

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/316830266>

# Consumptie van veiligheid. Van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat

Article · May 1995

CITATIONS

6

READS

7

2 authors, including:



[Hans Boutellier](#)

Vrije Universiteit Amsterdam

209 PUBLICATIONS 431 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Policing and security networks [View project](#)



Positive security [View project](#)

## Consumptie van veiligheid

Van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat

dr. J.C.J. Boutellier en dr. B.A.M. van Stokkom\*

Tal van factoren maken dat het vraagstuk van onveiligheid in onze samenleving in het centrum van de politieke aandacht is komen te staan. Daartoe behoren een vrijer en intensiever internationaal personen- en handelsverkeer, de aanhoudende migratiestromen, en het gegeven dat angstgevoelens worden vergroot door het anonieme publieke domein in de grote steden. De samenleving is kwetsbaarder geworden en de pressie op de overheid om orde en veiligheid te verzekeren wordt – ondanks de aanhoudende roep om een terugtrekkende overheid – almaar groter (Raes, 1993).

Nog tot in de jaren tachtig werd het begrip veiligheid vooral in verband gebracht met nationale vraagstukken van oorlog en vrede. Sindsdien heeft het een veel bredere strekking gekregen. Zo is in de internationale betrekkingen het concept van 'nationale veiligheid' uit de periode van de Koude Oorlog afgelost door het begrip *global security*, een begrip met een veel bredere betekenis.<sup>1</sup> De veiligheid van burgers wordt niet alleen bedreigd door militaire conflicten maar ook door het voortbestaan van wereldwijde armoede, werkloosheid, de aids-epidemie en aantasting van het milieu. Dat zou een veelomvattende en ambitieuze veiligheidszorg vereisen.

Ook op nationaal niveau voltrekt zich een dergelijke verbreding van het veiligheidsbegrip. In het huidige politieke debat vormt 'veiligheid' een nagenoeg onbecommentarieerde notie. In het criminaliteitsbeleid is deze ontwikkeling wellicht het duidelijkst waarneembaar. Dat beleid ligt vervat in een ambitieus programma van veiligheidszorg waarin 'veiligheid' een zogenoemde integrale betekenis heeft verkregen. Veiligheid is niet meer alleen een zaak van justitie en politie en ook andere bedreigingen vallen

\* De auteurs zijn respectievelijk hoofd van de hoofdafdeling Documentatie en Informatie van het WODC en eindredacteur van *Justitiële verkenningen*.

onder deze noemer. Het criminaliteitsvraagstuk heeft hierdoor een geheel andere inbedding gekregen.

In dit artikel proberen we aan te tonen dat deze ontwikkeling een kwalitatieve omslag betekent ten opzichte van het welzijnsdenken van de verzorgingsstaat en de overgang naar een andere maatschappelijke ordening markeert. We maken daarbij gebruik van de inzichten van de Franse politieke filosoof Alain-Gérard Slama. Volgens Slama is de samenleving gedurende de laatste vijftien jaar meer veranderd dan in de 'dertig glorieuze jaren' na de Tweede Wereldoorlog toen de verzorgingsstaat werd opgebouwd. Preventie is het sleutelwoord van de moderne cultuur geworden, die daarbij totalitaire trekken zou gaan vertonen.

In het eerste deel van het artikel geven we een schets van de ontwikkeling van het Nederlandse criminaliteitspreventiebeleid en een introductie op het werk van Slama. In het tweede deel zullen we zijn cultuurkritische analyses nader tegen het licht houden. We concluderen dat de verzorgingsstaat zich geleidelijk aan het omvormen is tot een veiligheidsstaat. Kenmerkend voor die staat is de grote nadruk op consensus en de neiging de grenzen van het 'kwaad' op te rekken. Daarom behoeft het veiligheidsbeleid ons inziens een zekere begrenzing om de vrijheid en de veerkracht van de burgers niet teveel te beknotten.

### Integrale veiligheid

De commissie Roethof introduceerde in 1984 de gedachtengang dat de veiligheidsbeleving kon worden bevorderd door het voorkomen van crimineel gedrag. De overname van de preventieve aanbevelingen van de commissie Roethof in het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* (1985) betekende een van de belangrijkste innovaties in het justitiële denken van de jaren tachtig. Weliswaar heeft het strafrecht altijd al een preventieve pretentie gehad in de veronderstelling dat van de straf een specifiek en een algemeen afschrikkend effect zou uitgaan. De commissie Roethof wees er echter op dat louter een beroep op de strafrechtelijke

1 Dit begrip kreeg een officiële status tijdens de Earth Summit, de wereldmilieuconferentie in Rio de Janeiro van 1992. In het UNDP-ontwikkelingsrapport van 1993 lezen we: 'De werkelijke dreiging van de komende decennia is dat de mondiale armoede in vele onplezierige verschijningsvormen de wereld rond zal gaan: drugs, ziekten, terrorisme en migratie. Armoede waar die zich ook voordoet, is een bedreiging van de welvaart overal in de wereld (geciteerd in Van den Berg 1994).'

instituten, politie en justitie, uiteindelijk tekort schoot in de beheersing van het criminaliteitsvraagstuk. Criminaliteitsbeheersing anno jaren tachtig veronderstelde een bredere maatschappelijke inbedding, aldus de commissie.

Nu gaf de omvang van het criminaliteitsprobleem alle aanleiding tot innovatieve impulsen aan het justitiële beleid. In de bevolkingsenquête van 1984 werd een slachtofferpercentage van 36,2 gemeten (een percentage dat sindsdien niet meer werd gegeven). Het strafrechtelijk apparaat dreigde overbelast te raken, terwijl de effectiviteit ervan afnam (de ophelderingspercentages van de geregistreerde criminaliteit daalden van 51% in 1965 tot 19% in 1993). De commissie Roethof plaatste het criminaliteitsprobleem expliciet op de politieke agenda, met de constatering dat een maatschappelijke c.q. bestuurlijke aanpak geïndiceerd was. Het strafrecht bleek in haar onmacht om de criminaliteitsontwikkeling te keren daadwerkelijk *ultimum remedium* te zijn geworden: wellicht meer uit noodzaak dan uit overtuiging.

In de diagnose van de commissie Roethof werden het wegvalLEN van de sociale controle en de toename van de gelegenheid als belangrijkste oorzaken van de criminaliteitsontwikkeling aangewezen. De reparatie van de balans tussen controle, gelegenheid en wetsovertredingen werd gezocht in aanpassingen in de bebouwde omgeving, maatschappelijke integratie van jongeren en de versterking van het functioneel toezicht. Vooral deze laatste doelstelling is effectief gebleken (Polder, Van Vlaardingen, 1992). De tot kabinetsbeleid gemaakte aanbevelingen beoogden met andere woorden een correctie te zijn op het verlies van maatschappelijke samenhang.

In latere beleidsnota's, met name *Recht in beweging*, werd deze morele pretentie, in termen van normvervaging, nog nadrukkelijker gelegd. Het belang van normatieve preventie van criminaliteit werd als het ware 'ontdekt' op het moment dat de vanzelfsprekende disciplinerende van de verzuilde maatschappij was weggefallen. Criminaliteit werd in toenemende mate in verband gebracht met het ontbreken van 'een bezielend verband' in de maatschappij van de jaren negentig. Vooral tijdens de vorige kabinetsperiode werd de 'onttoverde' samenleving tot de orde geroepen; het criminaliteitsvraagstuk vormde de *trigger* voor een brede reflectie op de normatieve vooronderstellingen van de verzorgingsstaat in zijn nadagen.

Met de term *integraal veiligheidsbeleid* wordt een nieuw hoofdstuk aan de vermaatschappelijking van het criminaliteitsvraagstuk toegevoegd. De commune, veelvoorkomende criminaliteit wordt in het kader van het integrale veiligheidsbeleid in termen van veiligheidsbeleving en geïntegreerd bestuurlijk optreden geduid. De bestrijding c.q. preventie van criminaliteit wordt op een lokaal bestuurlijk niveau gesitueerd, waarbij criminaliteit op een zelfde niveau wordt geplaatst als andere veiligheidsbedreigende problemen. De preventie-filosofie wordt als het ware geradicaliseerd door haar uit het justitiële kader te lichten en te verplaatsen naar een bestuurlijk kader.

Opmerkelijk is dat in de veiligheidsrapportages een grote betekenis wordt toegekend aan de beleving van onveiligheid. Niet de oorzaken maar de beleving van de burger vormt uitgangspunt voor beleid. De gepercipieerde kans op slachtofferschap – zoals onder andere gemeten in de politiemonitor – vormt een belangrijke indicatie voor politie-optreden. Zoals de feitelijke omstandigheden die daderschap veroorzaken op de achtergrond zijn geraakt, zo lijken ook de reële kansen op slachtofferschap van ondergeschikt belang te zijn geworden. Bij de meting van de effectiviteit van politie-optreden vormt de vermindering van de onveiligheidsgevoelens een belangrijke maatstaf. Subjectieve pakkans en subjectieve onveiligheid vormen de virtuele indices van de veiligheidszorg.

De ontwikkeling naar integrale veiligheid wordt door veel beleidmakers primair als departementale ontwikkeling geduid. Het criminaliteitsbeleid komt op deze wijze meer dan ooit onder regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken te staan. Toch is het de vraag of deze ontwikkeling volledig valt te verklaren met (bureau)politieke overwegingen. Het lijkt er veeleer op dat de verschuiving van criminaliteitsbeleid naar integraal veiligheidsbeleid de uitdrukking vormt van een politiek-culturele ontwikkeling die zich momenteel in een groot deel van de westerse wereld voltrekt.

### **Een nieuwe morele orde**

In *L'angélisme exterminateur. Essai sur l'ordre moral contemporain* (1993) beschrijft Slama het ontstaan van een nieuwe morele orde die is gebaseerd op het verlangen naar veiligheid en risicoreductie. Deze nieuwe orde is – ondanks de apolitieke verschij-



ningsvorm – te duiden als een orde waarin politiek en moraal samenvallen: de massaal ondersteunde preventie-ideologie vangt het 'verlichte geweten' van individuele burgers. Deze ideologische consensus wordt volgens Slama vormgegeven door een aan de staat gelieerd netwerk van raden en commissies, waarmee de uitvoerende macht zichzelf onzichtbaar heeft gemaakt en democratische controle wordt bemoeilijkt. De titel van het boek, 'het vernietigende engelendom', verwijst naar dit conglomeraat van experts, adviesorganen en evaluatiecommissies dat een eindeloze stroom nieuwe morele regels en codes ontwerpt.

Het streven van de experts is niet kwaadwillend. Integendeel, de motieven van waaruit zij opereren geven zonder uitzondering blijk van oprechte zorg voor het welzijn van burgers: verbeteren van volksgezondheid en sociale veiligheid. Maar zonder het zelf te weten, vervolgt Slama, wordt de deskundige een kwaadaardige figuur: een verderfengel. Om het sociale verkeer soepeler te laten verlopen ontnemt hij burgers hun verantwoordelijkheid en onder het mom van menslievendheid reduceert hij de mens tot kostenpost.

De expert, de *reducteur d'incertitudes*, – de medicus, de technoloog en de sociale wetenschapper – toont volgens Slama een zendingsdrang die zich kenmerkt door burgers *het beste* voor te houden (gezond leven, milieubewust handelen, veilig rijden, enzovoort). Experts stellen nieuwe regels op voor hygiëne en sociale preventie – denk aan de proliferatie van voedingsnormen, aan de stortvloed van medische metaforen en het obsederende thema van besmetting – en drijven maatschappelijke risico's op de spits (vergelijk roken en maximum snelheid). Door hoge veiligheidsmaatstaven tot uitgangspunt te nemen van beleid (bij voorbeeld het recente voorstel om twee promille alcohol reeds strafbaar te stellen) grijpen allerlei regels en voorschriften in het leven van burgers in voordat zij ook maar fouten of overtredingen hebben kunnen begaan.

Een dergelijke preventieve politiek heeft grote consequenties voor de normatieve positie van de burger. 'Heel de bevolking wordt *a priori* als onverantwoordelijk beschouwd' (Slama, 1993, p. 256). Iedere burger is verdacht, een potentiële delinquent die zich bij voorbaat dient te verontschuldigen. Aldus schept *l'état préventif* een 'zacht of goedaardig totalitarisme' dat veiligheid, hygiëne, gezondheid en duurzaamheid tot ultieme principes heeft verheven. Indien men zich wenst te onttrekken aan het pre-

ventieve regime, laadt men al gauw de verdenking op zich een onverantwoorde levenshouding aan te nemen.

Volgens Slama is er dan ook in het geheel geen crisis van waarden en normen zoals dikwijls wordt verondersteld. Hij spreekt daarentegen juist van een tirannie van waarden, uitgedragen door 'deugd-instructeurs'. Deze morele instructeurs houden de burgers – bij voorbeeld via de media – voor dat ze zich schuldig moeten voelen als ze zich niet aan de nieuwe morele codes houden. De mate waarin momenteel bij voorbeeld corrupte ambtenaren en politici worden ontdekt, is volgens Slama typerend voor de nieuwe orde. Corruptie en misbruik zijn in zijn ogen even oud als de democratie, maar worden in de preventieve moraal transparant gemaakt. Slama ziet deze openbaarmaking van codes overigens als tevergeefs: hoe meer preventieve regels ingang vinden, hoe sterker de fraude bloeit.

Het resultaat van de preventie-ideologie is een vloed van regelgeving, procedures, geschillen en controle. Juist door de groei van de regulering wordt het respect voor regels echter bemoeilijkt. Onmatig gebruik van preventieve regulering draagt aldoende bij aan de devaluatie van het recht (Slama, 1993, p. 125). Het resultaat is een veralgemenisering van verdenkingen. In de preventiestaat, vervolgt Slama, heeft het wantrouwen dan ook gezegevierd. Hoop en vooruitgang hebben weinig meer te betekenen. Mensen stellen zich tevreden met wat ze hebben en ontwikkelen een defensieve mentaliteit.

In een dergelijke morele orde gedijt de angst; men wordt vaak verlamd door angst zonder precies te weten wat daarvan de oorzaken zijn. Angst in tijden zonder hoop, vervolgt Slama, heeft geleid tot een omarming van het streven naar veiligheid. De organisatie van deze veiligheid staat in dienst van de enige onvervreemdbare waarde die ons nog rest, het leven zelf: *la Vie*. We zijn te sceptisch en te weinig naïef om nog serieus te geloven in het koningskoppel dat het tijdperk van politieke emancipatie en de opbouw van de verzorgingsstaat vergezelde: het Ware en het Goede. Maar Veiligheid en Leven geven dit duo een nieuwe gedaante.<sup>2</sup>

Omdat in deze nieuwe morele orde preventie en voorspelbaarheid van gedrag de boventoon voeren, krijgt het systeem totali-

2 Volgens Berki zijn de begrippen veiligheid en leven nauw aan elkaar gelieerd. Leven betekent garantie van leven, het voortduren van leven (Berki, 1986, p. 20).

taire trekken.<sup>3</sup> Voor zover Slama oplossingen ziet om aan dit nieuwe regime te ontkomen, verwijst hij naar een opwaardering van de eigen verantwoordelijkheid. Hij is er voorstander van dat mensen individueel aansprakelijk zijn en zelf voorzorgen treffen. Hij verwacht in dat verband ook veel van een eerherstel voor de sanctie (zoals de hoge boete) omdat mensen daardoor op hun eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken. Van het morele verwijt en de schuldtoewijzing zou volgens hem een leer-effect uitgaan zodat het verantwoordelijkheidsbesef bij burgers wordt versterkt, een effect dat bij restitutieve regelingen (herstel van schade) te vrijblijvend blijft.

### Van welzijn naar veiligheid

Alhoewel de retorische toon dikwijls stoort, stemt Slama's analyse tot nadenken. Hij wijst op een aantal nadelige ontwikkelingen binnen – wat wij zullen noemen – de veiligheidsstaat: de macht van experts, het paternalisme, de onbegrensde risico-reductie en de gedetailleerde regulering van de samenleving waardoor burgers worden verleid een calculerende houding aan te nemen. In veel opzichten doet zijn analyse denken aan die van Foucault. Beiden vestigen de aandacht op de toegenomen sociale beheersing en stellen dat er geen eindpunt is aan het professionele streven naar (wettelijke) ordening. Er zijn maar weinig gebieden die zich niet lenen voor organisatie van deskundigheid. Dit verlangen naar beheersing leidt niet alleen tot een groei van politie en andere controle-agentschappen maar ook tot het systematisch voorspellen van gedrag en het classificeren van mensen overeenkomstig het risico dat zij weerspiegelen (zie Huls, 1992).

Maar in deze uitwerking van Foucaults disciplineringsstese schuilt naar onze mening niet het belang van Slama's boek. Sterker nog, zijn polemische betoog ontnemt het zicht op de reële achtergronden van de door hem geschetste ontwikkeling en

3 Oe redenering van Slama lijkt op de klachten van negentiende eeuwse liberalen: de introductie van collectieve verzekeringen die burgers beschermen tegen tegenslagen zou er op duiden dat de samenleving vrijheid heeft opgeofferd voor een collectivistische ordening. De omgekeerde redenering ligt echter meer voor de hand: collectieve verzekeringen en garanties hebben de vrijheid van burgers vergroot. Individueel gedragen verliezen, pech of ongevallen worden niet meer geaccepteerd. Verzekeringen stellen het individu schadeloos en hij is niet langer 'slaaf van het noodlot' (zie Huls, 1992; Schwitters, 1991; Ewald, 1991).



maakt een constructieve bijdrage aan het politieke debat nage-noeg onmogelijk. Belangrijk is naar onze mening wel dat Slama aannemelijk maakt dat een fundamenteel andere maatschappelijke organisatie zijn intrede doet. Angst voor onveiligheid en risicoreductie door preventie en verzekering vormen de organiserende principes van de huidige samenleving. In dit verband lijkt de volgende stelling gerechtvaardigd: de verzorgingsstaat maakt geleidelijk plaats voor de 'veiligheidsstaat'.<sup>4</sup>

De hoop en verwachtingen die de verzorgingsstaat bood – het streven naar vergroting van welvaart en welzijn – zijn in de jaren tachtig teloorgegaan. Verschafte het oriëntatiesysteem van de verzorgingsstaat innerlijke zekerheid en vertrouwen, in de veiligheidsstaat lijken die kwaliteiten te ontbreken. Het streven welzijn te vergroten (bieden van voorwaarden voor zelfontplooiing) is afgelost door het streven gevaren en risico's te reduceren. Had de opbouw van de verzorgingsstaat een positieve inzet (ontplooiing, welvaart en consumptie), de ontwikkeling van de veiligheidsstaat heeft een negatieve inzet: beheersing van risico's en onzekerheden, het voorkomen van bedreigingen (migratie, drugs, aids, milieuvervuiling). Kortom, angst en ongenoegen hebben de plaats ingenomen van zelfontplooiing en emancipatie.<sup>5</sup>

Overigens is er ook sprake van continuïteit tussen de verzorgingsstaat en de veiligheidsstaat. Zo blijft het liberale discours van keuzevrijheid een dominante rol spelen en wordt aan de beoogde behoeftenbevrediging de noodzaak van staatszorg gekoppeld. En ook in de verzorgingsstaat was reeds een vooraanstaande rol weggelegd voor goedwillende experts en rekenmeesters. Nieuw is echter wel de overweldigende consensus die de preventiestaat weet te genereren. Arm en rijk, allochtoon en autochtoon, werklozen en werkenden, aan allen wordt hetzelfde belang toegedicht: een veilig en verzekerd bestaan. Deze consensus wijkt sterk af van de strijd tussen arbeid en kapitaal die de politieke ondergrond vormde waarop de verzorgingsstaat werd gebouwd. Veiligheid verschijnt met andere woorden

4 Overigens beperken we ons in het kader van dit themanummer tot de preventieve kant van de veiligheidsstaat en laten de repressieve kant buiten beschouwing.

5 Hier past de kanttekening dat veiligheid een integraal deel uitmaakt van welzijn. Veiligheid heeft betrekking op de externe omstandigheden van mensen, die kunnen bijdragen aan de realisering van innerlijke subjectieve waarden. Zie daarvoor: Berki, 1986, p. 25.

als het nieuwe algemene belang dat het optreden van de staat legitimeert. De welzijnsarrangementen van de verzorgingsstaat worden afgestemd op de preventieve veiligheidszorg.

### Onveiligheidsbeleving

Vanuit een cultuurkritisch perspectief is de verleiding groot om, in navolging van Slama, de nieuwe maatschappelijke ordening rond het veiligheidsstreven af te wijzen. Om op zijn minst twee redenen is een dergelijke rigoureuze afwijzing echter problematisch, namelijk de reële aanwezigheid van maatschappelijke risico's en de klaarblijkelijk toegenomen behoefte aan veiligheid. Met betrekking tot de eerste reden spreekt bijvoorbeeld de Duitse socioloog Ulrich Beck van de 'risicomaatschappij'. Beck (1986) wijst met name op de atomaire, chemische, ecologische en genetologische gevaren die, in tegenstelling tot vroegere risico's, niet aan plaats of tijd of aan sociale klassen gebonden zijn, en steeds moeilijker zijn toe te rekenen aan regels van causaliteit, schuld en verantwoordelijkheid.

Aan het veiligheidsstreven van de moderne staat ligt een realiteit ten grondslag die niet zonder meer genegeerd kan worden: technoiogische bedreigingen, open grenzen, anonimiteit en toegenomen criminaliteit. In samenhang hiermee kan de legitimiteit van onveiligheidsgevoelens bij burgers moeilijk worden miskend. De behoefte aan veiligheid is onder burgers reëel aanwezig en wordt hen niet aangepraat zoals Slama ons wil laten geloven.

De vraag is echter of onveiligheidsgevoelens zonder meer richtsnoer kunnen zijn voor het beleid. In dit verband wordt door velen gewezen op de volgende paradox: nog nooit was de zekerheid zo groot, terwijl de beleving van onveiligheid blijft toeneemen.<sup>6</sup> Deze toenemende gevoeligheid kan op verschillende manieren worden verklaard. In de eerste plaats zou zij te maken kunnen hebben met het hoge welvaartsniveau van een groot deel van de bevolking. Welgestelden zullen onveiligheid sneller als ergerlijk ervaren, niet zozeer omdat ze meer te verliezen hebben, maar eerder omdat de eigen onmacht als hinderlijk wordt ervaren. Veiligheid vormt het sluitstuk van een ontwikkeling waarin

6 Beck (1986) wijst op een andere paradox: nog nooit was zekerheid zo groot terwijl de potentiële bedreigingen juist het grootst zijn.

de 'tweederde samenleving' maximale bestaansvoorwaarden heeft afgedwongen.

De Duitse socioloog Strasser geeft een enigszins aanvullende verklaring voor de mateloze zekerheidsbehoefte van postmoderne mensen. Hij wijst vooral op het wegvallen van de bescherming die sociale verbanden boden: vaste en voorspelbare levenswijzen, politieke ideologieën en dogma's, zelfs de onderstelling aan superieuren (Strasser, 1986; zie ook Evers en Nowotny, 1987). Door deze erosie van sociale geborgenheid ontstaat een haast pathologische angst voor alles wat niet direct onder controle gebracht kan worden.<sup>7</sup>

De op deze wijze gegenereerde angst kan overigens een zichzelf versterkend effect krijgen. Zoals Luhmann stelt is angst 'authentieke communicatie'; het volstaat te verklaren dat men angst heeft. We leven, volgens zijn mening, in een tijdperk van *unverdeckte Angst*, men hoeft zich er niet meer voor te schamen. Om anderen te overtuigen is het uitspreken van angstgevoelens dikwijls al voldoende. Wie zich uitspreekt over zijn angst, heeft het morele gelijk aan zijn zijde. En van de overheid wordt verwacht dat ze het gat in de markt van angst en ongenoegen opvult.

Hoe dat ook zij, de gevoeligheid voor onveiligheid is groot, wellicht groter dan ooit, niet, of niet alleen, omdat experts burgers preventieve maatregelen opdringen, zoals Slama zegt, maar omdat onveiligheidsbeleving centraal staat in de psychische constitutie van de postmoderne mens en de ontwikkeling van diens sociale omstandigheden. Het wegvallen van oude zekerheden, het opkomen van nieuwe reële bedreigingen en de drang tot behoud van de eigen welvaart creëren een optimale voedingsbodem voor de ontwikkeling van een staat die aan de belofte van veiligheid zijn legitimiteit ontleent.

7 Strasser beklemtoont dat onzekerheid noodzakelijk en onveranderlijk tot de *condition humaine* behoort. De Amerikaanse socioloog Wildavsky wijst in dit verband op een toegenomen *fear of regret*, angst voor spijt die kenmerkend zou zijn voor de moderne mens. Men gaat alleen nog maar tot handelen over als veiligheid *a priori* gegarandeerd kan worden. Maar, vervolgt hij, zowat elke menselijke handeling bevat spijt-kansen, van partnerkeuze tot beroepskeuze; een obsessieve angst voor spijt kan berusting of passiviteit genereren (Wildavsky, 1988, p. 225).

### Inflatie van angsten en ongenoegens

De behoefte aan veiligheid en risicoreductie vormt een reëel uitgangspunt voor staatsoptreden. Een door de overheid geregiseerde beteugeling van de angst heeft echter een onmiskenbare schaduwzijde. De veiligheidsstaat kan een levenshouding stimuleren waarin individuele verantwoordelijkheid wordt ontlopen en conflicten worden ontweken. De geringste chaos of het kleinste conflict wordt dan gezien als een onacceptabele toestand met onvoorzienbare gevolgen. Dit geldt ook voor het privé-domein. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een te nadrukkelijk preventiebeleid rond ongewenste intimiteiten waarbij een conflictloos bestaan tot ideaal wordt verheven (zie Slama, 1993, p. 78).

Het attenderen van anderen op hinderlijk gedrag zoals geluids-overlast of roken in openbare ruimtes levert dikwijls conflictueuze situaties op. Dergelijke conflictueuze situaties werden vroeger geregeld in termen van burgerlijke beleefdheid. Maar de angst voor het conflict is zo buitensporig groot geworden dat men alle heil van wetten en regels verwacht. Het opstellen van regels en voorschriften voor het alledaagse kwaad (pesten op school, zinspelen op gedwongen seksueel contact) draagt het gevaar in zich van een geleidelijke ondermijning van de alledaagse vrijheid. Het gebruik van de eigen keuzevrijheid wordt als onwenselijk voorgesteld.

In deze voorbeelden tekent zich een ontwikkeling af waarbij de grenzen van het 'kwaad' buitensporig worden opgerekt. Volgens Slama schuift de grens van wat bestreden moet worden steeds verder op. 'Men begint met een waarschuwing op pakjes sigaretten, men eindigt met een verbod. Niets garandeert dat we op een dag niet wettelijk verplicht worden bij tocht een das om te doen; bronchitis is tenslotte een belangrijke doodsoorzaak' (interview in *NRC Handelsblad* 14-5-1993). Wat vroeger ongenoegen heette, heeft de potentie om uit te groeien tot een kwaad.

Wanneer ongenoegens als een inbreuk op eigen rechten worden ervaren, zal het beroep op de overheid om veiligheid te garanderen almaar toenemen. Die aanspraken hebben veel weg van de toename van eisen waarmee de verzorgingsstaat kreeg te maken. Zoals de verzorgingsstaat een ontwikkeling te zien gaf van 'noden naar wensen' (Schuyt, 1992), zo dreigt de opbouw van de veiligheidsstaat gepaard te gaan met een inflatie van angsten



en gevoeligheden. Veiligheid wordt in toenemende mate 'geconsumeerd', dat wil zeggen er ontstaat een verafhankelijkheid van overheidsgaranties. Naarmate onveiligheidsbeleving meer uitgangspunt is van het beleid en prominent op politieke agenda staat, zullen burgers vaker angst articuleren.

Het veiligheidsbeleid van de overheid beweegt zich met andere woorden tussen angst en ongenoegen. Om een aantal redenen is het van belang daarbij de grens tussen staatsoptreden en zelf-regulerend vermogen zorgvuldig te bewaken. Een beroep op het schadebeginsel van John Stuart Mill lijkt hierbij relevant: de grens van schade moet daar geplaatst worden waar lijf en goed van anderen wordt bedreigd (zie ook Slama, 1993, p. 239). Ongenoegen en ongemak behoren tot het domein van het zelfredzaam vermogen van de betrokkenen en niet tot dat van wettelijke voorschriften.

Het voorkomen van niet handhaafbare overregulering, het openhouden van alledaagse omgangsvormen en het stimuleren van de zelfredzaamheid vormen stuk voor stuk aanleidingen om de veiligheidszorg te begrenzen. Zoals de verzorgingsstaat uitgroeide tot een 'markt van welzijn en geluk' zo kan ook de veiligheidsstaat leiden tot een oneigenlijke articulatie en exploitatie van angsten en ongenoegens.

### **Veiligheidszorg als morele technologie?**

Het in de inleiding geschetste criminaliteitsbeleid van het afgelopen decennium draagt onmiskenbaar de sporen van de hiervoor geschetste ontwikkeling van de veiligheidsstaat. Tot het midden van de jaren tachtig werd het criminaliteitsvraagstuk theoretisch nog veelal in termen van maatschappelijke tegenstellingen geïdentificeerd. In de naoorlogse criminologie werd een felle strijd gevoerd over de ware oorzaken van criminaliteit. Criminaliteit werd door bijvoorbeeld Jongman gezien als een ongespecificeerde vorm van verzet tegen de maatschappelijke omstandigheden. Onder de noemer veiligheidszorg is dit debat nagenoeg geneutraliseerd. Sterker nog, vroegere tegenstanders van het strafrechtelijk geïnspireerde justitiële beleid betonen zich (gematigd) voorstander van een benadering in het kader van de integrale veiligheid (Van Swaaningen, 1995; De Haan, elders in dit nummer).

Zij wijzen erop dat veiligheidszorg is te verkiezen boven een justitiële moralisering die onder andere in *Recht in beweging* tot



uitdrukking kwam. Burgers worden immers minder snel veroordeeld en schuldig verklaard (Van Swaaningen, 1995). Zij blijven bespaard van justitiële kruistochten terwijl sociaal beleid ervoor in de plaats kan komen. Veiligheidszorg haalt aldus de scherpe kanten af van het strafrechtelijke schuld en boete-complex (minder nadruk op stigmatisering en op de vergeldingsbehoefte) waardoor de kans kleiner wordt dat wraakgevoelens worden gekeerd tegen eenvoudige straatcriminelen, en dat alle frustraties op hen worden geprojecteerd.

Deze gedachtengang is in zekere zin aantrekkelijk omdat een veilige leefomgeving meestal belangrijker is voor het gemeenschappelijke welzijn van bij voorbeeld wijkbewoners dan de verzekerde bewaring van de daders. Maar dat veiligheidszorg niet gepaard zou gaan met moralisering is slechts schijn. Zoals gezegd kan integrale veiligheidszorg er toe leiden dat het gebied van preventieve regulering nog verder wordt uitgebreid. Ook alle-daags ongenoegen en vormen van overlast passen al gauw binnen het brede veiligheidsconcept.

Tegelijk lijkt het erop dat veiligheidszorg tot een (ogenschijnlijke) normatieve neutralisering van het criminaliteitsvraagstuk leidt. Het strafrechtelijke optreden – zoals vastgelegd in de strafwet – vormt slechts een van de potentiële reacties tegen normoverschrijdingen. Het strafrecht speelt zijn rol in toenemende mate binnen een veel diffuser proces van sturing en controle waarbij veel meer partijen een rol zijn gaan spelen. Met een integraal veiligheidsbeleid lijkt daarom de normatieve angel uit het criminaliteitsprobleem te worden getrokken.

Criminaliteit vormt in het veiligheidsbeleid veeleer een ordeningsprobleem dan een normatief strafrechtelijk probleem. Waar het strafrechtelijk discours zich echter uiteindelijk blijft concentreren rond de vraag naar 'schuld en boete', leidt het veiligheidsbeleid tot een denken in termen van risico, preventie en aansprakelijkheid. Het criminaliteitsprobleem dreigt hierdoor te worden ingelijfd in de 'politiek van de risicomaatschappij' (Beck, 1986) en kan daarmee haar normatieve functie verliezen. Zoals men tegen schade is verzekerd wordt criminaliteitsbestrijding een 'morele technologie'. Criminaliteit krijgt in het verband van integrale veiligheid hetzelfde onpersoonlijke karakter als andere risico's. Misdaad is een ongeval, het slachtoffer is debiteur en de samenleving gaat het rechtsconflict met de dader niet meer aan (zie ook Schwitters, 1991, p. 36).

Schwitters wijst erop dat het afscheid van schuld niet zonder risico is. Hij stelt naar onze mening terecht dat wanneer het moreel verwijtbare gedrag van de dader buiten beschouwing blijft of naar de achtergrond verdwijnt, het proces van aanklacht en rechtvaardiging wordt ondergraven. Het becommentariëren van gedragsnormen wordt irrelevant, evenals de betrokkenheid van burgers bij de vaststelling van normen. Hij wijst er verder op dat als we vast willen houden aan het idee dat mensen zichzelf als architecten beschouwen van hun sociale verhoudingen, het vereist is dat ze betrokken zijn bij de bepaling van de inhoud van gedragsnormen (Schwitters, 1986, pp. 159–160).

Het is naar onze mening van belang de morele betrokkenheid bij misdaad en straf levendig te houden, zonder de grenzen van het kwaad op te rekken. Interventie door de staat dient naar onze mening te worden gereserveerd voor wreedheid, systematische vernedering, definieerbare maatschappelijke schade of evident slachtofferschap (zie Boutellier, 1993). De samenleving is gediend met een levendig besef en een gevoelsmatige afkeer van dit 'grote' kwaad.

De aanpak van het alledaagse kwaad – kwetsen, pesten, onfatsoenlijk gedrag – zou daarentegen allereerst een zaak van burgers zelf moeten zijn. Het komt er op aan dat burgers dit alledaagse kwaad zelf benoemen en bestrijden. De confrontatie zou daarbij in ere kunnen worden hersteld. Conflictueuze situaties kunnen immers normbekrachtigend werken. De aangesprokene staat voor de keuze zijn of haar onschuld aan te tonen of zich te verontschuldigen. 'In plaats van tolerant en begripvol te zijn, zouden we intolerant en begripvol moeten zijn', stelt Braithwaite dienaangaande (1989, p. 166). Het 'wij' in dit citaat verwijst niet naar een eenvormige gemeenschap van 'goede' burgers. Want naast het deviantie alledaagse kwaad zijn er vele andere vormen van omstrede of conflictueus gedrag die aanvaardbaar of wenselijk kunnen worden geacht. Deze tweepoligheid van naast elkaar bestaan van wenselijke en onwenselijke deviantie verdiept het vrijheidsgevoel en dwingt burgers steeds opnieuw na te gaan waar de grenzen tussen die twee liggen.

### Besluit

Met het opgaan van het criminaliteitsbeleid in het bredere veiligheidsbeleid dreigt enerzijds een ontmoralisering van crimi-

neel gedrag en anderzijds een oprekking van de gronden waarop de overheid preventief optreden gelegitimeerd acht. Tegen die achtergrond lijkt het van belang een terughoudende houding van de overheid te bepleiten. De publieke moraal is eerst en vooral een zaak van de burgers zelf, ook in een samenleving die in toenemende mate is georganiseerd rond de behoefte aan veiligheid en risicoreductie.

Daarmee is niet beweerd dat veiligheidszorg overbodig zou zijn, daarvoor zijn de risico's en de onveiligheidsbeleving te reëel aanwezig. Veiligheidszorg is het antwoord van de overheid op postmoderne condities. Daarbij dient zij er echter voor te waken dat haar veiligheidsbeleid verwordt tot een morele technologie die voorschriften vermenigvuldigt en de verantwoordelijkheid van burgers ondermijnt.

## Literatuur

### Beck U.

*Risikogesellschaft; auf dem Weg in eine andere Moderne*  
Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1986

### Berg M. van den

*Van nationale veiligheid naar veiligheid voor mensen*

In: Pels D en G. de Vries, *Burgers en vreemdelingen; opstellen over filosofie en politiek*, Amsterdam, Van Gennep, 1994

### Berki R.N.

*Security and society; reflections on law, order and politics*  
Londen, Dent, 1986

### Blankenburg E.

*Over criminaliteit gesproken*  
Justitiële verkenningen, 21e jrg., nr. 3, 1995

### Boutellier, J.C.J.

*Solidariteit en slachtofferschap; de morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*  
Nijmegen, SUN, 1993

### Braithwaite, J.

*Crime, shame and reintegration*

Cambridge, Cambridge university press, 1989

### Evers, A., H. Nowotny

*Über den Umgang mit Unsicherheit; die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft*  
Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1987

### Ewald, Fr.

*Die Versicherungs-Gesellschaft*  
In: Beck U. (red.), *Politik in der Risikogesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1991

### Haan, W. de

*Integrale veiligheid; beleidsvernieuwing of beleidsvervaging*  
Justitiële verkenningen, 21e jrg., nr. 5, 1995

### Huls N.

*Een kritische rechtseconomische analyse van particuliere verzekeringsprincipes*  
Recht en kritiek, 18e jrg., nr. 4, 1992

### Raes K.

*Onveiligheid in een normloze wereld*  
In: *Als angst regeert*, Amsterdam, De Balie, 1993

**Schuyt, C.J.M.**

*Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*

Stenfort Kroese 1992?

**Schwitters R.**

*Afscheid van schuld niet zonder risico*

Recht en kritiek, 12e jrg., nr. 2, 1986

**Schwitters R.**

*Riskante aansprakelijkheid*

Recht en kritiek, 17e jrg., nr. 1, 1991

**Slama A.G.**

*L'angélisme exterminateur; Essai sur l'ordre moral contemporain*

Parijs, Grasset, 1993

**Strasser J.**

*Sicherheit als destruktives Ideal*

In: *Der Traum der Vernunft. Vom Elend der Aufklärung*, Akademie der Künste Berlin, Zweite Folge, Luchterhand, 1986

**Swaaningen R. van**

*Sociale controle met een structureel tekort; pleidooi voor een sociaal rechtvaardig veiligheidsbeleid*

Justitiële verkenningen, 21e jrg., nr. 3, 1995, pp.

**Wildavsky, A.**

*Searching for safety*

New Brunswick, Transaction, 1988