenmin het gewenste resultaat. Justitie is decennialang verwaarloosd geweest en pas met het Octopusakkoord werd er van een echte hervorming werk gemaakt. Voor de beleidsmakers was het dan ook veel moeilijker om dergelijke justitiehervorming uit de grond te stampen. Het federaal parket en de Hoge Raad voor de Justitie waren volledig nieuwe organen die vanzelfsprekend een zeker inloopfase nodig hadden. Deze verwaarlozing is aldus het gevolg van een gebrek aan politieke steun en ook dit kan verklaard worden. Met het reorganiseren van structuren kunnen politici niet scoren bij de bevolking. Het creëren van een veiligheidsplan daarentegen zal hen heel wat meer stemmen opleveren. Toch is het gebrek aan grondvesten niet de enige rede waarom een justitiehervorming zo moeilijk verloopt. Justitie heeft zich lange tijd verscholen achter een verregerende interpretatie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht dewelke een hertekening van het justitielandschap verhindert. Over het belang van de notie 'onafhankelijkheid' valt niet te discussiëren, desalniettemin mag zij de reorganisatie van het justitieapparaat niet in de weg staan. Wellicht verklaart dit laatste, in samenhang met een gebrek aan grondvesten, waarom de politiehervorming vandaag de dag veel verder staat. Uit het derde deel van dit onderzoek kan immers geconcludeerd worden dat het justitieapparaat, in tegenstelling tot het politiebestel, nog heel wat gebreken vertoont. De informatisering, de gerechtelijke achterstand en het strafuitvoeringsbeleid zijn enkele zaken die dringend moeten aangepakt worden en dat tonen ook de recente flaters van justitie aan. Nochtans wil dit niet zeggen dat de politiehervorming volledig ten einde is. Hier en daar vertoont zij nog een aantal gebreken en gelet op de hedendaagse heisa omtrent de benoemingen, zal de regering uiterst waakzaam moeten blijven. Er zal veel moeten gebeuren om de intensiteit van de momenten in 1998 te overtreffen, maar met de huidige schandalen en blunders binnen de politie en justitie zijn we alvast goed op weg. Tien jaar geleden kwam de

ene wantoestand na de andere aan het licht en het verleden lijkt zich nu te herhalen. Gelukkig krijgen we de indruk dat men er deze keer wel op tijd zal bij zijn. Zowel minister De Padt als minister De Clerck willen een aantal concrete maatregelen doorvoeren die deze problemen moeten verhelpen. Of deze plannen er daadwerkelijk ook zullen komen en wat de resultaten zullen zijn, valt nog af te wachten. Vast staat wel dat beide ministers de nood aan ingrijpende wijzigingen inzien en wanneer we de inspanningen van minister De Clerck uit 1998 erbij nemen, kan niet gezegd worden dat deze minister slecht werk heeft geleverd. Hopelijk wordt het deze keer niet wachten op een drama...

## **Bibliografie**

### WETGEVING

Wet 7 april 1919 houdende sommige statutaire bepalingen betreffende de gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten , *BS* 12 april 1919.

Wet 2 december 1957 op de rijkswacht, *BS* 12 december 1957.

Wet 8 april 1969 tot wijziging van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht, *BS* 23 april 1969.

Wet 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht en van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht en houdende demilitarisering van de rijkswacht, *BS* 26 juli 1991.

Wet 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992.

Wet 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie, *BS* 24 april 1995.

Wet 4 maart 1997 tot instelling van het College van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat, *BS* 30 mei 1997.

Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *BS* 5 januari 1999.

Wet 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings, *BS* 10 februari 1999.

Wet 21 juni 2001 tot wijziging van verscheidene bepalingen inzake het federaal parket, *BS* 20 juni 2001.

Wet 12 april 2004 houdende verticale integratie van het openbaar ministerie, *BS* 7 mei 2004.

Wet 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, *BS* 15 juni 2006.

KB 11 juli 1994 over de algemene politiesteundienst, *BS* 30 juli 1994.

KB 10 april 1995 houdende de algemene regels van het vijfhoeksoverleg, *BS* 20 juni 1995.

Parlementair onderzoek naar de oorzaken, de omstandigheden en de lessen die moeten worden getrokken uit de tragische gebeurtenissen die zich op woensdag 29 mei 1985 tijdens de voetbalwedstrijd Liverpool-Juventus Turijn hebben voorgedaan. Verslag namens de commissie van onderzoek uitgebracht door de heren A. Claes en Suykerbuyk , *Parl.St.* Kamer 1984-1985, nr. 1232/2.

Voorstel tot instelling van een onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar het bestaan van een of meerdere groeperingen die er op gericht zijn onze democratische instellingen te ontwrichten of de werking ervan te destabiliseren, de betrokkenheid van deze groeperingen bij recente zware misdaden, ondermeer bij deze toegeschreven aan de zogenaamde Bende van Nijvel en de wijze waarop de onderzoeken naar deze misdaden worden gevoerd. *Parl.St. Kamer 1987-1988, nr. 59/6.*

Parlementair onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Van Parys en Laurent, *Parl.St. Kamer 1989-90, nr. 59/8.*

Voorstel tot oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar een structureel beleid gericht tegen de internationale vrouwenhandel, *Parl.St. Kamer 1991-92, nr. 673/1.*

Parlementair onderzoek naar een structureel beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel, *Parl.St. Kamer 1991-92, nr. 673/7.*

Wetsontwerp tot instelling van het College van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van federaal magistraat. Verslag namens de commissie voor de Justitie uitgebracht door de heren Coveliers en Vandenberghe, *Parl.St. Senaat 1996-97, nr. 447/4.*

Voorstel tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het 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. 713/1.*

Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De T'Serclaes, *Parl. St. Kamer 1996-97, nr. 713/6.*

Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consorten. Aanvullend verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevr. Nathalie T'Serclaes, *Parl.St. Kamer 1996-97, nr. 713/8.*

Voorstel tot herziening van artikel 151 van de Grondwet, *Parl.St. Kamer 1996-97, nr. 740/1.*

Wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *Parl. St. Senaat 1997-98, nr. 1066/1.*

Advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings, *Parl.St. Senaat 1997-98, nr. 1066/2.*

Voorstel van resolutie betreffende de hervorming van de politiediensten en de gerechtelijke organisatie, *Parl.St. Kamer 1997-98, nr. 1568/2.*

Voorstel tot herziening van artikel 151 van de Grondwet, *Parl.St. Kamer* 1997-98, nr. 1675/1.

Verslag namens de commissie voor de justitie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van art. 22 van het Wetboek van Strafvordering, *Parl.St. Kamer* 1998-99, nr. 1851/2.

Algemene beleidsnota van de federale politie en de geïntegreerde werking (17) voor het begrotingsjaar 2009, *Parl.St. Kamer* 2008-09, nr. 1529/25.

## RECHTSPRAAK

Cass. 8 mei 1979, *Pas.* 1979, I, 1058.

Cass. 14 oktober 1996, *Arr. Cass.* 1996, 918.

## RECHTSLEER

### Boekwerken

BRUGGEMAN, W., “De rijkswacht en de reorganisatie van het politiebestedel in België” in FIJNAUT, C., *Reguliere politiediensten in België en Nederland*, Arnhem, Gouda Quint, 1992, 45-52.

DE CLERCK, S., *Het bos en de bomen, justitie hervormen*, Tielt, Lannoo, 1997, 184 p.

DE RUYVER, B., “De reorganisatie van de reguliere politiediensten in het licht van de parlementaire onderzoekscommissies ‘Dutroux’ en ‘Bende van Nijvel’ in FIJNAUT, C., DE RUYVER, B. en GOOSSENS, F. (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, *Universitaire Pers*, Leuven, 1999, 43-55.

DE RUYVER, B., “Expert bij een parlementaire onderzoekscommissie. Een permanente evenwichtsoefening” in FIJNAUT, C., HUYSE, L. en VERSTRAETE, R. (eds.), *Parlementaire onderzoekscommissies: mogelijkheden, grenzen en risico's*, Leuven, Van Halewyck, 1998, 75-89.

DE RUYVER, B., *Syllabus Strafrechtelijk beleid, 2007-2008*.

DE STOOP, C., *Ze zijn zo lief, meneer. Over vrouwenhandelaars, meisjesballetten en de Bende van de miljardair*, Leuven, Kritak, 1992, 284 p.

ENGELLEN, J.J.F., “De gemeentepolitie en de reorganisatie van het politiebestedel in België” in C. FIJNAUT, *De reguliere politiediensten in België en Nederland*, Arnhem, Gouda Quint, 1992, 3-27.

FIJNAUT, C., *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgisch politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 109 p.

FIJNAUT, C., “Een nieuwe wetgeving: een nieuw bestel?” in FIJNAUT, C. en HUTSEBAUT, F. (eds.), *De nieuwe politiewetgeving in België*, Arnhem, Gouda Quint, 1993, 3-21.

FIJNAUT, C., “Tien jaar (discussie over de) reorganisatie van het politiewezen” in FIJNAUT C., DE RUYVER, B. en GOOSSENS, F. (eds.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, 13-41.

FIJNAUT, C., BRUGGEMAN, W., DENIS, F., NUYTS, C. en REYNIERS, F., *De politiediensten in België: Vier commentaren op het rapport van Team Consult*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1989, 89 p.

FIJNAUT, C., DE RUYVER, B. en GOOSSENS, F., *De reorganisatie van het politiewezen*, Universitaire Pers, Leuven, 1999, 277 p.

FIJNAUT, C. en LAUWAERT, K., *Het Belgisch politiewezen, wetgeving, beleid, literatuur*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 195-209.

FIJNAUT, C., VAN DAELE, D. en VERSTRAETEN, R., “De hervorming van het openbaar ministerie. Een rechtsvergelijkende commentaar op de totstandkoming, inhoud en draagwijdte van het Octopus-akkoord” in FIJNAUT, C. en VAN DAELE, D. (eds.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999, 271-350.

HEIRBAUT, D., *Hadden/hebben de Belgische ministers van Justitie een civielrechtelijk beleid?*, Mechelen, Kluwer, 2005, 88 p.

HOGHE RAAD VOOR DE JUSTITIE, *De Belgen en justitie in 2007. De resultaten van de tweede Belgische justitiebarometer*, Brussel, Bruylant, 2007, 76 p.

HONDEGHEM, A. en DEPRE, R., *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie*, Antwerpen, Die Keure, 2000, 247 p.

MULLER, E.R. en CLEIREN, C.P.M., *Rechterlijke macht. Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2007, 785 p.

PONSAERS, P. en COOLS, M., *Syllabus politieke en gerechtelijke organisatie*, 2008-2009.

PONSAERS, P. en DE KIMPE, S., *Consensusmania – Over de achtergronden van de politiehervorming*, Leuven, ACCO, 2001, 283 p.

TANGHE, F., *Het spaghetti-arrest: Recht en democratie*, Antwerpen, Hadewijch, 1997, 179 p.

TEAM CONSULT, *De politiediensten in België*, Brussel, Binnenlandse Zaken, 1987.

VANDEBOTERMET, M., “Uitoefening van de strafvordering door de arbeidsauditoraten en de arbeidsauditoraten- generaal en de nieuwe verjaringstermijn van de burgerlijke vordering naar aanleiding van sociaalrechtelijke misdrijven” in G. VAN LIMBERGHEN (ed.), *Sociaal Strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 1998, 209-239.



VANDEBUSSCHE F., *Meisjes verdwijnen niet zomaar: de zaak-Dutroux: het falen van de Belgische justitie en politie*, Utrecht, Kosmos, 1996, 143 p.

VAN OUIRIVE, L., CARTUYVELS, Y. en PONSERS, P., *Sire, ik ben ongerust. Geschiedenis van de Belgische politie, 1794-1991*, Leuven, Kritak, 1992, 367 p.

VELLE, K., "Het institutioneel kader: het Ministerie van Justitie" in D. HEIRBAUT, X. ROUSSEAU en K. VELLE (eds.), *Politieke en sociale geschiedenis van justitie in België van 1830 tot heden/ Histoire politique et sociale de la justice en Belgique de 1830 à nos jours*, Brugge, Die Keure, 2004, 13-34.

VOORHOOF, D., *De relatie tussen media en justitie*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 1998, 40 p.

WEBER, D. en ROUSSEAU, X., "Les politiques pénales en Belgique" in HEIRBAUT, D. (ed.), *Politieke en sociale geschiedenis van justitie in België van 1830 tot heden*, Brugge, Die Keure, 2004, 63-102.

#### Artikelen

A.H.P., "Justitiehuzen kampen met achterstand", *De Standaard*, 22 november 2008.

BEYENS, K., en VAN CAUWENBERGHE, K., "Het debat geopend. Inleiding", *Orde dag* 1999, afl. 7, 3-7.

BRUGGEMAN, W., "De politiehervorming: een (de) grote (grootste) uitdaging in de Belgische politiegeshiedenis", *Panopticon* 2001, afl. 3, 215-220.

CARDIJN, S., VANANROYE, J. en VIAENE, J., "Zonder het spel geen knikkers. Interview met Marcel Storme", *Jura Falc.* 1995-96, 185-194.

C.V., "Politiediensten lossen elkaar af met eisenbundels", *Gazet van Antwerpen*, 8 mei 1999.

DAMEN, W., "De verticale integratie van het openbare ministerie, het federaal parket en de raad van de procureur des Konings", *Orde dag* 1999, afl. 7, 23-28.

DECLERCK, G., "Hoge Raad mist openheid", *De Juristenkrant* 2005, afl. 108, 17.

DE CLERCK, S., "Maak van justitie opnieuw een prioriteit", *De Standaard*, 1 maart 2004.

DE GROOTE, B., "De octopus van octopus. Hoge Raad voor de justitie: Schoonmoeder of paus", *AJT* 2000-2001, 761-763.

DEKKERS, C. "Enige beschouwingen bij de voorstellen tot hervorming van justitie", *Orde dag* 1999, afl. 7, 57-63.

DELTOUR, P., "Het ongemak van een tegenmacht", *Vl. Jurist* 1998, 6-9.

DE MOOR, F., “De Commissie-Dutroux zette de regering, het parlement en het gerecht meer dan één pad in de korf. Iedereen moet nu handelen”, *Knack*, 16 april 1997.

DE MOOR, F., “Ter wille van de meisjes. Interview met Marc Verwilghen”, *Knack*, 16 april 1997.

DE NAUW, A., “De tweede wet op de verticale integratie van het openbaar ministerie: bijna terug naar af”, *RW* 2004-05, afl. 28, 1081-1089.

DE NAUW, A., “Het Octopusakkoord en de hervorming van het Openbaar Ministerie”, *Orde dag* 1999, afl. 7, 7-12.

DE RUYVER, B., “De kracht van het voorbeeld”, *De Standaard*, 6 januari 2003.

DE RUYVER, B., “De witte ridder en de octopus”, *De Standaard*, 22 maart 2007.

DE RUYVER, B., “Een historisch moment”, *De Standaard*, 6 mei 2002.

DE RUYVER, B., “Het voorstel van de parlementaire onderzoekscommissie ‘Dutroux’: genese en krachtlijnen”, *Panopticon* 1998, afl. 3, 223-230.

DE RUYVER, B., “Politiehervorming is niet af”, *De Standaard*, 13 juni 2008.

DE RUYVER, B., “Politie onzichtbaar in buurt”, *De Standaard*, 13 juni 2008.

DE RUYVER, B., “Vertrouwen in de rechter”, *De Standaard*, 3 mei 2004.

DESCHOUWER, K., “Je t’aime, moi non plus. Over politiek en recht in een moderne samenleving”, *Orde dag* 1999, afl. 7, 45-56.

DONCKIER, E., “Oplossing komt na crisis”, *Gazet van Antwerpen*, 26 mei 1998.

DUPRE, I. en VAN NUFFELEN, R., “De Hoge Raad voor de Justitie: het nieuwe huis van wantrouwen”, *Panopticon* 1999, afl.1, 20-55.

EECKHAUT, M., “Eerste koppen rollen bij politie”, *De Standaard*, 19 maart 2009.

EECKHAUT, M., “Het is nu of nooit voor justitie. De tijd is rijp”, <http://www.stefaandeclerck.be>, 9 februari 2009.

EPPINK, D.J., “Commissie-Dutroux lost op in grote mea culpa”, *De Standaard*, 20 februari 1998.

EPPINK, D.J., “Commissie-Dutroux verscheurd door tentakels van politieke macht”, *De Standaard*, 14 februari 1998.

EPPINK, D.J., “Dutroux één jaar na de schok. Mentale revolutie kent beperkte gevolgen. Vernieuwingsklimaat verzandt deels in lange mars door instituties”, *De Standaard*, 11 augustus 1997.

- EPPINK, D.J. en VAN PETEGHEM, B., “Marc Verwilghen vindt dat hervorming politie en justitie stagneert”, *De Standaard*, 12 augustus 1997.
- F.B.G en E.D., “Commissie-Dutroux wil komen tot eenheidskorps”, *Gazet van Antwerpen*, 16 april 1997.
- FIJNAUT, C., “Criminaliteit en justitieel beleid in België en Nederland”, *Ons erfdeel* 1998, afl. 4, 535-546.
- FIJNAUT, C., “De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement”, *Delikt en Delinkwent* 1999, 408-431.
- FIJNAUT, C., “De hervorming van het Belgisch politiewezen: kort verhaal van een kleine, stille revolutie.”, *Kultuurleven* 1994, afl. 3, 68-73.
- FIJNAUT, C. en PETERS, T., “Het drama op de Heizel. Een nabeschuiving over het parlementair onderzoek.”, *Panopticon* 1986, 208-217.
- FRANSEN, G., “Waarom vertrouwt u justitie niet meer?”, *De Standaard*, 29 september 2008.
- GHIJS, I., “Deuren van rechtbanken staan nu open”, *De Standaard*, 31 augustus 2002.
- GHIJS, I., “De wetgever heeft de rechtsprocedure nog altijd niet vereenvoudigd”, *De Standaard*, 2 september 2002.
- GHIJS, I., “Wetten uit tijd van postkoets. Procureurs zijn verantwoordelijk maar hebben geen budget”, *De Standaard*, 3 september 2002.
- HOOGHE, M., “Een tweede Witte Mars?”, *De Standaard*, 22 april 2006.
- HUYSE, L. en VERDOODT, A., “Dertig jaar justitiebeleid. Kroniek van een aangekondigde crisis”, *Panopticon* 1999, afl. 1, 3-19.
- KLOECK, K., “De Hoge Raad voor de Justitie, één jaar ver. Hoop doet leven”, *Panopticon* 2002, 44-68.
- LAMON, H., “Dutroux en de kippenveljournalistiek”, *De Standaard*, 18 februari 2004.
- LESAFFER, P., “De Padt blaast deontologische commissie van politie nieuw leven in”, *De Standaard*, 8 mei 2009.
- MINTEN, D., “Vijf jaar na de Witte Mars. De burger wordt nachtwaker”, *Het Nieuwsblad*, 19 oktober 2001.
- PONSAERS, P., “Een becommentarieerd overzicht van de centrale beleidsdocumenten inzake de politieorganisatie”, *Panopticon* 1998, 207-222.
- REYNEBEAU, M., “Vermoorde onschuld”, *Knack*, 30 oktober 1996, 13.
- TEGENBOS, G., “De oorlog tussen gerecht en politiek”, *Panopticon* 1999, afl. 1, 86-102.

- TEGENBOS, G., “Luwt de oorlog tussen gerecht en politiek?”, *Kultuurleven* 1999, afl.4, 72-79.
- VAN DEN HEUVEL, J., ”De verticale integratie van het openbaar ministerie”, *RW* 1999-00, 765-768.
- VAN DEN WYNGAERT, C., “De naweeën van het Spaghetti-arrest van 14 oktober 1996”, *Panopticon* 1997, 72-74.
- VANDROMME, S., “Eendracht maakt macht. Over de horizontale integratie van het openbaar ministerie” (noot onder Antwerpen 10 oktober 2002), *RW* 2003-04, 423-425.
- VAN EYLEN, L., “Justitie wordt hervormd, maar niet te snel”, *De Standaard*, 11 augustus 1997.
- VAN GERVEN, W., “Trekt octopus recht wat krom was?”, *Vl. Jurist* 1998, afl. 7-8, 11-22.
- VERHOEST, F., “België zit met kater na spaghetti-feestje. De dag dat onderzoeksrechter Connerotte van de zaak-Dutroux werd gehaald”, *Het Nieuwsblad*, 9 februari 2004.
- VERHOEST, F., “Commissie-Dutroux richt spots op slachtoffers”, *Het Nieuwsblad*, 11 februari 2004.
- VERHOEST, F., “Commissie vraagt van hoog tot laag hervorming”, *De Standaard*, 18 februari 1998.
- VERHOEST, F., “Justitie heeft een Obama nodig”, *De Standaard*, 27 februari 2009.
- VERHOEST, F., “Politiehervorming verre van voltooid”, *De Standaard*, 13 juni 2008.
- VERHOEST, F., “Politiek verspilde veel tijd na de eerste Bende-commissie. Pijnpunten van Justitie en Politie waren in 1990 al bekend”, *De Standaard*, 14 april 1995.
- VERHOEST, F., “Recht spreken is een werk van elke dag”, *De Standaard*, 24 november 2007.
- VERHOEST, F., “Wijkagent moet meer verdienen”, *De Standaard*, 14 juni 2008.
- VERSTRAETEN, R., VAN DAELE, D. en DEWANDELEER, D., “Het federaal parket”, *Panopticon* 1999, 56-85.
- VOETS, F., “Magistraten verontrust over plannen parketintegratie”, *Juristenkrant* 2001, afl.35, 1 en 10-11.
- WINCKELMANS, W., “Regering zette met handhaven van Wathelet de toon”, *De Standaard*, 13 februari 1998.

X, *Dossier de zaak-Dutroux*,  
<http://www.standaard.be/Archief/Dossiers/Index.aspx?dossierId=83> (consultatie 28 april 2009).

X, “Het Octopusakkoord”, *Vl. Jurist* 1998, afl. 6, 1-31.

X, “Waarom lukt hervorming niet?”, *De Standaard*, 18 mei 2007.

#### Onlinebronnen

<http://www.dewael.com>.

<http://www.nieuwsblad.be/extra/veiligheid>.

[http://www.polfed-fedpol.be/pub/veiligheidsMonitor/2006/reports/samenvatting\\_gt\\_2006.pdf](http://www.polfed-fedpol.be/pub/veiligheidsMonitor/2006/reports/samenvatting_gt_2006.pdf).

[http://www.sap-rood.be/cm/index.php?option=com\\_sectionnav&view=article&Itemid=53&id=181](http://www.sap-rood.be/cm/index.php?option=com_sectionnav&view=article&Itemid=53&id=181).

<http://www.stefaandeclerck.be/nl/informatisering-bij-justitie-een-stand-van-zaken/578>.

[http://www.vlaamsblok.be/standpunten\\_dossier\\_28.shtml](http://www.vlaamsblok.be/standpunten_dossier_28.shtml).

<http://www.vvsg.be/veiligheid/Documents/VVSG-nota%20Resultaten%20enquête%20evaluatie%20politiehervorming.pdf>.

