

Het criminaliteitscontrolespel. Een onderzoek naar representatiepolitiek, witte ridders en de dynamiek van hervormingen¹

KRISTOF VERFAILLIE^a

^a Postdoctoraal onderzoeker en co-titularis 'Criminaliteit en Samenleving', Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel (corresp.: kristof.verfaillie@vub.be)

1. INLEIDING

Politiek wordt wel eens omschreven als het ordenen van de samenleving aan de hand van beslissingen die op dwingende wijze aan de hele bevolking worden opgelegd (DESCHOUWER, 1992). Volgens HUYSE (2003) wijzen we die activiteit traditioneel toe aan specifieke plaatsen en actoren. Politiek, dat gaat in de eerste plaats over beroepspolitici die actief zijn in partijen, regeringen en parlementen. Van hen wordt verwacht dat zij het samenleven vormgeven. De voorbije decennia is precies daarover echter steeds meer twijfel ontstaan (HUYSE, 2014). Over die twijfel, en de gevolgen ervan voor een criminaliteitsbeleid, gaat dit proefschrift.

2. POLITIEKE BESLUITVORMING IN EEN CRIMINALITEITSCONTROLESPEL

Twijfels over het vermogen van politici om de samenleving vorm te geven worden wel eens gevat in termen van een ruimere problematisering van de democratie: onze samenlevingen zijn te complex voor de traditionele democratie. Democratieën kunnen niet effectief en overtuigend besturen en ervaren om die reden een omvangrijke en aanslepende legitimiteitscrisis. Oplossingen voor deze crisis worden al geruime tijd gezocht in een complexe evenwichtsoefening tussen effectiviteit (vb. 'management', 'technocratie') en responsiviteit ('dichten van de kloof met de burger').

Het werk van ondermeer Luc HUYSE, John DEWEY, Walter LIPPMANN, Bruno LATOUR en Noortje MARRES wees echter uit dat die diagnose niet helemaal klopt en dat de daaruit volgende oplossingen bijgevolg geen remedie kunnen zijn. Onze samenlevingen zijn niet te complex voor de democratie. Wel is het zo dat de autoriteit van beroepspolitici op het niveau van de natiestaat, hun vermogen om de samenleving van daaruit vorm te geven, steeds nadrukkelijker is aangetast.

Tot op zekere hoogte is dit altijd zo geweest. Over thema's zoals 'veiligheid' of 'criminaliteitscontrole' wordt er op diverse plaatsen en op diverse manieren gesproken in de samenleving. Politici, magistraten, politie, wetenschappers, ondernemers, burgerverenigingen, journalisten, ze zijn elk op een bepaalde manier bij die thema's betrokken en hebben vaak specifieke discoursen over wat normaal, goed en juist is in de aanpak van criminaliteit. Die discoursen bestaan niet zo maar naast elkaar, ze grijpen op elkaar in, ze beïnvloeden elkaar, bewust maar nog vaker onbewust, en het is doorheen die vele lokale interacties dat de maatschappelijke aanpak van criminaliteit vorm krijgt (cf. STACEY, 2001).

¹ "Game of crime control. A study into the politics of representation, white knights and the dynamics of reform", proefschrift in de criminologische wetenschappen, verdedigd op 27 september 2017 aan de Faculteit Recht en Criminologie, Vrije Universiteit Brussel (promotor: prof. dr. Sonja SNACKEN, co-promotor: prof. dr. Serge GUTWIRTH).

Steeds meer praktijken in de samenleving (vb. wetenschap, een geglobaliseerde economie) hebben echter een bindend effect gekregen op die samenleving, ze bepalen de toekomst van het samenleven, zonder dat de traditionele politiek hierin nog een betekenisvolle rol kan spelen (HUYSE, 2003). Voor politici uit dit onvermogen zich concreet in het ontstaan van 'kwesties' in de samenleving die traditionele grenzen en besluitvormingsfora overschrijden (MARRÉS, 2005). Kwesties waarin niet duidelijk is wat er moet gebeuren of waar geen betrouwbare kennis voorhanden is die ons in staat stelt die kwesties zo maar op te lossen (denk bijvoorbeeld aan de aanpak van terrorisme en gewelddadige radicalisering).

Kwesties kunnen op verschillende manieren en door diverse actoren bepaald en beslecht worden. Bijgevolg maken ze vaak het voorwerp uit van een representatie politiek (MEHAN, 1997), een strijd om kwesties op de 'juiste', gepaste of geprefereerde manier voor te stellen (denk aan dossiers zoals de Lange Wapper, de klimaatzaak, de hervorming van justitie met discussies tussen een Minister van Justitie en het Grondwettelijk Hof, of de conflicten tussen een staatssecretaris voor asiel en migratie en 'wereldvreemde rechters' of 'Europa'). Zodoende participeren politici in een spel waarin vele andere gezaghebbende actoren hun handelen beïnvloeden. Met STACEY (2001) werd duidelijk dat het net daarom vaak erg moeilijk is om precies te lokaliseren waar een idee of een beleidskeuze juist is ontstaan of wie nu juist heeft vormgegeven aan de maatschappelijke aanpak van, bijvoorbeeld, criminaliteit. Politici kunnen het samenleven dus niet zo maar ordenen, hoewel dit formeel van hen wel wordt verwacht.

3. HET SPEL VAN DE TRADITIONELE POLITIEK

Twijfels over het vermogen van politici om de samenleving vorm te geven hebben echter ook te maken met de manier waarop de traditionele politiek georganiseerd is. Politici nemen beslissingen die op dwingende wijze aan de bevolking worden opgelegd maar die beslissingen worden op een specifieke manier geproduceerd en gelegitimeerd. De geïnstitutionaliseerde politiek is een aparte betekeniswereld (BERGER & LUCKMANN, 1966) waarin specifieke regels bestaan om kwesties te behandelen en vorm te geven.

Dit geheel van regels kan nog steeds worden omschreven als een consociationele participatie (WALGRAVE & VERONE, 2008), wat concreet verwijst naar een interactiepatroon, een politiek spel, gekenmerkt door erg gesloten, elitaire en hiërarchisch gestructureerde besluitvormingsprocessen waarin politieke partijen (en partijvoorzitters in het bijzonder) een centrale rol spelen in de selectie, *framing* en behandeling van kwesties. In de regel is dit proces, de vorming van de beleidsagenda in België, incrementeel, endogeen en relatief ongevoelig voor kwesties die niet in het politieke spel zelf werden geselecteerd en is politieke besluitvorming in de eerste plaats gericht op stabiliteit, consensus en compromis en veel minder op innovatie en hervorming (WALGRAVE *et al.*, 2005). Het traditionele politieke spel legt met andere woorden ernstige beperkingen op aan de keuzes die politici kunnen maken. Politieke besluitvorming komt tot stand binnen gevestigde en erg dwingende machtsrelaties waarbinnen specifieke keuzes mogelijk worden gemaakt en andere worden uitgesloten.

4. 'POLITIEK' ALS HET VERSTERKEN VAN AANSPRAKEN

Dit laatste werd verder onderzocht door analyse van ervaringsnarratieven van de belangrijkste leden van het kabinet van de Minister van Justitie Marc VERWILGHEN (1999-2003), inclusief de Minister zelf. Wat betekent 'politiek' in de praktijk? Hoe maken politici keuzes? Op welke manier komen beslissingen tot stand? Hoe bereiken politici specifieke doelen in de politiek?

Doelstellingen bereiken in de politiek vereist eerst en vooral 'het kennen van de spelregels' van het politieke spel. Het volstaat niet om expert te zijn in een bepaald domein of ervaringen te hebben opgedaan in het werkveld, de academische wereld of het bedrijfsleven. Wat telt zijn ervaringen en vaardigheden in de politiek. Een Minister van Justitie en zijn kabinet moeten een gevoel ontwikkelen voor het politieke spel, en dit betekent dat ze moeten leren anticiperen op wat andere spelers in het spel zullen zeggen en doen (cf. STACEY, 2012). Zij moeten beleidsmakers worden, wat concreet betekent dat ze kennis moeten leren produceren over de aanpak van criminaliteit die niet gereduceerd kan worden tot, bijvoorbeeld, wetenschap of kennis uit het werkveld.

Doelstellingen bereiken in de politiek vereist het samenbrengen en assembleren van kennis, het vinden van bondgenoten en het mobiliseren van expertise, en dit houdt veel meer in dan het vertalen van wetenschap naar beleid. 'Expertise' is het voortdurende voorwerp van onderhandeling in de politiek. Beleidsmakers volgen of selecteren niet eenvoudigweg 'de feiten', de 'objectieve onderzoeksrapporten', 'de juridische knowhow' of 'de expert' om beleidskeuzes te maken, net zoals politiek ook niet herleid kan worden tot het kiezen tussen waarden of het verdedigen van partijpolitieke ideologieën. Beleidskeuzes zijn een continu proces van selectie, evaluatie en categorisering van expertise, van het assembleren van kennis en het vormen van allianties. Het is doorheen die processen dat concrete keuzes en doelstellingen vorm krijgen.

Een minister van Justitie en zijn kabinet zijn sterk afhankelijk van stabiliteit en continuïteit bij het maken van keuzes. Zij moeten draagvlakken kunnen creëren tussen diverse spelers en de mate waarin zij hun doelen bereiken is afhankelijk van de mate waarin ze zich kunnen of willen inschrijven in het beleid van hun voorgangers. Net omdat stabiliteit en continuïteit zo belangrijk zijn in de politiek, gaat veel aandacht naar het beheer van 'buitenstaanders' die dit proces kunnen verstoren (vb. media, burgers, belangengroepen etc.). Dit beheer verwijst naar pogingen om crisissen te gebruiken in het voordeel van de te bereiken doelstellingen, anticiperen op de handelingen van buitenstaanders of door de disrupties die ze veroorzaken te verzachten.

Tenslotte is het maken van keuzes en het bereiken van doelen in de politiek sterk gebonden aan de mate waarin een Minister van Justitie gezag kan verwerven in het politieke spel (*framing* van bekwaamheid) en van de kwaliteit van de persoonlijke relaties die hij, en de leden van zijn kabinet, onderhouden met gezaghebbende *insiders* en *outsiders* (vb. media) in het politieke spel.

5. TWEE DISCOURSEN OVER MAAKBAARHEID

Politieke besluitvorming wordt niet enkel bemoeilijkt door de manier waarop het politieke spel is georganiseerd: ook wat politici zeggen legt significante beperkingen op aan de mate waarin zij het samenleven kunnen ordenen. Politici zijn vanaf het einde van de jaren 1970 gaandeweg de criminaliteitscontrole gaan problematiseren in België. Zo is doorheen de jaren '80, '90 en 2000 een discours ontstaan waarin de thema's 'reflexief bestuur' en, weliswaar in mindere mate, de 'maakbaarheid van veiligheid' centraal zijn gaan staan. Politici zijn er met andere woorden van overtuigd geraakt dat een veilige samenleving eerst en vooral vereist dat de criminaliteitscontrole zelf moet worden hervormd en aangestuurd. Anderzijds is er recent ook meer expliciet aandacht voor de ontwikkeling van strategieën gericht op het begrijpen van criminaliteit en criminogene processen. Veiligheid kan worden afgedwongen door in te grijpen in de samenleving.

Een veilige samenleving kan echter niet worden afgedwongen via beslissingen die op dwingende wijze aan de hele bevolking worden opgelegd. Het ordenen van de samenleving, 'een veilige samenleving maken', ongeacht of dit gebeurt via de hervorming van instellingen

gen of door in te grijpen in de criminaliteit in de samenleving, brengt complexe processen van leren en anticiperen met zich mee, het vereist het assembleren van kennis, het vinden van bondgenoten en het selecteren en mobiliseren van expertise, het vereist continuïteit in het discours over 'veiligheid' en het creëren van draagvlakken bij belangrijke belanghebbenden. 'Politiek' manifesteert zich doorheen dergelijke concrete gesitueerde processen waarin gaandeweg een 'veilige samenleving' wordt vormgegeven².

6. DE GROTE KLOOF

Politici zijn zich de voorbije decennia expliciet gaan richten op het creëren van een veilige samenleving, maar in dit proces is de samenleving zelf een probleem geworden. Daar waar burgers vóór de jaren zeventig door de verzuiling van de samenleving stevig in het weefsel van het politieke spel waren verweven, leidde het proces van ontzuiling geleidelijk tot het idee van 'de burger' als een afzonderlijk object, gescheiden van de politieke wereld, gesitueerd buiten het domein van de politiek. Deze ontvlechting van de burger en de politiek (vaak gevat als 'kloof-denken') evolueerde naar de 'Grote Kloof'; een specifieke ideologie die de burger en de politicus opnieuw met elkaar verbindt, maar ditmaal op basis van het idee dat er een onderscheid moet zijn tussen burgers aan de ene kant en verkozen vertegenwoordigers aan de andere (cf. CALLON et.al., 2009). De relatie tussen burgers en politici werd aldus geconceptualiseerd in termen van een oppositie waarin een bepaald soort burger werd gecreëerd: de burger werd een pluriform wezen dat aan de politieke besluitvorming mag deelnemen, maar op een manier die hij/zij niet kiest. Zo ontstond een belangrijke paradox: burgers raken meer betrokken bij de politieke besluitvorming, bij het vormgeven van veiligheid, maar met CALLON en anderen (2009), zorgen de daartoe ontwikkelde *formats*, strategieën en technieken ervoor dat een kloof tussen politici en burgers kan worden gehandhaafd.

De consequenties van deze nieuwe relatie zijn diepgaand. In tegenstelling tot de verzuiling leidde (en leidt) de Grote Kloof niet tot stabiele, voorspelbare interactiepatronen tussen politici en burgers. Paradoxaal genoeg is met de objectivering van de burger onzekerheid in het politieke spel geslopen. De Grote Kloof verbindt de burger weliswaar opnieuw met de politicus maar die nieuwe relatie leidt tot onzekerheid. 'De burger' krijgt steeds op een specifieke manier vorm en die productievormen brengen ernstige problemen van representatie met zich mee: het is nooit helemaal zeker hoe de burger zal handelen, wat de burger wil of hoe hij/zij precies moet worden begrepen. Die onzekerheid heeft belangrijke transformatieve gevolgen in het politieke spel: de pogingen van politici om aan die onzekerheid te verhelpen is wat het spel onstabiel en onvoorspelbaar maakt, en dit laat zich voelen in de manier waarop concrete kwesties worden afgehandeld en het soort keuzes die worden gemaakt.

7. DEMOCRATIE, CRIMINALITEITSCONTROLE EN DE REPRESENTATIE POLITIEK

Het begrijpen van 'politiek in actie' is nooit een doel op zich (WODAK, 2011). Het draagt bij tot wat GIRLING, LOADER en SPARKS (2000) ooit omschreven als een van de belangrijkste uitdagingen in de hedendaagse criminologie, m.n., het heroverwegen van de relaties tussen de criminaliteitscontrole en democratische politiek. In dit proefschrift hebben we moeten vaststellen dat een beter inzicht in die relaties vereist dat we heel wat van de concepten die we

2 Het punt is dus niet dat menselijke processen niet maakbaar zijn, dat gewenste doelen bereiken onmogelijk is of beleidsmakers niet geloven dat zij de criminaliteitscontrole kunnen hervormen. Het punt is dat hier geen algemene voorschriften voor bestaan op basis van "als ... dan" causaal denken (zie STACEY, 2012). Begrijpen hoe een specifieke praktijk vorm krijgt ('wordt gemaakt') of hoe gewenste doelen worden bereikt, kortom, het begrijpen van hoe 'transformatie' zich concreet voltrekt wordt dan altijd en onvermijdelijk een empirische kwestie.

vandaag hanteren zullen moeten verlaten. Noties zoals 'burger'/'politiek', 'expert/burger', 'publieke opinie als optelsom van individuele meningen', de 'politicus-architect' zijn stuk voor stuk noties die normatieve idealen en prescriptieve aannames weerspiegelen over hoe de democratie en criminaliteitscontrole er zouden moeten uit zien. Dergelijke noties missen empirische substantie en, Eric HOBBSAWM parafraserend (2007: 113), ze zijn dramatisch ongeschikt om met de nieuwe vraagstukken en uitdagingen in onze samenleving om te gaan. Wanneer we ons van die noties ontdoen zullen we vaststellen dat discussies over de democratisering van de criminaliteitscontrole niet langer kunnen gereduceerd worden tot debatten over het verhogen van het vertrouwen in justitie, het wegwerken van de kloof met de burger, het beter betrekken van de burger bij het veiligheidsbeleid of het maken van de juiste afweging tussen effectiviteit en responsiviteit.

Wat in essentie beter moet worden begrepen is hoe veiligheidskwesties ontstaan, worden voorgesteld, afgehandeld of vorm gegeven. Het beter begrijpen van die representatie-politiek is geen doel op zich en moet verder gaan dan het verifiëren of die kwesties wel op de juiste, adequate of geprefereerde manier zijn weergegeven. De studie van kwesties is de studie van politiek-in-actie, en die leert ons iets over hoe orde concreet ontstaat en actief kan worden vormgegeven in een samenleving. Bijgevolg leert de studie van kwesties ons uitiem iets over dat samenleven zelf.

REFERENTIES

- BERGER, P., & LUCKMANN, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Doubleday.
- CALLON, M., LASCUMES, P., & BARTHE, Y. (2009). *Acting in an uncertain world*. London: MIT press.
- DESCHOUWER, K. (1992). *Politiek zonder boe of bah*. Leuven: Kritik.
- GIRLING, E., LOADER, I., & SPARKS, R. (2000). *Crime and social control in Middle England: Questions of order in an English town*. London: Routledge.
- HOBBSAWM, E. (2007). *Globalisation, Democracy and Terrorism*. London: Little, Brown.
- HUYSE, L. (2003). *Over Politiek*. Leuven: Van Halewyck
- HUYSE, L. (2014). *De democratie voorbij*. Leuven: Van Halewyck.
- MARRES, N. (2005). *No issue, no public: democratic deficits after the displacement of politics*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- MEHAN, H. (1997). The discourse of the illegal immigration debate: A case study in the politics of representation. *Discourse & Society*, 8(2), 249-270
- STACEY, R. (2001). *Complex responsive processes in organizations: Learning and knowledge creation*. New York: Routledge.
- STACEY, R. (2012). *Tools and techniques of leadership and management: meeting the challenge of complexity*. New York: Routledge.
- WALGRAVE, S., DE WINTER, L., & NUYTEMANS, M. (2005). *Politieke agenda-setting in België (1991-2000): de moeilijke dialoog tussen publieke opinie, media en het politieke systeem*. Gent: Academia Press.
- WALGRAVE, S., & VARONE, F. (2008). Punctuated Equilibrium and Agenda-Setting: Bringing Parties Back in: Policy Change after the Dutroux Crisis in Belgium. *Governance*, 21(3), 365-395.
- WODAK, R. (2011). *The discourse of politics in action: Politics as usual*. London: Palgrave Macmillan.