

GRAY, P. en 'T HART, P., (eds.), *Public Policy Disasters in Western Europe*, in *Routledge Research in European Public Policy*, Londen/New York, Routledge, 1998, 219 p.

Het voorliggende boek bundelt, naast een inleidend hoofdstuk en een conclusie, 9 bijdragen over evenveel 'beleidsrampen' die zich gedurende het laatste decennium in West-Europa hebben afgespeeld: de zaak Dutroux, de IRT-affaire, de BSE-crisis, het Mezzogiorno-probleem, de eenmaking van de Duitse Mark na de hereniging van de BRD en de DDR, de Britse 'Arms to Iraq' affaire, de pogingen van de Zweedse regering om een monetaire crisis af te wenden, het visserijbeleid van de EU en het Europese beleid t.o.v. de vluchtelingen uit ex-Joegoslavië tijdens de Balkanoorlog.

Hoewel duidelijk blijkt dat het boek zich in de eerste plaats tot politicologen richt, heeft het toch ook voor anderen – sociologen, juristen en criminologen – een zekere waarde. Vertrekpunt van het werk is de vraag wat het nu juist is, dat bovenvermelde 'affaires' tot een 'ramp' op het beleidsmatige vlak maakt. Getracht wordt voor elke beleidsramp de volgende vier vragen te beantwoorden: 1) Op welke gronden kan men beweren dat die specifieke zaak tot een beleidsfiasco heeft geleid; 2) Hoe erg was het; 3) Wie of wat was ervoor verantwoordelijk; en 4) Hoe kan het verklaard worden. Op deze manier krijgt de lezer een andere kijk op meestal bekende – maar niet echt gekende – onderwerpen en worden hem een aantal nieuwe elementen in deze zaken aangereikt.

In de inleiding vraagt Gray zich af wat een 'beleidsramp' tot een 'beleidsramp' maakt. Hij concludeert dat dit het gevolg is van een samenloop van een hele reeks omstandigheden: o.a. de groeiende complexiteit van de problemen waarmee regeringen geconfronteerd worden, grootschalige privatiserings- en bezuinigingsoperaties, de intensifiëring van internationale relaties en de groeiende macht van de media. De auteur omschrijft het begrip 'beleidsramp' als het resultaat van de perceptie ervan: een negatieve gebeurtenis die, door een sociaal en politiek beduidende groep in de samenleving, gezien wordt als tenminste deels te wijten aan een vermijdbare en verwijtbare mislukking van de beleidsmakers.¹ Het verwijten van, en het zoeken naar de 'schuldige' is dan ook een van de belangrijkste elementen die bijdragen tot de creatie een beleidsramp.

Verder zullen enkel deze bijdragen besproken worden die relevant zijn voor het strafrechtelijke en criminologische onderzoeksdomein. Dit betekent echter niet dat de overige bijdragen minder geslaagd of interessant zouden zijn, integendeel.

In zijn bijdrage omtrent de zaak Dutroux, vraagt L. VAN OUTRIVE zich af waarom deze zaak wel de grote beroering in de publieke opinie en de dynamieken voor de hervorming van gerecht en politie heeft meegebracht, terwijl de zaak omtrent de bende van Nijvel, die minstens even ernstig was, nooit de nu geziene gevolgen heeft gekend. Volgens de auteur zijn de proporties die de zaak Dutroux heeft aangenomen te verklaren aan de hand van een samenloop van omstandigheden: de socio-economische omstandigheden in een klimaat van financiële onzekerheid en hoge werkloosheidscijfers; de stiefmoederlijke behandeling van en de greep van de politiek op justitie en politie;

1. M. BOVEN en P. 'T HART, *Understanding Policy Fiascos*, Londen/New Brunswick, Transaction, 1996.

de dysfunctie van het gerechtelijk apparaat; de pers die, in de jaren '80 nog sterk verbonden met de grote politieke families, in het laatste decennium een eigen koers ging varen en zich, mede onder druk van de stijgende concurrentie, kritischer ging opstellen t.o.v. de beleidsmakers. Volgens de auteur zijn de meeste van deze omstandigheden en de daaruit volgende 'crisis van het strafrecht' mede het gevolg van de vaststelling dat politici, magistraten, advocaten, academici en de top van de bedrijfsleiders als het ware een kaste (ol'e boys network) met eigen ideeën over recht en beleid vormen, die gedomineerd wordt door een aantal gemeenschappelijke belangen. Of deze stelling volledig juist is, valt echter te betwijfelen. De door de auteur aangehaalde redenen bestonden, met uitzondering misschien van de gewijzigde rol van de media immers reeds ten tijde van de overvallen door de Bende van Nijvel. Een van de belangrijkste redenen die bijgedragen hebben tot de omvang van de zaak Dutroux, nl. het feit dat het publiek in deze zaak een duidelijke en herkenbare zondebok voorgeschoteld kreeg en dat de slachtoffers van Dutroux kinderen waren, wordt door VAN OUTRIVE echter buiten beschouwing gelaten.

Tot slot vraagt de auteur zich af tot wat deze beleids crisis geleid heeft. Zijn vaststelling komt niet geheel onverwacht: hoewel hervormingen van het gerecht en de politie werden aangekondigd, zijn zij in se 'meer van hetzelfde'. De pogingen om de nodige hervormingen door te voeren zijn immers uitgedraaid op een halfslachtig project, zonder de echte problemen aan te pakken en de rol van politie en justitie grondig te herdenken. Hopelijk kan het recent bereikte 'Octopus-akkoord' de auteur wat milder stemmen. Wat echter de concrete realisaties op het terrein zullen zijn valt echter nog af te wachten. Ondertussen wordt echter nog steeds geen werk gemaakt van een degelijk systeem van gerechtelijke bijstand. En wat is er van de witte beweging geworden? Is zij op sterven na dood? VAN OUTRIVE formuleert het als volgt: '*Vox populi? I don't think so. Rather, vox beati possidenti.*'

Net zoals VAN OUTRIVE, wijzen ook BOVENS en 'T HART et. al., in hun bijdrage over de Nederlandse IRT-affaire, op de gewijzigde rol van de media: van hun oorspronkelijke rol als neutraal berichtgever, zijn zij uitgegroeid tot een bron van proactief onderzoek naar, en van kritische commentaar en reflectie op politieke en andere gebeurtenissen.

Om een en ander op aanschouwelijke manier aan te tonen, maken de auteurs gebruik van de theorie van de 'publiciteitsgolven'.² De media aandacht voor belangrijke gebeurtenissen voltrekt zich volgens deze theorie in vier golven: de media aandacht richt zich in een eerste fase op een nieuw thema of fenomeen, waarna dat thema aanleiding zal zijn tot het ontdekken van een algemene trend. Vervolgend verplaatst de aandacht zich naar de reacties van de overheid en de andere bij het fenomeen betrokken partijen, waarna de nieuwswaarde van het thema uitdooft of zich vernieuwt door middel van een eraan gerelateerd fenomeen dat als katalysator voor een nieuwe golfcyclus zal fungeren.

Om de validiteit van deze theorie in relatie met de IRT-affaire te toetsen, bestudeerden de auteurs de berichtgeving omtrent de affaire in vier dagbladen gedurende een

2. P. VASTERMAN en O. AERDEN, *De context van het nieuws*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1995.

afgebakende periode. Hun conclusie was dat de affaire maar gedeeltelijk de golftheorie bevestigde: hoewel de verslaggeving in de IRT-affaire in grote lijnen overeenstemt met het gebruikte model, vertoonde het onderzoek toch twee afwijkende trends.

Tot slot wijzen de auteurs op de interactie tussen de activiteiten en beslissingen van de lokale raden en het parlement en de aandacht die de media aan de affaire schonk: tijdens de periode waarin de eerste onderzoekscommissie haar opdracht vervulde, en de pers weinig aandacht aan de zaak besteedde, hield ook het parlement zich op de achtergrond. Zodra de commissie haar rapport had neergelegd en de persaandacht intensifieerde, kon men dezelfde activiteitsstijging waarnemen in het parlement, waarbij dat laatste een niet onbelangrijke rol speelde in de escalatie van de zaak en de daarop volgende ministeriële ontslagen.

In hun conclusie wijzen de auteurs, mijns inziens terecht, op een belangrijk gebrek van de golftheorie: het model impliceert immers dat de journalist autonoom handelt in zijn zoektocht naar nieuws. De theorie gaat echter voorbij aan de vaststelling dat het nieuws ook voor een belangrijk deel kan gemaakt worden door de actoren van de zaken zelf, door het afleggen van openbare verklaringen of door het organiseren van perslekken. Een vaststelling die ongetwijfeld ook voor de IRT-affaire geldt.

In hun algemene conclusie trachten BOVENS, T' HART en PETERS de auteurs een verklaring te geven voor het ontstaan van beleidscrisissen. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat het feit dat het laatste decennium meer beleidsrampen aan het licht zijn gekomen, er niet noodzakelijk op duidt dat er ook meer beleidsrampen zijn gecreëerd. Immers, zoals GRAY reeds in zijn inleiding stelde, is het vooral de perceptie van een beleid dat het tot een ramp maakt. Het stijgend aantal beleidsrampen kan dan ook voor een deel worden verklaard door een meer kritische opstelling van de publieke opinie en een meer succesvolle strategie van de oppositiepartijen.

Dankzij de uitgebreide keuze van beleidscrisissen en de interessante benadering ervan vormt dit boek een must voor al wie interesse vertoont voor het beleid, en het falen daarvan, op nationaal en Europees vlak.

Tom L.W. SCHEIRS
Onderzoeker straf(proces)recht
UI Antwerpen