

Handhaving; gevoelig voor 'function creep'

Gepubliceerd in: *De Handhavingskrant*, nr. 1, maart 2012.

De camera's van Rijkswaterstaat registreren dag en nacht wat er op het wegennet gebeurt. Ooit voor verkeersregulering aangeschaft, bewijzen ze ook voor de opsporing hun nut. Het is maar één voorbeeld van hoe doel en functie verschuift als een techniek eenmaal in gebruik is. Dit zelfde doet zich voor bij wetten of bestuurlijke instrumenten. Function creep heet dat. Juist de handhaving is er uiterst gevoelig voor, weet VU-onderzoeker Marc Schuilenburg.

Voor het begrip function creep bestaat geen goed Nederlands alternatief. "Het fenomeen is afkomstig uit de ICT en verwijst naar hoe een applicatie die voor een bepaalde functie is ontworpen na invoering ook voor andere doelen wordt aangewend", legt Schuilenburg uit. Behalve technieken blijken ook wetten en regels aan de wetmatigheid van function creep onderhevig. "Het op 'wie' en het 'waarop' de handhaving zich richt bestrijkt een steeds groter gebied", zo vat de universitair docent samen. Hij is verbonden aan de vakgroep criminologie aan de VU en mede-auteur van de WODC-publicatie *Function creep & privacy*.

Interventieteams; een perfect voorbeeld

"Het perfecte voorbeeld van hoe function creep in zijn werk gaat is dat van de interventieteams", stelt Schuilenburg. Hij deed hier uitgebreid onderzoek naar. "De aanpak van interventieteams vindt zijn oorsprong in een specifieke straat in de Rotterdamse wijk Feyenoord. De politie ging huisbezoeken afleggen om te controleren op misstanden als illegale bewoning, uitkeringsfraude, brandgevaar en gebrekkig onderhoud van de woning. De verschuiving vond vervolgens plaats op twee gebieden: zowel de doelgroep als de doelstelling werd na verloop van tijd verruimd. "Aanvankelijk kwamen de teams alleen in actie bij huishoudens waarvan bekend was dat het om een probleemgezin/-individu ging. Geleidelijk gingen ze hele straten en wijken af. Ook werd er een heel scala van doelen en functies toegevoegd: sociale zorg, belasting, jeugd- en gezondheidszorg komen allemaal achter de voordeur."

40.000 huisbezoeken

De teller van huisbezoeken die de interventieteams afleggen staat alleen al in de gemeente Rotterdam op bijna 40.000 per jaar. "Dit gebeurt onder het mom van een integrale aanpak en een effectieve bestrijding en preventie van onveilige buurten. Maar

over de stilzwijgende verruiming van zo'n instrument hoor je eigenlijk niemand." En vooral dat laatste wekt bij Schuilenburg verbazing. "Het gebeurt, zonder dat er al te veel discussie aan vooraf gaat." Ook de Veiligheidshuizen horen bij deze trend. Bij het overleg binnen het Veiligheidshuis kunnen instellingen aansluiten die zich daarvoor niet eerder zo centraal in het domein van zorg voor risicjongeren bevonden, zoals kinderopvang, speelpleinen, kredietbanken, Leger des Heils en naschoolse opvang. Diverse instellingen krijgen daarmee zeggenschap buiten het domein waarin ze van oudsher opereren. Voor de VU-onderzoeker is ook dat een illustratie van hoe onder invloed van een grote nadruk op veiligheid de 'dadergroep' steeds verder wordt uitgebreid. Schuilenburg: "Het laat ook zien hoe verruiming van een instrument of techniek vrijwel altijd ook gevolgen heeft voor de privacy."

Grensvervaging

Dit heeft ook tot gevolg dat steeds meer leefgebieden onder de noemer van veiligheid een plaats krijgen. "En dat betekent dat ook de technieken om veiligheid te garanderen met een steeds groter bereik worden aangewend. Of dat een probleem is? Dat denk ik zeker. Je hebt het over grensvervaging. Tussen wat overheid en samenleving is en de schending van de privacy die daarmee samenhangt. Ook de grenzen tussen publieke en private instellingen vervaagt, zonder dat daar de democratische waarborgen gelden die we samen altijd zo belangrijk hebben gevonden. De overheid maakt andere partijen mede-verantwoordelijk voor veiligheidstaken, zonder dat daar *checks* en *balances* aanwezig zijn of democratische controle."

Hang naar veiligheid

Function creep is geen toevallig neveneffect van het systeem dat we ontwerpen, of van de handhavinginstrumenten die beleidsmakers verzinnen, zo wil Schuilenburg benadrukken. "Het hangt direct samen met de enorme hang naar veiligheid, gevoed door de angst om als samenleving controle te verliezen. Hierdoor ontstaat een netwerk van relaties die niet meer te herleiden zijn tot hun oorspronkelijke doel of functie." Door de technologische ontwikkelingen is er bovendien steeds meer mogelijk op het vlak van het verbinden van informatiestromen waardoor grenzen nog verder vervagen.

Mensenwerk?

"Veiligheid is function creep", zegt Schuilenburg. Hij zou graag zien dat bestuurders en handhavende organisaties hiervoor meer oog hebben. "Ze zeggen: 'het is en blijft natuurlijk mensenwerk. Wij verzinnen de oplossingen en voeren die uit'. In werkelijkheid zitten we in steeds mindere mate zelf aan de knoppen. Function creep legt juist bloot dat het systeem dat we in het leven roepen ongemerkt uitdijt. Waar zijn de democratische

waarborgen? Hebben we nog ruimte om onszelf te bezinnen op de bevoegdheid en kennis die we aan organisaties en technieken overdragen? Dat zijn vragen waar de discussie over moet gaan.”

Door: Maarten Hamelink