

# Van de Bende Van Nijvel tot Dutroux : een beleidswetenschappelijke analyse van de politiehervorming in de jaren '80 en '90

Jeroen MAESSCHALCK

*Aspirant van het FWO-Vlaanderen aan het Instituut voor de Overheid –  
Katholieke Universiteit Leuven*

## I. Inleiding<sup>1</sup>

Na minder dan een maand overleg in een onderhandelingsronde die door toenmalig eerste minister Dehaene werd omschreven als «de grootste onderhandelingsuitdaging waarvoor ik ooit gestaan heb»<sup>2</sup> bereikten de vier regeringspartijen (CVP, PSC, SP en PS) en vier oppositiepartijen (VLD, VU, PRL en FDF) in de nacht van 23 op 24 mei 1998 een akkoord waarin werd beslist over de meest verregaande politiehervorming in de Belgische geschiedenis. Rijkswacht, gemeentepolitie, gerechtelijke politie en een aantal gespecialiseerde korpsen werden samengevoegd tot «een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus»: het lokale en het federale.<sup>3</sup>

Een terugblik in de geschiedenis leert dat de aanloop naar deze hervorming lang geweest is, heel lang. Van Outrive e.a. citeren een brief van graaf de Mercy-Argenteau aan Willem I, geschreven kort voor de Belgische revolutie van 1830, waarin reeds verwezen werd naar de «guerre des flics.»<sup>4</sup> De ongerustheid hierover zou geregeld terugkeren in daaropvolgende 170 jaar, vooral naar het laatste kwart van de 20<sup>ste</sup> eeuw toe, zoals blijkt uit het feit dat vanaf 1972 in alle regeringsverklaringen melding werd gemaakt van een «politieprobleem.»<sup>5</sup> In werkelijkheid gebeurde er echter heel weinig tot midden de jaren tachtig. Pas vanaf 1985 begon er echt één en ander te bewegen op het niveau van de beleidsmakers; een evolutie die uiteindelijk uitmondde in het Pinksterplan van 5 juni 1990. De echte politieher-

<sup>1</sup> The author wishes to thank dr. Michael Barzelay for his very helpful comments on an earlier English draft of this article. Ook dank aan prof. dr. B. Maddens voor de introductie in de complexe Dutroux- casus en aan dra. Sofie De Kimpe en prof. dr. Paul Ponsaers voor het ter beschikking stellen van het manuscript van hun «*Consensusmania. Een Onderzoek naar de Achtergronden van de Politiehervorming.*» en voor de extra toelichting.

<sup>2</sup> DEWEERDT, M., Overzicht van het Belgisch Politiek Gebeuren 1998, *Res Publica*, vol.41, 2-3, 1999, p. 172.

<sup>3</sup> Het plan omvatte ook een aantal verregaande hervormingen van het gerechtelijke apparaat zoals de oprichting van een federaal parket en de instelling van een Hoge Raad voor de Justitie. Deze studie beperkt zich echter tot de politiehervormingen en zal verder niet ingaan op de justitiehervorming.

<sup>4</sup> VAN OTRIVE, L., CARTUYVELS, Y. en PONSARS, P., *Sire, Ik Ben Ongerust. Geschiedenis van de Belgische Politie 1794-1991*. Leuven : Kritak, 1992, p. 322.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 259.

vorming is er echter pas gekomen na de Dutroux-affaire. Reeds op basis van deze summierre voorgeschiedenis rijst de vraag waarom dit niet eerder is gebeurd. De problemen waren al lang duidelijk en het idee van de integratie van de politiediensten bestond al langer. *Waarom moest het duren tot die nacht van 23 op 24 mei 1998 vooraleer er een definitief akkoord werd gesloten over een verregaande politiehervorming?* Dit is de centrale onderzoeksvraag van deze studie. Minstens twee voor de hand liggende antwoorden kunnen hierop geformuleerd worden.

Een eerste evident antwoord kan gevonden worden in het *Dutroux-schandaal*, en in het bijzonder in de ontsnapping van Dutroux, de directe aanleiding van de Octopus onderhandelingen. Maar was die aanleiding ook de voldoende voorwaarde? Het lijkt weinig waarschijnlijk dat de ontsnapping van Dutroux of zelfs het Dutroux schandaal in het geheel de enige oorzaak was van de Octopushervorming. Immers, eerdere schandalen hadden gelijkaardige problemen aan de oppervlakte gebracht, in het bijzonder in de jaren tachtig. De arrestatie van enkele voormalige rijkswachters in begin 1988 in het kader van het onderzoek van de Bende van Nijvel en de inefficiënties en blunders in het politieonderzoek, zoals die o.m. door de eerste Bendecommissie werden blootgelegd, hadden het land ook sterk geschokt. Ook in die tijd leefde de idee van een diepgaande politiehervorming met integratie van de verschillende korpsen, maar de beleidsreactie, het Pinksterplan van juni 1990, bleef op dat vlak relatief bescheiden.<sup>6</sup> Schandalen op zich leiden dus zeker niet automatisch tot diepgaande beleidsveranderingen of reorganisaties, ook als ze de noodzaak van die reorganisaties aantonen.

Een tweede mogelijke reden voor het feit dat de politiehervorming van het Octopusakkoord pas kon plaatsvinden in mei 1998 is eenvoudigweg dat pas op dat moment *de tijd er rijp voor was*. Dit tweede antwoord (het antwoord dat zal worden uitgewerkt in dit artikel) lijkt even voor de hand liggend als het eerste maar opent wel de weg voor een onderzoek dat veel diepgaander en systematischer is. De eenvoud ervan is misleidend omdat het twee belangrijke impliciete betekenissen heeft die op hun beurt een specifieke methodologische keuze impliceren. Vooreerst omvat de notie dat «de tijd rijp moet zijn» het idee dat sociale processen, en in het bijzonder beleidsprocessen, een «padafhankelijk» («path dependent») karakter hebben: gebeurtenissen en beslissingen in het (verre) verleden hebben een invloed op latere beleidsbeslissingen.<sup>7</sup> Ze vormen samen het pad waarlangs elke nieuwe beleidsbeslissing een volgende stap is. De gebeurtenissen werken als pijlen of hindernissen langs het pad dat afgelegd wordt door de beleidsvoerders, die op die gebeurtenissen reageren door beslissingen (of afwezigheid van beslissingen) die de daarop volgende stappen niet alleen beperken, maar ook mogelijk maken. Ten tweede impliceert de veronderstelling dat «de tijd rijp moet zijn» per definitie een centrale rol voor de factor tijd: ze impliceert de assumptie dat de temporele volgorde waarin causale factoren zich voordoen hun

<sup>6</sup> Ibid., p. 309-322.

<sup>7</sup> KISER, E., *The Revival of Narrative in Historical Sociology: What Rational Choice Theory Can Contribute*, *Politics and Society*, vol. 24, 3, 1996, p. 249-271.

effecten bepalen en dat gebeurtenissen en beslissingen niet moeten bestudeerd worden in isolatie maar in een sequentie.<sup>8</sup>

De nadruk op padafhankelijkheid en het belang van de temporele volgorde van gebeurtenissen zijn twee centrale assumpties van de *narratieve of vertellende methode*.<sup>9</sup> De meest evidente manier om het tweede antwoord verder uit te diepen is bijgevolg via die narratieve methode. Concreet betekent dit dat, in dit artikel, het «verhaal» wordt verteld dat is voorafgegaan aan het Octopusakkoord om aldus te begrijpen hoe het voorafgaande beleidsproces is verlopen : welke rol heeft de temporele volgorde van de gebeurtenissen gespeeld en op welke manier hebben vroegere gebeurtenissen het pad voor latere gebeurtenissen bepaald ? Hiertoe moet een sequentie geselecteerd worden die voldoende lang is, maar tegelijkertijd beheersbaar blijft. Het verhaal van dit artikel vangt aan in de eerste helft van de jaren tachtig, omdat het politiebeleid van die tijd vrij representatief is voor dat van de voorgaande decennia,<sup>10</sup> terwijl vanaf het eind van de jaren tachtig het veranderingsproces wordt ingezet dat uiteindelijk zal leiden tot het Octopusakkoord.<sup>11</sup>

Deze studie wil echter verder gaan dan een loutere beschrijving van de feiten in hun onderling verband ter verklaring van het Octopusakkoord. De narratieve verklaring wordt «gecodificeerd»<sup>12</sup> het verhaal wordt verteld (en vertaald) in de taal van een theoretisch raamwerk. Een dergelijke theoretische sturing biedt twee belangrijke voordelen. Vooreerst zorgt ze voor een systematische bias bij de feitenverzameling. Een sequentie van gebeurtenissen omvat de facto een oneindige verzameling feiten en gegevens, waaruit moet geselecteerd worden om een zinvol verhaal te kunnen vertellen. Een bias is bijgevolg onvermijdelijk. Door het verhaal systematisch te codificeren in de taal van een theoretisch kader wordt die bias reeds vooraf geëxpliciteerd. Aldus weten de onderzoekers naar welke feiten zij moeten zoeken om de theorie te corroboreren / falsificeren en weten de lezers wat de bias is van de onderzoeker, zodat zij het werk ook makkelijker kunnen beoordelen en bekritisieren. Ten tweede maakt theoretische codificatie het mogelijk conclusies te trekken die de gevalstudie overstijgen. Dit kan gebeuren via de methode van «analytische generalisering» : het veralgemenen van empirische resultaten naar een theorie.<sup>13</sup> De codificatie van een verhaal maakt een dergelijke analytische generalisering mogelijk : de empirische gegevens kunnen vergeleken

<sup>8</sup> KISER, E., o.c., 1996, p. 254.

<sup>9</sup> ABBOTT, A., From Causes to Events. Notes on Narrative Positivism, *Sociological Methods and Research*, vol. 20, 4, 1992, p. 428-455; KISER, E., o.c., 1996.

<sup>10</sup> VAN OUIRIVE, L., e.a., o.c., 1992.

<sup>11</sup> Uiteindelijk blijft de keuze (gezien de «padafhankelijkheid») voor een startpunt voor het verhaal altijd tot op zekere hoogte arbitrair, net zoals dat ook voor de opeenvolgende verklarende variabelen in een causale keten is.

<sup>12</sup> Deze term is ontleend aan RAGIN, C., *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley : University of California Press, 1987.

<sup>13</sup> Yin beschouwt deze methode als typisch voor de gevalstudie en contrasteert ze met «statistische generalisering» waarbij empirische resultaten m.b.t. een steekproef worden gegeneraliseerd naar een populatie. (YIN, R.K., *Case Study Research. Design and Methods, Second Edition*, Thousand Oaks : Sage Publications, 1994, p. 30-32).

worden met het vooraf geëxpliciteerde theoretisch raamwerk, waarna conclusies kunnen worden getrokken over de toepasbaarheid van het raamwerk, dat dan ook eventueel kan aangepast worden. De vertaling in een theoretisch raamwerk maakt het ook mogelijk later de theorie op andere casussen toe te passen en aldus, via de logica van de replicatie,<sup>14</sup> steeds verder de theorie te verfijnen en de veralgemeenbaarheid ervan te verhogen.

Het theoretisch kader dat in dit artikel zal worden gebruikt is eigenlijk een samenvoeging van twee verklarende modellen die ruim toegepast worden in de beleidsanalytische literatuur: het stromenmodel van Kingdon<sup>15</sup> en het «punctuated equilibrium» model van Baumgartner en Jones.<sup>16</sup> Samen worden de twee modellen hier het «agendasetting» raamwerk<sup>17</sup> genoemd, vermits ze beide focussen op de «carrière» van een kwestie (een «issue») op de beleidsagenda. Een combinatie van beide modellen is recent toegepast door Michael Barzelay.<sup>18</sup> Dit artikel volgt grotendeels zijn lezing van beide modellen. Net als de afzonderlijke modellen richt het gecombineerde «agendasetting» raamwerk zich op de «predecisional phase»: de periode die een belangrijke beleidsbeslissing voorafgaat.<sup>19</sup> Toegepast op deze casus betekent dit dat het Octopusakkoord het uiteindelijke explanandum is en het verhaal dat daaraan voorafgaat dienst doet als verklaring.

Het artikel vangt aan met een beschrijving van het theoretisch kader: een samenvatting van de twee modellen en van de manier waarop ze aan elkaar gekoppeld worden. Vervolgens wordt het gecombineerde theoretisch kader toegepast op de casus in de vorm van een gecodificeerd verhaal. In de conclusie wordt dan kort beoordeeld of het theoretisch raamwerk inderdaad de verwachtingen inlost.

## II. Het theoretisch kader

### A. Het model van Baumgartner en Jones

Baumgartner en Jones<sup>20</sup> trachten zowel stabiliteit als verandering in de beleidsvoering te verklaren door te verwijzen naar wat zij respectievelijk een *partieel equilibrium* (waarin incrementele verandering plaatsvindt) en een *disequilibrium* (met een

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> KINGDON, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: HarperCollins, 1995 (2nd ed.).

<sup>16</sup> BAUMGARTNER, F.R. en JONES, B.D., *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1993.

<sup>17</sup> Dit artikel beschouwt «raamwerk» of «kader» dus als synoniemen. «Model» wordt beschouwd als zijnde op een lager niveau van abstractie dan «raamwerk» of «kader.»

<sup>18</sup> BARZELAY, M., *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press, 2001.

<sup>19</sup> Dit houdt de belangrijke beperking in dat de uiteindelijke implementatie van het Octopusakkoord niet in dit verhaal wordt opgenomen. Aldus wordt de rijkweidte van de conclusies enigszins ingeperkt. Anderzijds plaatst het een duidelijke en expliciete filter op de informatieverzameling, waardoor het onderzoek beheersbaar blijft en gericht op het hogere besluitvormingsniveau, waarop de politieke wetenschap s.s. zich doorgaans richt.

<sup>20</sup> BAUMGARTNER, F.R. en JONES, B.D., *o.c.*, 1993, p. 1-56.

hoog potentieel voor verandering) noemen. Een scenario van diepgaande beleidsverandering begint dan gewoonlijk met de betwisting van een partieel equilibrium. Wanneer dit lukt leidt dit tot een disequilibrium waarin de richting van het beleid drastisch verandert, waarna een nieuw partieel equilibrium ontstaat, bestaande uit een stroom van beslissingen die consistent zijn met die nieuwe beleidsrichting.<sup>21</sup>

Baumgartner en Jones verklaren een partieel equilibrium (een situatie van incrementele besluitvorming binnen het beleidsdomein), door te verwijzen naar een *beleidsmonopolie*. Beleidsmonopolies hebben twee belangrijke kenmerken. Vooreerst hebben ze een enkelvoudige en duidelijk definieerbare *beleidslocatie* («policy venue»), samengesteld uit de instituties en groepen die de bevoegdheid hebben om beslissingen te nemen over de beleidskwestie en die de toegang tot het beleidsvormingsproces kunnen beperken. Ten tweede is die beleidslocatie verbonden met een ondersteunend *beleidsimago* («policy image»), dat aantoont hoe een beleid gepercipieerd en besproken wordt en dat de macht legitimeert van diegenen die zich in de beleidslocatie bevinden. Relatieve beleidsstabiliteit (een «partieel equilibrium») wordt dan verklaard door deze wederzijds versterkende relatie tussen «beleidslocatie» en «beleidsimago.» Verregaande beleidsverandering (een «disequilibrium») vindt dan plaats door het ondermijnen van het beleidsmonopolie,<sup>22</sup> in het bijzonder door processen van *conflicuitbreiding* («conflict expansion»),<sup>23</sup> waarin de media doorgaans een cruciale rol spelen. Er zijn drie specifieke manieren waarop een monopolie kan betwist worden:<sup>24</sup> de betwisting van de beleidslocatie; de aanvechting van het beleidsimago en de dominante probleemdefinitie; en de reorganisatie van de opvattingen over de relatie tussen verschillende beleidskwesties (wat doorgaans leidt tot een uitbreiding van de definitie van de beleidskwestie). Dit artikel wil in het bijzonder aandacht besteden aan de rol van schandalen in dit proces van monopoliebetwisting; hoe ze gebruikt worden om de definitie van de beleidskwestie uit te breiden en te veranderen en aldus de macht van de besluitvormers te delegitimeren.

### B. Het model van Kingdon

De drie manieren van monopoliebetwisting vormen samen een interessant kader om beleidsveranderingen te codificeren en aldus te verklaren. Echter, gezien de narratieve aanpak van dit artikel, zou het zinvol zijn ook over een meer procesma-

<sup>21</sup> BARZELAY, M., o.c., 2001, p. 60.

<sup>22</sup> Baumgartner en Jones bespreken ook andere scenario's van agenda-setting (en dus beleidsverandering), maar dit artikel beperkt zich tot de contestatie van een beleidsmonopolie.

<sup>23</sup> De conceptualisering van Baumgartner en Jones van van dit proces van conflicuitbreiding is voor een groot deel geïnspireerd op het klassieke werk van Schattschneider «*The Semi-sovereign People*» uit 1960 (New York : Holt, Rinehardt and Winston), dat later verder is uitgewerkt door o.m. Cobb en Elder. (COBB, R.W. en ELDER, C.D., *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-building*, Baltimore : John Hopkins University Press, 1972; COBB, R.W. en ELDER, C.D., *The Political Uses of Symbols*, New York : Longman, 1983). Voor deze auteurs, en ook voor Baumgartner en Jones heeft agenda-setting in de eerste plaats te maken met conflictmanagement : de «winnaars» (diegenen in de beleidslocatie) willen het conflict zoveel mogelijk beperken, terwijl «de verliezers» het zoveel mogelijk willen uitbreiden.

<sup>24</sup> BARZELAY, M., o.c., 2001, p. 59-60.

tig model te beschikken dat een aantal fasen als hypothese vooropzet en een verklaring voor de stap van de ene fase naar de andere biedt. Kingdon ontwikkelde een dergelijk model, specifiek ter verklaring van diepgaande beleidsveranderingen (de beslissingen die volgen op een disequilibrium).

Kingdon vertrekt van de vraag waarom ideeën die reeds gedurende een lange periode «rondzweven» plots de top van de agenda bereiken en beslissingen worden die een beleid in een andere richting duwen. Met andere woorden, en verwijzend naar de inleiding, hoe komt het dat op een bepaald moment «de tijd rijp is» voor een bepaald idee? Hij stelt voor om het proces van opbouw naar zo een veranderingsmoment te identificeren als de carrière van een beleidskwestie: een carrière doorheen verscheidene agenda's of het *agendasetting proces*. Dit wordt beïnvloed worden door een groot aantal factoren die hij plaatst in drie groepen of «stromen»: problemen, beleidsalternatieven en politiek. De *probleemstroom* («problem stream») is samengesteld uit factoren zoals de mediaverslaggeving van bepaalde problemen, de acties van belangengroepen en «focussende gebeurtenissen» («focusing events») zoals schandalen. De *beleidsstroom* («policy stream») start uit een soort «oersoep»<sup>25</sup> waarin talrijke beleidsalternatieven rondzweven die vervolgens evolueren in een selectieproces dat sterk lijkt op Darwiniaanse natuurlijke selectie. De *politieke stroom* («political stream») bestaat uit gebeurtenissen zoals een verandering van regering of een belangrijke verandering in de publieke opinie die beïnvloeden of politici geneigd zijn om aandacht te besteden aan bepaalde problemen of bepaalde beleidsalternatieven in overweging te nemen. Al deze factoren in de drie stromen beïnvloeden zo het agendasetting proces. Op bepaalde kritische momenten komen de drie stromen samen en dan kunnen beslissingen die afwijken van het vroegere beleidspad worden genomen.

Deze drie stromen vormen a.h.w. het decor voor het eigenlijke onderwerp van het verhaal: de carrière van een beleidskwestie of issue. Die carrière start op de *systeemagenda* («systemic agenda»), waar de kwestie het voorwerp is van een wat vage maar relatief ruim verspreide bezorgdheid van het publiek. De kwestie kan vervolgens promoveren naar de *overheidsagenda* («governmental agenda»): een lijst van kwesties waaraan ambtenaren en politici serieuze aandacht besteden.<sup>26</sup> Om deze promotie van systeemagenda naar overheidsagenda te kunnen maken moet de kwestie een duidelijke definitie krijgen en een connotatie van dringendheid,<sup>27</sup> doorgaans door een *focussende gebeurtenis* («focusing event»). Eenmaal op de overheidsagenda, kan de kwestie promoveren naar de *beslissingsagenda* («decisional agenda»): een lijst van kwesties waarover beslissingen worden genomen. Deze laatste beweging van overheidsagenda naar beslissingsagenda veronderstelt dat een «*policy window*» (een «window of opportunity») zich opent, bvb. n.a.v. een focussende gebeurtenis, maar veronderstelt vooral dat de drie stromen samenkomen (cf. supra). Dit laatste gebeurt doorgaans door de inspanningen van één of

<sup>25</sup> KINGDON, J.W., o.c., 1995, p. 200.

<sup>26</sup> KINGDON, J.W., o.c., 1995, p. 202.

<sup>27</sup> BARZELAY, M., o.c., 2001, p. 58.

meerdere *entrepreneurs* («policy entrepreneurs»)<sup>28</sup>. Het uiteindelijke moment van convergentie tussen de drie stromen en de «promotie» van de kwestie naar de beslissingsagenda vormen het explanandum, de uitkomst waarop het gecodificeerd verhaal zich richt.

### C. *Het gecombineerde agendasetting kader*

Terwijl het model van Baumgartner en Jones zowel (relatieve) stabiliteit als verandering kan verklaren, is het model van Kingdon een meer procesmatig model dat beter geschikt is om het proces te codificeren dat voorafgaat aan beleidsverandering. Anderzijds beschouwen ze beide het veranderingsproces als een agenda-setting proces en zijn ze bijgevolg niet enkel complementair maar ook compatibel.<sup>29</sup> Samen kunnen ze gezien worden als één coherent verklarend kader voor narratieve gevalstudies.

## III. Casus : de politiehervorming van de jaren 80 en 90 vanuit beleidstheoretisch perspectief<sup>30</sup>

### A. *Initiële situatie : een partieel equilibrium (voor 1985)*

Zoals hoger gesteld vangt dit verhaal aan in de eerste helft van de jaren 80. De situatie in het politiedomein op dat moment kan omschreven worden als een beleidsmonopolie. De *beleidslocatie* is gedeeltelijk politiek, gedeeltelijk ambtelijk. Het politiek niveau bestaat uit de drie verantwoordelijke ministers, van Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie en hun kabinetmedewerkers. Zij delen de

<sup>28</sup> Deze doen dit op twee manieren. Ten eerste structureren en focussen ze de probleemstroom doordat ze een belangrijke invloed uitoefenen op de probleemdefinitie en het probleemimago (*cf. supra*). Ze proberen namelijk hun eigen favoriete definitie hoger op de agenda te duwen. In de tweede plaats bereiden ze de beleidsstroom voor op een convergentie met de andere stromen door hun favoriete alternatieven te ontwikkelen, te promoten en, indien nodig, aan te passen.

<sup>29</sup> De betwisting van het beleidsmonopolie via conflictuitbreiding waar Baumgartner en Jones naar verwijzen is compatibel met Kingdons conceptualisering van beleidsverandering als een proces dat voortgedreven wordt door de handelingen van beleidsactoren (in het bijzonder de entrepreneur(s)) die de drie stromen op zo een manier pogen te beïnvloeden dat een koppeling mogelijk wordt.

<sup>30</sup> Alle feitelijke informatie uit deze casusbeschrijving is afkomstig uit : PONSAERS, P. en DE KIMPE, S., *Consensusmania. Een Onderzoek naar De Achtergronden van De Politiehervorming*. Leuven : Acco, 2001; DE MULDER, M. en MORREN, M., *De Zaak Dutroux van A tot Z*. Antwerpen : Icarus-VRT-VAR, 1998; DEWEERDT, M., Overzicht van het Belgisch Politiek Gebeuren in 1985, *Res Publica*, vol. 28, 3, 1986, p.365-420; DEWEERDT, M. en FALTER, R., Overzicht van het Belgisch Politiek Gebeuren in 1992, *Res Publica*, vol. 35, 3-4, 1993, p. 292-338; DEWEERDT, M., Overzicht van het Belgisch Politiek Gebeuren in 1996, *Res Publica*, vol. 39, 4, 1997, p. 468-521; DEWEERDT, M., Overzicht van het Belgisch Politiek Gebeuren in 1997, *Res Publica*, vol. 40, 3-4, 1998, p. 311-375; DEWEERDT, M., Overzicht van het Belgisch Politiek Gebeuren in 1998, *Res Publica*, vol. 41, 2-3, 1999, p. 162-238; ENGELLEN, J. J. F., De Gemeentepolitie en de Reorganisatie van het Politiebestel in België. in : FIJNAUT, C., (red.), *De Reguliere Politiediensten in België en Nederland. Hun Reorganisatie en Onderlinge Samenwerking*. Gauda Quint : Kluwer, 1992, p. 3-27; VAN OUIRIVE, L., CARTUYVELS, Y. en PONSAERS, P., *Sire, ik Ben Ongerust. Geschiedenis van de Belgische Politie 1794-1991*. Leuven : Kritak, 1992.

feitelijke beslissingsmacht met de top van hun administraties en de top van de drie grote politiekorpsen, waarbinnen de rijkswacht duidelijk de sterkste partij is. De gemeentepolitie kan niet echt als één korps gezien worden, maar eerder als een verzameling afzonderlijke lokale korpsen zonder een overkoepelend commando.<sup>31</sup> Ook de invloed van de top van de in verhouding kleine gerechtelijke politie<sup>32</sup> was veel beperkter dan die van de rijkswacht. Hoewel de beleidslocatie aldus ruim verspreid was over verschillende instellingen en over verschillende niveaus, kan deze beperkte groep van politieke en ambtelijke besluitvormers toch gezien worden als een beleidslocatie, vooral omdat de interesse en expertise inzake politiebeleid in het parlement en op het bredere publieke forum bescheiden was. Het *beleidsimago* dat deze beleidslocatie ondersteunde en rechtvaardigde, kan samengevat worden als een «law and order» imago dat in de lijn ligt van het traditionele «military policing» paradigma dat het Belgische politiebeleid had gedomineerd sinds de 19de eeuw.<sup>33</sup>

Dit stabiele beleidsmonopolie werd vanaf 1983 geconfronteerd met een aantal schokkende en focussende gebeurtenissen die het monopolie versterkten, eerder dan het te destabiliseren. Het gaat om erg gewelddadige gebeurtenissen waarvan in het bijzonder twee reeksen een diepe indruk hebben nagelaten. Ten eerste, een aanval op een warenhuis in Genval op 11 februari 1983, vormde de eerste van een serie brutale aanslagen op warenhuizen die werden gepleegd door wat later de Bende van Nijvel zou worden genoemd.<sup>34</sup> Deze «overvallen» waren vooral shockerend omdat de overvallers duidelijk de bedoeling hadden te moorden op een manier die eigenlijk niet nodig was om louter de (relatief beperkte) buit te verkrijgen.<sup>35</sup> De tweede reeks van aanslagen was minder mysterieus wat betreft de intenties, maar evenzeer focussend. De ontploffing van een bom bij de firma Litton te Evere op 2 oktober 1984, vormde het begin van een serie bomaanslagen die werden opgeëist door de «Cellules Communistes Combattantes» (de CCC). Deze aanslagen veroorzaakten ernstige materiële schade, maar hadden, in tegenstelling tot die van de Bende van Nijvel, niet de bedoeling mensen te vermoorden.<sup>36</sup> Het

<sup>31</sup> De «Koninklijke Federatie van Commissarissen en Adjunct-commissarissen» had zeker niet de impact op de besluitvorming die de rijkswachttop op dat moment had.

<sup>32</sup> Het reële effectief bedroeg bijvoorbeeld in 1981 918 eenheden. Zie VAN OUYTRIVE, L., e.a., o.c., 1992, p. 234, verwijzend naar een onderzoek van SEVI.

<sup>33</sup> EASTON, M., *De Demilitarisering van de Belgische Rijkswacht Tussen 1940 en 1998. Een Positionering op het Continuüm van een Militaire tot een Civiele Politieorganisatie*, Proefschrift, Brussel : Vrije Universiteit Brussel, 2001, p. 25-27.

<sup>34</sup> De Bende was eigenlijk al een aantal maanden daarvoor actief, met een aanval op een wapenwinkel, de moord op een conciërge en de moord op een taxichauffeur. Zie VAN OUYTRIVE, L., e.a., o.c., p. 277.

<sup>35</sup> Tot de dag van vandaag zijn de moordenaars nog niet voor een rechtbank gebracht, ondanks bijna twee decennia van gerechtelijk onderzoek en de activiteiten van twee parlementaire onderzoekscommissies.

<sup>36</sup> Bij een aanslag in de Brusselse Stuiverstraat kwamen twee brandweermannen om, maar dat wordt algemeen toegeschreven aan het gebrek aan communicatie tussen de rijkswacht (die op voorhand was geïnformeerd over de aanslag) en de brandweer (die niet op de hoogte was en niet werd ingelicht door de rijkswacht) en niet als een bewuste gewild door de CCC (cf. VAN OUYTRIVE, L., e.a., o.c., 1992, p. 284-285).



antwoord van de beleidslocatie op beide reeksen van gewelddadige gebeurtenissen was conform met het «law and order» imago van het politiebeleid. Voorbeelden<sup>37</sup> hiervan zijn de oprichting van nieuwe antiterrorisme afdelingen en pogingen tot centralisatie van het antiterrorisme beleid; een spectaculaire stijging van het politiebudget in tijden van zware economische crisis; het inzetten van para's voor de openbare ordehandhaving; en zelfs een pleidooi van minister van Justitie Gol voor de herinvoering van de doodstraf voor bepaalde delicten. Deze maatregelen waren duidelijk consistent met het vroegere beleidsimago en hadden de volle steun van de traditionele beleidslocatie en in het bijzonder de rijkswacht. Met name de in medio 1984 benoemde rijkswachtchef, Luitenant-generaal Bernaert, schaarde zich helemaal achter deze harde, militaristische aanpak.<sup>38</sup>

### B. Opbouw naar de eerste convergentie : het Pinksterplan (1985-1990)

Terwijl die incrementele beslissingen werden genomen in het midden van de jaren 80, vonden er ondertussen geleidelijke veranderingen plaats in de drie stromen die uiteindelijk tot een belangrijke beleidswijziging zouden leiden. Het verhaal dat aan die verregaande beleidswijziging (het Pinksterplan van 5 juni 1990) voorafgaat kan gecodificeerd worden in de drie agendasetting fasen van Kingdon.

Tussen de laatste maanden van 1984 en 1987, zouden veranderingen in de probleemstroom en in de beleidsstroom geleidelijk aan de beleidskwestie in een geherformuleerde vorm op de *systeemagenda* plaatsen. Wat de probleemstroom betreft, leidden enkele opeenvolgende gebeurtenissen tot de geleidelijke herformulering van de probleemdefinitie van «terrorisme en banditisme» naar een bezorgdheid omtrent «(het gebrek aan) democratische controle op de politiediensten» en omtrent hun professionalisme in het algemeen. Deze bezorgdheid kwam aan de oppervlakte na «operatie Mammoet» (19 oktober 1984), waarin 120 huiszoekingen werden verricht bij tal van linkse, progressieve bewegingen en militanten. Deze actie werd ernstig bekritiseerd in het parlement, vooral omdat er een sterke perceptie was dat extreem-rechtse organisaties en individuen niet even hard werden aangepakt.<sup>39</sup> Het Heizeldrama (29 mei 1985) zou ook bijdragen tot een herformulering van de probleemdefinitie. De regering reageerde hierop in de stijl van het oude «law and order» beleidsimago : een verhoging van de middelen voor de rijkswacht, een versterking van de eenheid van beleidsvoering en een weigering van het politieke hoofd van de rijkswacht, minister van Binnenlandse Zaken Nothomb, om de verantwoordelijkheid voor de fouten op te nemen.<sup>40</sup> Deze houding deed de kritiek echter niet verstommen. Integendeel, het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie rond het Heizeldrama (6 juli 1985) had bijzonder scherpe kritiek op de rijkswacht en het «politieprobleem» verwierf een stevige positie op de systeemagenda. Parallel hiermee vonden ondertussen

<sup>37</sup> VAN OUIRIVE, L., e.a., o.c., 1992, p. 265-306; SMEETS, S. en STREBELLE, C., *La Police de Proximité en Belgique. Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre ?* Brussel : Bruylant, 2000, p. 39.

<sup>38</sup> VAN OUIRIVE, L., e.a., o.c., 1992, p. 286.

<sup>39</sup> Ibid., p. 279-281.

<sup>40</sup> DEWEERDT, M., o.c., 1996, p.382-387.

belangrijke evoluties plaats in de beleidsstroom. Een groeiend aanbod van onderzoek en seminars zorgde voor een verdere verfijning van beleidsalternatieven. Stilaan zouden deze meer ontwikkelde en gerichte beleidsvoorstellen in de plaats komen van de stroom van de ad hoc maatregelen tegen terrorisme en banditisme (cf. supra). Aldus werd ook de beleidsstroom steeds meer voorbereid op een ommekeer in het politiebeleid. Deze veranderingen in de probleem- en de beleidsstroom (en dus eigenlijk veranderingen in het beleidsimago) vielen, volgens het theoretisch raamwerk niet toevallig, samen met de eerste stappen in de richting van een betwisting van de macht van diegenen in de beleidslocatie. Zo werden op het eind van 1985 minstens twee voorstellen geformuleerd door parlementsleden voor een onderzoekscommissie inzake terrorisme en banditisme, die o.m. concrete voorstellen voor een antiterrorisme beleid zou moeten formuleren.<sup>41</sup> De arrestatie van de kern van de CCC in december 1985 leidde de aandacht nog enigszins af van deze voorstellen voor de oprichting van een commissie, maar ze zouden vrij vlug opnieuw aan de oppervlakte komen.

Deze eerste tekenen van verandering in de probleem- en de beleidsstroom in 1984 en 1985 werden de daaropvolgende jaren versterkt door een aantal focussende gebeurtenissen die de geherformuleerde beleidskwestie stevig op de *overheidsagenda* zouden plaatsen. Het harde rijkswachtoptreden bij de mijnstakingen van mei 1986 en april 1987 fungeerde als een focussende gebeurtenis om de probleemdefinitie van «democratische controle op de politiediensten» te versterken. Nog belangrijker voor het focussen van de probleemdefinitie was echter de arrestatie van enkele voormalige rijkswachters in januari 1988 in de zaak Mendez, die gelinkt werd aan de Bende van Nijvel. Aldus werd een bestaand vermoeden versterkt dat de Bende banden had met de rijkswacht, wat het thema van de controle op de politiediensten en het gebrek aan coördinatie en efficiëntie meteen hoog op de overheidsagenda plaatste. Ondertussen hadden de parlementsverkiezingen van december 1987 en de regeringsformatie voor de noodzakelijke verandering in de politieke stroom (en dus ook in de beleidslocatie) gezorgd die de latere convergentie met de andere stromen mogelijk zou maken. De socialisten kwamen terug aan de macht, na meer dan zes jaar in de oppositie, en brachten heel wat beleidsvoorstellen mee die sterk in overeenstemming waren met het vernieuwde beleidsimago : demilitarisering van de rijkswacht, gedetailleerde wettelijke beperkingen voor de aanwending van dwangmiddelen, parlementaire controle op politie- en veiligheidsdiensten, enz.<sup>42</sup> Deze politieke verandering maakte het ook mogelijk dat de Parlementaire Onderzoekscommissie naar het Bendeonderzoek waarvan de oprichting twee jaar daarvoor afgewezen werd, nu wel kon geïnstalleerd worden (mei 1988). Hierdoor werd de uitbreiding van de beleidslocatie tot de wetgevende tak en tot het bredere politieke forum geïstitutionaliseerd.

De hoorzittingen van die Bendecommissie versterkten niet alleen de zorg om een goede controle op de politiediensten, maar versterkten ook de sluimerende

<sup>41</sup> VAN OTRIVE, L., e.a., o.c., 1992, p. 292-294.

<sup>42</sup> Ibid. p. 310-311.

probleemdefinitie van gebrek aan professionalisme en aan samenwerking tussen de verschillende politiediensten. Aldus hield de Commissie de druk op de regering en steunde ze de socialistische minister van Binnenlandse Zaken, Louis Tobback, die duidelijk de rol van *entrepreneur* op zich nam, in zijn pogingen om de drie stromen samen te brengen.<sup>43</sup> Dit lukte uiteindelijk met een aantal beperkte maatregelen in de loop van 1989 en 1990, maar vooral met het Pinksterplan van juni 1990 waarmee duidelijk een nieuwe richting inzake het politiebeleid werd ingeslaan. Het plan omvatte een ambitieuze lijst met beleidsintenties die lagen in de lijn van de recente veranderingen in het beleidsimago: demilitarisering van de rijkswacht; een nieuw controlesysteem voor de politie- en inlichtingendiensten; de oprichting van het vijfhoeksoverleg;<sup>44</sup> de oprichting van politiezones waarbinnen de politiekorpsen van verschillende gemeenten onderling konden samenwerken; enz. Het thema had voor de eerste keer de *beslissingsagenda* bereikt.

### C. Een nieuw partieel equilibrium: implementatie van het Pinksterplan (1990-1996)

Hoewel het Pinksterplan een aantal belangrijke innovaties omvatte die een significante invloed zouden hebben op de richting van de latere veranderingen, is het duidelijk geen coherent masterplan, maar eerder een wat ongefocuste verzameling van intenties.<sup>45</sup> De stromen zouden nog verder moeten ontwikkelen en de politiekwestie nog meer focus moeten geven alvorens een diepgaande hervorming van de vorm van het Octopusakkoord mogelijk zou zijn. De uitvoering van het Pinksterplan zou hier in belangrijke mate toe bijdragen, met name doordat deze de *beleidsstroom* verder hielp ontwikkelen en richten. Vooral drie reeksen van beslissingen in uitvoering van het Pinksterplan zouden bijzonder belangrijk blijken ter voorbereiding van de latere integratie van de politiediensten.

Ten eerste omvatte het Pinksterplan een expliciete strategie om de samenwerking tussen de politiediensten te bevorderen, met name door de oprichting van de politiezones en door het vijfhoeksoverleg. Deze strategie werd nog versterkt door de «Interpolitiezones» die door minister van Binnenlandse Zaken Vande Lanotte en minister van Justitie De Clerck in de jaren 1995 en 1996 werden gelanceerd.

Een tweede strategie die belangrijk zou blijken voor de latere integratie was de zogenaamde «herwaarderingsoperatie van de gemeentelijke politie.»<sup>46</sup> Een belangrijk onderdeel hiervan was de investering van federaal geld, via een contractuele samenwerkingsstrategie, in de gemeentepolitie. De bedoeling hiervan was om, althans in sommige gemeenten, de relatieve positie van de gemeentepolitie zowel kwalitatief als kwantitatief te versterken tegenover de lokale rijkswachtbrigades. Er bleek namelijk een bijzonder groot verschil te bestaan in de mate

<sup>43</sup> ENGELEN, J. J. F., *o.c.*, 1992, p.11.

<sup>44</sup> Systematisch overleg tussen de bestuurlijke overheden (de burgemeester), het Openbaar Ministerie (de procureur des Koning) en de drie grote politiediensten op lokaal en op provinciaal niveau.

<sup>45</sup> VAN OUIRIVE, L., *e.a.*, *o.c.*, 1992, p. 320-321.

<sup>46</sup> PONSAERS, P. en DE KIMPE, S., *o.c.*, 2001, p. 28-33; DE WEERDT, M. en FALTER, R., *o.c.*, 1993, p. 318.

waarin gemeenten hadden geïnvesteerd in hun politie. Vooral in landelijke gebieden was dat vaak heel weinig, waardoor, via een logica van «communiceren-de vaten»,<sup>47</sup> de rijkswacht die taken in de loop der tijd had overgenomen en aldus een relatief sterke positie had verworven. Door het voorwaardelijk aanbieden van federale middelen voor de gemeentepolitie wou men deze scheefgegroeide situatie recht trekken. Hierdoor verminderde de kans dat de gemeentepolitie zou «opgeslokt» worden door de lokale rijkswachtbrigade bij een mogelijke integratie. Daardoor werd zo een integratie minder bedreigend voor diegenen op nationaal niveau die een dominantie van de rijkswacht vreesden en ze zou ook minder weerstand oproepen op lokaal niveau. Hoewel het niet expliciet zo geformuleerd was ging het dus om een strategie die een mogelijke integratie dichterbij zou brengen. De strategie slaagde echter beter in Vlaanderen dan in (vooral ruraal) Wallonië, wat gedeeltelijk de meningsverschillen tussen Vlamingen en Franstaligen in het latere debat over de politiehervorming zou verklaren.

Ten derde zouden ook de demilitarisering en de introductie van de «Community Policing» aanpak in de rijkswacht<sup>48</sup> bijdragen tot de toekomstige integratie. De introductie van «Community Policing» leidde tot een uitbreiding van de taken van de rijkswacht op twee belangrijke terreinen : een toename van het lokale politiewerk dicht bij de burger en zijn /haar gemeenschap via de zogenaamde «sectorwerkers» en een uitbreiding van de rechetaken, met bijzondere nadruk op een «proactieve» aanpak. Met beide uitbreidingen drong de rijkswacht echter binnen in het gebied van twee «concurrenten» in het politiestel, resp. de gemeentepolitie en de gerechtelijke politie. Hierdoor namen de klachten over een dure en schadelijke «guerre des flics» toe en werd zo de roep om een nauwere samenwerking tussen de politiediensten versterkt. Aldus, zo argumenteren De Kimpe en Ponsaers,<sup>49</sup> heeft deze taakuitbreiding binnen de rijkswacht, enigszins paradoxaal, de kans op een dergelijke samenwerking en integratie tussen de politiediensten verhoogd.

Ondertussen manifesteerden zich een aantal belangrijke problemen, zoals het gebrek aan vooruitgang in het onderzoek naar de vermiste meisjes en het onvermogen van de politie om het «mysterie» van de Bende van Nijvel op te helderen. Deze en andere gebeurtenissen in de *probleemstroom* zorgden voor een herformulering van het probleem van «gebrek aan democratische controle» terug naar een bezorgdheid over de efficiëntie van de politie in haar opdracht van criminaliteitsbestrijding. De ontwikkelingen die ondertussen hadden plaatsgevonden in de beleidsstroom en het feit dat deze laatste meer gefocust was, verhinderden echter dat de regering deze probleemdefinitie zou beantwoorden met het antwoord dat ze in de jaren 80 had gegeven : een opeenvolging van ad hoc en onafhankelijke beleidsmaatregelen in een «law and order» retoriek. Het antwoord van de regering bestond er intendeel in het Pinksterplan verder te implementeren en nieuwe maatregelen in te voeren in dezelfde lijn, zoals de introductie van de Interpolietzonen in 1995.

<sup>47</sup> PONSAERS, P. en DE KIMPE, S., *o.c.*, 2001, p. 28-33.

<sup>48</sup> EASTON, M., *o.c.*, 2001; SMEETS, S. en STREBELLE, C., *o.c.*, 2000, p. 19-66.

<sup>49</sup> PONSAERS, P. en DE KIMPE, S., *o.c.*, 2001, p. 24-28.

In termen van het model van Baumgartner en Jones kan deze periode omschreven worden als een partieel equilibrium, bestaande uit een serie van beslissingen die consistent zijn met het Pinksterplan. De politiekwestie daalde enigszins op de politieke agenda, zoals dat vaak het geval is tijdens een partieel equilibrium, ondanks het feit dat heel wat beslissingen worden genomen. De meeste publieke aandacht ging in deze periode naar evoluties in de ruimere *politieke stroom*. Met name de opeenvolgende verkiezingsoverwinningen van extreem-rechts, en dan vooral het Vlaams Blok, hingen als een zware schaduw over het politiek gebeuren. Strategieën ter bestrijding van het Blok en ter bestrijding van de veronderstelde oorzaken van haar electoraal succes vormden zowat de kern van het politieke discours. Er was een ruime consensus dat de stemmen voor het Blok «een signaal van de burger» waren en een symptoom van «de kloof tussen burger en politiek» en het gebrek aan vertrouwen in politici en in de instellingen in het algemeen. Een bijna eindeloze reeks schandalen<sup>50</sup> voedde deze algemene perceptie. Het belangrijkste antwoord dat de politiek formuleerde op deze algemene vertrouwenscrisis bestond uit een reeks beleidsvoorstellen rond de regulering van het politiek handelen, doorgaans verzameld onder de noemer «Nieuwe Politiek Cultuur.»<sup>51</sup>

#### D. Het Dutroux schandaal : de kwestie op de overheidsagenda (augustus - oktober 1996)

Op 9 augustus 1996 werd het 14-jarige meisje Laetitia Delhez ontvoerd in Bertrix. Op basis van enkele getuigenissen arresteerde de politie vervolgens Marc Dutroux, zijn vrouw Michèle Martin en Michel Lelièvre. Twee dagen later vond de politie Laetitia, samen met de ruim twee maanden daarvoor verdwenen Sabine Dardenne, levend terug in een kooi in het huis van Marc Dutroux. In de daaropvolgende weken werd het stoffelijk overschot gevonden van Julie Lejeune en Mélissa Russo en later ook van An Marchal en Eefje Lambrecks. In die eerste weken werd steeds meer duidelijk dat de politie ernstig gefaald had in het eerder onderzoek, wat voor een belangrijk deel werd toegeschreven aan de zogenaamde politieoorlog. Tegelijkertijd groeide het vermoeden van een doofpotoperatie, opgezet door «hooggeplaatsten» die hiermee hun eigen malversaties zouden proberen te verbergen. De eerste reactie van de regering gedurende deze hete augustusdagen was stilte. Premier Dehaene keerde (net als het koningspaar) niet terug uit vakantie, en de aanwezige minister De Clerck die de schok moest opvangen kon niet onmiddellijk een krachtig antwoord geven op de shockerende gebeurtenissen. De publieke verontwaardiging was echter enorm en de kwestie bereikte onmiddellijk de *systeemagenda*.

<sup>50</sup> Naast de schandalen uit de politiefesfeer die al werden vermeld, waren er de Augusta-Dassault affaire rond illegale partijfinanciering via steekpenningen bij defensie-aankopen; de Uniop affaire rond illegale partijfinanciering via een onderzoeksbureau; en de onopgehelderde moord op Minister van Staat André Cools.

<sup>51</sup> Voorbeelden hiervan zijn : regels over partijfinanciering, ethische codes voor ministers en parlementsleden, decumulregelingen, aanpakken van politieke benoemingen, introductie van een referendum om de betrokkenheid van de burgers bij het beleid te verhogen, enz.

Zie bvb. : HONDEGHEM, A., *Actueel denken : Nieuwe Politieke Cultuur*, Leuven, 29 maart 1999, onuitgegeven; DE CLERCQ, B.J., *Hoe Maakbaar is Politieke Cultuur ?* in : Maes, R., (red.), *Democratie. Legitimiteit. Nieuwe Politieke Cultuur*, Leuven : Acco, 1997, p.43-55.

Pas toen de regering op 30 augustus voor het eerst terug samenkwam na het zomerreces en een aantal, eerder symbolische, maatregelen voorstelde bereikte het onderwerp echt de *overheidsagenda*. Opvallend aan deze episode is de enorme expansie van de beleidskwestie, een traditionele manier van beleidsmonopoliebetwisting in het model van Baumgartner en Jones. In die eerste weken ging het niet meer om een beheersbare kwestie zoals «justitiehervorming» of «politiehervorming» of «Nieuwe Politieke Cultuur», maar al deze kwesties leken samen te vloeien tot een algemene sfeer van fundamenteel wantrouwen in de politieke, juridische, ambtelijke (inclusief politie) en zelfs intellectuele<sup>52</sup> elite. Aldus ontstond een enigszins nieuwe beleidskwestie die kan omschreven worden als «de nood aan een herstel van het diep geschokte vertrouwen in de instellingen.» Zoals hoger beschreven nam dit thema reeds een vijftal jaar een belangrijke positie in in het politieke debat maar het had nog nooit dergelijke proporties genomen en deze problematiek was tot dan toe vooral gekoppeld geweest aan de Nieuwe Politieke Cultuur als oplossing. Het Dutroux schandaal zorgde er nu voor dat politie- en justitiehervorming een tweede belangrijk spoor zouden worden om «het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen.»

De verontwaardiging omtrent de onthullingen in de Dutroux-affaire<sup>53</sup> was enorm. Deze bereikte haar hoogtepunt toen het Hof van Cassatie in haar zogenaamd «spaghettiarrest» van 14 oktober besliste Connerotte van de Dutroux-zaak te halen. Dit versterkte het vermoeden van een doofpotoperatie en werd onmiddellijk gevolgd door betogingen op tientallen plaatsen in het land, vooral door scholieren. Het protest culmineerde in de Witte mars van 20 oktober die 250.000 tot 300.000 mensen in de straten van Brussel samenbracht.

De regering voelde dat ze krachtig moest reageren. De eerste actie van premier Dehaene bestond erin om de Witte mars een betekenis geven die bruikbaar was dan louter protest. Reeds twee dagen voor de mars noemde hij de manifestatie «een bijkomende aanmoediging» voor de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht «om in respect voor elkaars taken en elkaars beslissingen de problemen aan te pakken.»<sup>54</sup> Ten tweede moest de regering uiteraard ook een aantal beslissingen nemen om te tonen dat ze daadwerkelijk bereid was de problemen aan te pakken. Echter, met een beleidskwestie die zo uitgebreid was als «gebrek aan vertrouwen

<sup>52</sup> MADDENS, B., Reviewartikel. Angst voor de Witte Draak, Sociale Wetenschappers en de Zaak Dutroux, *Tijdschrift Voor Sociologie*, vol. 19, 1, 1998, p. 89-96.

<sup>53</sup> Enkele voorbeelden : Dutroux was reeds vroeger veroordeeld voor aanranding van minderjarigen maar was vervroegd vrijgelaten; hij bezat zeven huizen, maar ontving ondertussen samen met zijn vrouw een royaal ziektegeld; hij was ook een verdachte in de zaak van de vermiste meisjes, maar inefficiëntie en het gebrek aan communicatie tussen de verschillende politiekorpsen hadden verhinderd dat hij eerder was gearresteerd; enz. Ondertussen zorgden het door het gerecht gemaakte verband tussen Dutroux en de Brusselse «vastgoedmakelaar» Michel Nihoul en de arrestatie van hoofdinspecteur van de gerechtelijke politie Zicot voor een ruim verspreid gevoel dat hooggeplaatsten bij de zaak betrokken waren en dat er een doofpotoperatie aan de gang was.

<sup>54</sup> DE WEERDT, M., o.c., 1997, p. 502. Ook het paleis deed, o.m. met een rondetafelconferentie, verwoede pogingen om, na de eerste weken van stilzwijgen, duidelijk te maken dat de boodschap begrepen was. Ook deze activiteiten dienden om de chaotische en ongerichte kritiek enigszins te kanaliseren en te focussen.

in de instellingen» was het heel moeilijk om een gericht, laat staan een bevreemdend, antwoord te formuleren. Dit werd nog versterkt door het relatief ongeorganiseerd karakter van de Mars. In tegenstelling tot de meeste betogingen was deze niet georganiseerd door traditionele drukkingsgroepen zoals de vakbonden, de milieubeweging, de vredesbeweging of nationalistische organisaties. Het waren vooral de media die, met een sterk emotioneel discours, als mobilisator hadden gefungeerd.<sup>55</sup> De betogers deelden een verontwaardiging omtrent de blunders in het Dutroux-onderzoek en deelden een sterk ongenoegen met de manier waarop het land bestuurd werd, maar hadden geen duidelijke lijst met beleidsvoorstellen op basis waarvan kon onderhandeld worden met de regering. Geconfronteerd met deze relatief vage eisen, poogde de premier de brede beleidskwestie opnieuw tot een beheersbare reikwijdte te reduceren door de nadruk te leggen op de politie- en justitiehervormingen en deze kwestie te verwijzen naar een pas gecreëerde beleidslocatie: de Parlementaire Onderzoekscommissie die enkele dagen voordien was geïnstalleerd onder het voorzitterschap van Marc Verwilghen (VLD). Door het onderzoek expliciet naar die Onderzoekscommissie te verwijzen zorgde de premier niet enkel voor een reductie van de onbeheersbaar geworden beleidskwestie van «vertrouwenscrisis in de instellingen,» maar bevestigde hij ook officieel dat het parlement voortaan een belangrijke actor zou worden in de beleidslocatie: de kwestie-uitbreiding had tot een locatie-uitbreiding geleid.

*E. De werkzaamheden en het eindrapport van de Commissie (oktober 1996- april 1997)*

Vanaf haar oprichting vormde de «Commissie Dutroux» duidelijk het centrum van de *beleidslocatie* voor de politiehervormingskwestie. De belangstelling voor haar hoorzittingen was en bleef bijzonder groot, onder meer omwille van de rechtstreekse verslaggeving op televisie. Globaal gezien brachten de hoorzittingen niet echt nieuwe problemen naar boven, maar de problemen kregen nu wel een meer officieel en «bewezen» etiket.<sup>56</sup> Tegelijkertijd zorgde de uitgebreide berichtgeving over de graafwerken, op zoek naar lichamen van andere vermiste kinderen, ervoor dat de aandacht voor het thema en dus ook voor de activiteiten van de Commissie scherp bleef. Binnen de Commissie groeide commissievoorzitter Verwilghen ondertussen geleidelijk uit tot de *entrepreneur* van het politiethema, sterk ondersteund in die rol door de media. Doordat hij de discussies leidde in de belangrijkste besluitvormingslocatie terzake zat hij in een bijzonder goede positie om probleemformulering en beleidsalternatieven naar zijn hand te zetten en op elkaar af te stemmen. Gedurende de debatten splitste hij de nog altijd vrij vage, ongespecificeerde kwestie op in beheersbare onderdelen, waarover de commissieleden dan, stap voor stap, konden debatteren.

<sup>55</sup> WALGRAVE, S. en MANSSENS, J., De Witte mars als Product van de Media: De Pers als Mobilisatiealternatief voor Bewegingsorganisaties, *Sociologische Gids*, vol. 45, 5, 1998, p. 340-375.

<sup>56</sup> Bovendien zorgden de hoorzittingen voor enkele symbolische voorbeelden die een diepe indruk zouden nalaten. Zo was er de berucht geworden zitting van 18 december, toen onderzoeksrechter Martine Doutrewe en rijkswachtheadjudant Jean Lesage elkaar manifest tegenspraken, zodat commissievoorzitter Verwilghen tot de conclusie kwam dat één van beide meeneed pleegde. (DE WEERDT, M., o.c., 1997, p. 504.)

Ondertussen bleef ook de regering een belangrijke rol spelen, maar dan vooral inzake justitiehervormingen. Met name op het «Sinterklaasconclaaf» van 6 december 1996 werd tot enkele belangrijke maatregelen beslist, waaronder een herziening van het strafprocesrecht en een verscherping van de wet Lejeune op de voorlopige invrijheidsstelling. Wat het politiebeleid betrof, beperkte de regering zich tot de oprichting van een «Commissie voor een efficiëntere politiestructuur» (de Commissie Huybrechts, genaamd naar haar voorzitter) die het antwoord van de regering op de aanbevelingen van de Commissie Dutroux moest voorbereiden.

De Commissie rondde haar hoorzittingen af begin maart 1997 en begon toen aan de voorbereiding van haar eindrapport. Net rond die periode werd, onder leiding van het parket van Neufchâteau, in een garage in Elsene het stoffelijk overschot gevonden van Loubna Benaïssa, een Marokkaans meisje dat in 1992 was verdwenen. Opnieuw kwamen belangrijke inefficiënties naar boven. Dit fungeerde als een nieuwe focussende gebeurtenis die de druk op de commissieleden om tot verregaande conclusies te komen zo mogelijk nog zou verhogen. Tegen deze achtergrond kwam de Commissie van 10 tot 12 maart samen in de priorij van Corsendonk om haar eindrapport voor te bereiden. Over de disfuncties in de structuur en de werking van politie en gerecht werd vrij vlug een consensus bereikt, maar niet over de beleidsconclusies die daaruit moesten getrokken worden en in het bijzonder niet over een voorstel voor de nieuwe politiestructuur. Op dit moment werden de commissieleden voor het eerst geconfronteerd met de blauwdruk voor een politiestructuur die door prof. Brice De Ruyver, de expert van de Commissie, was uitgewerkt. Hij stelde een geïntegreerde politie voor, gestructureerd op twee niveaus. De Kimpe en Ponsaers schetsen de reactie: «Geen van de partijstandpunten had een dergelijke ambitieus tweesporenbeleid durven voorop te stellen. Niemand herkende in het voorstel het eigen partijstandpunt, maar iedereen herkende er tevens een deelaspect van zijn verhaal in. Iedereen hapte naar adem ...»<sup>57</sup>

Toen de Commissie terugkeerde van die mislukte onderhandelingen werd de druk opgevoerd door een dramatische oproep van Marc Verwilghen, ondersteund door de pers en ook door, «naar verluidde, discrete druk van premier Dehaene en het Hof.»<sup>58</sup> Uiteindelijk, nadat de Commissie opnieuw overleg had gepleegd, bereikte ze een akkoord en kon ze haar rapport voorstellen in de Kamer op 15 april. In het rapport werd het advies van prof. De Ruyver gevolgd en werd dus de aanbeveling voor «een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus» overgenomen. Dit impliceerde niet alleen de integratie van rijkswacht en gerechtelijke politie op nationaal niveau, waarover rond die periode stilaan een consensus aan het groeien was, maar ook een integratie van rijkswacht en gemeentepolitie op het lokale niveau. Dit laatste was bijzonder ambitieus en bovendien een duidelijke afwijking

<sup>57</sup> PONSAERS, P. en DE KIMPE, S., *o.c.*, 2001, p.64.

<sup>58</sup> DE WEERDT, M., *o.c.*, 1998, p. 313.



van het standpunt dat de regering niet zo lang daarvoor had geformuleerd.<sup>59</sup> Het toont heel duidelijk de enorme impact van de Commissie Dutroux en in het bijzonder van voorzitter Verwilghen en, achter de schermen, wetenschappelijke expert De Ruyver.<sup>60</sup>

Hoe spectaculair het rapport ook was, al bij al was het niet zo ongewoon dat een parlementaire onderzoekscommissie aanbevelingen formuleerde die afweken van de lijn van de regering. Spectaculair zou het pas echt worden wanneer de aanbevelingen ook daadwerkelijk zouden worden uitgevoerd. Dat dit niet evident zou worden bleek al tijdens de plenaire bespreking van het rapport in de Kamer. De aanbevelingen over de nieuwe politiestructuur waren heel summier en in zeer algemene termen geformuleerd, zodat heel wat interpretatieruimte opengelaten werd. In het kamerdebat bleken die interpretatieverschillen ook te bestaan. Niettemin werd het rapport unaniem goedgekeurd en zal later blijken dat het een bijzonder belangrijke rol zou spelen in de verdere stappen van de politiehervorming. Het definieerde immers het beleidsalternatief dat vanaf dan de agenda zou domineren : het beleidspad was vernauwd. De beslissing zelf zou echter nog een tijdje op zich laten wachten.

#### *F. De kwestie blijft hangen op de overheidsagenda (april 1997- april 1998)*

Na de goedkeuring van het rapport antwoordde de premier dat het rapport de leidraad voor de regering zou vormen en dat hij de Commissie Huybrechts zou opdragen de voorstellen van de Commissie Dutroux verder uit te werken. De periode die daarop volgt kan omschreven worden als een, eerder labiel, partieel equilibrium, waarin de aandacht voor het politithema enigszins daalde, terwijl de meningsverschillen over de uitvoering van de aanbevelingen opnieuw aan de oppervlakte kwamen.<sup>61</sup> Deze bereikten hun hoogtepunt wanneer de eerste minister in zijn Algemene Beleidsverklaring van 7 oktober 1997 aankondigde dat er weliswaar op nationaal niveau één nationale politie zou gecreëerd worden, maar dat op lokaal niveau «de geïntegreerde politiestructuur» de vorm zou aannemen

<sup>59</sup> Zo luidde de laatste zin van de opdrachtformulering voor de Commissie Huybrechts die in december 1996 was opgericht : «[De Commissie] wijzigt in essentie de structuur van de gemeentepolitie niet.» Geciteerd in PONSAERS, P. en DE KIMPE, S., *o.c.*, 2001, p. 34.

<sup>60</sup> zie ook PONSAERS, P. en DE KIMPE, S., *o.c.*, 2001, p. 63-68.

<sup>61</sup> Heel belangrijke actoren in dit debat waren de burgemeesters, en dan vooral diegenen die ook parlementslid waren. Er waren verschillende breuklijnen in het debat, maar waarschijnlijk de belangrijkste werd gevormd door de verschillende opvattingen van Franstalige en Vlaamse burgemeesters over een integratie van gemeentepolitie en rijkswacht op lokaal niveau. De Franstalige burgemeesters kantten zich veel meer tegen een dergelijke integratie, ondermeer omdat zij vreesden dat de gemeentepolitie zou «opgeslokt» worden door de rijkswacht en de impact van de burgemeesters ernstig zou ingeperkt worden. Zoals hoger reeds vermeld, was die vrees in Wallonië ook meer gegrond aangezien de rijkswacht door onderinvesteringen in de gemeentepolitie, inderdaad in een groot aantal, vooral rurale, Waalse gemeenten een relatief sterke positie had verworven. Naast deze verschillen in belangen waren er trouwens ook belangrijke culturele verschillen tussen beide groepen. (PONSAERS, P. en DE KIMPE, S., *o.c.*, 2001, Hoofdstuk 3. Zie ook ACKAERT, J., *Belgische Burgemeesters in Noord en Zuid, Kultuurleven*, vol. 65, 5, 1998, p. 60-67.)

van een, grotendeels vrijwillige, «associatie.» Hierop werd, ook binnen de regeringspartijen, fel gereageerd. Men slaagde er binnen het parlement niet in een consensus te vinden en in februari 1998 diende de regering haar bijna ongewijzigde politiehervormingsplan in de vorm van een serie wetsontwerpen in bij het parlement. Ondertussen was de regering ook aan het werken aan verregaande justitiehervormingen. Om de benoemingsprocedure voor magistraten te kunnen wijzigen was een grondwetsherziening bij tweederde meerderheid nodig en bijgevolg de medewerking van een deel van de oppositie.<sup>62</sup> Die onderhandelingen waren nog steeds aan de gang op 23 april 1998.

*G. De ontsnapping van Dutroux : de kwestie promoveert naar de beslissingsagenda (april - mei 1998)*

De ontsnapping van Dutroux op 23 april uit het gerechtsgebouw van Neufchâteau bracht het beleidsvormingsproces in een stroomversnelling. Dutroux werd reeds na een paar uur gevat, maar de ministers Vande Lanotte van Binnenlandse Zaken en De Clerck van Justitie beslisten toch ontslag te nemen. Nadat duidelijk was geworden dat de regering stevig in het zadel bleef boden de VLD, PRL, VU en FDF aan de regering hun medewerking voor de justitiehervorming (en dus de tweederde meerderheid) aan, op voorwaarde dat ze ook zouden betrokken worden bij de politiehervorming. Ze kwamen eerst onder elkaar samen en beslisten aan de regering een volledige integratie op lokaal niveau voor te stellen. Dit was een duidelijke afwijking van het «associatie» voorstel dat door de regering in het parlement was ingediend, maar stemde wel overeen met het commissierapport. De eerste minister accepteerde het aanbod voor een gezamenlijke onderhandelingsronde en het Octopusoverleg ving aan op 11 mei. De regeringspartijen lieten verrassend snel hun verzet tegen dat voorstel voor integratie op lokaal niveau varen, waardoor het debat nu evolueerde van een discussie over integratie of associatie naar een debat over de organisationele verbinding tussen het lokale en het nationale niveau.<sup>63</sup> Maar ook daarover, net als over justitie, schoten de onderhandelingen snel op en op 24 mei, 1 dag en 1 maand na de ontsnapping, werd het Octopusakkoord aan de pers voorgesteld. Op dit punt van het verhaal wordt duidelijk hoe die snelle en verregaande besluitvorming mogelijk is gemaakt door alle voorgaande ontwikkelingen in de drie stromen.

Wat de *politieke stroom* betreft had de ontsnapping van Dutroux de op dat moment enigszins sluimerende «vertrouwenscrisis» kwestie opnieuw bovenaan de politieke agenda geplaatst. Zoals hoger vermeld had dit thema zich jarenlang ontwikkeld tot een soort «nationale stemming» («national mood» in de taal van Kingdon) die

<sup>62</sup> DE WEERDT, M., o.c., 1999, p. 167-168.

<sup>63</sup> Een aantal van de discussiepunten : Moet de verbindingsofficier (een officier van de federale politie die verantwoordelijk is voor de contacten met de lokale politie in een bepaald gebied) een bindende macht hebben over de lokale politie ? Moet de informatie gecentraliseerd worden op het niveau van deze verbindingsofficier en zijn/haar medewerkers of in een onafhankelijke informatie-eenheid op federaal niveau ? Moet de burgemeester een bindende bevoegdheid hebben om de medewerking van de federale politie te eisen in bepaalde omstandigheden ?

nu, nog maar eens, een hoogtepunt had bereikt. De media, die na hun centrale rol bij de Witte mars hier een zekere ervaring in hadden opgebouwd, zorgden voor een enorme druk op de onderhandelaars. Geen van de partijen kon het zich permitteren de verantwoordelijkheid te dragen voor een mislukking van de onderhandelingen. Het commentaar van Guy Tegenbos in *De Standaard* schetst de stemming: «Het gaat niet over een conflict tussen politieke elites dit keer. Het gaat nu over een conflict tussen de bevolking en het regime, zijn instellingen zijn leiders en zijn potentiële leiders. Mislukt het, dan verliezen ook deze laatsten.»<sup>64</sup>

Ook de hoger beschreven ontwikkelingen in de twee andere stromen helpen dit moment van snelle besluitvorming verklaren. De *probleemstroom* had zich, vooral door het werk van de Commissie Verwilghen, duidelijk gericht op het gebrek aan professionalisme en de «politieoorlog» als centrale factoren die moesten aangepakt worden. Ondertussen was de lijst van beleidsalternatieven in de *beleidsstroom* sterk gereduceerd en waren de alternatieven verder ontwikkeld: het Commissierapport had de richting bepaald en experts op verschillende locaties (Commissie Huybrechts, parlement, politieke partijen,...) hadden voor de verdere uitwerking kunnen zorgen.

Tot slot was ook aan de laatste voorwaarde voldaan die het agendasetting raamwerk vooropzet als conditie voor een verregaande beleidsverandering: de aanwezigheid van een *entrepreneur*. Van bij de bekendmaking van de ontsnapping van Dutroux had eerste minister Dehaene de rol van entrepreneur opgenomen. Toen de oppositie enkele dagen later haar hulp aanbood ging hij daar vrijwel meteen op in en in de dagen die aan de onderhandelingen voorafgingen presenteerde hij zich duidelijk als de brug tussen regering en oppositie. De drie stromen waren klaar voor een beleidsverandering, maar het was het subtiële en complexe onderhandelingspel<sup>65</sup> onder de leiding van doorwinterde onderhandelaar Dehaene dat tot de uiteindelijke convergentie van de drie stromen leidde en dus de belangrijke beleidswijziging mogelijk maakte.

#### IV. Conclusie

Deze gecodificeerde casusbeschrijving beoogde een antwoord op de vraag: «waarom vond de grote politiehervorming pas in mei 1998 plaats, en niet vroeger?» Het beleidsmonopolie inzake politiebeleid bleek tot het eind van de jaren '80 te stevig en te stabiel om een echte verandering mogelijk maken. Dit veranderde, door een proces van kwestie-uitbreiding en contestatie van beleidslocatie en beleidsmonopolie, en leidde tot het innovatieve Pinksterplan van 5 juni 1990 dat mee de basis zou leggen voor de latere hervormingen. Het duurde echter nog acht jaar alvorens de drie stromen voldoende ontwikkeld waren en klaar waren om door een entrepreneur te worden samengebracht en tot de beleidsveran-

<sup>64</sup> TEGENBOS, G., Octopus Moet Regime uit het Slijk Trekken, *De Standaard* 9 en 10 mei 1998, geciteerd in PONSAERS, P. en DE KIMPE, S., o.c., 2001, p. 256.

<sup>65</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van de posities en strategieën in het onderhandelingspel, zie PONSAERS, P. en DE KIMPE, S., o.c., 2001, p.245-278.

dering van het Octopusakkoord te leiden. Het Dutroux-schandaal speelde hierin ongetwijfeld een belangrijke rol, omdat het op cruciale momenten een stevige duw voorwaarts gaf aan de besluitvormers op hun «beleidsvormingspad,» maar er waren ook tal van andere gebeurtenissen die hierbij hielpen. Bovendien werd hoger een samenspel geschetst van tal van andere factoren en actoren die de eigenlijke richting van dat pad mee bepaalden.

Om, bij wijze van besluit, het nut en de bruikbaarheid van deze aanpak en van het specifiek gebruikte theoretisch kader te beoordelen kan teruggegrepen worden naar de twee voordelen van de codificatie van een verhaal die in de inleiding werden geformuleerd : een systematische bias en mogelijkheid tot analytische generalisering. Werden die doelstellingen waargemaakt en zijn er mogelijkheden voor verbetering en voor verder onderzoek ?

Het kader heeft duidelijk voor een *expliciete bias* gezorgd en de enorme hoeveelheid aan data rond dit sterk gedocumenteerde beleidsvormingsproces beheersbaar gemaakt.<sup>66</sup> Hierbij dient wel benadrukt dat het agendasetting raamwerk gevalstudies toelaat die veel uitgebreider zijn dan degene die hier ontwikkeld werd. Doordat in bovenstaande gevalstudie veel nadruk werd gelegd op het presenteren van het theoretisch kader en doordat een lange tijdsspanne van bijna twee decennia werd bestreken, was de feitelijke empirische diepgang nog relatief beperkt. Verdere toepassingen van het agendasetting raamwerk op deze of op andere casussen, kunnen ongetwijfeld veel dieper gaan door te focussen op een beperktere episode. Ze zouden ook de empirische basis verder kunnen verstevigen met technieken als diepte-interviews, een systematische inhoudsanalyse van persartikelen of een kwantitatieve studie van «aandachtscycli» voor een bepaalde beleidskwesitie.

Wat de belofte van *analytische generalisering* betreft, is het duidelijk dat in deze casus de systematiek kon teruggevonden worden die door de modellen van Kingdon en Baumgartner en Jones als hypothese was vooropgezet. Bovendien kunnen op basis van deze gevalstudie enkele verdere specificaties aan het theoretisch kader gesuggereerd worden, vooral inzake de rol van schandalen. Het belangrijkste voordeel van theoretische codificatie ligt echter in het kader dat deze creëert voor verdere comparatieve studie : wordt dezelfde systematiek ook teruggevonden in andere casi in binnen- en buitenland ? Met name voor de studie van andere voorbeelden van wat Luc Huyse «vulkaanuitbarstingen» noemt lijkt dit een geschikt kader. Volgens Huyse zullen «acties en bewegingen die –als een

<sup>66</sup> Eén voorbeeld kan dit illustreren. In de periode die het Octopusakkoord voorafging werden tal van andere beslissingen, zoals het Pinksterplan, genomen en geïmplementeerd. Duizenden actoren gaven dagelijks gestalte aan die implementatie in een ontelbaar aantal handelingen : een immense massa gegevens dus. Het agendasetting kader plaatste hierop een filter door enkel aandacht aan de implementatie te besteden voor zover deze het feitelijke beleidsvormingsproces (en dan vooral de ontwikkeling van de stroom met beleidsalternatieven) had beïnvloed. Aldus laat het toe om al de handelingen die betrekking hadden op beleidsimplementatie samen te vatten en te reduceren tot hun effect op de beleidsvorming.

steekvlam- hevig, maar kortstondig op de politieke besluitvorming inwerken»<sup>67</sup> zoals de Witte Mars, steeds belangrijker worden als politiek actiemiddel en dus is er nood aan een «politieke vulkanologie» om deze acties en hun effecten te duiden. Het agendasetting kader is, voortbouwend op het zogenaamde «garbage can model» van besluitvorming,<sup>68</sup> precies ontworpen om dit soort chaotische en onvoorspelbare «erupties» in kaart te brengen en hun invloed op de beleidsvorming na te gaan. Nu het toepasbaar is gebleken op de Dutroux-affaire en de politiehervorming lijkt het een veelbelovend kader voor de studie van andere soortgelijke uitbarstingen en hun effecten (of de afwezigheid ervan) op beleid.

**Summary : A policy analysis of the Belgian police reform in the eighties and the nineties**

*In May 1998 the Belgian government and four opposition parties reached the «Octopus agreement,» deciding on the most comprehensive police reform in Belgian history. However, the problems to which the reform was intended to be a solution were known long before and the basic option of this reform also existed for some time. Hence the research question : why did the reform only take place in May 1998 and not earlier ? To answer this question, the paper follows the narrative method : it tells the story that preceded this Octopus agreement from 1980 onwards. That narrative is «codified» in the language of a theoretical framework, a combination of the policy analysis models of Kingdon and Baumgartner and Jones. Together, these models turn out to be very useful to structure the narrative and provide a strong answer to the research question, allowing for analytic generalisation and future comparison.*

<sup>67</sup> HUYSE, L., Politieke Vulkanologie, in : WALGRAVE, S., RIHOUX, B., *De Witte Mars, Een Jaar Later. Van Emotie tot Politieke Commotie*, Leuven : Van Halewyck, 1997, p.10.

<sup>68</sup> COHEN, M.D., MARCH, J.G. en OLSEN, J.P., A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, 1, 1972, 1-25.