

Policy Transfer and Criminal Justice

TOM DAEMS*

Exploring US influence over British Crime Control Policy

Jones, T., Newburn, T., Maidenhead, Open University Press, 2007, 190p.

Net als op vele andere terreinen kijkt men ook op het vlak van het criminaliteits- en strafbeleid wel eens over de landsgrenzen heen. Strafrechtshervormers en beleidsmakers zoeken dan inspiratie in de succesverhalen die de ronde doen over andere naties of, omgekeerd, ze hopen te leren uit de fouten die elders gemaakt worden. Ervaringen in het buitenland kunnen nuttig zijn om bepaalde reeds gemaakte beleidskeuzes of innovaties op hun merites te beoordelen en om de geboekte resultaten te vergelijken met de opties die in andere uithoeken van de wereld genomen werden. Eén van de mooiste voorbeelden uit de criminologie is de studie die Alexis de Tocqueville en Gustave de Beaumont maakten naar aanleiding van hun studiereis naar de Verenigde Staten van Amerika in de negentiende eeuw, waar ze de gevangenisregimes onder de loep namen. Dergelijke reizen worden ook nu nog ondernomen. In het licht van debatten over globalisering, Europeanisering en internationalisering wordt beleid niet langer (voor zover dit ooit al het geval was althans) 'autarktisch' gevormd. De ontwikkelingen in de communicatietechnologie (e-mail, websites, de publicatie-industrie, enzovoort) en de verhoogde mobiliteit vergemakkelijken de wereldwijde uitwisseling en verspreiding van 'best practices' en het promoten van allerhande vernieuwingen.

Recentelijk kreeg het thema van beleidstransfer meer aandacht in de criminologie.¹ In hun boek *Policy Transfer and Criminal Justice* zoomen de Britse criminologen Trevor Jones en Tim Newburn in op één bepaald facet van beleidstransfer: de invloed van de Verenigde Staten op beleidsvorming in Groot-Brittannië. Ondanks het gegeven dat de Verenigde Staten op het vlak van straf- en criminaliteitsbeleid allerm minst een uitmuntend rapport kan voorleggen, blijken bepaalde aspecten toch een sterke aantrekkingskracht uit te oefenen op buitenlandse hervormers en beleidsmakers. Jones en Newburn laten hun licht schijnen op drie domeinen: de privatisering van de strafuitvoering, de hervorming van de strafftoemeting in de richting van 'mandatory minimum sentencing' en het fenomeen van 'zero tolerance policing'. Ze zijn zich daarbij bewust van de beperktheid van hun invalshoek en van de selectie van hun drie gevalstudies: beleidstransfer gebeurt ook in de andere richting (van Groot-Brittannië naar de Verenigde Staten); er wordt ook inspiratie gezocht in andere landen; en ook andere aspecten van criminaliteitsbeleid zijn onderhevig aan beleidstransfer (zoals bijvoorbeeld herstelrechtelijke modellen uit Australië en Nieuw-Zeeland).

In het eerste hoofdstuk situeren ze hun studie binnen het debat dat zich het afgelopen decennium in de internationale criminologie ontsponnen heeft rond de determinan-

* Postdoctoraal onderzoeker Onderzoeksfonds K.U.Leuven, Instituut voor Strafrecht & Leuven Instituut voor Criminologie (LINC), Katholieke Universiteit Leuven.

¹ Zie bijvoorbeeld de bijdragen in T. Newburn en R. Sparks (eds.), *Criminal Justice and Political Cultures*, Cullompton, Willan Publishing, 2004, 276p.

ten van criminaliteits- en strafbeleid. Twee kampen tekenen zich daarbij af. Aan de ene kant een groep wetenschappers (o.m. Tonry, Melossi, O'Malley, Whitman) die wijst op de blijvend sterke invloed van nationale politieke instellingen, culturen en historische tradities. De klemtoon ligt hier op de verschillen en divergenties in strafbeleid die zich aftekenen tussen verschillende landen. Aan de andere kant een groep auteurs (o.m. Christie, Garland) die focust op gelijkenissen en processen van convergentie tussen verschillende Westerse samenlevingen die onderhevig zijn aan gelijkaardige structurele en culturele ontwikkelingen. Jones en Newburn stellen dat beide perspectieven waardevol zijn. Maar ze hebben ook elk hun minpunten. Het eerste kamp hecht te veel belang aan de verschillen en heeft te weinig oog voor globaliserende elementen in beleidsverandering; de literatuur doet soms wat deterministisch aan door bijvoorbeeld al te sterk op de culturele wortels van strafsystemen te wijzen; en er is het gevaar dat te veel aandacht besteed wordt aan het nationale niveau, wat een wat één-dimensioneel en top-down plaatje van beleidsverandering oplevert. Wetenschappers uit het tweede kamp hebben dan weer onvoldoende aandacht voor de overduidelijke verschillen die er zijn; ze onderschatten het belang van politiek handelen en de mediërende invloeden van nationale en subnationale politieke en juridische instituties en culturen; de brede focus schuift ook aspecten van onvoorspelbaarheid en weerstand in beleidsvorming te veel onder de mat en wekt de indruk dat beleidsvorming voorgeprogrammeerd wordt door grote maatschappelijke veranderingen. Jones en Newburn willen zich niet tot één van de twee kampen bekennen. Meer nog: ze zijn er van overtuigd dat hun studie over beleidstransfer een mogelijkheid biedt om de twee te verzoenen: '(...) we believe that it is both possible and useful to attempt to reconcile the insights provided by studies coming from the broad global/convergence and local/divergence vantage points, and the study that led to this book is an attempt to begin to do so' (p. 8, zie ook p. 34).

In het tweede hoofdstuk wandelen Jones en Newburn door de relevante politologische literatuur en besteden daarbij in het bijzonder aandacht aan de literatuur rond beleidstransfer. De niet-ingewijde lezer maakt hier kennis met het werk van auteurs zoals Kingdon, Bennett, Dolowitz & Marsh, en Evans & Davies. In dit hoofdstuk gaan Jones en Newburn op zoek naar een kader dat hen toelaat om te onderzoeken of - en zo ja, tot op welke hoogte - er sprake is van beleidstransfer in hun drie gevalstudies. Ze kijken hierbij zowel naar de transfer van beleidsideeën, -symbolen en -retoriek, als naar beleidsinhoud en -instrumenten en onderzoeken de processuele aspecten van (gebrek aan) beleidstransfer. In een eerste fase van het onderzoek vond een literatuurstudie en documentanalyse plaats. In een tweede fase werden sleutelfiguren geïnterviewd, zowel in Groot-Brittannië als in de Verenigde Staten. De analyse van de drie cases gebeurde telkens in vier stappen: (1) een onderzoek naar verschil in timing van beleidsontwikkeling (eerst de Verenigde Staten en pas dan Groot-Brittannië) en gelijkenissen in beleidsideeën en -inhoud zodat een beeld ontstaat dat overeenstemt met beleidstransfer; (2) identificatie van sleutelactoren die betrokken zijn bij beleidstransfer en verkenning van hun strategieën en motivaties; (3) onderzoek naar de aard en de processen van beleidstransfer; (4) en een exploratie van de grenzen van beleidstransfer (o.m. weerstand tegen en herkauwen/aanvullen van beleidsopties, enzovoort).

In de drie centrale hoofdstukken van het boek brengen Jones en Newburn verslag uit van hun empirisch onderzoek. Hoofdstuk drie is gewijd aan de privatisering van de uitvoering van de straf, meer in het bijzonder: het uitbesteden van de bouw en het management van gevangenis en aan commerciële bedrijven en de betrokkenheid van fir-

ma's bij elektronisch toezicht. Zowel in termen van verschil in timing als gelijkenissen in beleid komt het plaatje overeen met beleidstransfer. Wat privatiseringstendenzen in het gevangeniswezen betreft, liepen de Verenigde Staten (1984) bijna een decennium voor op Groot-Brittannië, waar de eerste private gevangenis zijn deuren opende in 1992. Hetzelfde geldt voor elektronisch toezicht: het eerste coherente programma ging van start in Florida in 1984 terwijl in Groot-Brittannië, na een kortlopend experiment in 1989/90, en tweede reeks experimenten startte in 1995. Ook op het vlak van beleidsideën, -inhoud en -instrumenten stellen Jones en Newburn voldoende gelijkenissen vast om de hypothese van beleidstransfer levensvatbaar te houden. Op dit terrein waren neoliberale denktanken (het Adam Smith Institute), politici, hooggeplaatste ambtenaren in de Home Office en commerciële firma's actief die keken naar de Verenigde Staten om gelijkaardige ontwikkelingen in Groot-Brittannië te initiëren. Maar alhoewel deze eerste gevalstudie de sterkste is van de drie zijn er ook duidelijke grenzen aan het verhaal van beleidstransfer. Er was heel wat weerstand en uiteindelijk zou privatisering op een 'typisch Britse manier' (p. 67) ontwikkelen met bijvoorbeeld een strikter regulerend kader en meer nauwgezette opvolging van de contracten. Ook werden de ervaringen in de Verenigde Staten soms gebruikt in negatieve zin (bv. bij elektronisch toezicht), als voorbeelden over hoe privatisering in Groot-Brittannië niet moest verlopen.

In hoofdstuk vier gaan Jones en Newburn in op het vraagstuk in hoeverre straftoemingshervormingen in Groot-Brittannië beïnvloed werden door Amerikaanse 'three strikes' en 'mandatory sentencing' ontwikkelingen. Deze gevalstudie is de zwakste van de drie. Einde jaren negentig waren er wel hervormingen in Groot-Brittannië die inhoudelijk geïnspireerd leken te zijn door de Amerikaanse ontwikkelingen en die ook kwa timing later plaatsvonden, maar Jones en Newburn vonden nauwelijks empirisch materiaal om de hypothese van beleidstransfer hard te maken. De Britse Home Office minister Michael Howard gebruikte in 1993 wel de slogan 'Prison works', maar de hervormingen in het straftoemingskader waren vooral ingegeven door overwegingen van onschadelijkmaking en afschrikking en veel minder door de Amerikaanse voorbeelden.

Voor hun gevalstudie van 'zero tolerance policing' die in hoofdstuk vijf toegelicht wordt, was er wel meer reden om te spreken van beleidstransfer. Het New Yorkse succesverhaal over hoe Giuliani en Bratton begin jaren negentig de Amerikaanse grootstad opkuisen heeft, ondanks het gegeven dat er al een waslijst aan kritische kanttekeningen bij het New Yorkse wonder geformuleerd zijn in de vakliteratuur, heel wat Europese pelgrims aangezet om het vliegtuig te nemen en de grote plas over te steken. Vooral de 'broken windows'-these van Wilson en Kelling (de stelling dat de aanpak van overlast en kleine criminaliteit ook de meer ernstige vormen van criminaliteit doet dalen) was invloedrijk en inspireerde de aanpak van anti-sociaal gedrag door New Labour. Tony Blair en Jack Straw omarmden dankbaar de 'zero tolerance'-retoriek. Denktanken (zoals het Manhattan Institute en het Institute of Economic Affairs) organiseerden allerlei activiteiten om het gedachtengoed te promoten en te verspreiden; politici, ambtenaren en politiemensen reisden in busjes naar de Verenigde Staten en sleutelfiguren zoals Bratton en Kelling werden overgevlogen naar Groot-Brittannië. Maar ook hier was de transfer beperkt: er waren nauwelijks een drietal lokale experimenten (Kings Cross, Strathclyde en Hartlepool) en er was heel wat weerstand bij de topplagen van het Britse politiewezen. Jones en Newburn besluiten dat het vooral de

Amerikaanse terminologie en ideeën zoals 'Broken windows' waren die succesvol hun weg vonden naar de Britse context.

Wanneer we de drie gevalstudies samen nemen, dan duikt een genuanceerd beeld op van beleidstransfer dat indruist tegen al te simplistische verhalen over de 'Amerikanisering' van het criminaliteits- en strafbeleid of de 'neoliberale revolutie' die de wereld verovert en de onzichtbare en harde hand van Uncle Sam uitvoert naar alle uithoeken van de planeet. Met uitzondering van de eerste gevalstudie beperkte de beleidstransfer zich vooral tot een 'softe' transfer, d.w.z. de overname van taalgebruik en symboliek. Gelet op de inherente complexiteit en contextgebondenheid van beleidsvorming is deze conclusie weinig verrassend. Toch is de studie van Jones en Newburn belangrijk net omdat er soms al te gemakkelijk gewag wordt gemaakt van een Amerikanisering (of McDonaldisering, neoliberalisering, en andere varianten) van beleid. De studie wijst in die zin op het belang van de empirie en de receptie van ideeën in specifieke contexten. Daarenboven nodigen Jones en Newburn de lezer uit om andere landen en andere beleidsdomeinen te betrekken in studies over beleidstransfer. In het boek ligt dan ook een mooie agenda voor toekomstig onderzoek vervat. Voor België zou het bijvoorbeeld boeiend kunnen zijn om na te gaan welke weg 'Family Group Conferencing', als een contextgebonden praktijk afkomstig uit het verre Nieuw-Zeeland, heeft afgelegd om uiteindelijk, omgevormd tot 'Herstelgericht Groepsoverleg', verankerd te worden in de Belgische wetgeving. Lezers herinneren zich misschien nog dat de Leuvense criminoloog Lode Walgrave, die met andere landgenoten naar Nieuw-Zeeland reisde, in 2000 worstelde met de vertaling van 'Family Group Conferencing'. Toen opteerde hij voorlopig voor 'restoratieve gezinssessies' en schreef een prijskamp uit voor wie een betere Nederlandstalige tegenhanger kon vinden.² Intussen spreken we van Hergo's, maar het is nog onduidelijk wie de prijs heeft weggekaapt. Ook de ontwikkelingen op vlak van politie zijn vatbaar voor onderzoek in de lijn van Jones en Newburn. Maurice Punch maakte recentelijk nog een rapport voor 'Politie en wetenschap' waarin hij, geïnspireerd door Jones en Newburn, onderzocht hoe 'zero tolerance' zijn weg vond in de Nederlandse context. Hij bestudeerde de ontwikkelingen in Utrecht, Amsterdam en Rotterdam en interviewde politiemensen en politici. Het rapport van Punch is één van de eerste en meest directe toepassingen van de beleidstransfer-hypothese binnen ons taalgebied en biedt heel wat boeiende aanknopingspunten voor replicatie naar de Belgische situatie³. Hoe zit het bijvoorbeeld met community policing, reassurance policing, restorative justice, elektronisch toezicht? Waar halen we onze mosterd? Hoeveel van die mosterd blijft uiteindelijk aan onze boterham kleven? Doen we er nog een schep mayonaise of ketchup bovenop? België is druk bezaaid met hamburgertenten, maar dit neemt niet weg dat onze sauzen ook rijkelijk geserveerd worden in de veel talrijkere frietkoten en broodjeszaken. Hopelijk inspireert het lezen van de studie van Jones en Newburn ook anderen om één en ander verder te exploreren in de Belgische context.

² L. Walgrave, *Met het oog op herstel. Bakens voor een constructief jeugdsanctierecht*. Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, 95 (noot 3).

³ M. Punch, M., *Van 'alles mag' naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie*. juni 2006, rapport in opdracht van 'Politie en Wetenschap' (http://www.politieenwetenschap.nl/pdf/van_alles_mag_2006.pdf, geraadpleegd op: 29 januari 2008).