

Een gecontroleerde vrijheid

Neoliberalisme, veiligheid en verzekeringen

Marc Schuilenburg

Inleiding

Een artikel over de invloed van het neoliberalisme op het Nederlandse veiligheidsbeleid stelt zich tot uitdaging twee fundamentele ontwikkelingen van de laatste dertig jaar in zijn analyse mee te nemen. Aan de ene kant dient het te gaan over de beslissende invloed van het neoliberalisme op de inrichting van onze samenleving. Dat is een klassiek vraagstuk. Welbeschouwd draait deze kwestie om het politieke probleem hoe vorm te geven aan het leven. Daarbij wordt de term neoliberalisme niet losjes gebruikt als een containerbegrip voor een overheid die zich terugtrekt, de belastingen tot een minimumniveau terugbrengt, op grote schaal deregulering toepast, of zich onthoudt van een morele opvatting over wat een 'goed leven' is. Het neoliberalisme wordt hier opgevat als een specifieke wijze van besturen, een samenhangende of rationele praktijk die breekt met de uitgangspunten van het klassieke liberalisme uit de zeventiende en achttiende eeuw.

Aan de andere kant handelt het over de invulling van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Tot aan de jaren 1980 heeft ons strafrecht in het teken gestaan van resocialisatie, van de terugkeer van de crimineel in de maatschappij. Het ideaal was dat de misdadiger weer als volwaardig burger moest meedraaien in de samenleving. Het strafrecht was reactief, het reageerde zodra er een misdaad was gepleegd. De politie was het belangrijkste instituut voor de overheid om de criminaliteit te bestrijden. Vandaag de dag zijn deze drie uitgangspunten ingrijpend gewijzigd. Beperken we ons tot het laatste onderwerp, de verant-

woordelijkheid voor de criminaliteitsbestrijding, dan zien we dat dit niet langer een exclusieve taak van de politie is. Criminaliteit is te belangrijk om alleen aan de politie over te laten. Voorzover er van *partners in crime* kan worden gesproken, behoren daar ook de bevolking, het bestuur en het bedrijfsleven toe. Op deze wijze zal worden ingegaan op de vraag hoe het veiligheidsinstituut van de politie is opgenomen in een grotere onderneming, een omspannende praktijk die veel neoliberale trekjes blijkt te hebben.

Om kort te gaan, deze bijdrage is niets meer dan een korte studie over de gedaantewisseling of metamorfose van het Nederlandse veiligheidsbeleid in een tijdperk dat als uitgesproken liberaal kan worden getypeerd. De balans die hiermee wordt opgemaakt is dat het probleem van de criminaliteit steeds minder langs juridische of sociale lijnen wordt gedefinieerd, maar in toenemende mate wordt ingevuld door een economische manier van besturen. Ter onderbouwing van deze stelling keer ik me tegen de gevestigde opvatting over de politie. Bij de gangbare verhalen over de politie wordt veelal teruggegrepen op de bekende uitleg van Cyrille Fijnaut dat ze een politieke instelling is. In zijn studie *Opdat de macht een toevlucht zij?* (1979) heeft hij op indrukwekkende wijze aangetoond dat het moderne politieapparaat nooit is herzien om een betere bestrijding van de gewone criminaliteit mogelijk te maken, noch om problemen inzake haar interne organisatie en de uitvoering van alledaagse werkzaamheden op te lossen. Alleen onder druk van revoluties of politieke machtswisselingen, vanaf de Franse revolutie tot en met de Koude Oorlog, is de organisatie van de Nederlandse politie en die in de omringende landen drastisch veranderd. Het politieapparaat werd uit handen van de lokale overheid genomen en kwam steeds meer onder controle van de nationale overheid. Via een nauwgezette reconstructie legt Fijnaut daarmee de nationalisering bloot van een repressief apparaat.

Toch leent de gangbare definitie van politieke instelling zich onvoldoende om recente veranderingen met betrekking tot het politieapparaat te beschrijven. De bestrijding van de criminaliteit kan niet alleen meer worden begrepen vanuit het enge begrip repressie. Nu ook andere partijen dan de politie verantwoordelijkheid dragen voor de maatschappelijke veiligheid

moet het politieapparaat vanuit een andere perspectief worden bekeken. De reden waarom het neoliberalisme hier ten tonele wordt gevoerd, is dan ook om vanuit die concrete politiek de hervormingen van het politieapparaat onder de aandacht te brengen. Welke taken van de politie worden overgenomen? Wat is de rol van private partijen? Tot welke dilemma's leidt de publiek-private samenwerking? Op papier doe ik daarmee niets anders dan de taakopvatting van de hoofdcommissaris van politie Amsterdam, Bernard Welten, tegen het licht te houden. In zijn nieuwjaarstoespraak van 2007 stelde Welten: "In een gewone Amsterdamse straat kunnen autodieven overdag ongestoord hun gang gaan. Maar er komt een moment dat de samenleving niet meer wil opdraaien voor dit soort slordigheid. Dat verzekeraars besluiten dergelijke schade niet langer te betalen."

Big Brother en zijn Little Sisters

Om de huidige maatschappij aan te duiden, hebben criminologen de term 'veiligheidssamenleving' geïntroduceerd – een begrip dat volledig in het teken lijkt te staan van de alles dekkende noemer criminaliteit. Of dit de kwestie in de kern raakt of een terechte benaming is voor de situatie waarin we nu verkeren, is nog maar de vraag. Toch kan moeilijk worden ontkend dat sinds de jaren 1960 een explosieve stijging van criminaliteit, zowel in kwantiteit als in ernst, waar is te nemen. De cijfers van het Centraal Bureau voor Statistiek bewijzen dat de geregistreeerde criminaliteit is vertienvoudigd. Sinds 1970 is er sprake van een vijfvoudiging van de geregistreeerde misdaad. De grootste stijging van de criminaliteit vond plaats tussen 1975 en 1985. Aan het einde van de jaren 1980 steeg de groei minder sterk, maar een stevige daling waar de centrale autoriteiten zo vurig op hoopten, is uitgebleven. Op goede gronden kan men zelfs stellen dat de criminaliteit is gestabiliseerd, op een niveau van rond de 1,2 miljoen geregistreeerde misdrijven.

In de theoretische verantwoording van de gelijk blijvende criminaliteitscijfers wordt ook wel gesproken van een *high crime society*. Waar eerst de crimineel centraal stond, gaat het nu vooral om de bescherming van de bevolking en (potentiële) slachtoffers tegen allerlei risico's. Het verbaast daarom niet dat de re-

socialisatie van de dader achterop is geraakt, het strafrecht richt zich steeds meer op het voorkomen van criminaliteit. Om de veiligheidsaanpak handen en voeten te geven, is een breed palet aan strategieën ingezet. De criminoloog David Garland onderscheidt in zijn klassieke werk *The Culture of Control* (2001) twee typologieën of ideaaltypen: een neoliberale, die gericht is op marktwerking, privatisering en ondernemerschap, en een neoconservatieve, die het accent legt op de bijzondere positie van het gezin en de rol van de nationale staat. De neoconservatieve aanpak draait om een expressieve manier van optreden, houdt een pleidooi voor een krachtige rol van de natiestaat, doet concrete voorstellen om harder te straffen. De crimineel wordt voorgesteld als een gevaarlijk roofdier of buitenaards wezen (*alien*), een amoreel persoon die weinig tot geen overeenkomsten vertoont met een normaal individu. Vanuit de veronderstelling dat alleen dan de voorwaarden kunnen worden gecreëerd voor het bieden van een maximale veiligheid, grijpt de neoconservatieve politiek het slachtoffer- en burgerschap aan om de soevereine macht opnieuw in ere herstellen. Niet het primaat van het recht, maar de voorrang van de politiek boven het recht wordt voorop gesteld.

Waar de neoconservatieve aanpak grossiert in een opzichtige poging om het failliet van de nationale staat in het tijdperk van globalisering te maskeren, daar werkt de neoliberale stroming anders. Ze gaat omzichtiger te werk, geruislozer wellicht. In ieder geval vertrekt ze vanuit een alternatieve beeldspraak, hanteert ze een ander mensbeeld, worden er bovendien afwijkende veiligheidsstrategieën geëxploiteerd. Om te beginnen zorgt het gelijk blijven van de criminaliteitscijfers dat de neoliberale politiek misdaad als een normaal verschijnsel gaat zien. Ze stelt criminaliteit niet gelijk aan het absolute kwaad, maar behandelt haar als een integraal en onlosmakelijk deel van het leven. Op soortgelijke manier wordt over de crimineel gesproken. De crimineel is geen irrationele paria, maar een *homo economicus*, iemand die rationeel zijn kansen afweegt, inschat wat de voor- en nadelen van een handeling kunnen zijn. Op grond van een opvallende symmetrie wordt de metafoor van de markt en de onderneming leidend in de criminaliteitsaanpak. De strafrechtelijke keten wordt voorgesteld als een rationeel opererend bedrijf

dat werkt op basis van ogenschijnlijk neutrale termen als 'kanten', 'effectiviteit', 'efficiency', 'contracten', 'indicatoren' en 'rendement'.

Zoals is opgemerkt, de neoliberale veiligheidspolitiek maakt in toenemende mate gebruik van maatschappelijke krachten om de criminaliteit op een bepaald niveau te houden. Garland gebruikt hiervoor de term 'responsibilisering'. Hij omschrijft deze neoliberale strategie als het delen van verantwoordelijkheid voor de criminaliteitsaanpak door bij de uitvoering steeds meer over te laten aan het middenveld van scholen, burgers, vrijwilligers, lokale bestuur en de private sector. In dat licht wordt ook wel gesproken van de drie B's: bestuur, burger, bedrijfsleven. Het gaat hier dus niet om het tijdperk van *Big Brother*, die metafoor suggereert nog dat alles op één punt in de gaten wordt gehouden. Het is beter te spreken van *Little Sisters* – verschillende instanties die met elkaar in verbinding staan en die zich allemaal met het veiligheidsvraagstuk bemoeien. Wat zich hier afspeelt, is dan iets anders dan louter en alleen bestraffen en handhaven, zoals de neoconservatieve politiek in het diepst van haar hart zou willen. Omdat criminaliteit zich niet aan de rand of periferie bevindt, maar de gehele structuur van de samenleving doortrekt, moet een andere conclusie worden getrokken. In plaats van te stellen dat criminaliteit een handhavingsvraagstuk is, zoals maar al te vaak is gedaan, zal worden beweerd dat ze in de kern een bestuursvraagstuk is. Om dit punt te benadrukken, moet eerst iets worden verhelderd.

Over bestuursvraagstukken

De Franse socioloog Loïc Wacquant laat in zijn boek *Straf de armen* (2006) zien dat in een tijd van toenemend neoliberalisme de strafrechtelijke aanpak niet afneemt of minder scherp wordt. Integendeel, om de kracht van het neoliberalisme te beschrijven, spreekt Wacquant zelfs van een strafstaat. Volgens hem draait de intrede van het neoliberalisme als mensenvormende praktijk uit op een ruimer en strenger politieoptreden, op hardere en snellere gerechtelijke procedures en op een toename van het aantal mensen achter de tralies. Wat zijn analyse daarmee op zijn minst duidelijk maakt, is dat de studie van het neoliberale

lisme geen exclusieve taak voor economen of bedrijfskundigen meer is, zelfs niet voor bestuurskundigen en sociologen die in hun analyses de effecten en werkingen trachten te doorgronden van deze nieuwe realiteit. Met name mensen die actief zijn op het gebied van het strafrecht en criminologie kunnen niet langer voorbij aan de invloed van deze globale praktijk op de belangrijkste instituten van de nationale staat.

Willen we uiteindelijk ingaan op de invloed van andere partijen op het veiligheidsvraagstuk en het apparaat van de politie, dan moeten eerst de karakteristieken van dit neoliberalisme worden beschreven. Op deze wijze wordt begrijpelijk waarin het neoliberalisme verschilt van het klassieke liberale gedachtegoed, waarvan historisch gezien de boodschap kan worden begrepen als een maximale vrijheid voor de individuele burger en een minimale bemoeienis van de overheid met de inrichting van de samenleving. Een belangrijke verheldering in deze kwestie danken we aan de Franse filosoof Michel Foucault, die in zijn colleges aan het Collège de France in de jaren 1978 en 1979 hierop uitgebreid is ingegaan. In zijn colleges stelde Foucault aan de orde op welke punten het neoliberalisme afwijkt van de uitgangspunten van het klassieke liberalisme; hoe het een andere inrichting van de samenleving met zich meebrengt en uiteindelijk ook leidt tot een specifieke manier van besturen van het veiligheidsvraagstuk.

Wat is er nu nieuw aan het neoliberalisme? Op de eerste plaats dient het niet te worden gereduceerd tot of gelijk te worden gesteld aan een ideologie, een theoretisch project, een juridische filosofie van individuele vrijheid of een economische realiteit. Het neoliberalisme moet op een volstrekt andere wijze worden begrepen. Een beginpunt is het te benaderen als een praktijk, of in de woorden van Foucault, “een manier van handelen gericht op een aantal doelstellingen en gereguleerd door een continue reflectie”. Daarmee zet Foucault het neoliberalisme neer als een politieke rationaliteit, zonder dat het adjectief politiek verwijst naar het traditionele instituut van de regering van een nationale staat. De notie van ‘regeren’ dient veel breder te worden opgevat, het gaat ook om het besturen van de uiteenlopende instituties van de moderniteit als de familie, de markt, het huis, de school, enzovoort. In directe tegenstelling tot de traditionele op-

vatting over regeren spreekt Foucault van een specifieke vorm van besturen, een vorm met een eigen rationaliteit, die hij duidt aan de hand van het neologisme *gouvernementalité*, dat we hierna zullen vertalen als 'bestuurlijkheid'. Onder dit begrip verstaat hij de kunst en wijze waarop men de verhoudingen tussen mensen stuurt. Ondanks de vele associaties die de term oproept, merkt de meer aandachtige lezer van Foucault op dat het woord *gouvernementalité* geen samenvoeging is van *gouverner* (regeren) en *mentalité* (manier van denken). Het woord is afgeleid van *gouvernemental*. Op die manier wilde Foucault dit begrip inzetten tegen de uitdrukking *souveraineté*, waarvan Machiavelli's *Il principe* (1532) exemplarisch is en waarbij de ratio niet op het beheren, maar op het beheersen lag.

In de tweede plaats moet het neoliberalisme niet gelijk worden gesteld met de definitieve vervolmaking van de menselijke vrijheid, alsof de vrijheid dan zou beginnen waar de traditionele politiek ophoudt te bestaan. Nemen we het functioneren van de 'vrije markt' als voorbeeld om dit helder te maken. Wat de negentiende-eeuwse liberale denkers te ver hebben doorgevoerd, is de zinsbegoocheling dat vrijheid kan werken zonder bepaalde voorwaarden, of die nu van politieke, juridische of economische aard zijn. In hun opvatting beschikken de burgers over de absolute vrijheid om te kunnen handelen. De staat grijpt niet in, ze laat de zaken op beloop, zelfstandig voltrekken, slechts gebeuren. Maar het idee van een markt als een veld van spontane en autonome krachten zonder enige vorm van controle en sanctionering is een mythe. Het maakt deel uit van de grondbeginselen van het klassieke liberalisme om het begrip vrijheid uit het politieke domein te bannen. Een wereldmarkt kan namelijk niet stabiel functioneren zonder een vorm van juridische ordening of regulering. Wie spreekt over het neoliberalisme, zal daarom afstand moeten doen van het liberale adagium van *laissez faire, laissez passer*, waarmee de absolute vrijheid van handelen wordt bedoeld, de principes van onderlinge competitie, oftewel, een natuurtoestand die zich laat disciplineren door een 'onzichtbare hand'.

Tegen de horizon van een absoluut vrij zijn betoogt Foucault dat vrijheid geen natuurlijk gegeven of natuurfenomeen is, maar iets dat tot op een bepaalde hoogte geproduceerd moet

worden. Vanzelfsprekend gaat het hier niet alleen om de 'vrije markt', het handelt ook om andere vrijheden, zoals het recht van spreken, handelsvrijheid, de uitoefening van het eigendomsrecht, politieke vrijheid, en zo verder. Het interessante is dat de nieuwe regeringskunst van het neoliberalisme deze vormen van vrijheid actief gaat managen, politiek, juridisch en economisch gaat beheren of besturen. Niet langer roept het: "Wees vrij!" De Platoonse essentievraag of de mens vrij dan wel onvrij is, is niet meer leidend in het debat over de inrichting van de maatschappij. Het neoliberalisme wil juist de voorwaarden creëren waaronder een bepaalde mate van vrijheid kan worden bereikt. Het wil de maatschappij zo inrichten dat 'we vrij kunnen zijn'. In zekere zin wordt het liberale credo, 'Hoe minder politiek, hoe meer vrijheid,' daarmee verlaten. Want precies het samenvallen van politiek en vrijheid komt in het neoliberalisme op de voorgrond te staan. Niet langer staat vrijheid tegenover de macht van de staat, als een onherleidbaar en absoluut recht van het individu, ze wordt een onderdeel van dezelfde verbestuurlijking van de maatschappij. Om die reden kunnen we volgens mij beter spreken van een 'gecontroleerde vrijheid'.

In de derde plaats raakt de maatstaf van veiligheid steeds verder verknoopt met het vraagstuk van die gecontroleerde vrijheid. Zij zijn met elkaar verbonden als twee kanten van dezelfde medaille. In zijn beide collegereeksen – *Sécurité, territoire, population* en *Naissance de la biopolitique* – benadrukt Foucault dat het hoofddoel van de verbestuurlijking van de maatschappij het instaan voor de veiligheid is. Anders gezegd, de *raison d'être* van een neoliberale politiek is het veiligheidsvraagstuk. Op dit punt heeft ook Loïc Wacquant nog eens de aandacht gevestigd, namelijk met zijn provocatieve stelling dat een actieve, intensieve en interveniërende neoliberale politiek niet in termen van een 'onzichtbare hand' kan worden geformuleerd, maar moet worden begrepen als een 'ijzeren vuist'. Volgens Wacquant gedijt het hyperactieve neoliberalisme juist bij een sterke greep op de openbare en morele orde. Daarvan getuigt het 'zero-tolerance beleid', het harde optreden van politie, het gerecht en het gevangeniswezen, die als een mokerslag werken voor de marginale bevolkingsgroepen (werklozen, bedelaars, daklozen, verslaafden, illegale immigranten). Zij worden als eersten getroffen door

het recht op veiligheid, dat als een mantra van de neoliberale politiek door de samenleving klinkt. De opmerkelijke stijging van de gevangenispopulatie in de Verenigde Staten en Europa wijst daar ondubbelzinnig op. Nederland vormt hierop geen uitzondering. Integendeel. In geen enkel westers land is de gevangenispopulatie in de afgelopen 25 jaar zo sterk gestegen als in Nederland. Met 123 gevangenen per 100.000 inwoners neemt Nederland in Europa inmiddels de zesde plaats in. De grootste toename van de gevangenispopulatie heeft daarbij plaats gevonden onder vreemdelingen, tbs en jeugdigen.

Vraag niet wat uw land kan doen voor u...

Ik heb het om zich heen grijpende neoliberalisme aangegrepen om te doorgronden dat het veiligheidsvraagstuk een andere vorm heeft gekregen, dan Fijnaut in zijn historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling heeft kunnen beschrijven. Waar in *Opdat de macht een toevlucht zij?* de nadruk wordt gelegd op het politieke gewicht van de politie, daar leidt de doorbraak van het neoliberale *new managerialism*, dat met het vallen van Muur in 1989 en het einde van het grote verhaal van de Koude Oorlog definitief gestalte krijgt, tot een andere conclusie. Omdat criminaliteit te belangrijk wordt om alleen over te laten aan de politie, wordt het maatschappelijke middenveld medium en boodschap van een nieuwe veiligheidsaanpak. Vandaar dat de analyse dient te vertrekken vanuit een opvatting over de samenleving als werking of effect van verschillende bestuurlijkheden.

De onderliggende boodschap dat de politie niet alleen verantwoordelijk kan worden gesteld voor de veiligheidsaanpak, krijgt voor het eerst echt bekendheid met het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* uit 1985. Voortbouwend op de ideeën van de Commissie-Roethof wordt daarin het vraagstuk van de criminaliteit in verband gebracht met de inspanningen van de burgers. Om meer samenhang in de veiligheidsaanpak te krijgen, wordt gesproken van een integrale veiligheid. Integraal heeft hier een dubbele betekenis. In de eerste plaats worden verschillende delen van de samenleving en beleidsterreinen binnen de veiligheidszorg bijeen gebracht, zoals criminaliteit, milieu-

veiligheid, rampenbestrijding en verkeersveiligheid. In de tweede plaats wordt veiligheid niet alleen in repressieve termen gedefinieerd. Er komt meer aandacht voor zowel een preventieve aanpak als voor de nazorg in de vorm van slachtofferzorg en de afwikkeling van schadeclaims.

Traditioneel richtte de criminaliteitsaanpak zich op de overtreder. Maar een van de meest opvallende aspecten in het beleidsplan is dat niet louter de individuele misdadiger of de criminele groepering tot object van een criminele politiek wordt gemaakt. Diezelfde criminele politiek blijkt alleen te kunnen functioneren wanneer de gehele bevolking tot doelgroep wordt gekozen. Nu liet Foucault in *De wil tot weten* (1984) al zien dat het begrip 'bevolking' sinds de achttiende eeuw meer is gaan omvatten dan de traditionele betekenis van het aantal inwoners in verhouding tot het bewoonbare oppervlak. Voor een juist begrip wordt de bevolking meer en meer gezien als een verzameling individuen tussen wie verhoudingen van samenleven bestaan en die uit dien hoofde een eigensoortige werkelijkheid vormen. Daarom spreekt Foucault in zijn collegereeks *Sécurité, territoire, population* van een politiek subject, en niet van een optelsom van individuen of een natuurlijke vanzelfsprekendheid of gegevenheid. In zijn optiek heeft de bevolking specifieke bestaansvoorwaarden. Wat betreft de relatie van veiligheid tot politiek kan over haar in soortgelijke termen worden gesproken. Vanzelfsprekend bezit ze een sterftcijfer en een groeipercentage, maar dankzij de statistiek ontdekt men dat ze ook een criminaliteitscijfer heeft. Aangezien het probleem van de criminaliteit de gehele samenleving raakt, richt de blik van de neoliberale politiek zich in toenemende mate op dit collectieve subject. Meer in het bijzonder heeft de belichting van de bevolking in de criminaliteitsbestrijding volgens de opstellers van *Samenleving en Criminaliteit* twee redenen. Ten eerste moet de samenleving in het geheel sterker worden betrokken bij het voorkomen van criminaliteit. Om dit te organiseren worden burgers en maatschappelijke organisaties ingezet tegen vormen van (kleine) criminaliteit. Ten tweede moet het normbesef van de samenleving in het geheel worden bevestigd. Door een herhaaldelijke confrontatie met normschendingen van anderen kan erosie optreden van het normbesef van grote delen van de bevolking.

Een praktisch gevolg is dat de preventie van criminaliteit deel gaat uitmaken van het veiligheidsbeleid. Hoewel het uitoefenen van geweld blijft voorbehouden aan de overheid, stelt het beleidsplan dat de handhaving van de rechtsorde geen exclusieve taak van overheid en justitie meer is. De verantwoordelijkheid moet worden verhoogd, ook ouders, scholen, jeugdcentra, buurtbewoners, woningcorporaties, lokale overheden en andere maatschappelijke organisaties moeten worden gemobiliseerd. Het gaat hierbij om een netwerk van functioneel toezicht: een persoons- of functiegebonden toezicht op alle gebieden van de samenleving waar veel delicten worden gepleegd. Als een geïntegreerd onderdeel heeft de bevolking zo een belangrijke verantwoordelijkheid, een betrokkenheid die als volgt kan worden onderverdeeld:

a. De bebouwde omgeving dient qua planologische en bouwtechnische kenmerken zodanig te zijn ingericht dat hierdoor enerzijds de uitoefening van toezicht op vooral jongeren niet onnodig wordt bemoeilijkt en anderzijds het plegen van diefstallen e.d. niet onnodig gemakkelijk wordt gemaakt;

b. De binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij (gezin, school, werk en recreatie) moet zo veel mogelijk worden versterkt;

c. Het toezicht op potentiële wetsovertreders door functionarissen met een bredere dienstverlenende taak, zoals conducteurs, conciërges, winkelpersoneel, sporttrainers, jongerenwerkers e.d. dient zo veel mogelijk te worden uitgebreid.

... vraag wat u kan doen voor uw land

Toch kan de gedachte dat de aanpak van criminaliteit een maatschappelijk probleem is, bezwaarlijk als nieuw worden aangemerkt. De structurele wijze waarop een omvangrijk netwerk van relaties in zijwaartse richting wordt aangelegd, neemt al eerder een aanvang. In 1977 wordt in het rapport *Politie in Verandering* de vraag gesteld wat de functie van de politie zou moeten zijn en de wijze waarop die functie moet worden vervuld. Beide vragen worden beantwoord vanuit het onderscheid tussen een traditionele benadering en een integrale uitoefening van de politiefunctie. De traditionele of instrumentele benadering wordt

geplaatst in het tijdvak van voor 1966. Die zienswijze neemt niet de functie van de politie in de samenleving tot uitgangspunt, maar de functie ten behoeve van de overheid. Op die manier komt de zeggenschap over de politie centraal te staan, de nadruk ligt op machtsuitoefening 'uit naam van de wet'. In dat opzicht sluit deze benadering nauw aan bij de opvatting waarin wetshandhaving geen verder liggend doel heeft, maar bepaald wordt door het afdwingen van de maatschappelijke orde aan de wettelijke orde. Het stelsel van wettelijke regels moet dan leiden tot een verzoening tussen de sociale orde en de individuele vrijheid van de burgers. Simpel uitgedrukt, de openbare orde is gelijk aan de wettelijke orde.

Dat de politie met de term wetshandhaving meer wil laten zien dan ordehandhaving, blijkt uit het voorstel om de politie bezig te laten houden met het welzijn van de burgers en de samenleving. De bevordering van het welzijn moet gebeuren op basis van een wederzijds 'kennen en gekend worden'. Om de kwaliteit van de sociale orde positief te beïnvloeden, wordt veiligheid een brede en gedeelde verantwoordelijkheid, die niet alleen voor rekening komt van de politie. Niet alleen wordt de bevolking als 'soort' zo voorwerp van controle – het individu of het unieke geval raakt op de achtergrond –, voor de stabiliteit van de samenleving wordt ze ook ingezet om het veiligheidsvraagstuk mee te besturen. Het is een bekende strategie. De beste manier om het vertrouwen van de bevolking te winnen – dat met de protesten in de hoofdstad van 1966 en de voortschrijdende processen van democratisering en individualisering steeds verder afnam – is ze te vragen wat te doen. Door burgers actief te betrekken wordt de band met politie en justitie versterkt. We zouden het ook zo kunnen formuleren: 'Met minder doen, meer bereiken.' Voorbeelden van deze aanpak zien we overal terug. Ter bestrijding van de winkelcriminaliteit is in Engeland het programma *ShopWatch* opgezet. Daar leidt de politie winkeliers en medewerkers op tot *special constables*. Op vrijwillige basis worden winkelmedewerkers ingezet voor patrouilles in winkelcentra of warenhuizen. Onlangs stelde ook het Nederlandse Platform Detailhandel voor deze nieuwe 'bijbaan' voor het winkelpersoneel in te voeren. In dit licht moet ook de bijzondere functie van de politie in *Politie in Verandering* worden

verstaan: 'Het leveren van een mede in het bestuurlijke en justitiële functioneren geïntegreerde bijdrage ten behoeve van de samenleving, in de vorm van sociale beheersing, die niet slechts bijdraagt tot bescherming van de maatschappelijke verworvenheden, doch evenzeer de condities scheidt voor maatschappelijke ontwikkeling en vernieuwing, gericht op de essentiële waarden in onze democratie'.

Het is al vaker genoteerd, maar uit *Politie in Verandering* spreekt de diepe wens van de politie om in nauwe samenwerking met de bevolking haar functie te vervullen. Er wordt gesproken van een streven naar optimale integratie in de gemeenschap waarin de politiezorg wordt uitgeoefend. Hiervoor wordt het teamconcept geïntroduceerd. In niet al te grote politieteams moet tot een sociale beheersing van de maatschappelijke dynamiek worden gekomen. Dit betekent dat het politieapparaat nauw contact met de bevolking moet onderhouden, een permanente en persoonlijke relatie met haar dient te ontwikkelen. In deze benadering wordt de bevolking bij uitstek het middel om te interveniëren in de veiligheidspolitiek. Ze wordt een doel en instrument van regeren tegelijk. Niet meer boven de samenleving, maar als een partij tussen andere partijen, ontstaat zo een maatschappelijk geïntegreerde politie die over 'sociale' informatie gaat beschikken en haar optreden kan afstemmen op de behoeften en opvattingen van de verschillende gemeenschappen in de maatschappij. Het is verbazingwekkend dat Robert Peel op dezelfde wijze deze vorm van conflictpreventie, die met het einde van de Koude Oorlog zo vertrouwd is geworden, al had beschreven ten tijde van de oprichting van de Londense *Metropolitan Police* in 1829. Om preventie de basis van de criminaliteitsbestrijding te laten zijn, was het volgens Peel noodzakelijk dat de politie goede relaties onderhield met de bevolking: 'De politie is het volk en het volk is de politie.'

Een verzekeringspektakel

Weliswaar constateerde Robert Peel al in het begin van de negentiende eeuw dat de politie slechts leden van de bevolking zijn die 'betaald worden om volledige aandacht te besteden aan de taken die tot de plicht van iedere burger behoren', toch

vraagt het sleutelbegrip responsabilisering – het delen van verantwoordelijkheid – een nadere uitleg nu ook het bedrijfsleven, en met name het private verzekeringswezen, steeds meer deel uitmaakt van het neoliberale veiligheidsbeleid. Dat niet alleen de bevolking object en subject van controle is, wordt uitgewerkt in het politierapport *Tegenhouden troef* (2003). Daarin komt naar voren dat ook het functioneren van de politie in belangrijke mate wordt ingekleurd door de inzet en het delen van de veiligheidszorg met het bedrijfsleven.

Wordt in de jaren 1970 nog gesproken van conflictpreventie, ditmaal gaat de politie praten in termen van ‘tegenhouden’. Opnieuw wordt de functie van de politie in de samenleving als kernprobleem geadresseerd. Alvorens hier nader op in te gaan, is het goed de betekenis van ‘tegenhouden’ tot ons te nemen. Kort gezegd komt dit begrip neer op het beïnvloeden van gedrag en van omstandigheden zodat criminaliteit wordt voorkomen of vroegtijdig wordt beëindigd. Op betrekkelijk eenvoudige wijze kunnen bijvoorbeeld misdaadremmende maatregelen worden genomen, zoals het plaatsen van chips of sensoren in diefstalgevoelige goederen als laptops, gsm’s en auto’s. Deze taak komt niet voor rekening van de politie, het gaat hier om een multidisciplinaire aanpak door verschillende actoren die elk vanuit hun eigen kerntaken en verantwoordelijkheden moeten opereren. Een aanpak die over de volle breedte van de samenleving, van onderwijs tot ruimtelijke ordening, van horeca tot werkgelegenheidsbeleid, moet plaatsvinden. De betekenis hiervan wordt nog het best weergegeven door het bekende credo dat ‘het geheel meer is dan de som der delen’.

In de operationalisering van het ‘tegenhouden’ delen de schrijvers van *Tegenhouden troef* de betrokkenheid van het bedrijfsleven op twee manieren in: als leverancier en als afnemer. Als producent van producten en diensten moet het bedrijfsleven invulling geven aan zijn nieuwe verantwoordelijkheid. Polisvoorwaarden kunnen daarbij een belangrijk middel zijn, bijvoorbeeld premiekorting door verzekeraars bij het treffen van veiligheidsmaatregelen, zoals het Politiekeurmerk Veilig Wonen of het Keurmerk Veilig Ondernemen. Deze kortingen moeten de bereidheid van burgers en ondernemers vergroten concrete maatregelen te treffen om criminaliteit tegen te hou-

den. Een stap verder is dat het niet-deelnemen van ondernemers in erkende beveiligingsprojecten ertoe leidt dat verzekeringsmaatschappijen in geval van schade niet uitkeren. Al in een eerder rapport over hetzelfde onderwerp werd naar deze opvallende mogelijkheid verwezen. In *Misdaad laat zich tegenhouden* (2001) luidde het voorstel: "Als slachtoffers van een delict naar blijkt niets hebben gedaan aan preventie, zou dit voor het Openbaar Ministerie reden kunnen zijn om geen onderzoek in te stellen na aangifte. Verzekeraars zouden naar analogie hiervan kunnen handelen bij de vergoeding van schade."

De verwantschap tussen het verzekeringsinstituut en het politieapparaat is ook door anderen opgemerkt. Om de onderlinge vertakkingen te beschrijven, stellen Fijnaut en Wessels in de bundel *Verzekering en criminaliteit* (1989) vast dat vertegenwoordigers van het verzekeringswezen, meer dan welke andere bedrijfstak ook, betrokken zijn bij de formulering, uitvoering en evaluatie van het landelijke veiligheidsbeleid. Daarnaast worden binnen het verzekeringsapparaat steeds meer politietaken opgenomen, waarbij onder meer valt te denken aan teams die fraude opsporen. Uit de laatste cijfers van Zorgverzekeraars Nederland blijkt dat in 2005 1.086 fraudegevallen zijn geconstateerd en voor 8,5 miljoen aan fraude is opgespoord. Dit bedrag is bijna twee keer zoveel als in 2004 toen de zorgverzekeraars ruim 2600 gevallen van fraude met zorgverzekeringen onderzochten, waarvan in 93% van de vastgestelde fraudegevallen sancties werden opgelegd. Ook is er een groeiende samenwerking tussen afdelingen en mensen van de publieke politie en medewerkers van het private verzekeringsapparaat. Verschillende overlegstructuren zijn in het leven geroepen, zoals het Adviescollege Bewaking & Beveiliging van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Stichting Maatschappij en Politie om de toenadering een vaste basis te geven. Daarnaast worden de mogelijkheden voor onderlinge verstreking van gegevens steeds verder verruimd. Vooruitlopend op de nieuwe Wet Politiegegevens is het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse politie al een proef begonnen om nauwer samen te werken bij de criminaliteits- en fraudebeheersing.

Tegen de achtergrond van een ongekend verzekeringspektakel waarin steeds meer mensen en bedrijven verzekeringen af-

sluiten om risico's te voorkomen, toont de realiteit dat het belang van het verzekeringsapparaat en de aandacht van de politiepraktijk geleidelijk gaan samenvallen. Niet alleen werken beide apparaten nauwer met elkaar samen, ze hanteren ook steeds meer dezelfde werkwijze. Het treffendst blijkt dit uit de keuze voor het begrip risico als een onlosmakelijk onderdeel van hun aanpak. De oorsprong van het begrip 'risico' leidt ons terug tot de zeventiende eeuw, naar het ontstaan van het verzekeringswezen. In het verzekeringswezen worden de wiskundige grondslagen van het begrip risico en de kans op uitbetaling met elkaar verbonden. In feite is risico een neologisme van verzekering of, zoals de Franse filosoof François Ewald heeft opgemerkt, risico is een verzekeringstechnisch begrip. In de politiewereld wordt sinds enkele jaren gewerkt met verzekeringsinstrumenten als risicoprofielen, risico-inschattingen en het onderscheid tussen *good* en *bad risks*. Vanwege hun reflexieve aard wijzen deze technieken naar de toekomst, ze maken het mogelijk gebeurtenissen te 'voorspellen' of 'zeker te stellen'. In dat kader wordt ook wel gesproken van *actuarial justice* of risicojustitie die het voorkomen van misdaad en het verminderen van angst voor criminaliteit tot doel heeft en daarvoor vroegtijdig personen identificeert en classificeert op basis van verschillende gradaties van gevaar. Men kan zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat het nominale onderscheid tussen het private verzekeringswezen en het publieke politie-instituut weliswaar nog bestaat, maar op veel terreinen reëel weinig effecten meer sorteert.

De D is van Dilemma

De vraag is hoe we de beschreven neoliberale manier van besturen moeten waarderen. In zijn collegeserie *Naissance de la biopolitique* spreekt Foucault van een 'positief liberalisme'. Voor Foucault ligt de nadruk op het interveniërende karakter van het neoliberalisme, het is een actieve en oplettende politiek. Flexibel, de voordelen van schaalvergroting benuttend, treedt daarbij een andere manier van besturen op. In deze kwestie sluit Foucault aan bij de suggestie van de Franse filosoof Louis Rougier om het neoliberalisme niet te verbinden met een politieke positie. Wacquant hanteert de term in een kritischere betekenis.

Het neoliberalisme is voor hem een politieke realiteit die de individuele verantwoordelijkheid benadrukt. Hij gebruikt hiervoor de term 'liberaal-paternalisme'. Deze benadering is liberaal en permissief naar boven, ten overstaan van bedrijven en bevoorrechte klassen, en paternalistisch en autoritair naar onder, ten overstaan van marginale bevolkingsgroepen, 'diegenen die in de tang zitten van de herstructurering van de tewerkstelling, de teloorgang van de sociale bescherming of haar omvorming tot een bewakings- en sanctie-instrument'.

Maar wat mij uiteindelijk interesseert zijn de grenzen van deze praktijk; de dilemma's ten gevolge van een neoliberale hervorming van het veiligheidsdenken. Ik zal er vier kort beschrijven. Een eerste probleem hangt samen met de verschillende belangen tussen de politie en het bedrijfsleven. In tegenstelling tot het politieapparaat hebben private partijen minder aandacht voor de criminaliteit zelf. Verzekeringsbedrijven, bijvoorbeeld, zij houden zich primair bezig met zaken die tot verlies kunnen leiden. Verzekerd is immers het kapitaal dat het verzekerde risico vertegenwoordigt. Weliswaar kan criminaliteit een oorzaak van verlies zijn, maar ze valt hiermee niet samen. Verlies kan ook worden veroorzaakt door een overstroming, auto-ongeluk of sprinkhanenplaag. Omdat de onderliggende belangen uiteenlopen, stelt dit vragen naar de mate waarin de samenwerking tussen beide partijen vorm krijgt en de afdoeningwijze die wordt gekozen wanneer iemand slachtoffer wordt van een misdrijf. Hieruit vloeit een tweede problematiek voort. Niet alleen lijkt het erop dat de toegenomen hoeveelheid aan informatie tot problemen leidt in de verwerking van de data. Het voortdurend uitwisselen en opslaan van gegevens in verschillende netwerken stelt ook de status ter discussie van de informatie die heen en weer gaat tussen de politie en private partijen als banken en verzekeringsinstellingen. Hoewel informatie voor verschillende doeleinden wordt verzameld, krijgen private instellingen steeds vaker toegang tot informatie van overheidsdiensten, en vice versa. Dit vereist een zorgvuldige beoordeling wanneer er sprake is van inbreuk op bepaalde vrijheden. Nauw hiermee samen hangt een derde dilemma. Omdat informatie altijd om meer informatie vraagt, wordt steeds meer onder- en doorzocht. Dit leidt tot een vroegtijdiger opsporing en een toename van het

aantal willekeurige controles. Opsporingsonderzoeken breiden zich steeds vaker uit tot personen die zelf niet onder verdenking staan, zonder dat deze personen er zelf weet van hebben. De instrumentele uitoefening van deze 'informele' handhaving heeft vergaande consequenties voor de vrijheidssfeer van de burgers, aangezien bij al deze wijzigingen de formele strafrechtelijke werkelijkheid nauwelijks is mee veranderd. Het onderscheid tussen burger en verdachte lijkt dan ook steeds minder scherp te worden. Iedereen is een risicoburger geworden. Het vierde dilemma hangt samen met de nadruk van het neoliberalisme op het vertoog van de onderneming in de criminaliteitsaanpak. Criminaliteit is een markt geworden, net als vele anderen. De burger heet hierin een klant, de staat biedt producten aan. Dit gaat gepaard met een sterke bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van het individu. In toenemende mate organiseren burgers hun eigen veiligheid. Onder het motto 'wie betaalt, bepaalt' worden private bewakingsdiensten ingehuurd om de veiligheidsbeleving in de ruimste zin van het woord te vergroten. Popsterren, winkelcentra, politici, *Business Improvement Districts* (BID's) en *gated communities* in de Verenigde Staten of Zuid-Afrika zijn daarvan de bekende voorbeelden. Veiligheid draagt zo steeds minder bij aan een gedeelde sociale ordening van de samenleving.

Literatuur

- Fijnaut, C.** (1979), *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling*, Antwerpen, Kluwer
- Fijnaut, C.J.C.F. & Wansink, J.H.** (1989), *Verzekering en criminaliteit. Inleidingen gehouden ter gelegenheid van de viering van het 100-jarig bestaan van de Vereniging voor Verzekeringswetenschap*, Arnhem, Gouda Quint
- Foucault, M.** (1984), *De wil tot weten. Geschiedenis van de seksualiteit*, Nijmegen, SUN
- Foucault, M.** (2004), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Seuil/Gallimard
- Foucault, M.** (2004), *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Paris, Seuil/Gallimard
- Garland, D.** (2001), *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, Chicago University Press

- Politie** (1977), *Politie in verandering. Een voorlopig theoretisch model*, 's-Gravenhage
- Politie** (2001), *Misdaad laat zich tegenhouden. Advies over bestrijding en opsporing van criminaliteit*, Amsterdam
- Politie** (2003), *Tegenhouden troef. Een nadere verkenning van tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding*, Projectgroep opsporing
- Politie** (2004a), *Spelverdeler in de opsporing. Een visie op forensische opsporing*, Den Haag
- Politie** (2004b), *Tegenhouden als nieuw paradigma voor de politie?*, DSP-groep, Amsterdam
- Schuilenburg, M.** (2008), *Een politiek van versplintering. Over eilandjes, denizens en margizens*, in: *Veiligheid en burgerschap in een netwerk-samenleving* (red. H. Boutellier & R. van Steden), Den Haag, Boom: 31-53
- Tweede Kamer** (1985), *Samenleving en Criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren, vergaderjaar 1984-1985*, 18995, nrs. 1-2
- Wacquant, L.** (2006), *Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*, Berchem, Epo