

‘Alles onder controle?’

De lokroep van veiligheid en het belang van evenwicht

Criminaliteit en veiligheid worden heden ten dage nauw aan elkaar gekoppeld. Dat de burger nu meestal zonder wikken of wegen allerlei belemmeringen accepteert die hij vroeger in strijd achtte met zijn behoefte aan privacy, kan leiden tot een controlestaat met totalitaire trekken. Om daaraan te ontkomen, hebben burgers de neiging steeds meer omheinde ruimtes te scheppen. Ook dat is verre van ideaal. Daarom moet er worden gewerkt aan een democratisch scenario, waarin juist sociaal vertrouwen centraal komt te staan.

door *Hans Boutellier*

Bijzonder hoogleraar Veiligheid en burgerschap aan de Vrije Universiteit

‘MISDAAD EN STRAF’ KLINKT EEN BEETJE OUDERWETS. Zoals het motto ‘recht en orde’ in de jaren zeventig achterhaald leek, en ‘schuld en boete’ iets is uit het Rusland van de negentiende eeuw. Ouderwets en toch van alle tijden. Misdaad, straf, recht, orde, schuld en boete zijn vanzelfsprekend niet verdwenen. Maar toch meen ik dat deze woorden niet langer bepalend zijn voor het denken en het handelen in dit maatschappelijke domein. In de loop van de jaren negentig werd criminaliteit opeens een risico, en straf een optie in het arsenaal van controle-instrumenten. Het discours rond criminaliteit is verschoven van ‘misdaad en straf’ naar ‘veiligheid en controle’. Dat zegt veel over onze samenleving. En wat zegt het over onze toekomst?

VAN CRIMINALITEIT NAAR ONVEILIGHEID

Dat het begrip veiligheid wordt gebruikt in relatie tot criminaliteit is van betrekkelijk recente datum. Het gebeurt in 1993 voor het eerst in de *Inte-*

grale veiligheidsrapportage van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het is achteraf gezien een betekenisvol moment in de geschiedenis van de misdaadbestrijding. Met het herdefiniëren van criminaliteit als onveiligheid worden in feite drie bruggen geslagen: van delictgedrag naar andere risico's; van strafrechtelijke handhaving naar bestuurlijke maatregelen; van objectieve gebeurtenissen naar de subjectieve beleving ervan.

De eerste brug beschrijft criminaliteit als een risico naast vele andere, zoals branden, rampen, terreur en transportongevallen. Men hoopte daarmee meer samenhang te krijgen in de lokale aanpak van veiligheidsproblemen. Dit is nooit een groot succes geworden. Waarschijnlijk verkeken de beleidsmakers zich op de complexiteit van het domein. Maar belangrijker is dat men ging denken in termen van risicoanalyse en risicobeheersing. Het ondersteunde daarmee de neiging om criminaliteit te willen voorkomen (en niet te wachten tot het leed al is geschied).

De tweede brug, die tussen strafrecht en bestuur, maakte gemeenten en andere organisaties medeverantwoordelijk voor de veiligheidsproblematiek. Criminaliteit is gedefinieerd in het Wetboek van Strafrecht en de overheid, dat wil zeggen politie en Justitie hebben de wettelijke taak om hiertegen op te treden. Maar als veiligheidsprobleem — met de nadruk op risicoanalyse en risicobeheersing — blijken veel meer partijen van belang, zowel preventief, repressief als in verzorgend opzicht. Dus het begrip veiligheid verbreedde het veld, en dat was niet zonder succes.

De derde overbrugging vindt plaats tussen de objectieve criminaliteit en de subjectieve beleving ervan. Bij een crimineel feit is er iets gebeurd en kun je daarop reageren. Maar veilig of onveilig is een gevoel, dat relatief los staat van de werkelijkheid. Deze relatie, tussen feit en gevoel, speelt een steeds grotere rol in het veiligheidsbeleid. In het kader van het strafrecht tellen de aangiftes, de ophelderingspercentages en het aantal veroordelingen. Maar het begrip veiligheid gaf legitimiteit aan 'het gevoel van de burger'. Ook al was deze nooit slachtoffer van een delict, hij kon zich toch

*Voor bewoners in
probleembuurtten is
onveiligheid in feite een ander
woord voor sociale problemen*

onveilig voelen. En ook al wordt er — omgekeerd — geen boef gepakt, dan kan het toch veiliger lijken, bijvoorbeeld als er meer wordt gesurveilleerd.

Nu is de subjectieve beleving van veiligheid een buitengewoon gecompliceerde zaak. Aange-

toond is dat voor bewoners in probleembuurtten onveiligheid in feite een ander woord is voor sociale problemen.¹ Onbetamelijkheden, onfatsoen, vervuiling, lawaai, verkeerswangedrag en 'de buitenlanders'

zijn de hoofdklachten van bewoners. Niets om je vrolijk over te maken, maar het heeft met criminaliteit niet zoveel te maken. In de beleving van onveiligheid zijn op basis van de literatuur wel vier lagen te onderscheiden: de angst om daadwerkelijk slachtoffer te worden van criminaliteit; de onrust over criminaliteit als maatschappelijk probleem; de onvrede over andere sociale problemen; het algemene onbehagen in de huidige maatschappij.²

Met het veiligheidsbegrip wordt het criminaliteitsprobleem dus in materiële zin breder, in bestuurlijke zin complexer en in psychologische zin dieper. Het woord onveiligheid fungeert daarmee als een soort semantisch sleepnet voor problemen die variëren van terrorisme tot vervuiling, en van overlast tot georganiseerde misdaad. Dit maakt het niet makkelijk om ermee om te gaan. Het onder controle brengen van onveiligheid kan door handhaving van de rechtsorde (dat wil zeggen de openbare orde en de strafrechtelijke verboden), maar ook door het voorkomen van problemen door preventie, toezicht, inspectie en risicomanagement. Het begrip veiligheid beschrijft (en creëert daarmee) dus een andere aanpak van actuele maatschappelijke problemen. Een aanpak die ik zou willen samenvatten als ‘alles onder controle’.

DE ONDERMIJNENDE NETWERKSAMENLEVING

Het lijkt me zinvol de voorgaande ontwikkeling te plaatsen in het nog wat grotere verband van globalisering, individualisering en informatisering — grote woorden met zeer concrete consequenties. Voor de beschrijving daarvan beroep ik mij op de Catalaanse socioloog Manuel Castells. Hij schreef drie dikke delen over *The Information Age*, die als een mijlpaal in de sociologie mogen worden aangemerkt.³ Hij analyseert daarin de veranderingen in de economie, de politiek, de cultuur en de relaties tussen staten, organisaties en burgers. En hij brengt ze op overtuigende wijze in verband met de informatietechnologie. Kort samengevat zijn we getuige van een overgang van een verticale sociale orde (in Nederland de zuilen) naar een horizontale netwerksamenleving.

Deze overgang heeft op zijn minst twee grote gevolgen. In de eerste plaats ondergraaft zij de solide structuren waarbinnen individuen burger worden. Het traditionele gezinsleven staat onder druk, de homogeniteit van wijken is op tal van plaatsen verdwenen en de vanzelfsprekende verhoudingen tussen jong en oud staan op hun kop. De identiteitsvorming van jongeren lijkt steeds meer te zijn losgezongen van de ‘natuurlijke’ inbedding van gezin, school, buurt en vereniging. Het individuele lichaam wordt het centrum voor identiteit. Sportprestaties, een perfect lichaam,

het zoeken naar kicks, seksualisering en emotionele uitbundigheid horen bij de netwerksamenleving.

Maar de netwerksamenleving creëert ook veel onzekerheid, onbehagen en verzet. Dat verzet organiseert zich rond wat Castells noemt 'primaire identiteiten', diepgewortelde culturele kenmerken als religie, etniciteit en nationaliteit. Dit verklaart het opkomende fundamentalisme onder christenen in de VS en onder moslims in het westen en in de Arabische landen. Het maakt het begrijpelijk dat we ons druk maken over zoiets als de Nederlandse identiteit. Het verklaart de herontdekking van de conservatieve deugdenleer als grondslag van de westerse beschaving (in Nederland verwoord door Verbrugge en Kinneging). We zijn, met andere woorden, getuige van een zoektocht naar collectieve identiteiten binnen een context van globale individualisering.

In de tweede plaats ondermijnt de netwerksamenleving de centrale positie van de staat. Er ontstaan tal van machtsvormen buiten de staat om: internationale netwerken van kapitaal, productie, communicatie, georganiseerde misdaad, internationale instituties, supranationale militaire machten, non-gouvernementele organisaties, transnationale religies, een internationale publieke opinie, terrorisme. Onder het niveau van de nationale staat zien we een verschuiving naar lokale krachten, in zichzelf gekeerde gemeenschappen, nieuwe stamverbanden, *cults* en *gangs*. De staat dient zich op een of andere wijze te verhouden tot de complexiteit van deze netwerken.

Dat betekent niet dat de overheid irrelevant wordt, het tegendeel is eerder het geval. De staat is weliswaar zijn centrale machtspositie kwijt, maar is tegelijkertijd één van de laatste bakens in de globaliseringstorm. De staat heeft nog steeds culturele autoriteit — neem de discussie over de historische canon. De staat kan coördineren en informeren — zie bijvoorbeeld de voorstellen om digitale dossiers aan te leggen van iedere nieuwgeborene. De staat heeft het recht als solide bron van legitimiteit. Ten slotte beschikt de staat, als het er echt op aankomt, over het monopolie van geweld. Dit ligt binnen nauw omschreven wettelijke kaders bij politie, Justitie en het leger. Ook het monopolie op de rechtshandhaving staat overeind.

Veiligheid is van oudsher één van de legitimerende pijlers van staatsvorming, maar onder de nieuwe condities maakt zij in toenemende mate de kern daarvan uit. De staat koestert veiligheid dan ook als een troetelkind, maar is vaak wat onhandig bij het verzorgen ervan. Veiligheid verwijst tegen deze achtergrond echter naar meer dan een antwoord op criminaliteit en overlast. Het gaat ook om een antwoord op de uitdijende wereld van flitskapitaal, flexibilisering van de arbeid, instant oorlogsvoering, virtuele

realiteiten en multimediale informatiestromen. Hier dienen zich problemen aan die veel verder gaan dan het probleem van erosie van de *civil society*. Veiligheid staat dan in feite voor ordening van een omgeving, die als steeds chaotischer wordt ervaren.

DE ORDENENDE NETWERKSAMENLEVING

In de behoefte om op enigerlei wijze greep te houden op de toenemende sociale complexiteit, is het streven naar veiligheid een voor de hand liggend politiek motief. In de vormgeving daarvan overheerst dan al gauw het vocabulaire van risicobeheersing, controle, toezicht en repressie. Voor een belangrijk deel is dit een onvermijdelijke reactie op concrete problemen en dreigingen. Toch dient hier de vraag gesteld te worden of de benadering gericht op 'alles onder controle' noodzakelijk en wenselijk is. In dit verband wil ik erop wijzen dat in netwerken veelal veel meer ordening schuil gaat dan we geneigd zijn te denken. De razendsnelle verspreiding van computervirussen is bijvoorbeeld alleen te begrijpen als netwerken op een bepaalde manier geordend zijn. Deze ordening verklaart ook waarom we met slechts zes drukken op de knop verbonden zijn met willekeurig welke andere wereldburger.

Op tal van terreinen zien we een groeiende interesse voor de logica van netwerken: in de genetica, de biologie, de wiskunde en de bestuurs- en organisatiewetenschappen. Men spreekt van *hubs*, *links* en *connectors*; er ontstaat steeds meer kennis over de richting in netwerken, de principes van continuïteit en robuustheid, het ontstaan van clusters, *communities* en continenten. De netwerklogica geeft ons met andere woorden een denkkader, een *frame*, dat ook nieuwe perspectieven opent op sociale netwerken. Deze verschijnen daarbinnen dan niet meer als brón van complexiteit, maar als het antwoord daarop. De moraliteit van een sociaal netwerk is logischerwijze afhankelijk van de betrouwbaarheid van de knooppunten. Maar deze is in de horizontale orde steeds minder gebaseerd op traditie, gehoorzaamheid of gezag.

De relaties tussen de knooppunten zijn meestal zwakker en de betrouwbaarheid daarvan kan uiteindelijk slechts op twee manieren worden gerealiseerd: door controle en door vertrouwen. In een netwerksamenleving dienen relaties te worden geregeld: door contracten, convenanten en transacties. Omdat er nu eenmaal veel misgaat, is controle noodzakelijk. Dat is de wereld van rechtshandhaving, toezicht, inspectie en controle. Maar een wereld van alleen maar controle is onaantrekkelijk en vooral onproductief. Zij ondermijnt de vitaliteit en de creativiteit van een samenleving. Vitale netwerken behoeven ook persoonlijk contact, wederkerigheid en sociaal

vertrouwen. Controle én vertrouwen zijn, met andere woorden, de morele parameters van de netwerksamenleving.

TWEE SCENARIO'S

Gegeven het proces van ordening van de samenleving zijn twee veiligheidsscenario's denkbaar. Het eerste is dat van een controlestaat. Deze verwijst naar een totalitaire samenleving waarin de staat het civiele burgerschap volledig aan zich heeft getrokken. Dat wil zeggen, ook de condities waaronder individuen staatsburger zijn, zijn onderdeel geworden van controle door de staat. Onder de banier van de veiligheid vestigt de staat zich opnieuw als centrale macht. Voor dit scenario zijn tal van aanwijzingen. Het Rathenau Instituut inventariseerde onder de titel *Van privacyparadijs tot controlestaat?* de uitbreiding van bevoegdheden van de overheid over de afgelopen dertig jaar⁴. Die is te uitgebreid om hier op te sommen.

Het instituut voegde ook een lijst toe van te verwachten ontwikkelingen: burgersnummers, biometrisch paspoort, slimme herkenningscamera's,

geïmplanteerde microchips en *ambient intelligence*, dat wil zeggen de in de omgeving geïntegreerde informatietechnologie. Aan deze ontwikkeling zou ik de volgende observatie willen toevoegen. Het begrip privacy is voor burgers sterk veranderd. Veel van de controlemaatregelen worden niet ervaren als ondermijning van privacy, maar als een soort geruststelling. In het tijdperk

In het tijdperk van 'De gouden kooi' schuilt het maatschappelijk onbehagen eerder in een gevoel van onbeschermd zijn dan van overmatig gecontroleerd zijn

van 'De gouden kooi' schuilt het maatschappelijk onbehagen eerder in een gevoel van onbeschermd zijn dan van overmatig gecontroleerd zijn. In dit verband meen ik te mogen spreken van een belangrijke verschuiving in de mentale staat van Nederland en in feite het gehele Westen.

Gedurende vele decennia heeft de Tweede Wereldoorlog als punt van Archimedes gewerkt, een buiten de dagelijkse orde liggend ijkpunt voor morele vertogen. Dit mentale zwaartepunt lijkt te zijn verschoven naar een ander zwaartepunt, namelijk dat van de terreur. Het betekent een verschuiving van schuld naar angst; van het verleden naar de toekomst; van argwaan ten opzichte van de staat naar wantrouwen jegens andere burgers. Een controlestaat kan zich dus zomaar ontwikkelen, zonder al teveel protest en met alleen nog wat tegenstribbelende juristen.

De nieuwe architectuur van de netwerksamenleving biedt echter zicht

op een tweede, groter, maar gefragmenteerder scenario. Steeds grotere kringen van organisaties, instituties en groepen burgers voelen zich verantwoordelijk voor een veilige omgeving. Een actueel voorbeeld zijn de woningcorporaties die er steeds vaker toe overgaan complexbeheerders, huismeesters en maatschappelijk werkers aan te stellen om de veiligheid en de leefbaarheid te bevorderen. En er zijn talloze vergelijkbare voorbeelden te geven van scholen, welzijnswerk, bedrijfsleven en dergelijke. In samenhang daarmee gaan steeds meer private partijen over tot de vestiging van eigen veiligheidsprogramma's. Bij voetbalwedstrijden onderwerpt men zich vrijwillig aan een preventief veiligheidsregime. Men laat zich zonder problemen fouilleren op Schiphol, wordt gefilmd door camera's in het warenhuis en accepteert fraudebestendige maatregelen in het bancaire verkeer.

Veiligheid is big business geworden, en komt in toenemende mate in handen van beveiligingsorganisaties met private opdrachtgevers. Burgers neigen er bovendien steeds meer toe om hun veiligheid zelf te organiseren of de politie ter wille te zijn. Een voorbeeld daarvan is het hang- en sluitwerk van huizen. Een extreme variant vinden we in de *gated communities*, een voorziening die ook in Nederland in opkomst is. In dit gefragmenteerde scenario neemt veiligheid de grondtrekken aan van de netwerksamenleving. Rijke burgers kopen beveiliging in, grote publiekprivate ruimtes kennen hun eigen veiligheidsregimes, steden creëren virtuele slotgrachten met herkenningssystemen en daaraan gekoppelde bestanden, en burgers trekken zich terug in de eigen gemeenschappen.

EEN DERDE SCENARIO

Beide scenario's zijn weinig aantrekkelijk en roepen de behoefte op aan een derde scenario dat beide andere overbodig maakt. Een dergelijk scenario bestaat in feite echter uit niet veel meer dan de mentaliteit waarmee de voorgaande ontwikkeling wordt begeleid. Het is een scenario waarvan sociaal vertrouwen een vanzelfsprekend onderdeel is. Ik zou in dat verband willen spreken van een democratisch scenario, dat verwijst naar een evenwicht tussen controle en vertrouwen, tussen vrijheid en begrenzing, tussen het geloof in de zelforganiserende capaciteit van een netwerksamenleving en de noodzakelijke sturing en correctie daarvan. Dergelijke processen doen zich bijvoorbeeld voor in lokale veiligheidsnetwerken, die met vallen en opstaan worden ontwikkeld.

Dat veiligheid is weggezaakt in de belangstelling, mag ons de ogen niet doen sluiten voor de zeer sterke beweging die onder die noemer gaande is. Netwerken verscheuren oude verhoudingen, maar creëren ook nieuwe vormen van ordening. Indien we ons vooral laten leiden door het eerste, laten

we ons in feite vooral leiden door de angst. De neiging tot hypercontrole ligt dan voor de hand. Dit geldt zowel voor het scenario waarin de staat de controle aan zich trekt, als het meer voor de hand liggende tweede scenario van een gefragmenteerde ordening. Maar de netwerksamenleving en de behoeften die daaruit voortvloeien, wijzen ook nog op andere vormen van veiligheid, zoals geborgenheid en het gevoel erbij te horen. Deze zijn niet langs de lijnen van controle te realiseren.

Vanuit een democratisch perspectief dienen controle én vertrouwen de richtlijnen te zijn van het ordeningsproces dat zich voltrekt onder de noemer veiligheid. Vertrouwen vormt, meer dan privacy, het contragewicht voor het doorslaan in controle. Bij het nemen van concrete veiligheidsmaatregelen laat men zich veelal leiden door vier criteria: de kans op problemen en het effect daarvan (samen de formule voor risico) en de haalbaarheid en betaalbaarheid (samen de formule van de bureaucratie). Een dergelijke afweging leidt al gauw tot verdergaande controlemaatregelen, hooguit begrensd door praktische bezwaren. De behoefte aan veiligheid is immers onverzadigbaar. Maar er is een andere kant van veiligheid die verwijst naar vertrouwen, geborgenheid en het gevoel erbij te horen. Elke maatregel kent de kans op een averechts effect, dat dient mee te tellen als vijfde criterium van beleid. Het schoolklimaat is bijvoorbeeld weinig gebaat bij pasjes, beveiligspoortjes en bewakers.

Veiligheid is voor burgers zowel fundamenteel als praktisch. Om met het eerste beginnen: veiligheid betreft ook de vragen 'wie ben ik en mag ik er zijn'. Veiligheid komt dan te staan in het teken van de goede vrede bewaren en erbij mogen horen en worden gehoord, zelfs als je over de schreef bent gegaan. Vanwege de geschetste fragmenterende tendensen, acht ik deze existentiële veiligheid van groot belang. Het is een benadering die burgerschap mogelijk maakt en die past bij een democratische netwerksamenleving. Maar daarnaast zijn burgers heel praktisch: ze willen optreden van de overheid als ze zich materieel onveilig voelen. Ook criminaliteit kan immers vertrouwen ondermijnen.

In dit verband acht ik de Engelse benadering van *reassurance policing* (zie elders in dit nummer het artikel van Moor *red*) inspirerend. In nauwe samenspraak met bewoners worden de meest verontrustende situaties drastisch aangepakt. Op zogenoemde *signal crimes* wordt voortvarend met *signal controls* gereageerd. Niet altijd, alles overal tegelijk willen aanpakken, maar wel de evidente problemen in woonwijken waaraan burgers de voorrang geven (dus anders dan zero tolerance). Deze aanpak draagt in zeer grote mate bij aan het veiligheidsgevoel van burgers en geeft hun een gevoel van ondersteuning en controle. Het gaat hier om een gerichte vraag aan burgers, zonder hen het gevoel te geven dat ze het zelf maar moeten

doen. En zonder permanent als potentiële dader of als potentieel slachtoffer te worden aangesproken.

Juist in een tijd van consensus over de aanpak van veiligheidsproblematiek, dienen we ons te houden voor de keerzijde van een controlecultuur.

Veiligheidsbeleid dient bij voorkeur zo vorm te krijgen dat het de civiele samenleving versterkt en burgers activeert

Veiligheidsbeleid dient bij voorkeur een dusdanige vorm aan te nemen dat het de civiele samenleving versterkt en burgers activeert. Het moet ze het gevoel geven erbij te horen en ertoe te doen. Veiligheid is een publieke zaak, die iedereen ten goede dient te komen. Daarbij dienen we ons te realiseren dat de netwerksamenleving meer

structuur kent dan we geneigd zijn te denken. In plaats van te vrezen voor chaos, moeten we geloven in ordening, en daar dan maar het beste van zien te maken.

Dit artikel is een bewerking van de inaugurale rede die de auteur op 19 september 2007 uitsprak als bijzonder hoogleraar Veiligheid en burgerschap (ingesteld door de politie en de gemeente Amsterdam). Boutellier is algemeen directeur van het Verwey-Jonker Instituut en onder meer lid van het curatorium van de Wiardi Beckmanstichting.

Noten

- 1 Elffers H., & Jong, W. de. 'Nee, ik voel me nooit onveilig': Determinanten van sociale onveiligheidsgevoelens. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *Sociale veiligheid organiseren: Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte* (Advies 31, Bijlage 5). Den Haag: Sdu. 2005.
- 2 Boutellier, H. (2002), *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- 3 Castells, M., *The Information Age, Volume 1, The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell 2000 (herziene versie van 1996); Castells, M., *The Information Age, Volume III, End of Millennium*. Oxford: Blackwell 2000 (herziene versie van 1998); Castells, M., *The Information Age, Volume II, The Power of Identity*. Oxford: Blackwell 2004 (herziene versie van 1997).
- 4 Vedder, A., L. van der Wees e.a. *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21^{ste} eeuw*. Den Haag: Rathenau Instituut 2007.