

DE POLITIEHERVORMING IN BELGIE, EEN RECHTSSOCIOLOGISCHE BENADERING VAN DE POLITIEKE BESLUIT- EN RECHTSVORMING¹

Frederik Haentjens*

A. Inleiding

Het opzet van een scriptie zou kunnen zijn, een werkelijkheidsgetrouw beeld te verschaffen van de politieke besluitvorming in België op het vlak van de politieherformingen. Wie zijn de doorslaggevende politieke en sociale actoren? Volgens welke processen van besluitvorming werken zij? Vertonen deze besluitvormingsprocessen een interne logica? Zo ja, hoe zit die logica in mekaar? En wat is de dynamiek van deze besluitvormingsprocessen? Natuurlijk zou zo'n sociaal-wetenschappelijk onderzoek een werk van maanden vergen, van jaren misschien wel. Dit artikel is een intuïtieve benadering van het politiehervormingsdebat in België en een mogelijk theoretisch uitgangspunt om enkele inzichten te verwerven in de problematische discussies die hieromtrent gevoerd werden en nog steeds een heet hangijzer zijn binnen het criminologisch en, helaas in mindere mate, rechtssociologisch onderzoek.

Een theoretisch kader is fundamenteel bij een wetenschappelijk onderzoek. Vooreerst dient men een historisch perspectief te krijgen van de case. Verder zijn bij politieke besluit- en rechtsvorming in het algemeen en het rechtssociologisch onderzoek naar de politiehervorming specifiek, de begrippen 'macht' en 'invloed' fundamenteel. Ook zijn een definitie en afbakening van de 'velden'² heel belangrijk. Tenslotte wil ik als illustratie een schema aan de lezer meegeven dat de case 'poliehervorming' in een rechtssociologisch kader plaatst.

B. Historisch perspectief

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben in de Westerse landen tot een aanzienlijke verzwaring van de politietaak geleid. Terwijl traditionele taken – in de sfeer van rechtsordehandhaving – qua omvang en diversiteit enorm toenemen, leggen ook relatief nieuwe taken – verkeer en hulpverlening – steeds meer beslag op de politie. 'The police function was very wide before the French Revolution in 1789. It ranged from regulating the supply of corn, to the fight against crime. After the Revolution

* Student sociologie (U.G.).

1. Dit artikel bevat enkele bevindingen die werden gemaakt door de studenten criminologie gedurende de werkcolleges Rechtssociologie II (academiejaar 1997-1998, vakgroep Strafrecht en Criminologie, U.G.) die geleid worden door Prof. dr. P. PONSAERS. De discussies die in de les werden gevoerd waren ook de aanleiding tot het schrijven van dit artikel.

2. Voor wie het begrip veld wil gebruiken als theoretisch model moet zeker en vast bij Pierre BOURDIEU eens z'n licht opsteken.

the police function became more narrowly defined. Its primary responsibility was the *public order* and the *safety of the people and property*.' (JOURNÈS, 1993, 282). '(...) most police work in the U.K. is *service* work, not legally directed.' (CAIN, 1996, 411). Vandaar dat de inzet van het 'spel', de inrichting en werking van de politie als instelling binnen het politiek en bestuurlijk bestel is. Bij veranderingsprocessen met betrekking tot de Belgische politie gaat het tot op grote hoogte om een krachtmeting tussen verschillende overheidslichamen en de daaraan gekoppelde organisatiebelangen en denkwijzen. Bestuur versus justitie, lokaal versus bovenlokaal, ordehandhaving versus rechtshandhaving, regering versus parlement: het Belgische politieke bestel laat zich typeren aan de hand van tweedelingen.

De term 'politieke besluitvorming' wordt vaak gebruikt maar vrij onduidelijk gedefinieerd. Men denkt in de eerste plaats aan de resultaten van de parlementaire besluitvorming die als politieke besluiten kunnen worden omschreven. Maar de discussies worden op verschillende niveaus gevoerd: binnen de politie zelf, binnen de bestuurlijke en politieke organen³, in de massamedia (met en door journalisten), maar ook binnen de wetenschap.⁴ De politie is ook in toenemende mate onderwerp van sociaal-wetenschappelijk onderzoek en de resultaten daarvan dragen op hun beurt weer bij tot de discussie in het 'veld' (CACHET, 1987).

Naast de organisatiesociologische en juridische invalshoeken van het onderzoek omtrent het functioneren van de politie, is ook de *bestuurskundige* zienswijze van belang.⁵ Het hieruit af te leiden politiek-bestuurlijk perspectief vraagt aandacht voor de politie zelf, maar vooral ook om haar organisatorische omgeving. Het gaat om verschillende politie-instanties⁶, om gezagsdragers⁷, om andere ambtelijke en privé-instellingen⁸ en diensten⁹, om politici¹⁰ en bestuurders van velerlei pluimage, om maatschappelijke pressie- en actiegroepen¹¹, om burgers¹² en cliënten¹³ en, niet

3. Zie onder andere tal van persmededelingen die in 1996 en 1997 zijn verstuurd door de SP (1/9/97), PS (16/7/97), VLD (14/07/97), PRL-FDF (Doc. 22-12/96), CVP (P. De Crem), PSC (10/97), VU (J. LOONES), VB (F. DE MAN) en Agalev-Ecolo (21/3/97).

4. Denken we vooral aan Pr. Dr. DE VALKENEER (UCL, werkzaam in de senaatscomm.), VAN OUIRIVE (KUL, senaatscommissie), FIJNAUT (KUL, senaatscommissie) en DE RUYVER (RUG, *Eenheidspolitie tussen logica en werkelijkheid*, Politeia, 1995, 2, 8-15).

5. Senaatscommissie Binnenlandse Zaken, *Evaluatie van de politiediensten*, 1997, *Parl. St.*, Senaat, 1-700/1.

6. GPP, Rijkswacht, Politiediensten.

7. Rijkswacht-generaal DERIDDER, Burgemeesters en Commissaris-Generaal CHR. DE VROOM.

8. Hoog Comité van Toezicht en Liga Mensenrechten (persmededeling 8 juli 1997).

9. APSD, Team Consult (FR. DENIS, *Geïntegreerde politiestructuren. Presentatie van het model eenheidspolitie aangepast aan de politieke beslissingen*, 28 april 1997) en Vlaamse Vereniging Steden en Gemeenten (Persmededeling 7 oktober 1997).

10. Marc VERWILGHEN (VLD), Pieter DE CREM en Stefaan DE CLERCK (CVP), VANDE LANOTTE (SP), CL. EERDEKENS (PSC), J. HERZET (PRL), G. BOURGEOIS (VU).

11. De Blauwe Mars in oktober 1997, maar ook de Witte Comités.

12. J. VANDER VELPEN, *De Blauwe Ridders*, 1998, EPO. Deze jurist heeft met zijn populariserende werk nogmaals de Rijkswachtcomplot-theorie nieuw leven ingeblazen. Het enige voor het grote publiek toegankelijke boek over politiehervorming stuurt publieke discussies over de samenwerking van politie en rijkswacht.

13. Gemeenschappelijk vakbondsfront en de Syndicaten.

te vergeten, om massamedia. Deze visie benadrukt dat de politie deel uitmaakt van een complex bestuurlijk orgaan.

C. Macht en invloed (HUBERTS, 1994)

C.I. MACHT THEORETISCH

Politiek bedrijven betekent ingrijpen in de machtsverhoudingen. Het politieke machtsveld is volgens Pierre BOURDIEU eveneens een symbolische markt, waar de relatieve waarden van de verschillende machtsvormen, anders gezegd, van 'economisch' en 'cultureel' kapitaal, wordt bepaald. In dit veld worden strategieën aangewend die gericht zijn op het behoud of de transformatie van de krachtsverhoudingen, collectieve belangen en de staat. Het gaat hem hier allemaal om het opleggen van het dominante dominantieprincipe (BOURDIEU, 1979).

De structurele kenmerken van een veld vind je overal terug waar specialisten (-intellectuelen) aan het werk zijn. Dergelijke groepen hebben 'de macht om in te werken op de realiteit door in te werken op de voorstelling van die realiteit (BOURDIEU, 1982). Toch bezitten ze die macht slechts dankzij het geheel van de relaties waarvan ze deel uitmaken. Hun symbolische efficiëntie hangt immers af van de erkenning van hun macht door de concurrenten in het veld en door het publiek. Maar die erkenning is steeds bedreigd: de concurrenten schuiven via de media alternatieve opvattingen van legitimiteit naar voor, en het publiek is enkel geneigd tot de erkenning van *predikanten*, die daarna expliciet boodschappen verkondigen waartoe ze al bekeerd is. De symbolische arbeid die aan de bekering vooraf gaat tendeert er dus telkens naar een zet te zijn in de strijd om de legitimiteit. Dat is de strijd die zich afspeelt in en tussen de verschillende velden (HAENTJENS 1997, 58). Binnen dit theoretisch kader zou men kunnen stellen dat regeringspartijen beschikken over de 'macht' om een effectieve beleidsbeslissing direct te beïnvloeden. De oppositiepartijen daarentegen beschikken over 'invloed'middelen. Deze laatsten kunnen proberen om de beslissingen die genomen worden door de regeringspartijen enigszins vooraf te beïnvloeden zodat de beslissingen wat beter aan hun eigen eisen beantwoorden. Deze 'gang van zaken' kan men ook in andere politieke besluitvormingsprocessen waarnemen, vooral in discussies die een morele lading hebben (HAENTJENS, 1998).

C.II. MACHT EN INVLOED EMPIRISCH

Macht en invloed zijn basisbegrippen binnen de politicologie, de bestuurskunde en de sociologie, terwijl ze ook een prominente positie innemen binnen het vocabulaire van andere wetenschappen zoals de criminologie. Zonder te expliciteren wat precies met 'macht' en 'invloed' bedoeld wordt is het uiteraard onmogelijk macht en invloed eenduidig te traceren. Onmiddellijk voeg ik hieraan toe dat het niet uitgesloten is dat tien onderzoekers die tien verschillende definities van macht hanteren het

oog vestigen op tien verschillende, stuk voor stuk interessante, aspecten van de vormgeving aan de samenleving (cf. HUBERTS).

Theoretische reflectie op politiek-bestuurlijke macht en invloed verdient een hoge plaats op de sociaal-wetenschappelijke agenda. Van belang is ook dat de wetenschappelijke bezinning over *invloed* en *macht* plaatsvindt op de empirische kennis die beschikbaar is over maatschappelijk invloeds- en machtsverhoudingen en op de theoretische verwerking van die kennis. Op het punt van de theoretische reflectie lijkt echter armoede troef, nationaal en internationaal.

Wanneer wordt nagedacht over het traceren van macht en invloed is duidelijkheid over de termen een eerste vereiste. Daarbij gaat het om de definities van het machts- en invloedsverschijnsel zelf én om de relatie van macht en invloed met aanverwante begrippen en verschijnselen. Macht invloed, gezag, dominantie, manipulatie, beïnvloeding, overreding, overtuiging.

Graag had ik het verschil tussen macht en invloed verbonden met de aard van de gerealiseerde veranderingen in het politieke beleid. Gaat het om ingrijpende veranderingen, om de in het geding zijnde alternatieven, dan is het macht. Worden beperkte beleidsveranderingen gerealiseerd, binnen het samenstel der alternatieven, dan gaat het om invloed (HELMERS e.a., 1975). Het is duidelijk dat er binnen de discussie omtrent politiehervormingen sprake is van *machtsspelletjes*. De pressiegroep heeft volgens deze benadering¹⁴ macht wanneer ze een nieuw, eigen alternatief plan aanvaard weet te krijgen; ze heeft invloed wanneer ze wat meer middelen weet los te peuteren voor een van de door de overheid aangedragen alternatieven. Macht is het vermogen van actoren (personen, groepen of instellingen) om een samenstel van gedrags- en keuzealternatieven van actoren geheel of gedeeltelijk vast te leggen of te veranderen. Invloed is het vermogen van actoren om het gedrag of de keuze van andere actoren (ten dele) te bepalen binnen een voor die actoren beschikbaar samenstel van gedrags- en keuzealternatieven.

Hoe komen in België politieke beslissingen tot stand, welke actoren oefenen invloed of macht uit in politieke besluitvormingsprocessen? Door concreet empirisch machts- en invloedsonderzoek kan duidelijk worden wat de waarde is van de veronderstellingen die daarover de ronde doen. In dergelijk onderzoek zouden diverse methoden van invloedsanalyse aangewend kunnen en moeten worden. Het doel van onderzoek naar processen is tweeledig. Enerzijds is het voor de onderzochte beslissing of beleidssector zelf relevant dat meer duidelijkheid ontstaat over de machts- en invloedsverhoudingen. Anderzijds gaat het om het inkleuren van steeds weer een stukje van de gehele legpuzzel. Door voor veel beslissingen en sectoren na te gaan wie invloed of macht uitoefent, ontstaat een steeds duidelijker beeld van de machts- en invloedsverhoudingen in België, van de totale machts- en invloedspuzzel. Helaas is elke methode van invloedsanalyse die bij het onderzoek gebruikt wordt beperkt

14. *Macht en invloed* kunnen ook met positieve en negatieve sancties worden verbonden. Macht als 'a power relationship that exists when there is a conflict over values or course of action between A and B; or when B complies with A's wishes; and B does so because he is fearful that A will deprive him of a value or values (...)' (BACHRACH e.a., 1970, p. 24).

en kan enkel gezocht worden naar specifieke beleidsbeslissingen, -processen en -sectoren. Onderzoek met kwalitatieve methoden ordent de gegevens niet expliciet en dient zo abstract geformuleerd, dat de interpretaties arbitrair worden. Daarbij neemt de kans op natte vingerwerk, *fact finding* en *hineininterpretieren* toe. Kwantitatieve methoden daarentegen zorgen ervoor dat het zicht op de werkelijkheid verdwijnt omdat moet worden vereenvoudigd en geoperationaliseerd zodat het onmogelijk wordt na te gaan welke ontwikkelingen werkelijk gewicht in de schaal leggen, welke details de gang van zaken een wending hebben gegeven, welke getuigenverklaring notoir onbetrouwbaar moeten worden geacht; het wordt kortom onmogelijk te begrijpen ('verstehen') wat er gebeurt. Interacties tussen factoren en actoren die in concrete invloedsprocessen werkzaam zijn, zijn dermate complex en variabel, dat kwantitatieve methoden een te simpel analysekader bieden. In de rechtssociologie zijn beide methoden heel courant en bevinden de gegevens zich vaak in de politico-juridische sfeer.¹⁵

De kwantitatieve en kwalitatieve methodologie heeft ook een verschillende filosofische, kentheoretische kijk op de sociale werkelijkheid. Bij de kwalitatieve benadering is de sociale werkelijkheid opgebouwd uit eenmalige, onherhaalbare complexe gebeurtenissen, die men hoogstens kan beschrijven en interpreteren. Drijvende kracht is de interpretatie door betrokkenen van de situatie. Men vertrouwt op de theoretische inzichten, het analytisch vermogen en de taalschat van de analisten om de gebeurtenissen en de interpretaties van betrokkenen correct te beschrijven en te interpreteren. De kwantitatieve benadering is juist sceptisch over het analytisch interpretatievermogen en de taalschat van waarnemers. Ze stellen dat de meeste interpretaties ongetoetste generalisaties zijn, die in abstract proza met de echte *feiten* verward worden.

De best denkbare methodologie is deze waarbij de interpretaties (generalisaties, hypothesen) ook houdbaar zijn voor andere gebeurtenissen, die vergelijkbaar zijn voor andere gebeurtenissen. De cijfers moeten in de uitgebreide case-beschrijvingen waarin feiten, interpretaties en theoretische bespiegelingen staan, worden overlopen (*cf.* BACHRACH, 1970).

D. Instellingen in de velden

Zowel in het politieke als juridische veld vinden we instellingen; politieke en juridische. Een instelling verwijst, volgens de cultuurantropoloog A. MOORE: 'naar een stel regelmatig herhaalde activiteiten die mensen geregeld samenbrengt en gesteld wordt met het oog op het realiseren van bepaalde doeleinden' (MOORE, 1978, 65). De sociologische definitie neemt afstand van de dagdagelijkse betekenis van *instelling*.¹⁶ Veeleer dan een structuur is de instelling sociologisch gezien een gedraging,

15. In denk dan vooral aan wetteksten, verslagen van commissies, parlementaire stukken, maar ook briefwisseling en de communicatie met de pers, de sociale en politieke instellingen onderling.

16. In de omgangstaal staat instelling dikwijls voor een organisatie, een inrichting of een stichting.

en wel een gevestigde, vastliggende manier van handelen. Deze vastliggende manier van handelen komt tot stand in en met het oog op het oplossen van de basisproblemen die de ordening van elk samenleven in de maatschappij onvermijdelijk met zich meebrengt, in dit geval is dat de politiehervorming. Men kan het ook als volgt omschrijven: een algemeen ingeprent collectief gedragspatroon, dat zich over de jaren heeft ontwikkeld met het oog op het oplossen van de basisproblemen uit het sociale leven en dat het handelen van de mens modelleert, dikwijls zonder dat deze zich hiervan sterk bewust is.

De term politieke instelling of een organisatie in het politieke gebeuren slaat op een partij of drukkingsgroepering, een fractie in het parlement of het kabinet van een minister. Een politieke instelling is in de grond niets anders dan een bepaalde soort sociale instelling, een verbijzondering van de sociale institutie in het politieke veld (DEWACHTER, 1992, 31). Derhalve komt het erop aan te weten wat een sociale instelling is.

Een veld, en hier dan vooral een juridisch en politiek veld, is voor Pierre BOURDIEU wat in het Nederlands ook wel wordt aangeduid als een 'wereld' (de politieke wereld, de wereld van de vakbonden, etc.); en duidt op het bestaan van relatief autonome sociale universa die werken volgens een onherleidbare eigen 'logica', ofschoon er tussen de verschillende velden wel allerlei structurele en functionele homologieën optreden. Een veld is een netwerk of configuratie van objectieve relaties tussen objectief gedefinieerde posities die dwang uitoefenen op de actoren die deze posities bekleden. Op elk veld wordt een specifiek spel gespeeld om specifieke inzetten. Elk veld kent met andere woorden een specifieke vorm van kapitaal dat ongelijk is verdeeld over de klassen en waarvan het bezit toegang geeft tot de specifieke winst die op dat veld kan worden behaald. Het begrip veld duidt ook op de uitwendige, 'dingmatige' en dwangmatige structuur van relaties tussen posities die op een gegeven historisch moment uit de strijd zijn tevoorschijn gekomen. Steeds is er een gevecht tussen de politieke en sociale klassen en klassenfracties om de verdeling van het specifieke kapitaal, dus ook om het behoud en de verandering van de structuur en de grenzen van het veld zelf (HAENTJENS, 1997, 58). Ik zal een bij wijze van voorbeeld een intuïtieve schets maken van de betrokken politieke, sociale en juridische instellingen in en rond de verschillende velden.

D.I. IN DE POLITIEKE & JURIDISCHE INSTELLING

Voor de socioloog stellen de politieke instellingen binnen het politieke veld belangrijke waarnemingsproblemen: de vullingsgraad van de instellingen en de congruentie van de instellingen. Met congruentie van de instellingen wordt bedoeld dat de politieke besluitvorming een analoge structuur heeft aan de institutionele vormgeving: in het beste geval er volledig mee samenvalt, dit wil zeggen dat de besluitvorming zich ten volle volgens de institutionele werkwijze voltrekt.¹⁷ De regering die de wetgeving grotendeels *dicteert* (DEWACHTER, 1992, 35) aan het Belgische Parle-

17. De basisprincipes liggen vast in het Grondwettelijk Recht. Art. 47, 53, 55, 76, G.W.

ment, is een voorbeeld van een institutionele niet-congruentie omdat volgens de Grondwet (art. 77, G.W.) de wetgevende macht uit gelijk-machtige partners bestaat: Kamer, Senaat en de Koning.

Het politiek gebeuren laat zich niet dikwijls goedschiks kennen: het afsnijden van informatie beveiligt, in evenredige mate, de macht waarover men beschikt. Bovendien is dat politiek gebeuren in de 20ste eeuw, zeker in haar tweede helft, uitgegroeid tot een zodanig complex, bewegend en bewogen gebeuren dat die complexiteit en de interne dynamiek zich node aan de grondwettelijke regels gelegen laten. 'De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie en niet enkel degenen die hen hebben verkozen'. Deze zin uit artikel 42 van de Belgische Grondwet vertolkt zeer scherp artikel 33: 'Alle machten gaan uit van de Natie'. Onbetwistbaar is dit een rolbeschrijving voor het parlementslid die de volle kans laat aan het autonoom inzicht en het zelfstandig handelen. Voor de machtsonwikkeling van het parlement een prachtige bepaling. Maar uit een onderzoek naar de denkbeelden van de Belgische parlementsliden¹⁸ blijkt echter dat de autonome vertegenwoordiger van de Natie ver te zoeken is. In de bewoordingen van een parlementslid zelf, senator H. LEYNEN: 'De parlementsliden zijn geëmbigadeerd in partijen, sociale organisaties, en vaak hebben ze geen andere keuze dan buigen of barsten: ofwel plooiën naar de wil van de mandaatgevers, ofwel aan de dijk worden gezet' (LEYNEN, 1974, 5).

Het recht van initiatief behoort volgens artikel 75 van de Grondwet aan elk van de drie takken van de wetgevende macht ('Koning, Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat'), maar het overgrote deel van de wetten stamt uit regeringsinitiatief: meer dan 87% van de formele wetten (DEWACHTER, 1992, 16). Dit is haast 90 op 100 wetten waarvan de regering de conceptie en uitwerking levert. Hiertegen kan men opwerpen dat een aanzienlijk deel (58% in de periode 1968-1990) alleen formele wetten zijn en dat het derhalve begrijpbaar is dat de regering hierin een groot aandeel heeft. Betreft men uitsluitend de wetten van materiële zin (zoals wetten op de politiehervorming of het samenlevingscontract) dan lopen de cijfers wel enigermate op, uiteraard ten voordele van het parlement. In werkelijkheid reiken de regeringsontwerpen, op een enkele uitzondering na, stukken verder dan de parlementaire voorstellen.^{19 20} De in 1990 uitgelekte nota van de secretaris van de ministerraad, A. ALEN is een schoolvoorbeeld: 'Het is welteverstaan dat er slechts amendementen kunnen worden ingediend na een akkoord in de schoot van de regering en tussen meerderheidspartijen'.²¹ Wie bijvoorbeeld de belangrijkste politieke actoren zijn die als maatschappelijke en politieke kracht kunnen worden bestempeld kan enkel door grondig kwantitatief en kwalitatief sociaal wetenschappelijk onderzoek

18. I.A.O. 1897, *De rol van de parlementair in België*, December 1986, Brussel, 36-39.

19. DE VLAAMSE RAAD, *De groei van een parlement in cijfers en grafieken*, 1990, s.l., tweede nota, p. 6-7.

20. Hierbij is noch de omvang van de ingewikkeldheid van de ontwerpen noch hun maatschappelijke impact in het onderzoek in rekening gebracht.

21. In dit geval betreffende de organisatie van de openbare kredietinstellingen. Zie *Knack*, 10 april 1991.

lijk onderzoek worden blootgelegd. Tabel I hier onderaan is het resultaat van een onderzoek dat werd doorgevoerd, niet bij de man en de vrouw uit de straat, maar bij respectievelijk 217 top-besluitvormers uit de Belgische politiek. Dit zijn toch onloochenbare aanduidingen dat de werkelijke macht en de staatsrechtelijke beschrijving niet gelijkvormig zijn.

Tabel I (DEWACHTER, 1991, 182)

<i>Machtshiërarchie van de politieke posities in België in 1990</i>	
	Schaalwaarde 1990
Eerste minister	17,8
Partijvoorzitter	15,6
Minister	15,1
Vakbondsleider	14,5
Leider VBO	13,7
Leider actiegroepering	12,3
Kabinetschef	11,8
Fractieleider	11,3
Leider vrije beroepsvereniging	10
Lid partijleiding	9,9
Politieke redacteur	9,5
Parlementslid	8,2
Bisschop	6,6

D.II. ROND HET POLITIEKE, SOCIALE & JURIDISCHE INSTELLING

Het *politieke veld* is niet te verengen tot partijpolitiek. Politiek staat voor politieke partijen, de vertegenwoordigende lichamen (gemeenteraden, parlement, commissies) en het politieke gebeuren in Brussel. *Politiek* is ook meer dan alleen het innemen van partijpolitieke standpunten en het nastreven van partijpolitieke ambities. Partijpolitiek is slechts een onderdeel van het politieke gebeuren. Volgens een gangbare definitie van CACHET (CACHET, 1987, 16) omvat politiek 'alle activiteiten van individuen, groepen en organisaties, welke gericht zijn op de totstandkoming van bindende beslissingen'. Dat zijn beslissingen, 'waaraan de leden van een gemeenschap zich in de regel niet gemakkelijk zullen kunnen onttrekken'. Voorbeelden hiervan zijn onder meer wetten, gemeentelijke verordeningen, subsidieregelingen, loon- en prijsmaatregelen en planologische beslissingen.

Bij de totstandkoming van beslissingen spelen niet alleen politieke partijen en politici een rol. Denk aan belangengroepen, leiders en leden van verenigingen/instellingen, demonstrerende burgers en niet in de laatste plaats ambtelijke bestuursinstaties en hun personeel. Bindende beslissingen worden dus in allerlei verband geno-

men. Het gaat wederom om een kaleidoscoop van organisaties en instellingen: bedrijven, belangenorganisaties, stichtingen, etc. *Politiek* speelt zich bovendien op de meest verschillende publiekrechtelijke niveaus af: gemeenten, provincies en bovenal het nationaal niveau. De overheid is gespecialiseerd in het nemen van bindende beslissingen die een gehele gemeenschap betreffen. Binnen de discussie over de politiehervormingen is het bijvoorbeeld heel sterk opgevallen welke rol de burgemeesters hebben en welke troeven zij in handen hebben.

Ook het ambtelijke apparaat neemt posities in en verdedigt belangen. Onderdelen van het bestuur bedrijven bij voortdurende politiek: politieke gezagsdragers, maar ook ambtenaren zijn telkens betrokken bij de totstandkoming van bindende beslissingen. Gelet op de veelheid van belangen komt beleid dan ook tot stand in voortdurende processen van overleg en onderhandelingen, waarbij het openbaar bestuur doorgaans een belangrijke rol vervult.

Aan het nemen van bindende beslissingen gaat een voorbereidingsfase vooraf. Na de beslissing volgt de uitvoering (implementatie). In alle fase van dit beleidsproces speelt het openbaar bestuur, het geheel van politieke gezagsdragers en ambtenaren, een belangrijke rol. Tijdens de voorbereidingsfase staat het contact tussen het openbaar bestuur en het politieke voorveld, burgers en particuliere organisaties, centraal. In dit contact wordt uitgemaakt wat de meest urgente problemen zijn en worden, van allerlei kanten, mogelijke oplossingen gesuggereerd. Met betrekking tot de discussie omtrent de politiehervormingen zijn tot op heden de vakbonden nog steeds niet bevroegd geweest. Een politieorganisatie heeft nochtans een impact op de statuten, syndicale statuten, pensioenen en dergelijke meer. De regering maakt blijkbaar ontwerpen van wet zoals het haar uitkomt terwijl er vanuit syndicale hoek weinig reactie komt. Behoudens de 'Blauwe Mars', georganiseerd door het front van magistraten en politiediensten en de stakingen van de G.P.P., zijn er nog geen benoemenswaardige syndicale acties op touw gezet. Betekent dit dat er bij de vorming van politieke beslissingen omtrent politiehervormingen geen sprake is van een 'voorbereidingsfase' met de particuliere organisaties? Ik denk het niet. Uit documenten van de vakbonden²² blijkt wel dat er intern verschillende gesprekken zijn gevoerd. De politieorganisaties hechten niet enkel belang aan een democratische politie²³, maar men wil ook de belangen van het personeel beschermen.²⁴ Men kan daardoor de indruk krijgen dat de syndicaten de definitieve strategische plannen afwachten om dan over te kunnen gaan tot discussies over die zaken waar respectie-

22. Persconferentie door N.S.R.P. en C.C.O.D., 23 december 1997.

23. F. WEGIMONT, *Voor een democratische organisatie die dicht bij de burger staat*, 1997, Interne nota A.C.O.D., Brussel; M. DE VITS, 6 maart 1997, *Ontwerpmotie van het Nationaal Comité van het A.B.V.V.*, Brussel.

24. Zie P. VAN KEER, *Toespraak N.S.R.P.*, 1997, Genk, ongepubliceerd. Paul VAN KEER is voorzitter van de rijkswachtvakbond N.S.R.P. Deze vakbond vertegenwoordigt de belangen van 10.000 leden binnen de rijkswacht, goed voor 60% van alle rijkswachters.

velijke bonden ontevreden of niet akkoord met de regering zijn zoals het in het verleden ook al is gebeurd.^{25 26}

Ook vertegenwoordigende lichamen spelen een belangrijke rol: signalen vanuit het voorveld worden vaak omgezet in voorstellen, moties, etc. Eén van de belangrijke vertegenwoordigende lichamen zijn de parlementaire commissies en hun invloed op de initiatieven van de regering. In welke mate een commissie²⁷ gewicht in de schaal legt in de discussie tot hervorming van het politielandschap is nog zeer de vraag. Hiermee is ook de vraag hoe de relatie regering, parlement en commissies eruit ziet, gesteld. Er is ten eerste de invloed van de commissies op de regering en haar initiatieven. Ten tweede hebben we de genomen regeringsinitiatieven en de commentaren van de commissies op de genomen regeringsinitiatieven. Uit de eerste bevindingen blijkt alleszins dat de mate van invloed van een commissie op de regering sterk afhangt van het feit of we met een parlementaire dan wel regeringscommissie te maken hebben. Mij lijkt dat de regering slechts in beperkte mate rekening hield met de conclusies en aanbevelingen van de parlementaire commissie Verwilghen. Alleen de aanbevelingen van de commissie Dutroux in verband met de politiehervorming zijn zowat integraal overgenomen door de regering. Zij gaf namelijk aan haar expertencommissie de opdracht een blauwdruk op te stellen van een geïntegreerde politiezorg op twee niveaus net zoals de commissie Dutroux had aanbevolen.²⁸ De aanbevelingen van de andere parlementaire commissie zijn slechts in beperkte mate opgevolgd. Wat de aanbevelingen betreft van de regeringscommissie voor een efficiëntere politiestructuur heeft de regering deze goed opgevolgd.²⁹ Het enige belangrijke verschil tussen de voorstellen van de regering en het eindrapport heeft betrekking op het lokale vlak waar respectievelijk de gemeentepolitie niet en wel wordt geïntegreerd. Een verschil dat er is gekomen onder druk van de PS. Als we dus de invloed van de regeringsinitiatieven op de commissies gaan bekijken, kunnen we alleen een duidelijk verband vaststellen tussen de conclusies van de regering en de expertencommissie. De parlementaire commissies zijn dan weer een evaluatieorgaan. Zij stellen de problemen aan de kaak en maken aanbevelingen over aan de regering en het parlement.

Bij de beleidsuitvoering ligt het initiatief vooral bij het openbaar bestuur. Ook dan geldt echter dat het beleid pas daadwerkelijk gestalte krijgt in relatie tot de politieke omgeving (in dit geval de consumenten van het overheidsbeleid).

25. Wil men meer te weten komen over de relatie tussen politie, rijkswacht en politieorganisaties versus de overheid, raad ik het boek aan: P. PONSAERS, L. VAN OTRIVE en Y. CARTUYVELS, *Sire, ik ben ongerust*.

26. J. VAN REETH, *Politiehervormingen in België: een oud zeer*, 1997, Encarta, s.l., 4 p.

27. Denken we maar aan de Senaatscommissie van Binnenlandse Zaken, maar ook aan de parlementaire commissie van justitie, en de regeringscommissie zelf.

28. Vergelijk *Parl. St.*, Kamer, G.Z., 1996-97, nr. 713/9 en COMMISSIE VOOR EEN EFFICIËNTERE POLITIE-STRUCTUUR, *Eindrapport, 'Eenheid in verscheidenheid - Vrijheid in gebondenheid'*, 20 juni 1997, uitg. Inbel.

29. Zie hiervoor het regeringsvoorstel 'de reorganisatie van de politiediensten'.

D.III. DYNAMIEKEN IN HET POLITIEKE & JURIDISCHE VELD

In wezen is het politieke beleid en de politieke besluitvorming een antwoord op maatschappelijk geformuleerde problemen.³⁰ Problemen worden in de politieke arena gebracht. Om de dynamieken in de politieke besluitvorming waar te nemen dient gekeken te worden naar die personen, organisaties en categorieën die over de sociologische mogelijkheden beschikken om het antwoord in hun richting te oriënteren, die de informatie en de communicatiemogelijkheden, de organisatiecapaciteit en de macht bezitten om de vragen en oplossingen in hun voordeel om te buigen en te beslechten. Besluitvorming is een maatschappelijk proces waarbij de beschikking over een voldoende mate van macht een voorwaarde is om mee te kunnen spelen. Bovendien is het een proces met verschillende fasen, waarbij de medespelers in de eerste fase niet noodzakelijk nog aanwezig zijn in een verdere fase, en omgekeerd. De politiehervormingsplannen hebben bijvoorbeeld een hele weg afgelegd. Na jarenlange voorbereidende discussies³¹ hebben premier Dehaene (CVP), de vier vice-premiers en Minister van Justitie Stefaan De Clerck (CVP) in februari j.l. een sluitend plan voor de hervorming van de politiediensten uitgewerkt. Het werd voorgelegd aan de voltallige regering (18 februari 1998). Dan ging het naar de Raad van State en nu zit het bij de vakbonden van de politiemensen, de gewesten en de commissie voor Privacy. Daarna gaat het dan richting Kamer van Volksvertegenwoordigers en ook naar de Senaat. Of het regeringsontwerp wet wordt en welke amendementen nog fundamentele veranderingen kunnen aanbrengen aan de politieplannen die tussen oktober 1997 en februari 1998 werden voorgesteld is voor mij een weet en voor wetenschappers dé vraag.

D.IV. SCHETS VAN DE FASEN VAN BESLUITVORMING

De probleemformulering: een probleem, meer of minder scherp ervaren door personen of groepen, worden in maatschappelijke en politieke aandacht gebracht. In een aantal gevallen leidt dit tot het inschrijven van het probleem op de politieke agenda. De oplossingen voor het probleem worden gestuwd door de maatschappelijke en politieke krachten die zich achter die bepaalde oplossing scharen.

30. Zie Bendecommissie (verslag 30 april 1990, *Parl. Doc.*, Kamer, 59/8, 1988) en Commissie Dutroux (*Parl. St.*, Kamer, G.Z., 1996-97).

31. Denken we vooral aan de vele commissies, maar ook aan de omzendbrieven (zoals OOP13), het Pinksterplan (regeringsmededeling 5 juni 1990), de veiligheidscontracten (1994-95) en het Regeerakkoord van 1995.

De fasen van de maatschappelijke probleemformulering en besluitvorming	
Probleemformulering	<ol style="list-style-type: none"> 1. feitelijke situatie en evolutie 2. individuele probleemervaring 3. sociaal zichtbaar worden van problemen 4. collectieve probleemformulering 5. agenda-zetting
Ontwerpen van oplossingen	<ol style="list-style-type: none"> 1. uittekening van het beleid 2. wedloop naar de beslissing
Keuze	<ol style="list-style-type: none"> 1. prioriteitenrangorde 2. contextualiseren van aanverwante oplossingen
Realisatie	<ol style="list-style-type: none"> 1. het beleid juridiseren 2. bekrachtiging van de juridische teksten

Een probleem groeit altijd uit de toetsing van een feitelijke situatie of een verandering aan bepaalde waarden of normen; toetsing die een groot of niet (meer) aanvaardbaar verschil te zien geeft. Een aantal individuele problemen worden maatschappelijk zichtbaar en worden sociale problemen. Deze problematische situatie wordt getoetst aan waarden, waardenschalen, normen en normenstelsels.³³ Deze toetsing is in deze fase al duidelijk meer collectief. Op deze *stap* volgt de eerste collectieve probleemformulering.³⁴ Er wordt niet alleen waargenomen: er wordt ook geëvalueerd en eventueel problematisch bevonden. Men ontdekt dat men met zijn probleem niet alleen staat en dat er in de buitenwereld enige aandacht kan voor gevonden worden. Ten aanzien van de *collectiviteit* van de *ganse gemeenschap* en dus van de politiek die de maatschappij in haar geheel moet sturen, moet de vraag naar oplossingen worden geformuleerd. Een actiegroepering, een perscampagne, een onderhoud met de verantwoordelijke politieke actoren, een betoging stellen de vraag

32. Deze fasen-indeling is in de politicologische en bestuurskundige literatuur zeer verspreid. Zij zou teruggaan tot een publicatie van R. FULLER en R. MYERS uit 1941. Ik gebruik hier het model dat DEWACHTER (1992, 38) aanbiedt.

33. In het jaarrapport 1997 van het Comité P staat te lezen dat de modellen van de traditionele politiestructuur *niet* aangepast zijn aan de nieuwe opdrachten die de overheden aan de verschillende politiediensten opleggen. Ook worden enkele basisvoorwaarden voor een herstructurering meegegeven aan het parlement.

34. Reeds in 1990 stelde de Bende-commissie in haar eindrapport enkele problemen betreffende het 'Belgische politielandschap' aan de kaak. Tevens werden enkele aanbevelingen geformuleerd om deze problemen op te lossen. Ook de Commissie Mensenhandel maakt enkele aanbevelingen, vooral met betrekking tot het intern toezicht, het tuchtrecht, de rotatieplicht en de opleiding (*Gedr. St.*, Kamer, 1993-94, nr. 637/7-91/92 (B.Z.), pp. 84-87).

naar een probleemoplossend of probleemmilderend beleid. De vraag wordt dikwijls naar de politieke overheid gericht om het probleem (ietwat) te verhelpen.

Het volstaat niet een of enkele keren het probleem ten aanzien van de politiek te formuleren om het als probleem ingeschreven te krijgen op de politieke agenda. In Schema I vind je de lijst van problemen waaraan de politiek moet en wil sleutelen en verhelpen. Een collectieve probleemformulering die niet voldoende volhardend is en niet maatschappelijk en/of politiek voldoende beroering vermag teweeg te brengen deemstert weg en sterft uit in de vergetelheid. Niet op de politieke agenda! Dus geen besluitvorming daarover! Enkel de sterk geformuleerde problemen vermogen blijvend gehoor te verwerven (COBB & ROSS, 1976). De politieke agenda kan vooral langs twee wegen worden bereikt: de moeilijk weg via het levend houden van het probleem in de publieke opinie of de comfortabele, rechtstreekse toegang tot de elite, meer bepaald de politieke besluitvormers zelf. Het is duidelijk dat de reorganisatie van de politie een grote en complexe organisatie is (CACHET, 1992, 129) en als de politieke en sociale actoren willen dat de hervorming op de politieke agenda blijft staan, zullen ze de twee wegen moeten bewandelen.

E. Bibliografie

BACHRACH, P. en BARATZ, M.S., *Power and poverty. Theory and practice*, Oxford University Press, London (etc.), 1970.

BOURDIEU, P., *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979.

BOURDIEU, P., *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982.

CACHET, A., ROSENTHAL U. e.a., *Politiemanagement. Een politiek-bestuurlijke visie*, Arnhem, Gouda Quint BV, 1987.

CACHET, A., ROSENTHAL U., *Reorganisatie van de politie: een tussenbalans*, Arnhem, Gouda Quint, 1992.

CAIN, M., 'Policing There and Here', *International Journal of the Sociology of Law*, 1996, 25, 410-423.

COBB, R., ROSS J.K. en ROSS, M., 'Agenda Building as a Comparative Political Process', *American Political Science Review*, 1976, 1, 126-138.

DE VITS, M., *Ontwerpmotie van het Nationaal Comité van her²A.B.V.V.*, Brussel, 1997.

DEWACHTER, W. en DAS, E., *Politiek in België: geprofileerde machtsverhoudingen*, Leuven, Acco, 1991.

DEWACHTER, W., *Besluitvorming in Politiek België*, Leuven, Acco, 1992.

HAENTJENS, Fr., *Cultuur is onvermijdelijk politiek geladen. Heeft emancipatie onvermijdelijk een vervreemdend effect?*, VMT, 1997, 56-68.

HAENTJENS, Fr., 'Het Homohuwelijk. Ethische, sociologische en juridische noot bij het wetsvoorstel betreffende het geregistreerde partnerschap, in RAES, K. (ed), *Liefde en Recht*, Gent, Mys & Breesch, 1998.

HELMERS, H.M. e.a., *Graven naar macht. Op zoek naar de kern van de Nederlandse economie*, Amsterdam, Van Genneep, 1975.

HUBERTS, L.W.J.C. en KLEINNIJENHUIS, J. (eds.), *Methoden van invloedsanalyse*, Boom, Amsterdam Meppel, 1994.

JOURNÈS, Cl., 'The Structure of the French Police System: Is the French Police a National Force?', *International Journal of the Sociology of Law*, 1993, 21, 281-287.

LEYNEN, H., 'De taak van het parlement', *Het belang van Limburg*, 5 oktober 1974.

MOORE, A., *Cultural Anthropology*, New York, 1978.

VANDER VELPEN, J., *De Blauwe Ridders*, EPO, 1998.

VAN REETH, J., *Politiehervormingen in België: een oud zeer*, Encarta, s.l., 4 p.

WEGIMONT, F., *Voor een democratische organisatie die dicht bij de burger staat*, Interne nota A.C.O.D., Brussel, 1997.

Andere Documenten:

BENDECOMMISSIE, 'Verslag 30 april 1990', *Parl. Doc.*, Kamer, 59/8, 1988.

COMMISSIE MENSENHANDEL, *Gedr. St.*, Kamer, 1993-94, nr. 637/7-91/92 (B.Z.), pp. 84-87.

Pinksterplan, Regeringsmededeling, 5 juni 1990.

DE VLAAMSE RAAD, *De groei van een parlement in cijfers en grafieken*, s.l., tweede nota, 6-7, 1990.

COMITÉ P, *Jaarrapport*, Brussel, 1997.

VAN KEER, P., *Toespraak N.S.R.P.*, Genk, onuitg., 1997.

COMMISSIE DUTROUX, *Parl. St.*, Kamer, G.Z., 1996-97, nr. 713/9.

COMMISSIE VOOR EEN EFFICIËNTERE POLITIESTRUCTUUR, *Eindrapport*, 'Eenheid in verscheidenheid – Vrijheid in gebondenheid', 20 juni 1997, uitg. Inbel.

Persconferentie door N.S.R.P. en C.C.O.D., 23 december 1997.

SENAATSCOMMISSIE BINNENLANDSE ZAKEN, 'Evaluatie van de politiediensten', *Parl. St.*, Senaat, 1-700/1, 1997.

F. Bijlage

