

E. ENHUS, *Tussen hamer en aambeeld. Het Belgisch centraal politiebeleid: een analyse van het vertoog in de periode 1980-1997*, VUB, Doctoraatsthesis Criminologie, promotor: prof. dr. C. ELIAERTS en co-promotor: prof. dr. I. GLORIEUX, Academiejaar 1998-1999, 636 p., onuitg.

Els ENHUS analyseert de verantwoording die het centraal Belgisch beleid t.a.v. de gemeentepolitie, de rijkswacht en de gerechtelijke politie, voor zijn hervormingsmaatregelen gaf. Naar ALEXANDER's sociologie over handelen en orde kan men het handelen ofwel op een rationele instrumentele wijze definiëren ofwel zien als bestaande uit niet-rationele, normatieve of affectieve elementen. Volgens PARSON's 'multidimensionele theorie' moeten actoren, om te kunnen communiceren en tot interactie over te gaan, de betekenis van elkaars handelen, gebaren of symbolen kunnen overbrengen, respectievelijk begrijpen en delen. Hiertoe dienen ze over een gedeeld symbolisch systeem te beschikken, waarbij waarden dominant zijn. De 'multidimensionele theorie' moet men aanpassen aan en aanvullen met de inzichten van de cultuursociologie. Mensen zien en beleven de werkelijkheid steeds doorheen een symbolisch systeem. SWINDLER leert dat waarden daarbij een kernelement vormen. De ene mens streeft het eigenbelang na, de andere volgt waarden. Hun handelingstrategieën zijn culturele producten. Het verantwoorden, verwijzen naar waarden, het hanteren van criteria en classificaties zijn manieren van spreken of vertogen. Er bestaan twee soorten vertogen. De individualistische taal verklaart en bespreekt de banden tussen mensen door te wijzen op het eigen plezier en het eigen belang eerder dan op onderlinge verbondenheid en engagement, zoals de collectivistische taal dat doet. In onstabiele periodes worden met het grootste gemak vroeger gehanteerde culturele doelen verworpen en zijn waarden geen goede voorspellers van het handelen of van de toekomstige waarden. In stabiele periodes bestaat een onbetwistbare autoriteit van gewoonte, normaliteit en gezond verstand en kunnen waarden een significante rol spelen. In zijn theorie over de religie beschreef DURKHEIM voor het eerst de manier waarop een samenleving reageert die geconfronteerd wordt met een reeks ernstige problemen of bedreigingen, namelijk met rituelen die intens de onderlinge banden tussen mensen uitdrukken. De promovenda gaat DURKHEIM's theorie toepassen op politiek. Het leidde haar tot de volgende onderzoeksvragen: welke vertogen worden gehanteerd in het Belgische politiebeleid en welke zijn hun kenmerken; welke invloed hebben de gehanteerde vertogen op het gevoerde beleid; op welke wijze worden ze geïnstitutionaliseerd in bepaalde handelingsstrategieën, gewijzigde rolopvattingen, structuren, organisatie- en controlevormen; hoe, ten slotte, verloopt de strijd en ontstaat de dominantie van een bepaald vertoog rekening houdend met de structurele beperkingen en historische omstandigheden.

ENHUS legt de methode uit die ze heeft gebruikt. Zij bakende haar terrein af naar: 1. de onderzoeksperiode 1979 vanaf de oprichting van de parlementaire onderzoekscommissie 'Wijninckx' tot de eerste helft van 1997 of het eerste verslag van de parlementaire onderzoekscommissie "Dutroux-Nihoul en consoor-

ten”; 2. producenten van vertoog, namelijk parlementsleden en regeringsleden, in de meeste gevallen de verantwoordelijke politieminsters van Binnenlandse Zaken, Justitie en Landsverdediging; 3. de drie vermelde politiediensten. Het onderzoeksmateriaal betrof in de eerste plaats de toespraken en beleidsdocumenten van de verantwoordelijke politieminsters en regeringsverklaringen en de parlementaire handelingen. ENHUS herkent vier crisismomenten: 1. op het einde van de jaren ‘70 tengevolge van het radicaler wordende optreden van private militias; 2. het Heizeldrama van 30 april 1985; 3. de bomaanslagen van de CCC en de gewelddadige overvallen van de zogenaamde bende van Nijvel in de jaren 1982 tot 1985 en 4. de zaak Dutroux in 1996. Ze leidden telkens tot de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie. De documenten van de onderzoekscommissies werden onderzocht, maar ook meerdere kranten met verschillende strekking. De tekstanalyse werd als volgt gecodeerd: definitie van de situatie; middel; genomen maatregel; doel; classificatie; criteria. Dit was een omvangrijke opdracht, waarvoor een geëigend softwarepakket werd gebruikt.

Nu komen omstandig de vier crisismomenten en de werkzaamheden van de opeenvolgende onderzoekscommissies aan bod. Ze worden behandeld in drie delen. Een eerste deel heeft als titel: “De commissie Wijninckx: over orde en chaos”. De senaatscommissie werd opgestart omdat men het steeds driester wordende geweld van de extreem rechtse militias niet begreep; sommige parlementsleden zochten een verklaring voor het uitblijven van reacties op de private militias in mogelijke sympathieën van het gerecht en de politie voor hun ideeën-goed. Het onderzoek van de commissie leverde door het moeilijke verloop ervan en door de permanente weerstand van magistraten en politieverantwoordelijken nauwelijks resultaten op om deze verdenking te weerleggen of te ondersteunen. Uit de besprekingen van de onderzoekscommissie blijken twee vertogen. Een eerste benaderingswijze redeneert vanuit een natuurlijke orde; alles wat daarvan afwijkt is wanorde. De bestaande structuren en instellingen die deze orde belichamen, moeten instandgehouden worden. De ‘goede burgers’ zijn zij die de bestaande orde instandhouden. Geweld en wanorde zijn niet te tolereren; ze tasten de democratie aan. De politie is een neutrale scheidsrechter en omdat er over ‘goed’ en ‘slecht’ geen betwisting bestaat, is er geen controle op de politie nodig. Haar werking moet in bepaalde omstandigheden ‘geheim’ blijven en het handhaven van de bestaande orde is bovengeschikt aan de individuele vrijheid van de burgers. De tweede benadering is die van een permanent evoluerende orde. De samenleving is permanent in beweging door verandering in de visies en gedragingen van de burgers, die terecht bepaalde wijzigingen in de structuren en machtsposities kunnen opeisen. De werking en opvattingen van de politie moeten dan ook doorzichtig zijn en de politie moet worden gecontroleerd. Het is de eerste benaderingswijze die dominant is onder de leden van de commissie. Vooral de rijkswacht wordt door sommigen geassocieerd met geheim, willekeur, gebrek aan controle, repressie en geweld. Ofschoon de overheid duidelijk blijkt te weten hoe de politie haar taak invult, stelt de dominante visie alles in het werk om de indruk te verwekken dat de politie autonoom een politiek bepaalt.

Het tweede deel is genoemd: “Zes jaar cultuurstrijd over de politie”. Het onderzoekt achtereenvolgens: het initiële politiebeleid van de regering; het Heizeldrama; de problemen escaleren; zes jaar beleid in perspectief. De nieuwe periode wordt in 1981 ingeluid met een nieuwe regering van christen-democraten

en liberalen die zal aanblijven tot 14 oktober 1987. NOTHOMB (PSC) is Minister van Binnenlandse Zaken, de liberaal GOL die van Justitie en de PVV-er WREVEN die van Landsverdediging. De regering voert een neo-liberaal beleid. Het worden de jaren van de zogenaamde WPN-affaire, 'les tueurs du Brabant', de CCC-aanslagen en het Heizeldrama. Het optreden van het parlement rond dit laatste drama kan men beschrijven als een ritueel. Nadien escaleren de problemen nog naar het rampenjaar 1986-1987 toe en duikt de samenzweringsmythe op. Het politiebeleid wordt in die periode gekenmerkt door een permanente toename van het aantal politiemensen, materieel en middelen. De rijkswacht wordt verder uitgebreid om het hoofd te bieden aan de stijging van de gewelddadige criminaliteit en de ernstige dreiging van terroristische aanslagen terwijl de gemeentepolitie wordt opgewaardeerd en de taak krijgt de toenemende onveiligheidsgevoelens van de bevolking te verminderen. Men werkt ook aan de verbetering van de opleiding van de politie, aan een vermindering van de administratieve taken en de coördinatie van de drie naast elkaar functionerende politiediensten. De periode 1981-1987 wordt gekenmerkt door een steeds belangrijker wordende cultuurcrisis over de politie. Vooral de socialisten geraken steeds meer overtuigd van onrechtmatige aandacht van de politie voor elke vorm van (links) protest. Het dominante vertoog van de regering is dit van het utilitair centralisme. Men gaat er hierbij vanuit dat wanneer de actoren gewoon hun eigenbelang nastreven, de samenleving automatisch een soort van stabiliteit zal kennen aangezien elke individuele preferentie zal bevredigd worden. Uit deze visie leidt men de strategie af die erin bestaat door het verhogen van de 'kostprijs' voor bepaalde gedragingen het stellen van ongewenste handelingen te verhinderen. Het is een beleid van afschrikking. Naast het utilitair individualistische vertoog leeft echter een onderdrukt collectivistisch vertoog, waarin men een antwoord zoekt op een verloren gewaande identiteit, die men bedreigd acht door externe vijandschap en interne erosie van het burgerschap. Deze wijze van spreken is in de beschouwde periode belangrijk. Gaandeweg ontwikkelt zich een cultuurstrijd rond de politie, een strijd om de dominantie tussen het utilitair individualistische vertoog van de neoliberale regering en een belangrijker wordend collectivistisch vertoog.

Het derde en laatste deel heet: "Het roer omgegooid". De titels van de verschillende hoofdstukken spreken voor zich: Een andere manier van spreken; De Bendecommissie en het Pinksterplan; de Augiasstal; Van 1990 tot 1996, pogingen tot een nieuwe oriëntatie van de politie; De commissie Dutroux; Over koersveranderingen en zijwinden. Vanaf mei 1988 is gedurende vier jaar een coalitie van christen-democraten, socialisten en de Volksunie aan de macht. In die periode wordt het beleid t.a.v. de politie aanzienlijk complexer. In het voorjaar 1998 worden de resultaten van de audit van Team Consult over de politiediensten bekend gemaakt. Hij pleit ervoor om op langere termijn naar één enkele politie te streven. Het rapport wordt evenwel niet goed onthaald. Louis TOBBACK, Minister van Binnenlandse Zaken, verdedigt een andere benadering. Volgens hem moet er een in onderling overleg van de diverse politieoverheden bepaald geïntegreerd beleid komen. Er is inderdaad overleg nodig tussen de gerechtelijke en bestuurlijke overheden en er moet een behoorlijke externe controle komen. TOBBACK opteert ook voor het herschikken van de politiebevoegdheden; de macht van de rijkswacht moet worden beperkt en de gemeentepolitie dient

een grotere rol te krijgen. Men heeft ten slotte een wet op het politieambt nodig. De zienswijze van TOBBACK neemt een pluralistische samenleving als uitgangspunt; ze zegeviert. Op 30 april 1990 legt dan de parlementaire Bende-commissie na twee jaar werken haar 1000 bladzijden tellende rapport neer. Het stelt onder meer vast dat de gerechtelijke politie op het vlak van personeel en uitrusting ver achterop blijft bij de rijkswacht. Het bekritiseert deze laatste wegens zijn militaire structuur en het feit dat ze meer belang hecht aan ordehandhaving dan aan haar gerechtelijke taak. Politieoorlog ontstaat daar waar de onderzoeksmagistraat geen leiding geeft, maar is ook de opleiding nog steeds onvoldoende en beschikt de politie over onaangepast materiaal. Vervolgens onderkent men een gebrek aan democratische ingesteldheid bij sommige politiemensen, een onwaarschijnlijke hoeveelheid slordigheden in opsporingsonderzoeken, ontoelaatbare praktijken en problemen bij parketmagistraten en onderzoeksrechters en falen van de wetgever. Het Benderapport doet dan voorstellen voor een nieuwe structuur van de politie en voor de verbetering van de werking ervan en de hervorming van het strafrechtelijk beleid. ENHUS onderzoekt daarop de parlementaire reacties op het Benderapport en het antwoord van de regering erop, het zogenaamde Pinksterplan. Ze ziet in beiden een ritueel van bevestiging van de rechtsstaat. Uit de analyse van de werkzaamheden van de Bendecommissie blijkt een verschuiving op te treden in de kenmerken en criteria waaraan respectievelijk een democratische en een ondemocratische politie worden getoetst. Ook gaat men de scheiding der machten herdefiniëren in het voordeel van de wetgevende macht. Het Pinksterplan legt de klemtoon op controle. Van 1990 tot 1996 poogt men dus aan het beleid t.a.v. de politie een nieuwe oriëntatie te geven. De rol van de bestuurlijke en gerechtelijke overheden wordt aangepast. De organisatie van de politiediensten wordt hertekend. Men reorganiseert de diverse politiediensten. Ten slotte krijgen ze een nieuwe functie, rol en stijl. Men belandt dan bij de Commissie Dutroux en haar aanbevelingen. Men kan de werkzaamheden van de Commissie Dutroux door de rituele bril bekijken. Haar eerste rapport bracht een boodschap van hoop, van vernieuwing, van zuiverheid. Het creëerde het idee dat er geen weg terug meer mogelijk was; dat een essentiële stap was gezet. Men kan echter het jaar 1990 als een absoluut keerpunt in de geschiedenis van het politiebeleid beschouwen. De gewelddadige criminaliteit en het terrorisme staan niet langer centraal, maar wel de kleine en veel voorkomende criminaliteit die de burgers dagelijks hinderen en hen een gevoel van onveiligheid geven. Het echte probleem is niet de stijgende criminaliteit maar de inefficiënte organisatie van de politiediensten en de politieoorlog. Alle verantwoordelijken en diensten dienen samen te werken aan de realisatie van het collectieve project van de overheid. De burger krijgt daarin meer aandacht. Men wil de politiediensten professionaliseren, terwijl het wettelijk kader dominant wordt. Wat voordien “onmogelijk” was, roept nu “weinig weerstand” op. Het is de wijziging in het politieke landschap die de gewijzigde opvatting mogelijk maakte. De vertogen zijn ook anders. De strijd tussen het collectivistisch en het individualistisch vertoog werd in het voordeel van het eerste beslecht. Men spreekt anders over de politie.

In haar conclusie wijst ENHUS op de vier verschillende vertogen die ze heeft aangetroffen die opeenvolgend dominant waren. Vóór 1980 was een conservatief collectivistische benadering van de samenleving dominant. Nadien werd het

individualistisch vertoog belangrijker. Daarop volgde echter een communitaristisch vertoog dat zich afzet tegen de negatieve kanten van de twee andere. Het laatste vertoog dat gedurende de hele periode dominant was en een reactie is op het conservatieve collectivisme, is het progressieve collectivisme. De wijze waarop die verschillende vertogen invloed uitoefenden op het politiebeleid is bijzonder complex gebleken. De verschillende vertogen traden met elkaar in concurrentie. De rituelen binnen het parlement hebben niet de omslag in dominantie van een bepaald vertoog bewerkt, maar hebben wel de voorwaarde gevormd om dergelijke omslag kans op slagen te geven. Het kiezen van handlingsstrategieën heeft dan weer het uitkristalliseren van nieuwe visies en opvattingen toegelaten. Tot slot van haar eigen vertoog stelt ENHUS dat de criminologen een belangrijke rol kunnen spelen bij de maatschappelijk keuze tussen orde en vrijheid, tussen staat en burger en tussen structuur en individu.

Enige commentaar. Dit doctoraal proefschrift dat ik met grote belangstelling heb gelezen, bevat een omstandige geschiedschrijving. Deze is nodig om de vertogen te begrijpen. De geschiedschrijving zelf houdt reeds een beoordeling in welke, vrees ik, het onderzoek van de vertogen waartoe de gebeurtenissen aanleiding gaven, kan beïnvloeden. Het is natuurlijk best nuttig te weten hoe een vertoog totstandkomt en wat de rol van het ritueel in de samenleving is. Dit laat nog niet toe de gebeurtenissen zelf te begrijpen en de gemaakte keuzes kunnen al evenmin alleen maar beoordeeld worden door de gehanteerde vertogen en gekozen handlingsstrategieën. Het werk van ENHUS beweegt zich wel erg op de delicate rand van de sociologie en criminologie en die van de geschiedschrijving en de historische kritiek.

Luc HUYBRECHTS

#### VOOR RECENSIE AANGEBODEN BOEKEN

VANDENHOUTE, T., *La Réforme des polices en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 290 p.

SMETS, S. en STREBELLE, C., *La police de proximité en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 311 p.

DE KEIJSER, J., *Punishment and Purpose*, Amsterdam, Thela Thesis, 2000, 196 p.