

## Grijs gebied tussen publiek en privaat bedreigt veiligheid

*De overheid bepaalt niet meer exclusief welke onveiligheid wordt aangepakt. Deze beslissingen worden meer en meer genomen door multinationals, midden- en kleinbedrijf en vermogende particulieren. Dit proces heeft uit het oogpunt van effectiviteit voordelen, maar uit het oogpunt van transparantie en verantwoordelijkheid heeft het dilemma's en tegenstrijdigheden in zich. Daarvoor is veel te weinig aandacht. Het veiligheidsbeleid kan hier ernstig onder gaan lijden.*

.....  
 door *Bob Hoogenboom*  
 .....

Hoogleraar Forensic Business Studies aan de universiteit van Nyenrode.

*'Frankly, I'd like to see the government get out of war altogether and leave the whole feud to private industry'*

— Major Milo Minderbinder in *Catch-22*

### HUURLINGEN ZIJN ONBETROUWBAAR

Huurlingen zijn volgens Machiavelli in *De Vorst* in de regel gevaarlijk en van weinig nut. Die troepen zijn nooit eensgezind, munten uit door heerszucht en gebrek aan discipline, zijn spoedig ontrouw en gedragen zich laf tegenover de vijand. Dit krijgsvolk trekt slechts ten oorlog ter wille van een loon dat niet voldoende is om hen voor u te doen sterven. Zodra de krijg ontbrandt, maken zij zich uit de voeten. Gehuurd krijgsvolk deugt niet. Gehuurde troepen brengen slechts nadeel en schade. Vreemde hulptroupen zijn nog gevaarlijker dan huurtroepen. Dan kun je immers zeker zijn van je ondergang. Hulptroupen kunnen nuttig zijn voor hem die ze zendt, maar zij zijn bijna altijd funest voor de vorst naar wie ze worden gezonden. Overwinnen zij, dan is hij hun gevangene. Een kundige vorst zal daarom

altijd vermijden zich van dergelijke troepen te bedienen. Machiavelli komt tot de conclusie dat een staat die geen eigen troepen bezit, niet veilig is; hij hangt geheel af van de fortuin en mist de kracht om zich in tijden van tegenspoed te verdedigen. De vorst moet slechts bouwen op wat van hem en niet van anderen afhangt.

Zijn deze denkbepelden van Machiavelli toepasbaar op vandaag? Deze bijdrage gaat over de privatisering van veiligheid. Niet alleen in het Italië van *De Vorst*, maar ook in de westerse wereld en niet alleen in de misdaadbestrijding, zelfs in oorlogvoering. Mijn perspectief is ingegeven door de opmerkingen over huurlingen door Machiavelli. Ik gebruik het woord huurlingen niet om de gehele privatisering van veiligheid of de toenemende outsourcing in de veiligheidssector in een kwaad daglicht te stellen. We moeten ervoor waken om de veiligheidsmarkt over één kam te scheren. In mijn huurlingenperspectief benader ik echter enkele donkere zijden van dit proces. Op de dag dat ik de laatste hand leg aan dit artikel lees ik 's morgens in de krant dat de Britse minister van Binnenlandse Zaken in het nauw is gebracht, nadat is gebleken dat ze heeft verzwegen dat duizenden illegale immigranten banen in de beveiliging hebben gekregen<sup>1</sup>. Het ministerie geeft toe dat zeker 5000 illegale immigranten — andere bronnen spreken over 8000 — als beveiligers werken bij instanties met een verhoogd veiligheidsrisico, waaronder vliegvelden en havens. Eén van de sprekendste voorbeelden is een Algerijn die de auto van de premier moest controleren op explosieven. Ik wil me in het geheel niet mengen in het debat over illegale immigranten en inburgering, waarvan ik vind dat nogal eens sprake is van uitvergroting en zelfs xenofobie, maar gezien vanuit het gezichtspunt van Machiavelli is in hier in theorie sprake van een compromittering van veiligheid. Zo wens ik tegen dit probleem aan te kijken. Maar eerst iets over de context.

#### HUURLINGEN TE OVER

Er vindt wereldwijd een herschikking plaats in de verantwoordelijkheden voor veiligheid van de publieke naar de private sector. De publieke sector huurt op grote schaal private bedrijven in voor steeds meer taken. In Nederland staan in 1979 9000 geüniformeerde particuliere bewakers geregistreerd, in 2007 ruim 35.000. In 2002 schat het ministerie van Justitie dat in ons land tussen de 500 en 1000 particuliere recherchebureaus actief zijn. Internationaal groeit de veiligheidsmarkt tussen de 7 en 12 procent per jaar. Tijdens de Eerste Golfoorlog, in 1991, was de verhouding publiek en privaat 1:67, nu in Irak 1:10. Dit wil zeggen dat nu op iedere tien militairen een *private contractor* actief is. De rechtshandhaving (*private security*), de inlichtin-

genwereld (*business/corporate intelligence*) en zelfs de oorlogvoering (*private military companies*) worden geprivatiseerd. In Afghanistan en Irak zijn tientallen private militaire groepen actief (*contractors*) die voor miljarden aan contracten hebben afgesloten en een stempel drukken op de oorlogvoering. Zo groot dat nu stemmen opgaan of de afhankelijkheid van deze *contractors* niet te groot is en of zij wel leveren wat contractueel is bepaald.

Er zijn verschillende verklaringen voor de verschuivingen in verantwoordelijkheid voor veiligheid tussen de publieke en private sector.

1. De grootschalige privatisering van overheidstaken. De staat trekt zich terug op veel beleidsterreinen (energie, publiek transport, onderwijs, sociale zekerheid, gezondheidszorg en veiligheid).
2. Het vertrouwen van de burger in de overheid daalt. Burgers en bedrijven keren zich af van de overheid. Er is kritiek op de bureaucratie, op het tekort aan 'blauw op straat' en er heerst wantrouwen vanwege corruptie.<sup>2</sup>
3. De subjectieve onveiligheid neemt toe. De afgelopen decennia voelen burgers zich onveilig, hoewel de criminaliteitscijfers dalen. Overheden regeren echter deels op basis van angstbeelden (misdad, onveiligheid, terrorisme). Er is sprake van een politisering van de onveiligheid<sup>3</sup>: politici exploiteren onveiligheid voor politieke doeleinden. De media, met hun hang naar spanning en sensatie, benadrukken het negatieve nieuws en versterken de subjectieve onveiligheid. Ook beveiligingsbedrijven brengen overzichten uit die stevast wijzen op de toename van fraude, ICT-incidenten, enz. Dit wordt in de literatuur het-loon-van-de-angst-argument genoemd: angst is een politiek en een marktinstrument geworden.
4. Veranderingen in de economische structuur. Ons sociale leven speelt zich overwegend af in de semi-publieke en private domeinen af (recreatie-, woon-, winkel- en bedrijvencomplexen). Het publieke domein verschrompelt, maar de behoefte aan orde en rust op de nieuwe domeinen is even groot, dus hebben Disneyland en Efteling een eigen veiligheidsdienst.
5. Toenemende schade als gevolg van interne criminaliteit en fraude binnen ondernemingen en het internationaal handelsverkeer. De behoefte aan private beveiligers groeit daar.
6. De herdefiniëring van de rol en de functie van staande legers en inlichtingendiensten, die na de Koude Oorlog aan bezuinigingen onderhevig zijn en gelijktijdig ook meer bedrijven zijn gaan inhuren voor steeds meer militaire taken (van logistiek en fysieke beveiliging, naar persoonsbeveiliging, risicoanalyses, *intelligence* en operaties in vijandelijk gebied).

## FANTASIELOZE WETENSCHAP

Het politie- en criminologisch onderzoek in de Lage Landen, maar in vrijwel de gehele wereld, is – en blijft – gepreoccupeerd met de publieke sector en voornamelijk met onregelmatig gedrag dat bij het strafrecht aan de orde komt. De Adviescommissie Wetenschap en Technologie buigt zich in 2001 over de kennisinfrastructuur op het gebied van misdaad en straf en spreekt over ad-hoc-onderzoek, beleidsgericht en weinig fundamenteel.

*Er wordt veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar een veiligheidsopbouw die links en rechts wordt ingehaald*

Veel onderzoek over veiligheid, misdaad en straf voldoet aan al de kenmerken van *normal science*<sup>4</sup>: het is niet vernieuwend, draait om routine en is niet geïnteresseerd in veel wat buiten de gebaande paden gebeurt, waaronder huurlingen. Politie en Justitie zijn en blijven de

mentale gevangenis waarin onderzoekers blijven rondwentelen. Het feit dat huurlingen nu ook de politiefunctie uitoefenen, interesseert de wetenschappelijke elite niet. Zij blijven werken in hun gesloten en geblindeerd universum. De financieringsstructuur voor wetenschappelijk onderzoek naar veiligheid houdt dit ook in stand. Er wordt onderzoek gedaan naar een veiligheidsopbouw die links en rechts wordt ingehaald. Dit is vanuit een politiek, beleidsmatig, operationeel en wetenschappelijk standpunt uiterst onbevredigend. We weten te weinig van de onderstromen in de veiligheid en als er al aandacht aan wordt besteed, is deze onvoldoende kritisch.

## VOORBIJ HET OVERHEIDSMONOPOLIE

Ons denken over veiligheid vertoont grote hiaten. De politiefunctie is gefragmenteerd door de opkomst van particuliere surveillanten; de inlichtingenfunctie wordt mede uitgevoerd door particuliere bedrijven. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTB) koopt rapporten van Control Risk, een bedrijf dat wereldwijd dreiging- en risicoanalyses maakt over landen, markten en veiligheidsituaties. De laatste loot van het overheidsmonopolie – het leger – wordt, althans in de Verenigde Staten – in rap tempo overgedragen aan de markt. Huurlingen zijn niet meer weg te denken uit de nieuwe veiligheidsarchitectuur. Het gebeurt allemaal onder de vlag van veiligheid. De gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben een grote invloed gehad op de verdere toename van de rol van de veiligheidsindustrie. Hier is niets mis mee. In het licht van de geschetste maatschappelijke verschuivingen zal in toenemende mate sprake zijn van

hybride veiligheidsstructuren, waarin de traditionele overheidsdiensten op steeds meer niveaus private diensten zullen inhuren. We zien dat al in de bewaking van politie- en justitiegebouwen, delen van het arrestantenvervoer, de persoonsbeveiliging, het inhuren van gespecialiseerde private fraudebestrijders door (lokale) overheden en zelfs het inhuren van particuliere surveillanten door gemeenten. 's Nachts rijden meer particuliere surveillanceauto's door het publieke domein dan politieauto's. Particuliere beveiligingscentrales hebben meldkamers die geheel Nederland bestrijken met audio, video en GPS-systemen. Op al deze niveaus zal meer samenwerking plaatsvinden. Ik ben daar een groot voorstander van, mits de veiligheid niet wordt ondermijnd door malafide huurlingen. De belangrijkste politieke vraag voor de komende decennia is *governance of security*: op welke wijze kunnen we het complexe geheel van (semi)publieke en private organisaties sturen én controleren?

#### MONEY MAKES THE WORLD GO ROUND

Het bevoegd gezag bepaalt immers niet meer exclusief welke onveiligheid wordt aangepakt. Deze beslissingen worden meer en meer genomen door multinationals, midden- en kleinbedrijf en vermogende particulieren. De primaire doelstelling van *contractors* is winstmaximalisatie.<sup>5</sup> Huurlingen worden niet gedreven door ideologische, religieuze, politieke of door het wetboek van Strafrecht ingegeven motieven, maar door economische. Dit is volstrekt legitiem. *Policing for profit* is niet voor niets de titel die Nigel South geeft aan zijn beschouwingen over de privatisering van veiligheid. Het blad *Foreign Affairs* schat in 2002 dat alleen al de *private military companies* honderd miljard dollar per jaar omzetten. *The Atlantic Monthly* wijst op de variëteit aan dienstverlening van deze bedrijfstak: inzetten van troepen, bouwen en leiden van militaire bases, training van guerrillatroepen, surveillance and inlichtingenoperaties, plannen en uitvoeren van staatsgrepen en opbouw van landen. Muller en ik wijzen in *Voorbij de dogmatiek* op de vele dilemma's die de privatisering en de toenemende grensvervaging tussen publiek en privaat met zich meebrengen, maar desondanks is sprake van onvoldoende problematisering van de positie van de huurlingen.<sup>6</sup> Heel veel van wat *contractors* doen is nuttig, belangrijk en efficiënt, maar in een rechtsstaat die is gebouwd op een normatief bouwwerk van *checks and balances* en verantwoording en controle van machtsuitoefening in het klein en het groot, worden huurlingen overwegend genegeerd of op een versimpelde wijze weergegeven. In een rechtsstaat wordt het publieke veiligheidsstelsel gecontroleerd door democratische organen. Deze zijn niet feilloos, maar zoals Winston Churchill zei, 'dat mag dan zo zijn, maar een beter

systeem hebben we niet'. De private veiligheidsmarkt is veel minder gereguleerd, veel minder transparant en veel minder onderwerp van priemende ogen van politici, beleidsmakers, journalisten en wetenschappers.

In de marges van het internationaal wetenschappelijk politie- en criminologisch onderzoek wordt gewezen op het feit dat de publieke sector een normatief misdaadbegrip heeft en de private sector een pragmatisch misdaadbegrip: misdaad is pas een misdaad als het leidt tot verliezen. Dus de optiehandelaar die aan het einde van de handelsdag zijn dagomzet viert met twee flessen champagne, groet de bedrijfsbeveiligingsbeambte vanuit zijn auto als hij wegrijdt. De beveiligingsbeambte werkt niet vanuit het normatieve of strafrechtelijke kader van de publieke sector. Zijn referentiekader is het bedrijf. Deze verschillen worden nogal eens miskend, of onder het tapijt geschoven.

#### WINSTMOTIEF EN NETELIGE VRAGEN

Het winstmotief leidt ertoe dat de particuliere veiligheidsmarkt met gespleten tong praat. Enerzijds wordt de publieke taal gesproken (bijvoorbeeld *war on crime*, *war on terror*, (on)veiligheid), maar anderzijds is sprake van strategische ontwijking: de aangiftebereidheid is laag en daalt, veel conflicten worden binnenskamer geregeld (*private justice*). De werkelijkheid van de frontoffice verschilt met die van de backoffice. Bovendien

*Tussen publiek en privaat  
ontstaan grijze gebieden,  
waarin strafvordering soms  
wat creatief wordt toegepast  
en niet meer duidelijk is wie  
wat doet voor wie*

worden in voorkomende gevallen criminele handelingen verricht vanwege het winstmotief. Expertisebureaus kopen gestolen goederen terug uit het criminele milieu en maken zich schuldig aan heling; handelsinformatiekantoren vergaren persoonsgegevens uit afgeschermdedatabanken en verkopen die aan banken, verzekeraars en advocatenkantoren; recherchebu-

reaus gebruiken methoden die voor de politie verboden zijn.<sup>7</sup> Tussen publiek en privaat ontstaan grijze gebieden waarin strafvordering soms wat creatief wordt toegepast en niet altijd meer duidelijk is wie wat doet voor wie, en wie aan het einde van de dag ergens kan binnenstappen — in de woorden van Arthur Docters van Leeuwen — om te vragen wat er gebeurt en wie daarop kan worden aangesproken. Mits niet geregeld, zal de publieke veiligheid dan worden ondermijnd.

## GREEN ZONE

Van deze min of meer ‘onschuldige’ vormen van georganiseerde misdaad is het een grote stap naar de *Green Zone* in Bagdad. Maar dit is niet onbelangrijk om mijn betoog te verduidelijken, en nuttig als een doorkijkje naar wat ons in de toekomst mogelijk staat te wachten. Op internet zijn filmpjes te zien van *contractors* die in de straten van Bagdad voor de grap of uit verveling schieten op burgers en auto’s. In de Canadese documentaire *Shadow Company*<sup>8</sup> legt een *contractor* de procedure uit om een auto tot stilstand te brengen: eerst gebaar ik, als er niet wordt geluisterd, schiet ik voor de auto. Als er niet wordt gereageerd, schiet ik op de motorkap en als het dan nog niet doordringt, schiet ik op de chauffeur. Brigadegeneraal Janis Karpinski, verantwoordelijk voor de gevangenis Abu Ghraib – later gedegradeerd tot kolonel – verklaart voor het Congres dat zij rondliep in de gevangenis en militairen zonder insignes en burgers zag, van wie zij niet wist of het militairen of *contractors* waren. Wie is wie, en wie is waarvoor aanspreekbaar?

Dit wordt ook gesignaleerd in een recent verschenen, uiterst kritische geschiedschrijving over de CIA, *Legacy of Ashes*. De auteur, Tim Weiner, wijst op de grootschalige uitbesteding van duizenden functies na het einde van de Koude Oorlog.<sup>9</sup> Ervaren krachten stappen over naar veiligheidsbedrijven en worden vervolgens voor veel geld ingehuurd voor hetzelfde werk. De documentaire *The Corporation*<sup>10</sup> laat een *private business intelligence consultant* aan het woord die het vliegerprincipe uitlegt: ‘Ik werk voor publieke en private opdrachtgevers die mij als een vlieger op het strand met een touw sturen in de richting die zij willen (veelal om informatie te verkrijgen). Als er problemen zijn (politieke vragen, publiciteit, gerechtelijke procedures) laten de opdrachtgevers het touw los en kan geen enkel verband worden gelegd met wat ik doe’.

Als de geschiedenis wordt geschreven van het begin van de 21ste eeuw zal het fiasco van de oorlog in Irak een prominente plaats innemen, aldus Jonathan Adler in zijn voorwoord bij *Betraying our troops. The Destructive results of Privatizing War*<sup>11</sup>. De sleutel tot het begrijpen van ‘*the staggering level of incompetence is the privatizing of the Iraq War*’, aldus Adler. Het bedrijf Kellogg Brown & Root (KBR) brengt 84 uur per werknemer per week in rekening, waarvan daadwerkelijk maar een fractie echt wordt gewerkt. De rest van de tijd zitten zij aan het zwembad. Het *Government Accountability Office* (GAO) toont een verschil aan van 1,2 miljard dollar tussen in rekening gebrachte diensten en materiaal en wat het bewuste bedrijf heeft geleverd. De logistieke diensten van *Private Military Companies* (PMC’s) werken onvoldoende of worden opgeschort als er te groot gevaar bestaat in

de gebieden. Hierdoor zijn de Amerikaanse troepen verstoken van voedsel, materiaal en munitie op tijden dat zij zelf onder druk staan. Nimmer in de Amerikaanse geschiedenis zijn zoveel *contractors* gebruikt in een militair conflict, maar militaire commandanten kunnen niet vertrouwen op *contractors* als het er op aankomt. Hun bereidwilligheid is afhankelijk van de veiligheidsrisico's die zij lopen. Commerciële belangen zetten de veiligheid op het spel.

#### WIE IS AANSPRAKELIJK?

*The Green Zone* is, zoals gezegd, een extreem voorbeeld en speelt zich af in een context die volstrekt anders is dan de veiligheidsdiscussie in de Lage Landen. Dus is nuancering op zijn plaats. Toch zijn er parallellen voorstelbaar tussen de *Green Zone* en Den Haag. De auteur Peter Warren Singer stelt dat de *private military companies* een grote onbekendheid vormen, omdat er te weinig systematische kennis over hen is vergaard.<sup>12</sup> Hetzelfde geldt voor de veiligheidsindustrie in Nederland. Omdat er geen systematische aandacht voor wordt gevraagd, omdat geen wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt op een aantal uitzonderingen en omdat veel van het denken over veiligheid zich nog afspeelt in denkkaders die vanuit een 'overheidsmonopolie' vertrekken. De *Green Zone* is onvergelijkbaar met het Haagse Binnenhof, maar dezelfde vragen dringen zich hier op. In een rechtsstaat is het onverantwoordelijk om deze vragen niet te stellen en discussies over veiligheid te laten domineren door politici, beleidsmakers en wetenschappers die een verouderd beeld hebben van de werkelijkheid.

#### Noten

- 1 de Volkskrant, 14 november 2007
- 2 Bayley, D. and Shearing, C. *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*, 2001
- 3 Garland, D. *The Culture of Control*, 2002
- 4 Kuhn, Th. *The Structure of Scientific Revolutions*, 1962
- 5 Shearing, C. and P. Stenning, *Private Security*, 1987.
- 6 Hoogenboom, A.B. en E.R. Muller, *Voorbij de dogmatiek*, 2002
- 7 Hoogenboom, B. *Particuliere recherche 1987, Het politiecomplex 1994, De privatisering van toezicht en handhaving 2001,*

*Voorbij de dogmatiek 2002, Grey intelligence in Crime, Law and Social Change 2007.*

- 8 [www.shadowcompany.org](http://www.shadowcompany.org)
- 9 Tim Weiner. *Een spoor van vernieling*, 2007.
- 10 [www.thecorporation.com](http://www.thecorporation.com)
- 11 Jonathan Adler, *Betraying our troops. The Destructive results of Privatizing War*, 2007. Zie ook: J. Scabill, *Blackwater. The Rise of the World's most Powerful Mercenary Army*, 2007; R.Y. Pelton, *Licensed to kill. Hired Guns in the War on Terror*, 2006.
- 12 Peter Warren Singer. *Corporate Warriors. The Rise of Privatized Military Industry*, 2002.