

MONOPOLY

RISK & STRATEGO

Spelregels voor Justitie in de 21^e eeuw

.....H.A.F. Oosterling

.....M.J. Cohen

.....M.B. Schuilenburg

.....AJS

.....D.J. Hessing

.....J.L. de Wijkerslooth

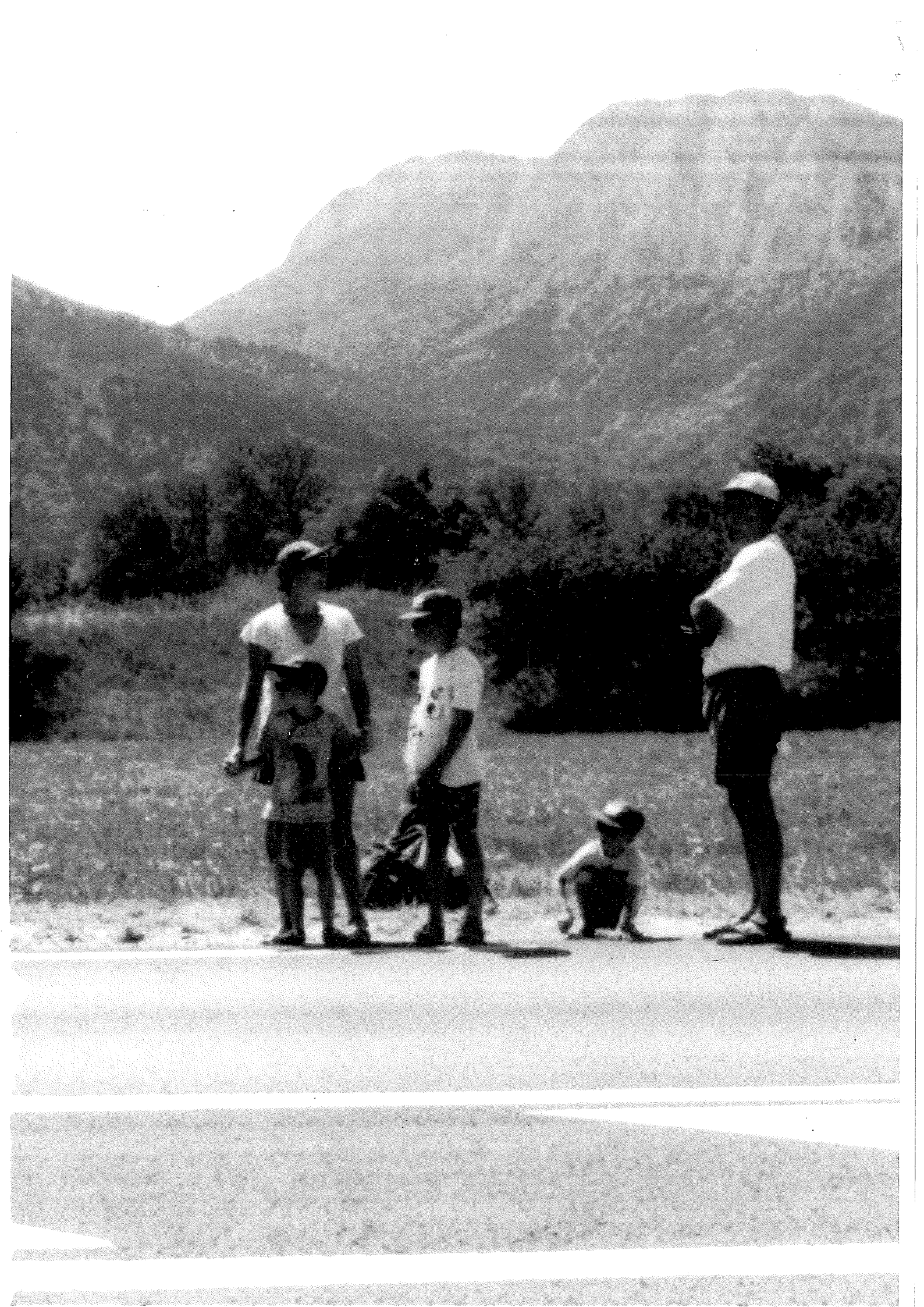
.....J. Simonis

.....J.P. Balkenende

.....A. Nicolai

V.G.J.M. van de Camp







Voorwoord

De bekende bord- en gezelschapsspelen Monopoly, Risk en Stratego zijn terug op de Nederlandse tafels. Volgens fabrikanten en winkeliers is de verkoop van deze spelen vorig jaar met vijftientig tot dertig procent gestegen. Vanwaar deze hernieuwde belangstelling? Een mogelijke verklaring is het herstellen van vriendschappen en familiebanden. Een andere verklaring is de opkomst van videospelletjes waardoor het spelen door volwassenen meer acceptabel is geworden. Een derde verklaring pogen de schrijvers in dit magazine te geven. De spelen Monopoly, Risk en Stratego zijn het vertrekpunt voor een beschouwing over de spelregels voor Justitie in de eenentwintigste eeuw. De vragen die hierbij centraal staan zijn de volgende. In hoeverre is de monopoliepositie van Justitie onder druk komen te staan? Welke risico's komen op Justitie af en op welke wijze kunnen deze worden beheerst? Welke strategieën kan Justitie inzetten om richtinggevend te opereren in een sterk veranderende samenleving?

Henk Oosterling opent dit magazine met zijn artikel *Zelfverzekerd bestaan: victiem overleven of interesse?* waarin hij uiteenzet in hoeverre verantwoordelijkheid binnen de huidige informatieve mediasamenleving kan worden geproduceerd. In *Vreemdelingenbeleid en de rol van Justitie* bespreekt Job Cohen de defensieve rol waarin het vreemdelingenbeleid zich lijkt te bevinden en onderzoekt hij de mogelijkheden om pro-actief beleid te voeren. Vervolgens analyseert Marc Schuilenburg in *Waarom mutanten geen pest hebben* de (be)werkingen van het Nederlandse strafrecht in het licht van de machinieke tijden waarin we momenteel leven. Met het artikel *Riscosamenleving: het einde van Justitie of een nieuw begin?* beoogt de Directie Algemene Justitiële Strategie van het ministerie van Justitie de gevolgen van de riscosamenleving in kaart te brengen voor de in de 'Visie van Justitie' gehanteerde begrippen.

Dick Hessing vraagt zich hierna in *Enkele rechtspsychologische spelregels voor Justitie in de 21^e eeuw* af of en in hoeverre de rechtshandhaving een monopolie van de staat is. In het artikel *De gemodelleerde burger* stellen Joan de Wijkerslooth en Juriaan Simonis vervolgens dat de sterke focus op het mijden van risico's bij criminaliteitsbestrijding leidt tot een maatschappelijk verlies aan individualiteit en creativiteit. Jan Peter Balkenende benadert in *Does the future need us?* de drie centrale vragen van dit magazine vanuit een politiek-bestuurlijke optiek, waarbij hij aandacht besteedt aan de invloed van nieuwe technologie, de snel toenemende internationalisering, en de oprukkende betekenis van ethiek en kritische zin van burgers. Het magazine wordt ten slotte afgesloten met de weerslag van het debat dat op 1 november 2000 tijdens het symposium Monopoly, Risk en Stratego in Den Haag is gehouden.

Met dit magazine beoogden we de spelregels voor Justitie in deze eeuw in kaart te brengen. In het merendeel van de artikelen worden geen nieuwe spelregels geformuleerd. Dit betekent niet dat er geen andere inzichten worden geboden ten opzichte van traditionele uitgangspunten. In ieder geval wordt duidelijk dat Monopoly, Risk en Stratego niet afzonderlijk van elkaar kunnen worden gespeeld, maar in de eenentwintigste eeuw zijn verworden tot één groot spel.

Jolique Ribbers
Marc Schuilenburg

H.A.F. Oosterling

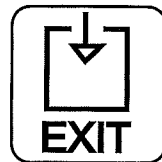
Zelfverzekerd bestaan: victiem overleven of interesse?

Van verantwoordelijkheid naar aansprakelijkheid en terug



M.J. Cohen

Vreemdelingenbeleid en de rol van Justitie



M.B. Schuilenburg

Waarom mutanten geen pest hebben

Naar een machinieke analyse van het strafrecht in een overgang van een disciplinaire naar een modifcatoire samenleving



AJS

Risicosamenleving: het einde van Justitie of een nieuw begin?

Een eerste speculatieve verkenning



D.J. Hessing

Enkele rechtspsychologische spelregels voor Justitie in de 21^e eeuw



J.L. de Wijkerslooth

J. Simonis

De gemodelleerde burger

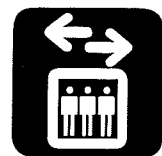
Strafrecht en de risicomaatschappij



J.P. Balkenende

'Does the future need us?'

Over de rol van politiek, overheid en justitie in een risicomaatschappij



Debat

Monopoly, Risk en Stratego

Een debat over de spelregels voor Justitie in de 21^e eeuw



forward

H.A.F. Oosterling

Zelfverzekerd bestaan: victiem overleven of interesse?

Van verantwoordelijkheid naar aansprakelijkheid en terug

Henk Oosterling doceert dialectiek, differentiedenken en kunstfilosofie aan de Faculteit Wijsbegeerte van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens is hij coördinator van het Centrum voor Filosofie & Kunst (CFK).

Monopoly, Risk en Stratego. De voor de bordspelspeler zo kenmerkende blik is vergelijkbaar met die van de beoordelende, wereldse rechter. Vanuit een quasi-goddelijk standpunt wordt neergekeken op een wereld waarin zich al dan niet geoorloofde strategisch-economische interacties en transacties afspelen. Wordt het regelgeleide wiken en wegen van de speler - gegeven een set vaststaande regels - bepaald door de worp van de dobbelsteen of doorslaggevend beïnvloed door de ondoorgrondelijke overwegingen van de tegenstander, de rechter wordt voortdurend geconfronteerd met principiële tekortschietende, almaar veranderende regelsystemen. *Law in action*: de spelregels veranderen al spelend.



Misschien maakt een recente omslag in onze cultuur bordspelen als Monopoly, Risk en Stratego tot achterhaalde metaforen: de rechterlijke macht staat niet meer boven, maar beweegt zich middenin de strategisch-economische transacties en lijkt aan dezelfde pragmatische imperatieven gehoor te moeten geven. Als gevolg van een 'ICTologisch' onderbouwde globalisering - behept met hetzelfde goedgelovige fetisjisme, eigen aan religies en ideologieën - bevindt zij zich in een exponentieel versnellend expanderend transformatieproces. De toenemende wraking van rechters, het 'geval' Korvinus, de tot mediaspektakel uitgroeide strafrechtzaken, de juridische en politieke perikelen rond de Amerikaanse presidentsverkiezingen, het kort geding van politieke jongerenorganisaties tegen de aardgaswinnende staat en de oprukkende claimcultuur zijn hiervoor slechts enkele indicaties. De ontwikkelingen van de afgelopen veertig jaar zijn gepaard



gegaan met ongekende politieke verschuivingen. Na het slechten van muren zijn we beland in een wereld, waarin een recente uitspraak van de Russische president Poetin dat hij niet uitsluit dat Rusland lid wordt van de Europese Unie, nauwelijks meer opvalt. 'Buitenlandse politiek' is in onze tijd een anachronisme: de soevereiniteit van de negentiende eeuwse natiestaat is naar alle kanten verwebd met die van andere staten, met alle paradoxen van dien. Volkenrechtelijk levert deze verknoping allerlei dilemma's op. Slechts door het verder openbreken van de nationale soevereiniteit worden deze provisorisch opgelost. Na de dood van God en het einde van de ideologieën zitten we niet meer in de knoop: we zijn de knoop. De vraag is echter: wie zijn 'we'? Met de soevereiniteit van de staat is ook het ideële fundament van het recht gefragmenteerd: het autonome subject. In de meest minuscule niches van onze subatomaire bestaan heersen nu de wetten van het DNA. Dit heeft tot gevolg dat onze hedendaagse identiteit niet langer materieel, maar infotoom is: identiteit wordt in toenemende mate een functie van informatie- en communicatietechnologie.¹ Ook al lijken de meeste ingrepen in het rechtsstelsel gericht op een meer efficiënte performativiteit van het juridische bedrijf en lijkt crisismanagement van de openbare orde het issue geworden, mij interesseren vooral de onderlinge relaties tussen *security*, *surveillance* en *insurance* en de rol van individuele verantwoordelijkheid binnen een zelfverzekerd bestaan. Wat mij filosofisch interesseert, is de rol van aansprakelijkheid - en daarmee van de schuldvraag en individuele verantwoordelijkheid - in een wereld waarin het autonome subject als speculatieve grond van het rechtssysteem non-existent is geworden. Wordt er in de verschuiving van schuldaansprakelijkheid naar risicoaansprakelijkheid nog subjectiviteit geproduceerd?



2

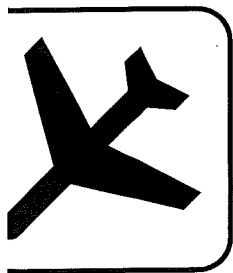
Ulrich Becks inzichten over de risicomaatschappij vinden in rechtsfilosofische en juridische kringen gretig aftrek. In tegenstelling tot theoretici als Francis Fukuyama zag Beck begin jaren tachtig door de scheuren in het IJzeren Gordijn geen betere wereld doorschemeren. Zijn huidige ethisch-politieke opvatting over een op zelforganisatie gebaseerde verantwoordelijkheid tekent zich af tegen zijn these over de wereldrisicomaatschappij.² Ook al lost na de ontdooing van de Koude Oorlog het vijanddenken en een oppositionele oriëntatie³ in het Westen geleidelijk aan op, er laaien andere conflicten op en er doemen onverwachte, apocalyptische spookbeelden op: de wereld krijgt niet alleen met etnische conflicten en onvermijdelijke vluchtelingenstromen te maken, maar ook met broeikaseffecten, AIDS, legionella, salmonella, BSE en infotome bedreigingen als het 'I love you-virus' en de millenniumbug. Evenmin als het tijdstip waarop deze tijdbommen zullen ontploffen, is te achterhalen wie ze heeft ingesteld. De verantwoordelijkheid kan bij wetenschappers worden gelegd of politici worden aangewreven. Zij kan op het conto van vermeend onverschillige, doorsnee consumenten worden geschreven of aan het winstbejag van transnationale organisaties worden geweten. De kans dat door menselijke ingrepen veroorzaakte risico's worden ontketend, is statistisch gezien weliswaar klein, maar als het onheil eenmaal is geschied, zijn de uitwerkingen egalitairistisch: op politiek, civiel-nucleair, biogenetisch en digitaal gebied wordt de ellende democratisch over iedereen verdeeld. Ieder krijgt een deel. In een wereldrisicomaatschappij hangt alles met alles samen. Kennisvergaring van mogelijke risico's is niet meer te isoleren van het maatschappelijk proces. De ICT-wetenschappen hebben geen laboratoria meer: hun technologische bewijsgrond is de wereld die daarmee

tot één groot laboratorium is gemaakt. Ieder beroep op dé werkelijkheid, dé natuur en dé geschiedenis buiten deze op informatie gebaseerde, technologische implementatie is voorbarig. De vanzelfsprekendheid van deze intuïtieve noties is 'vertoogsmatig' ingebed: het zijn conceptuele constructen, gebaseerd op natuur- of menswetenschappelijke kenprocessen. Deze functioneren binnen een alles doordringende mediatisering. De reproductie ervan steunt tenslotte op een complexe institutionele onderbouwing van ministeries en internationale organisaties.



Voor enig begrip van deze complexe 'discourscoalities' vereist Becks these een Informatie- en Communicatie Technologische achtergrond. Volgens Manuel Castells heeft ICT vanaf het eind van de zeventiger jaren een steeds grotere greep op het sociaal-economische en sociaal-politieke verkeer gekregen.⁴ Na 1985 - de introductie van de pc - en 1992 - de grootschalige introductie van het internet - wordt binnen de 'informatie netwerksamenleving' informatie in toenemende mate productiefactor en product: het genereren en verwerken van informatie (I), symbolische communicatie (C) en kennistechnologie (T) worden de belangrijkste bronnen van productiviteit.

De omloopsnelheid van informatie in de vorm van georganiseerde en gecommuniceerde datastromen is zo groot geworden dat mensen er nauwelijks nog invloed op lijken te hebben. Informatie verdubbelt zich exponentieel. Door deze acceleratie van op informatiestromen gebaseerde kenprocessen is heden ten dage kennis al verouderd op het moment dat deze wordt gepubliceerd. In dit onstuitbare proces wordt een globale zelfreflectiviteit gegenereerd, waarin het hiervoor genoemde complex van media en instituties een sleutelrol speelt.⁵ Mede door deze snelheid is in de informatie samenleving elke vorm van kennis over 'de' werkelijkheid zelf al deel van deze werkelijkheid. Theorie kan niet langer worden opgevat als een altijd ontoereikende vertaalslag achteraf van praktische, materiële processen. Evenals bij jurisprudentie produce-



ren theorie en praktijk beide 'werkelijkheid'. Kortom, iedere blik op de wereld is al voorgesorteerd door een vertoog of discours. Het gaat mij hierbij overigens niet om het fenomeen voorkennis, zoals recentelijk bij de KLM het geval was.⁶ Ik doel veeleer op de transformatieve kracht van informatie: door de verwevenheid en snelheid van ICT-processen creëert informatie nieuwe formaties. Informatisering is naast overdracht van kennis - informeren - altijd ook de vorming - formatie - van nieuwe praktijken.



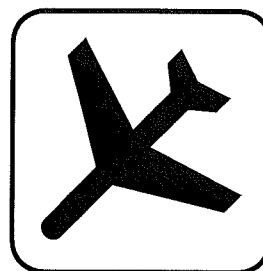
Nogmaals: wie zijn 'we'? In de centrifuge van de globale versnelling wordt iedere samenhangende identiteit losgeslingerd. Maar waardoor wordt dan nog samenhang gecreëerd? Hoe oriënteert het postmaterialistische, netwerkende individu zich op de toekomst? Jürgen Habermas' constatering dat er sprake is van een vergaande uitdroging van het utopisch potentieel gaat evenals Becks these terug tot het begin van de tachtiger jaren.⁷ Negentiende eeuwse discourscoalities hadden echter al eerder aan universele zeggingskracht ingeboet. Door filosofen als Michel Foucault en Jacques Derrida was in de jaren zestig reeds het einde van de mens 'aangekondigd': het idee van sociaal-politieke maakbaarheid door autonome subjecten was al op zijn retour. De menswetenschappelijke onderbouwing van de *condition*

humaine bleek toen al niet meer toereikend om diens (dis)functioneren te verhelderen. Inmiddels zijn we dertig jaar verder en kan Castells stellen dat het 'zelf' in de netwerksamenleving is opgelost. Hij roept op tot "*the search for new connectedness around shared, reconstructed identity*".⁸ Wat die nieuwe betrokkenheid ook mag inhouden, een aantal opties is met het einde van de 'mens' uitgesloten. Door informatisering en globalisering worden niet alleen universele geschiedenissen en nationale identiteiten aan alle kanten opengebrouwen, ook vaste waardenpatronen en klassebepaalde rolverdelingen worden ontmanteld. Tegenwoordig zijn waarden en rollen contextueel verdisconteerd in pakketten van uiteenlopende levensstijlen, die door iedereen - met meer of minder succes en meer of minder bemiddeld - kunnen worden geconsumeerd.

We leven, om in een terminologie van de Harvard organisatiedeskundigen Pine en Gilmore te spreken, in een '*experience economy*'.⁹ Deze draait niet allereerst om goederen of dienstverlening, maar om het slijten van ervaringspakketten die cliënten samenhang en saamhorigheid schenken. Deze ervaringseconomie gaat gepaard met een leasecultuur waarin niet materie maar tijd het investeringsobject bij uitstek is geworden. In de lifestyle-economie waarin de ervaringseconomie zal overgaan - *Dasein* wordt *Design* - wordt ieder moment van een individueel leven aan '*quality-time*' afgemeten. Tijdmanagement heeft de toekomst. In het spanningveld tussen het globale en het lokale ontplooit de toekomstige wereldburger zich efficiënt flexwerkend en jobhoppend.

5 ■

Politieke verbanden, economische krachten en juridische structuren maken deel uit van deze transformatie. De afgelopen decennia is de Staat der Nederlanden letterlijk en figuurlijk opgemaakt. Het al dan niet opvullen van de schatkist is weer bespreekbaar geworden. Niet alleen de landsgrenzen zijn open, na golffrequenties en vliegroutes zijn de virtuele grenzen opgeschoven naar de UMTC-frequenties waarmee internet op zakformaat overal ter wereld binnen handbereik komt. Transnationale ondernemingen zijn niet langer nationaal georiënteerd. Steeds vaker geven ze hun fysieke centrum - kantoren en gebouwen - op of richten ze dit zo flexibel in dat niemand meer een vaste werkplek heeft.



Deze gemediatiseerde versnelling van sociaal-politieke interacties en economische transacties veronderstelt een andere betrokkenheid: een expansieve interesse van een opgeblazen identiteitbegrip. Begrippen als maakbaarheid en zelfbeschikking worden vervangen door *access* en beschikbaarheid: "*The Age of Access is defined, above all else, by the increasing commodification of all human experience*".¹⁰ Jeremy Rifkin wijst erop dat het op bezit en onafhankelijkheid gerichte, autonome subject vervluchtigt in een netwerksamenleving: "*communications, communion, and commerce are becoming indistinguishable*".¹¹ Sociale, politieke en economische imperatieven zijn nauwelijks meer van elkaar te onderscheiden. In plaats van onafhankelijkheid binnen afzonderlijke domeinen gaat het in de postmaterialistische overvloedsamenleving om '*access for all*'.

Anders gezegd: de vrijheid van individuen realiseert zich in de mate waarin ze zijn ingelogd. Voor Rifkin betekent vrijheid niet langer dat we autonoom en rationeel ons levenslot tot persoonlijke voorgeschiedenis omsmeden, maar dat we aangesloten worden en toegang hebben tot alle '*human resources*' om steeds weer nieuwe verbonden te smeden en betrokkenheid te genereren in netwerken met gemeenschappelijke belangen. Wat deze gemeenschappelijkheid

van de belangen ook mag zijn, autonome subjecten zijn daarbinnen infotome connecties geworden. Het voormalig subject is voor alles een informant. Bill Gates' wrijvingsloze kapitalisme uit zich volgens Rifkin in een gewichtsloze, nieuwe economie. Bezit wordt niet meer vergaard, maar ge'liquideerd' om een zinvol bestaan te leasen. De beurs zit vol virtueel vermogen.

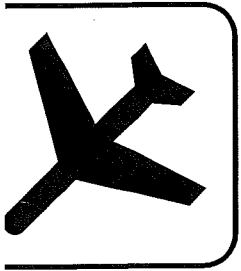
Calculerende burgers zijn producenten van hun eigen consumptie geworden: prosumenten, die bovendien in toenemende mate een beroep op het recht doen om hun gelijk te halen. Als koopkrachtige cliënten zijn zij grootaandeelhouders in een lifestyleproject waarin ze via leasecontracten invloed uitoefenen op hun consumptiepatroon. Natuurlijk zijn er naast deze aandeelhoudende prosumenten nog wel producerende arbeiders, mondige burgers, kritische consumenten en creatieve kunstenaars, maar hun toekomst lijkt slechts verzekerd als vrije ondernemers die uit een pakket verzekeringspolissen en beleggingsportefeuilles kunnen kiezen.

Einde verhaal 'autonoom subject'. Met het einde van het moderne subject vallen ook andere discourscoalities uiteen. Zo klinkt het einde van de (westerse) geschiedenis op in het debat rond een multicultureel samenleven. In het door Paul Scheffer geïnitieerde debat wordt naast taalvaardigheid vergeefs op een gedeelde historiciteit gegokt: gemeenschappelijk historisch besef - 'geschiedenis' - zou onder allochtone medelanders geproduceerd moeten worden om sociale cohesie en verantwoordelijkheidsbesef bij de volgende generaties te garanderen. In Scheffers gemeenschappelijke, historische ruimte bevinden zich geen gevaarvolle hangplekken meer.

Met het einde van de geschiedenis dient zich tevens dat van de kunst aan. Culturele participatie - het derde imperatief van effectieve inburgering - uitgedrukt in de recente cultuurnota van Van der Ploeg, problematiseert het begrip artistieke kwaliteit. Want over wiens gemeenschappelijke kunst

hebben we het? Ongemerkt is er de afgelopen dertig jaar dwars door al deze einden heen een eind aan de Ander gekomen. Door informatisering en globalisering is 'objectief gezien' de Ander opgelost. Zoals ooit God als laatste toetssteen voor de wetenschap verloren ging en hij of zij nog slechts in de individuele beleving een toekomst werd vergund, zo leeft in postkoloniale tijden de Ander hoogstens nog in onszelf. De recente internationale excuuscultuur suggereert zelfs dat deze duivel kan worden uitgedreven. Een noodzakelijk, ten overstaan van de media geëxposeerde demoed bewijst eens te meer het einde van een geschiedenis waarbinnen overwinnaars en verliezers nog tegenover elkaar staan. In de wereldrisicomaatschappij is deze 'koude' tegenstelling betekenisloos geworden.

De Ander is niet meer. In een xenofobisch register heet het dat we niet meer voor de anderen kunnen kiezen, omdat we tot hen veroordeeld zijn. We reizen doorgaans, goed geïnformeerd, met een geoliede reisorganisatie naar anderen, ontmoeten deze op straat in de gestalte van onze allochtone medelander of zijn er mediamatisch-informationeel op girale wijze solidair mee. Als de aloude xenofobische aandriften toch weer de kop opsteken, dan richten zij zich op anderen die dakloos en verslaafd in de openbare ruimte rondlopen of er euforisch feestend in rondrazen. Het spookbeeld van de onberekenbare Ander lijkt soms even rond te waren in de opvangcentra aan de landsgrenzen totdat een vermeende dader, evenals de verslaafde of de hooligan, iemand uit onze naaste omgeving blijkt te zijn. De



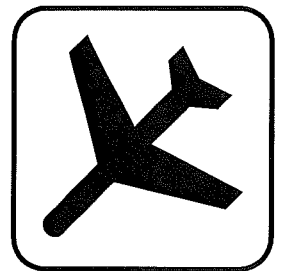
Ander is even fictief als de landsgrenzen in een verenigd Europa: door een geglobaliseerde informatisering wordt iedere buitenpositie ten slotte mediamatisch 'verinnerlijkt'.



Volgens Peter Sloterdijk vereist het inzicht dat we allemaal 'in het zelfde schuitje' zitten een andere politieke analyse en praktijk. In *In het zelfde schuitje. Proeve van een hyperpolitiek* (1997) breekt hij een lans voor een 'hyperpolitiek' waarin het autonome subject noch de soevereine staat centraal staat: "Wat ons zowel in theorie als in praktijk te doen staat, is de implantering van een politiek voor het tijdperk van de 'rijksloosheid'." ¹² Daarin wordt het lokale als politieke inspiratie gehandhaafd in een zich globaliserende wereld. Beck had voor deze activiteiten de term 'subpolitiek' gereserveerd: "Subpolitiek betekent *directe* politiek, (...) maatschappij-inrichting van onderaf. (...) In zoverre zijn *incidentele, thematische 'coalities van tegenstellingen'* juist kenmerkend voor wereldmaatschappelijke subpolitiek." ¹³ Ook Castells eindigt deel II met een verwijzing naar '*alternative electronic networks*' en '*grass-rooted networks of communal resistance*' die niet langer een eenduidige identificering toelaten. ¹⁴

In de loop van het afgelopen decennium zijn door filosofen allerlei nieuwe configuraties ontworpen waarin de term 'politiek' een geheel ander bereik krijgt. Zo hebben Franse differentiedenkers in navolging van Claude Lefort micropolitieke processen getypeerd met de term '*le politique*' als contrastterm voor het meer conventionele parlementaire begrip '*la politique*'. We zouden ons ook tot Slavoj Žižek kunnen wenden. In een kritiek op Becks subpolitiek onderscheidt Žižek deze van een arche-, meta-, ultra-, para- en postpolitiek. ¹⁵

Ook al klinkt 'het einde van...' hoogst apocalyptisch, na de respectievelijke einden leeft iedereen gewoon door. Individuen blijven vergeefs zichzelf zoeken, naast historici blijven ook kunstenaars en politici noest doorwerken. De 'einden' slaan immers op het opdrogen van het utopisch reservoir van de discourscoalities, die elkaar tot het bittere eind als conceptueel communicerende vaten blijven aanvullen. Maar de modernistische discoursen, georiënteerd op individuele autonomie, nationale soevereiniteit en historisch onderbouwde kosmopolitisme geven niet langer eenduidig aan hoe hedendaagse individuen zich tot elkaar, tot 'hun' geschiedenis en tot de anderen moeten verhouden. Er is een eind aan de Grote Verhalen gekomen waarin deze betrokkenheid in de westerse cultuur discoursief werd onderbouwd: verhalen over het noodlot, over mythische goden, God, dé Rede en autonome subjecten.



Maar in het licht van de eerdere opmerkingen over informatisering zal duidelijk zijn dat 'einde verhaal' toch geen louter theoretische aangelegenheid is. Het duurt weliswaar lang voordat de conceptuele steriliteit van een Groot Verhaal aan den lijve wordt ondervonden, maar in het gestage proces van postmoderne delegitimatie wordt het ontbreken van een samenhangend kader voor veel hedendaagse interacties en transacties steeds schrijnender. Zingeving is het sleutelwoord geworden in de bestrijding van fantoompijnen die na de respectievelijke einden optreden. Het gekreun en gesteun klinkt door in de reacties op de gewraakte nota van Van der Ploeg, als plotseling weer over basiscategorieën als artistieke kwaliteit en politieke integriteit moet worden gesproken. We horen het geweeklaag van de jongerenorganisatie van politieke partijen over de goede, oude tijden waarin er nog overzichtelijke oppositiepolitiek werd bedreven. In hun pogingen om de staat via een kort geding

tot een verantwoordelijk gasbeleid te dwingen, dient zich op z'n minst de onvrede met hun voorland - de parlementaire politiek - aan.



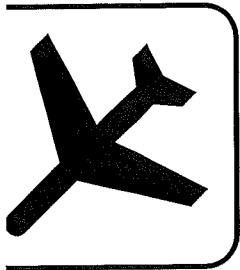
Het einde van de Grote Verhalen weerhoudt groepen er blijkbaar niet van te handelen. Daarvoor ontwikkelen ze kleine, vaak sterke verhalen. Soms wordt een door een groep uitverkoren geschiedenis tot ongekende proporties opgeblazen, zodat het botvieren van xenofobische aandriften kan worden 'gelegitimeerd'. Maar wat rest al diegenen die zich te cultuur-historisch onthecht voelen voor dergelijke retroactieve legitimaties? Hoe zijn zij op elkaar aangewezen en op 'hun' toekomst betrokken? Het heeft er alle schijn van dat zij terugvallen op infotome connectiviteit als het nieuwe verhaal van de globalisering en van daarop geënte informationele netwerken, die onderbouwd worden door ICT-wetenschappen, neurofysiologie en biogenetica. In dit nieuwe verhaal over de wereld en over de mens zijn de eindtermen informationele performativiteit, bedrijfsmatige efficiency en sociale cohesie. Deze 'ICTologie' wordt geschraagd door een imperatief van de bestaanszekerheid: *security*, gewaarborgd door *surveillance* en *insurance*. Visacard, pinpas, airmileskaart en gsm-abonnement verbinden individuen via databanken en het *Global Positioning System* met elkaar. Ze voegen deze in een *surveillance*. Juridisch wordt deze verzilverd in het elektronisch huis-arrest en DNA-identificatie. Deze infotome kwaliteit van de bestaanszekerheid maakt indivi-

duen echter uiterst kwetsbaar. De in databanken opgeslagen informatie zou volgens de logica van de nationale soevereine staat goed beveiligd zijn. Gegeven de inbedding van de nationale soevereiniteit in geëuropeïseerde en geglobaliseerde politiek-economische netwerken lijkt mij deze logica echter maar beperkt houdbaar.

Infotome identiteit hangt nauw samen met *security*. Michel Foucault wees er al in de zeventiger jaren op dat de moderne productie van autonome subjecten en volgzaam burgers via de biopolitieke imperatieven van volksgezondheid en veiligheid was verlopen.¹⁶ De disciplinerende tot 'volg-

zame lichamen' - de gronddynamiek van het moderne subjectiveringsproces - veronderstelde reeds de transparante dynamiek van de openbare ruimte: door een verinnerlijking van de daarin gerealiseerde openbare orde werd sociale cohesie en subjectiviteit gegarandeerd. In de afbouw van de verzorgingsstaat wordt getracht deze subjectiviteit via aanvullende strategieën te reproduceren. Zo garandeert de huidige *security* samenleving door een continue informatisering en door het verlenen van *access* de vereiste controle in de openbare ruimte, die inmiddels globaal én virtueel is geworden.

Hoe informatisering en openbare orde in elkaar grijpen, tonen recente ontwikkelingen rond het voetbalvandalisme. Om dit tegen te gaan, worden lidmaatschap van voetbalclubs en kaartverkoop voor wedstrijden in een afgeschermd circuit kortgesloten. Het geïnformeerde gebruik van de openbare ruimte zou in een futuristisch scenario het volgende kunnen betekenen: toegang tot de sensorisch gemarkeerde rijks- en provinciewegen wordt slechts verleend aan pinveilige - dus informationeel kredietwaardige en van politiek correcte postcodes voorziene - automobilisten.

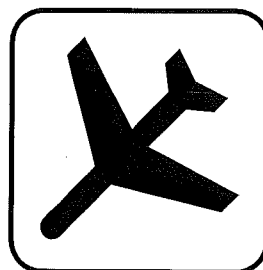




Openbare ordehandhaving is altijd door de staat gemonopoliseerd. Door deregulering en privatisering kan dit staatsmonopolie niet worden gehandhaafd. De overdracht aan buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) en beveiligingsbeambten roept zijn eigen contradicties op. Waar *security* via *surveillance* faalt, wordt deze door het tweede imperatief gecompenseerd: *insurance*. Als gezondheid en veiligheid niet meer door de staat gegarandeerd kunnen worden, kunnen ze altijd nog worden verzekerd.¹⁷ Als Lot en God niet meer volstaan en gewone pech geen optie is, biedt het verzekeringswezen uitkomst. Natuurgeweld is aanvankelijk overmacht, maar wordt geleidelijk aan ook een restrisico: een milieuramp waaraan vaak ondoordacht en onverantwoord beheer ten grondslag ligt. De laatste klimaatconferentie heeft eens te meer bewezen dat klimatologische restrisico's steeds ingenieuzer berekend worden: een goed bebost land mag meer uitstoten. Ook hierbij is de voor risicoanalyses vereiste informatisering van doorslaggevend belang.

De polis van weleer is een verzekeringspolis geworden. "De moderne mens kent het noodlot niet meer", stelt Pieterman in *Justitiële Verkenningen*.¹⁸ Hij stoot in zijn justitiële verkenning op een paradox: "Een steeds krachtiger morele verontwaardiging over ieder ondervonden nadeel lijkt samen te gaan met een steeds verdergaande ontkenning van enige persoonlijke verantwoordelijkheid daarvoor." In de risicosamenleving is iedereen een potentieel slachtoffer. Het kwetsbare slachtoffer gaat niet in eerste instantie uit van verantwoordelijkheid, maar van aansprakelijkheid. De claimcultuur maakt in verzekerde eenzaamheid de laatste restjes autonomie en zelfbeschikking ervaarbaar.

In de negentiende eeuw werd een geseclariseerd schuldbegrip 'uitgevonden', omdat het bij de toenmalige machtsverhoudingen paste. De afgelopen decennia is de categorie van de aansprakelijkheid exponentieel uitgebouwd: als we als gevolg van een exponentieel versnellende complexificering van relaties niet meer op onze verantwoordelijkheden kunnen worden aangesproken, dan is een dader in ieder geval nog aansprakelijk te stellen. Moraliteit en ethiek waren in de formele proceduraliteit van het recht al ver te zoeken, maar nu zijn zij aan het opgaan in risicoaansprakelijkheid. Was schuld in de verwijtbaarheid al grotendeels ontstaan van zijn morele lading, in de verschuiving van schuldaansprakelijkheid naar risicoaansprakelijkheid wordt de objectivering van het schuldbegrip voltooid en verzilverd.



Als de risico's niet meer zijn in te schatten en als met iedere poging risico's uit te sluiten de onvoorspelbaarheid ervan toeneemt, zijn we volgens de Sloveense filosoof Slavoj Žižek via een omweg weer bij de schuld categorie aangeland: "het subject bevindt zich dus in de kafkaëske situatie dat hij schuld draagt omdat hij niet weet wat hij misdagen heeft".¹⁹ Hoe kunnen binnen deze angstaanjagende vrijheid individuen verantwoordelijkheid nemen of ter verantwoording worden geroepen? Wie voelt zich verantwoordelijk voor iets waarvan de gevolgen even onvoorspelbaar als onverdraaglijk zijn of waarvoor te veel onbekende anderen medeverantwoordelijkheid dragen? Wie is voldoende geïnformeerd om een juiste keuze te maken?



Ondanks - of misschien wel dankzij - deze dilemma's wordt de extrajuridische categorie 'verantwoordelijkheid' te pas en te onpas gebruikt. Dit werd begin 1999 weer eens duidelijk in het Franse strafproces over het 'bewust' toedienen van met HIV besmet bloed aan hemofiliepatiënten in het midden van de tachtiger jaren. Ten aanzien van de betrokken politici -

1. :

Andere opties vereisen allereerst een herformulering van het begrip 'politiek'. Hierin zal een verschuiving verdisconteerd zijn van de aandacht naar de 'basis' van de informationele samenleving: kleinschalige gemeenschappelijke inspanningen van direct betrokkenen die zich dwars door reguliere politieke verbanden bewegen. Voor welke term we ook kiezen, 'het politieke' vereist een andere omgang met de anderen: niet als vaststaande culturele, etnische, raciale of nationale identiteiten, maar met de spanningen waaraan deze voormalige fixaties in een *local-global* setting worden blootgesteld. Dat wat voorheen als een (psychopathologische) splijting werd ervaren, is daarbij uitgangspunt geworden.

Laten we dan maar van de nood een deugd maken, zoals in het geval van de knoop. Multicultureel houdt in deze optiek niet in dat er in een borst twee of meer zielen huizen, zoals bij dr. Jekyll en mr. Hyde. In plaats van het identiteitsbegrip treedt de relationele spanning op de voorgrond die voorlopige identiteiten mogelijk maakt. Wat betreft de spanning tussen het lokale en het globale gaat het er niet om tussen een van beide te kiezen: de spanning is het uitgangspunt voor verantwoordelijkheid. In een meer filosofische terminologie houdt dit in dat de oriëntatie van de verantwoordelijkheid niets meer of minder is dan het openen van steeds weer nieuwe tussenruimten, waarin anderen kunnen blijven manoeuvreren. Dynamisch gezien is dit een relationeel spanningsveld dat telkens weer opnieuw ge(in)formeerd wordt, maar dat een definitieve identificering niet toelaat. In een informationele mediasamenleving is de ruimte van de verantwoordelijkheid die van een onge(in)formeerd midden.

Een zelfverzekerd bestaan begint niet bij een verzekerde toekomst, maar toont zich in het dragen en vorm geven van dit tussen of inter. De zelfverzekerdheid in een hedendaags bestaan begint bij inter-esse en aanspreekbaarheid. Inter-esse gaat aan informatisering vooraf en gaat er uiteindelijk aan voorbij. Inter-esse situeert informatie en maakt als minimumgarantie voor verantwoordelijkheid wellicht iedere claim voorbarig.



1. Zie voor een onderbouwing van het begrip 'infotoom': H. Oosterling, *Radicale middelmatigheid*, Boom, Amsterdam, 2000, p. 35.
2. Zie voor een korte introductie: U. Beck, *De wereld als risicomaatschappij. Essays over de ecologische crisis en de politiek van de vooruitgang*, De Balie, Amsterdam, 1997.
3. Het oppositionele denken lijkt inmiddels een nostalgische optie voor de jongerenafdelingen van de verschillende politieke partijen: het poldermodelmatig 'uitdealen' en het gedoogbeleid vormen, overigens om uiteenlopende redenen, de steen des aanstoots.
4. Zie: M. Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell Publishers Inc., Massachusetts, 1997.
5. Ik hanteer hier een zeer brede definitie van 'media': niet alleen de massa- en nieuwe media vallen daaronder maar ook transportmiddelen als auto en vliegtuig en medische en beveiligingstechnologie. Zie: *Radicale middelmatigheid*, o.c., hoofdstuk 1.
6. Begin november 2000 gaf de KLM, nadat haar jaarcijfers waren gestolen, versneld openheid van zaken om voorkennis te voorkomen: de praktijk richt zich onmiddellijk naar de theorie.
7. Zie J. Habermas, *Die Neue Unübersichtlichkeit*, Suhrkamp, Frankfurt a/M, 1985.
8. *The Information Age: Economy, Society and Culture*, o.c., p. 23.
9. B.J. Pine II, J.H. Gilmore, *The Experience Economy. Work Is Theatre & Every Business a Stage*. Harvard Business

premier Fabius, minister van Volksgezondheid Hervé en minister van Sociale Zaken Dufoix - was de vraag: zijn zij schuldig, verantwoordelijk of aansprakelijk? De uitslag lag voor de hand: "*responsable, mais pas coupable*". Oud-premier Fabius meende echter dat er sprake was van "*coupable, mais pas justiciable*". Is schuld minus aansprakelijkheid een herformulering van verantwoordelijkheid? Wat betekent aansprakelijkheid als schuld en verantwoordelijkheid er niet langer effectief mee verbonden zijn?

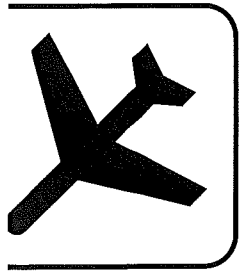
Als we in andere tijden leven, dan moet ook onze tijdservaring aan een transformatie onderhevig zijn. Als schuld een categorie voor een samenleving is die naar het verleden kijkt en verantwoordelijkheid opkomt in een samenleving die het heden centraal stelt, is aansprakelijkheid dan de categorie voor een wereld die zich op een verzekerde toekomst richt? Het risicobewustzijn noopt weliswaar tot voorzichtigheid, maar door de verzekerbaarheid van de schadelijke gevolgen wordt deze 'prudentie' niet omgezet in verantwoordelijkheid. Premiedifferentiaties en no-claim polissen doen hier weinig aan.

In tegenstelling tot schuld en verantwoordelijkheid gaat het bij aansprakelijkheid om assurantie: informationele berekening en statistische voorspelbaarheid. De calculerende burger en aandeelhoudende prosumant met hun infotome connecties zien hun zelfverzekerde bestaan verzilverd in aansprakelijkheid. Een zelfverzekerd bestaan is altijd een berekend bestaan. Verantwoordelijkheid laat geen calculus toe, ook al kent ze wel degelijk een informatieve en reflectieve dimensie. Verantwoordelijkheid nemen is als een onberekenbaar proces en niet zonder risico's. We zouden hoogstens verantwoordelijkheid als een restproduct

kunnen opvatten: tussen de ervaren noodzaak actie te ondernemen en de te ervaren onmacht alles te overzien en in te calculeren, in deze onbeslisbare ruimte dient zich nog een restje eigen verantwoordelijkheid aan. Vrijheid openbaart zich dan juist in het niet-geïnformeerd zijn: in het 'informe' van de informatisering. In termen van de informationele samenleving is een nog niet ge(in)formeerde ruimte noodzakelijk voor een ethische keuze of een politieke beslissing, die beide per definitie risicodragend zijn. Toegespitst op de subpolitieke of hyperpolitieke dimensie zou verantwoordelijkheid in het huidige tijdsgewricht wel eens bij uitstek in de afstemming

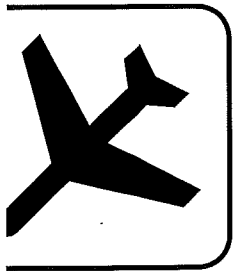
van het lokale op het globale en op die van het globale op het lokale kunnen liggen. Dit 'tussen' wordt dan een gepolitiseerde ruimte, die niet samenvalt met het lokale dat etnisch radicalisme voortbrengt of het globale dat door zijn grootschaligheid, complexiteit en snelheid iedere hechting en aarding teniet doet en dientengevolge tot een toeristisch kosmopolitisme uitnodigt.

De reanimatie van het verantwoordelijkheidsbegrip wijst indirect op een repolitisering van de achtergronden van de claimcultuur en de individuele aansprakelijkheid. Door de toename van de anonimiteit en complexiteit en het volharden in de gedachte van restrisico's wordt in het circuit van bestuur, wetenschap, industrie en rechtspraak een legitimatiecirkel kortgesloten: collectieve verantwoordelijkheid wordt als een optelsom van individuele aansprakelijkheden gedepolitiseerd. Collectieve verantwoordelijkheid wordt in de aanpassing van de regelgeving versneden tot individuele aansprakelijkheid die assurantie wordt afgedekt. Autonomie is een functie geworden van victiem overleven. In een risicosamenleving is volledige aansprakelijkheid onmogelijk. Binnen zo'n samenleving wordt leven tot victiem overleven. De existentiële kern van een verzekeringsstelsel waarin zoveel mogelijk claims worden gedekt, is een potentieel slachtofferschap.



School Press, Boston, 1999.

10. J. Rifkin, *The Age of Access. The New Culture of Hypercapitalism, Where All of Life Is a Paid-for Experience*, Tarcher/Putnam, New York, 2000, p. 97.
11. *The Age of Access. The New Culture of Hypercapitalism, Where All of Life Is a Paid-for Experience*, o.c., p. 9.
12. P. Sloterdijk, *In het zelfde schuitje. Proeve van een hyperpolitiek*, De Arbeiderspers, Amsterdam/Antwerpen, 1997 (1993), p. 76.
13. *De wereld als risicomaatschappij. Essays over de ecologische crisis en de politiek van de vooruitgang*, o.c., p. 97.
14. *The Information Age: Economy, Society and Culture*, o.c., p. 362.
15. S. Žižek, *Pleidooi voor intolerantie*, Boom, Amsterdam, 1998, p. 22 e.v.
16. Zie: M. Foucault, *Discipline, Toezicht en Straf. De geboorte van de gevangenis*, Historische Uitgeverij Groningen, 1989 (1975).
17. Zoals ooit Jeremy Bentham een utilistische calculus ontwikkelde voor een uitweg uit ieder moreel dilemma, zo hebben Amerikaanse letseladvocaten recentelijk voor een diversiteit van letsels tabellen van specifiek doorberekende schadeclaims uitgewerkt. Ook al kun je zinloos geweld niet voor zijn, je bent er dan in ieder geval tegen verzekerd.
18. R. Pieterman, 'Van gevaar naar risico. Veranderingen in de visie op schade', in: *Justitiële Verkenningen*, jaargang 25, 9-99, pp. 26-42.
19. *Pleidooi voor intolerantie*, o.c., p. 68.



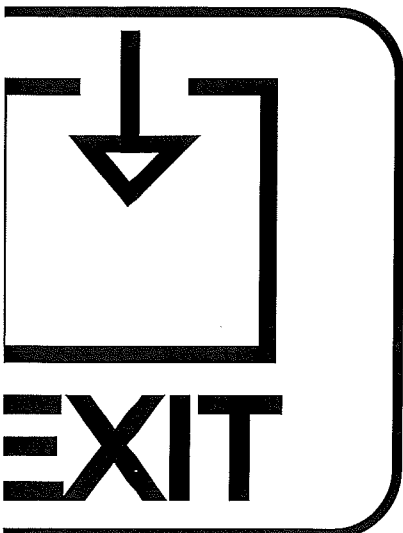
Vreemdelingenbeleid en de rol van Justitie

Job Cohen, voormalig staatssecretaris van Justitie, is burgemeester van Amsterdam. Tot zijn takenpakket als staatssecretaris behoorden personen- en familierecht, kansspelen, juridische beroepen, reorganisatie van de Zittende Magistratuur en asiel en immigratie.

1. # Het vreemdelingenbeleid lijkt bij uitstek een beleidsterrein waarop Justitie in een defensieve rol wordt gedwongen. Zijn er nog mogelijkheden voor een pro-actief beleid? Moet het ambitieniveau van een politicus niet hoger liggen dan slechts het beheersbaar houden van risicogroepen?

In deze vragen klinkt door hoe de buitenwereld aankijkt tegen het vreemdelingenbeleid. Hoe zo'n beeld gevormd wordt, blijft altijd gissen. Veel zal te maken hebben met de negatieve berichtgeving in de media. De aard van het onderwerp brengt dat met zich mee. Het niet toelaten, het onthouden van verdere opvang en de gedwongen terugkeer van mensen, zijn gebeurtenissen die ons niet onberoerd laten. Bij dergelijke emotionele gebeurtenissen is het soms lastig uit te leggen dat het algemeen belang in dat geval zwaarder weegt dan het individuele belang.

Berichten over hoge aantallen asielzoekers en een overheid die er maar niet in slaagt om snel en adequaat op hun aanvragen te beslissen, roepen het beeld op van een machteloze, in het nauw gedreven overheid, die bij gebrek aan creatieve oplossingen ten koste van alles de deur wil dichttrekken voor hen die na veel omzwervingen over de wereld eindelijk dachten hier een nieuw bestaan te kunnen opbouwen. Dit is geen verwijt aan de media. Integendeel, ik vind het van groot belang dat alle aspecten van het vreemdelingenbeleid in volle omvang naar voren worden gebracht. Het is vervolgens aan mij om het ontstane beeld in perspectief te plaatsen en toe te lichten welke wegen de overheid bewandelt op



het netelige terrein van asiel en migratie.

In dit artikel geef ik aan met behulp van welke strategieën (Stratego) Justitie zowel nationaal als internationaal in plaats van een defensieve rol, met succes voor een pro-actieve aanpak (Risk) heeft gekozen. Duidelijk zal worden dat daarbij voor Justitie geen monopoliepositie (Monopoly) bestaat.



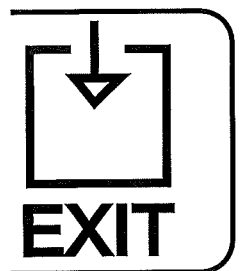
Het vreemdelingenbeleid onderscheidt zich van vele andere beleidsterreinen door de onmogelijkheid om directe invloed uit te oefenen op de oorzaken van het probleem. Het vreemdelingenbeleid is in de eerste plaats afgeleid beleid. Zolang oorlogen, gewapende conflicten, hongersnoden, natuurrampen en schendingen van mensenrechten tot deze wereld behoren, blijven mensen op zoek naar bescherming en veiligheid. En zolang de mogelijkheden van bestaan en de kansen op welvaart ongelijk zijn verdeeld, is migratie een onvermijdelijk gevolg. Met de verbeterde en goedkopere communicatie- en vervoersmogelijkheden is deze migratiestroom de laatste jaren alleen nog maar toegenomen.

Hoewel de aard van het probleem hetzelfde is gebleven, neemt de omvang de laatste jaren enorm toe. Sinds het begin van de jaren negentig stijgt het aantal asielzoekers dat hier te lande zijn toevlucht zoekt explosief. In 1975 verwelkomden we in Nederland nog 386 vluchtelingen, tien jaar later waren dat er al 5.865 en in 1994 zochten 52.575 mensen hier hun toevlucht; bijna een vertienvoudiging. Sindsdien blijft de toestroom van asielzoekers hoog en dit jaar zullen waarschijnlijk rond de 45.000 mensen in Nederland asiel aanvragen.

Justitie draagt primair verantwoordelijkheid voor de behandeling van al die aanvragen, voor de daaruit voortvloeiende procedures, voor de opvang en huisvesting, en voor de terugkeer van hen die hier niet mogen blijven. Het zwaartepunt van het vreemdelingenbeleid lag de afgelopen jaren daarom bij het op orde krijgen van de uitvoering daarvan. Want die dreigde door de explosieve stijging van het aantal asielaanvragen vast te lopen.

Daarnaast zijn de inspanningen erop gericht om op Europees niveau een geharmoniseerd asielbeleid met een geïntegreerde aanpak na te streven. Vanuit de overtuiging dat de oorzaken van de asiel- en migratiestromen beter via een integrale Europese aanpak kunnen worden opgelost, heeft Nederland de laatste jaren op vele fronten het voortouw genomen bij het tot stand brengen van Europees asielbeleid, waarbij zowel naar de gevolgen als naar de oorzaken van asiel en migratie wordt gekeken. Ik zal dit nader toelichten. Allereerst zal ik uiteenzetten welke strategie Justitie op nationaal niveau volgt.

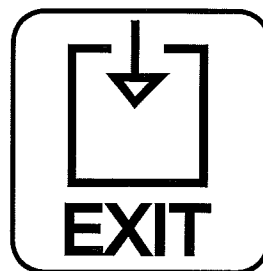
Het vreemdelingenbeleid, met zijn talloze aspecten op nationaal en internationaal niveau, komt niet alleen uit de koker van Justitie. In heden noch verleden is het terrein van asiel en migratie een aangelegenheid geweest die alleen Justitie aangaat. Hoewel Justitie op vele vlakken het voortouw heeft, spelen andere departementen regelmatig een vitale rol. Op verschillende manieren vindt afstemming plaats. In de eerste plaats in de Ministerraad. Wanneer dat nodig is, overlegt tussentijds een kleinere groep bewindspersonen in een zogenaamd bewindspersonenoverleg. Ook op ambtelijk niveau vindt periodiek interdepartementale afstemming plaats, zoals in de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie.



Meerdere departementen zijn dus betrokken bij het vreemdelingenbeleid. Zo is de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen medeverantwoordelijk voor de toelating van studenten, professoren en artiesten en komt bij verzoeken om toelating van zelfstandige ondernemers de minister van Economische Zaken in beeld. Voor landenrapportages en onderzoek in individuele gevallen tekent de minister van Buitenlandse Zaken, die bovendien verantwoordelijk is voor het Nederlandse visumbeleid en - samen met mij - in internationale fora het Nederlandse standpunt uitdraagt. Inburgering van nieuwkomers en opvang en huisvesting in gemeenten valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, de minister voor Grote Steden en Integratiebeleid en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De verantwoordelijke bewindslieden voeren regelmatig overleg met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg over de opvang van asielzoekers en de huisvesting van statushouders. De toegang van vreemdelingen tot de arbeidsmarkt daarentegen (Wet Arbeid Vreemdelingen) valt weer onder de verantwoordelijkheid van de minister Sociale Zaken en Werkgelegenheid, terwijl op het gebied van de gezondheidszorg de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verantwoordelijk is.

Een goed voorbeeld van de vele raakvlakken tussen het vreemdelingenbeleid en de beleids-terreinen van andere departementen is de Koppelingswet. Deze wet over de zogenaamde 'materiewetten' van andere departementen, regelt de aanspraak van vreemdelingen op ver-
strekkingen, voorzieningen, uitkeringen, vergunningen en ontheffingen. Het gaat hierbij om uiteenlopende wetten: van de Vreemdelingenwet tot de Wet op het Voortgezet Onderwijs en de Algemene Kinderbijslagwet.

Het voorgaande is illustratief voor de complexiteit en veelzijdigheid van het beleidsterrein, maar biedt zeker geen compleet beeld van de betrokkenheid van andere departementen. Alle departementen dragen de verantwoordelijkheid voor de eigen beleidsterreinen, ook als het gaat om vreemdelingen. Periodieke afstemming en overleg vindt ook plaats met en tussen de diverse ketenpartners die samenwerken binnen de asielketen. Ik denk aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, de Vreemdelingenkamers, de Vreemdelingendiensten en de Koninklijke Marechaussee. De strategie van Justitie op nationaal niveau is derhalve de ketenbenadering. Deze ketenbenadering moet zorgen voor goede afstemming en zo snel mogelijke procedures. Justitie vervult hierbij de rol van regisseur van zeer vele actoren.



Door de veelheid aan partijen, die ieder vanuit hun eigen invalshoeken betrokken zijn bij het vreemdelingenbeleid, is onderling overleg essentieel voor de totstandkoming en de succesvolle uitvoering van nieuwe wet- en regelgeving. Wellicht nog belangrijker is dat voor nieuwe wet- en regelgeving draagvlak in de samenleving bestaat. Bij de totstandkoming van de nieuwe Vreemdelingenwet zijn dan ook veel verschillende partijen betrokken: belangengroepen als Amnesty International, UNHCR en Vluchtelingenwerk, alsook vertegenwoordigers uit de wereld van de advocatuur en de wetenschap. Ook vreemdelingenrechtters wordt in verschillende bijeenkomsten gevraagd mee te denken. Ditzelfde geldt voor uitvoeringsorganisaties als het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers en de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Door deze benadering - die toch moeilijk als defensief kan worden

aangemerkt - trachten wij wetgeving tot stand te brengen die maatschappelijk draagvlak heeft en waarmee we mogelijke uitvoeringsproblemen op voorhand proberen te voorkomen. Van een monopoliepositie van Justitie is bij het vreemdelingenbeleid dan ook geen sprake.

Het spreekt vanzelf dat op een breed beleidsterrein als het vreemdelingenbeleid met zoveel grensoverschrijdende effecten niet volstaan kan worden met een puur nationale aanpak. Het monopolie van staten om op dit terrein afzonderlijk van elkaar regelgeving uit te vaardigen lijkt in een zich steeds meer globaliserende wereld te vervagen. Nederland heeft in Europa dan ook op verschillende niveaus het voortouw genomen om te komen tot een gezamenlijke aanpak.

Onder Nederlands voorzitterschap is het Verdrag van Amsterdam tot stand gekomen dat op 1 mei 1999 in werking is getreden. In dit verdrag zijn de onderwerpen asiel en migratie definitief van de intergouvernementele derde pijler naar de communautaire eerste pijler overgegaan. Dit heeft als groot voordeel dat besluiten voortaan kunnen worden gegoten in communautaire instrumenten zoals richtlijnen en verordeningen. Daarmee is een einde gekomen aan de zogenaamde 'zachte' regelgeving zoals resoluties en aanbevelingen, waarvan de juridische binding niet altijd even helder is. De vraag is natuurlijk wel wat er in

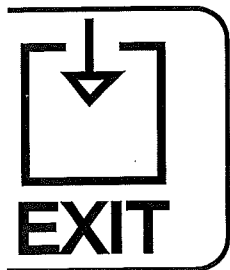
die richtlijnen en verordeningen moet komen te staan. Het Verdrag van Amsterdam biedt geen 'kant-en-klaar scenario' voor de invulling van het Europees asiel- en migratiebeleid. Vorig jaar, tijdens de Europese Raad in Finland, is de inzet van Nederland geweest om te komen tot een eenduidig Europees asiel en migratiebeleid. Daar zijn verschillende redenen voor. In de eerste plaats is de Nederlandse regering ervan overtuigd dat de verwezenlijking van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid meer vergt dan het simpelweg coördineren van nationaal beleid, zoals sommige lidstaten voorstaan. Willen de principes van vrijheid, veiligheid

en rechtvaardigheid werkelijk betekenis krijgen, dan zullen de lidstaten van de Europese Unie gaandeweg moeten toewerken naar een gezamenlijk asiel- en migratiebeleid.

In de tweede plaats blijkt steeds vaker dat de lidstaten van de Europese Unie ieder afzonderlijk te weinig middelen hebben om de ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie met succes te beïnvloeden. Een gezamenlijk optreden van de lidstaten binnen de Europese Unie, bijvoorbeeld waar het gaat om het sluiten van terugname-overeenkomsten met derde landen of het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden, zal meer effect sorteren dan afzonderlijk optreden van de lidstaten op deze terreinen.

In de derde plaats is er de overeenkomst van Dublin. In deze overeenkomst die op 1 september 1997 in werking trad, zijn de criteria neergelegd om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Voor de individuele asielzoeker betekent dit dat hij in principe slechts in één lidstaat een asielverzoek kan indienen. Daarbij zou hij er vanuit moeten kunnen gaan dat over zijn asielverzoek dezelfde beslissing wordt genomen, ongeacht de lidstaat waar dit verzoek is ingediend. Op dit moment is dit nog onvoldoende het geval, mede omdat de toepassing van het asielrecht binnen de lidstaten zowel materieel als procedureel nog verschillen vertoont.

In de vierde plaats zou ik – vanuit Nederlands oogpunt zeker niet onbelangrijk – de onderlinge solidariteit tussen de lidstaten en het tegengaan van subsidiaire migratiestromen



willen noemen. Zo kunnen verschillen in beleid, waarbij het ene land strenger is en het andere land ruimhartiger, aanleiding vormen tot 'asiel shoppen'. Het Verdrag van Amsterdam spreekt uitdrukkelijk over "de bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang." Dit evenwicht kan naar de mening van de Nederlandse regering alleen worden bereikt als de Europese Unie de bereidheid toont een uniform asiel- en migratiebeleid te willen verwezenlijken.

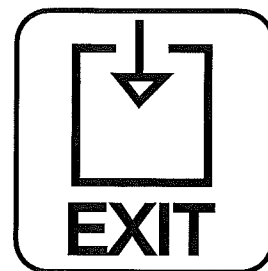
Naar mijn oordeel dient een geïntegreerd asiel- en migratiebeleid in elk geval twee kanten uit te werken. Ten eerste moet het asiel- en migratiebeleid in een algemene context van buitenlands beleid worden geplaatst, waarbij ook beleidsterreinen als economische betrekkingen, ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten actief worden betrokken. Ten tweede dienen maatregelen die specifiek zijn toegespitst op asiel en migratie consequent in onderlinge samenhang te worden gezien. Met andere woorden, een geïntegreerd asiel- en migratiebeleid richt zich op het wegnemen van de redenen waarom mensen zich gedwongen zien hun land te verlaten, op de manier waarop ze een lidstaat binnenkomen en op de integratie of terugkeer.

Tijdens de top van de Europese Raad van 1999 benadrukte de Nederlandse regering een aantal prioriteiten, die deel uitmaken van de voorgestane geïntegreerde aanpak.

Een eerste prioriteit is de verbreding van het asiel- en migratiedebat. Tot op heden worden asiel en migratie binnen de Europese Unie hoofdzakelijk besproken in het kader van de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken. Meer en meer blijkt dat het blikveld niet tot deze Raad beperkt kan blijven. Neem bijvoorbeeld de redenen waarom mensen zich gedwongen zien hun eigen land te verlaten. Bij diverse gelegenheden heeft de Europese Unie blijk gegeven dit aspect bij het debat te willen betrekken. Maar wil men op dit vlak daadwerkelijk resultaten boeken, dan zullen ook andere politieke fora, zoals de Algemene Raad en de Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, in samenhang met de JBZ-Raad, zich intensiever met het asiel- en migratievraagstuk moeten bezighouden. Een eerste stap daartoe is op Nederlands initiatief gezet met de start van de Multidisciplinaire Werkgroep op hoog niveau, inzake asiel en migratie. Deze werkgroep is begonnen met het opstellen van pijleroverstijgende actieplannen ten aanzien van een zestal landen van herkomst van asielzoekers en migranten: Sri Lanka, Somalië, Marokko, Irak, Afghanistan en Albanië, waarbij tevens Kosovo wordt betrokken. De actieplannen voor deze landen en de gezamenlijke analyses van lokale situaties worden vastgelegd in afzonderlijke landenrapporten.

De reacties op de resultaten van deze werkgroep zijn tot dusverre overwegend positief. Naast verscheidene nationale regeringen, hebben inmiddels ook niet-gouvernementele organisaties als Amnesty International, the European Council on Refugees and Exiles en het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen hun waardering voor dit initiatief uitgesproken. De samenwerking bij het gezamenlijk opstellen van landenanalyses en actieplannen blijkt in de praktijk goed uit te pakken. De werkgroep moet aldus een bijdrage leveren aan een coherente Europese inzet voor wat betreft de betrekkingen met derde landen.

Een tweede prioriteit is het streven naar één Europese asielprocedure. Dit streven is niet van vandaag op morgen te realiseren. Daarom heeft Nederland in de Europese Raad aangedrongen op het uitvoeren van een studie naar één Europese asielprocedure. Dit voorstel is overgenomen. De eerste stap naar één Europese asielprocedure is volgens de Nederlandse



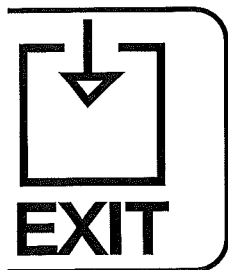
regering de vaststelling van minimumnormen voor asielprocedures. Het Verdrag van Amsterdam voorziet hierin en aan de hand van een werkdocument van de Commissie voeren de lidstaten op dit punt al enige maanden een diepgaande discussie. Nu al is duidelijk dat de Nederlandse regering in de UNHCR een medestander heeft gevonden voor het voorstel rond de ene asielprocedure. De UNHCR benadrukt daarbij het belang van een gelijk beschermingsniveau voor asielzoekers binnen de Europese Unie en wijst tevens op het voorkomen van secundaire migratiestromen.

Als derde prioriteit zie ik de tijdelijke bescherming van ontheemden. De burgeroorlog in Bosnië en de situatie in Kosovo hebben het belang van een gezamenlijk beleid op dit punt aangetoond. Maar de standpunten van de lidstaten van de Europese Unie liggen nog altijd ver uit elkaar. De verschillen van inzicht spitsen zich voorlopig op twee punten toe. In de eerste plaats op het niveau van rechten dat aan ontheemden zal worden toegekend. Vanuit de gedachte dat het nationale beleid van de lidstaten niet teveel van elkaar mag afwijken, pleit de Nederlandse regering ervoor om deze rechten zo uitputtend mogelijk vast te leggen. Zijn de verschillen in beleid te groot, dan zullen ontheemden eerder geneigd zijn een afweging te maken in welk land zij toevlucht zoeken. De kans dat bepaalde lidstaten met een grotere toeloop van ontheemden worden geconfronteerd dan andere, neemt hiermee toe. En dat verhoudt zich weer niet met de gedachte van solidariteit tussen de lidstaten. In de tweede plaats betreft het de vraag of er een direct verband moet bestaan tussen een regeling voor tijdelijke bescherming van ontheemden en een regeling voor solidariteit bij de opvang van deze personen. Het antwoord op deze vraag kan wat Nederland betreft bevestigend worden beantwoord, omdat een evenwichtige verdeling van ontheemden, of van de kosten die de opvang van deze mensen met zich meebrengt, gezien moet worden als een logisch sluitstuk van een geharmoniseerd asielbeleid.

Een eerste stap op weg naar een geharmoniseerd asielbeleid is onlangs gezet met de oprichting van het Europees Vluchtelingenfonds. Met dit fonds beoogt de Europese Commissie het evenwicht te vergroten tussen

de inspanningen van de lidstaten. Vijfenzestig procent van de middelen uit het fonds wordt verdeeld op basis van het aantal asielzoekers waarmee de lidstaten in de voorgaande drie jaren zijn geconfronteerd. De resterende vijfendertig procent van de middelen wordt toegekend op basis van het aantal vluchtelingenstatussen dat de lidstaten in de voorgaande drie jaren hebben gehad. De financiering uit dit fonds kan worden aangewend voor opvang, integratie en terugkeer. De begroting voor 2000 was vastgesteld op 26 miljoen euro, met daarop een reserve van 10 miljoen voor noodsituaties. Bezien vanuit financieel oogpunt gaat het om een bescheiden bedrag, maar politiek gezien vind ik dit resultaat van grote betekenis. De goedkeuring van het Vluchtelingenfonds, waar Nederland altijd een groot voorstander van is geweest, is het eerste tastbare instrument van verantwoordelijkheidsdeling tussen de lidstaten op het gebied van asiel.

Het vreemdelingenbeleid onderscheidt zich van andere beleidsterreinen door de onmogelijkheid om de oorzaken van het probleem direct te beïnvloeden. Asiel- en migratiestromen laten zich moeilijk beïnvloeden door nationaal beleid. Tot zo'n tien jaar geleden hebben deze asiel- en migratiestromen nooit tot grote problemen geleid. Hierin kwam



verandering door de explosieve stijging van het aantal aanvragen aan het begin van de jaren negentig.

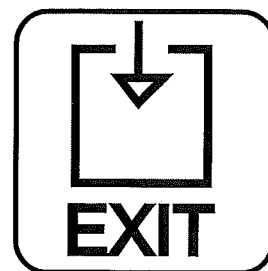
De Nederlandse strategie om de gevolgen van de instroom te reguleren is de ketenbenadering, waarbij alle mogelijke instanties in de vreemdelingenketen worden betrokken. Deze ketenbenadering zorgt enerzijds voor een betere samenwerking en afstemming tussen organisaties en leidt anderzijds tot snellere en zorgvuldige procedures. Voorts betreft Nederland naast de ketenpartners ook de belangenorganisaties bij nieuw te formuleren wet- en regelgeving. Deze pro-actieve benadering heeft een tweeledig doel: enerzijds het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak en anderzijds het voorkomen van problemen in de uitvoering.

Vanuit de overtuiging dat het bereiken van oplossingen voor oorzaken van het asiel- en migratievraagstuk alleen op internationaal niveau mogelijk is, streeft Nederland binnen de Europese Unie naar een integrale aanpak van het asielprobleem. De Multidisciplinaire Werkgroep op hoog niveau is een Nederlands initiatief, dat nu op Europees niveau vaste voet aan de grond heeft gekregen.

Daarnaast streeft Nederland naar een geharmoniseerd Europees asielbeleid. De solidariteitsgedachte en het voorkomen van 'asiel shoppen' zijn hierbij belangrijke drijfveren. Een eerste stap op weg naar zo'n geharmoniseerd asielbeleid is onlangs gezet met de oprichting van het Europees Vluchtelingenfonds. Dit fonds is het eerste tastbare instrument van verantwoordelijkheidsdeling tussen de lidstaten op het gebied van asiel. Voorts wordt thans op Nederlands initiatief een studie uitgevoerd naar de voordelen van één Europese asielprocedure.

Kortom, zowel op nationaal als op internationaal niveau kiest Justitie voor een pro-actieve aanpak van het asiel- en migratievraagstuk. Op nationaal niveau speelt Justitie hierbij de rol van regisseur van de vele actoren. Op internationaal niveau tracht Justitie andere lidstaten te winnen voor een integraal, geharmoniseerd asielbeleid. Die inspanningen zijn inmiddels omgezet in concrete resultaten.

Bij al die inspanningen blijft voor Justitie de vraag centraal staan wie er recht op toelating heeft. Die toelatingvraag plaatst ons voor belangenafwegingen en dilemma's. Iedere generatie zal zich opnieuw moeten buigen over de vraag wie we in Nederland toelaten. Belangrijk is dat we bescherming bieden aan hen die dat nodig hebben. Dit is voor Nederland het begin- en eindpunt van de discussie.









M.B. Schuilenburg

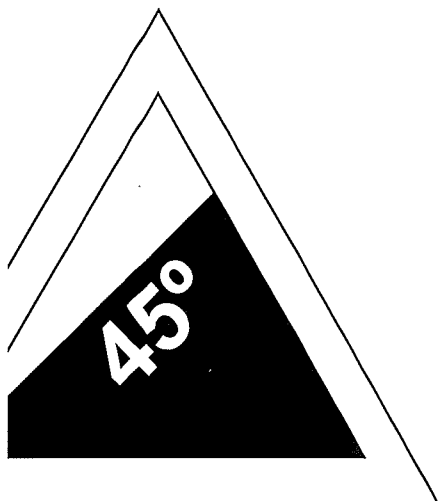
Waarom mutanten geen pest hebben Naar een machinieke analyse van het strafrecht in een overgang van een disciplinaire naar een modifi- caire samenleving

Marc Schuilenburg werkt sinds 1998 voor het Openbaar Ministerie. De eerste twee jaar als trainee en tegenwoordig als persoonlijk medewerker van procureur-generaal D.W. Steenhuis op het College van procureurs-generaal.

1 ■ Een gevangene met een houten been klaagt voortdurend dat hij dorst heeft. In het café heeft hij nooit last van dorst. Hij besluit zich onder elektronisch toezicht te laten plaatsen. Hiertoe verkrijgt hij een zender in de vorm van een enkelband die twee keer per minuut een signaal uitzendt naar een ontvanger, die in zijn woonkamer staat opgesteld. Deze ontvanger staat via een telefoonlijn in verbinding met een computer in de meldkamer van een particulier beveiligingsbedrijf. De gevangene krijgt de enkelband om zijn linker kunstbeen bevestigd. Op deze manier combineert hij twee kenmerken: die van een gevangene en die van een machine, wat uiteindelijk resulteert in gevangene noch machine. Voor wie de *Terminator*-films heeft gezien is hij een cyborg geworden: een mens/machine symbiose. Om precies te zijn, een cyborg met een houten been. Elke dag laat onze Schwarzenegger zijn been thuis achter wanneer hij naar het café gaat. Hij heeft zijn lichaam zonder organen gevonden: een door de techniek getransformeerd lichaam dat een tweeslachtige ervaring oproept. Virtueel bevindt hij zich in zijn woonkamer, actueel op een barkruk. De eerste werkelijkheid is niet minder werkelijk dan de tweede. Zij komt alleen tot stand door bemiddeling van een technologie.

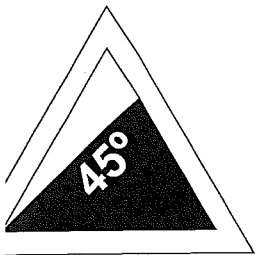
Zijn lichaam is voor het beveiligingsbedrijf een technisch effect.

Uiteindelijk komt het bedrijf bij toeval achter het bedrog. Als men hem probeert op te bellen, wordt er niet opgenomen. Hij had verzuimd zijn telefoon door te schakelen.





Stonden ooit de gevangenisstraf en haar disciplinerende werking centraal, nu - in onze media-cultuur - gaat het niet langer primair om het wegstoppen of vasthouden van een gevangene, maar om de controle van relatieve bewegingen: elektronisch toezicht als de voornaamste vorm van bestraffing ziet het levenslicht. Deze wending in de technologie van het straffen komt niet zomaar uit de lucht vallen. Ze valt samen met de verschijning van een andere machiniek. Een machiniek waarin door de geïntegreerde technologische toepassing de afstand tussen mens en media steeds kleiner is geworden. Het hierboven gegeven voorbeeld van de perfecte ontsnapping werkt in dit opzicht wellicht verhelderend. De twee variabelen - cyborg en elektronisch toezicht - klinken fantastischer dan fantastisch, maar verwijzen in werkelijkheid naar heterogene (be)werkingen, die samenvallen als knooppunt in een groter netwerk. Dit dynamische netwerk noem ik 'machiniek'. Dit netwerk verwijst tevens naar sociale formaties, naar historische gebeurtenissen, en zonder twijfel ook naar systemen van het recht. In het recht zijn de verschillende machinieke processen zelden onderkend. Veelal wordt aan een 'onderdeel' gedacht, zoals in de visie van de Utrechtse School van Pompe waarin de delinquent een centrale plaats inneemt. Een 'onderdeel' blijft echter abstract zolang het niet wordt gerelateerd aan een machine waarin het zich productief met andere 'onderdelen' verbindt. In deze benadering maakt een machine allerlei bijzondere (be)werkingen - bij voorbeeld de techniek van het straffen - mogelijk. Het gaat er dus om machines niet te beperken tot technische - in de zin van mechanische - productieapparaten. Ze dienen in een breder verband te worden doordacht. Machines zijn sociaal-technologisch. Vanuit deze optiek zijn vanaf de negentiende eeuw verschillende machines te onderscheiden die ieder een specifiek vertoog en een sociaal-technologisch netwerk van macht en weten met zich meebrengen. Deze niet-metaforische machines vallen niet te analyseren aan de hand van traditionele schema's en lijken te ontsnappen aan wetten en regels. Het zijn de oorlogsmachine, zichtmachine en vleesmachine.



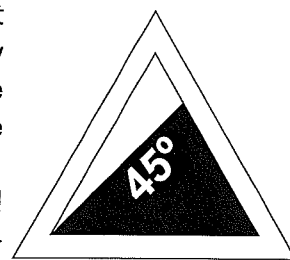
De militarisering van het civiele leven

Laten we ons in de eerste plaats richten op de oorlogsmachine. Er zijn verscheidene oorlogsfilms gemaakt en er is veel over oorlog geschreven. Stanley Kubrick toont in het eerste gedeelte van de film *Full Metal Jacket* de lichamelijke disciplinerende werking van rekruten tot soldaten. Ze worden in alle opzichten uitgerust voor de oorlog. Kortom, de militaire, ideologische oorlogsmachine. Carl von Clausewitz schrijft in *Vom Kriege* dat de oorlog een voortzetting van de politiek met andere middelen is. Michel Foucault radicaliseert dit inzicht: de politiek is altijd al een voortzetting van oorlog met andere middelen. Een voorbeeld hiervan geeft hij in *Discipline, Toezicht en Straf*, waarin hij beschrijft hoe een door pest geplaagde stad een blauwdruk vormt voor een disciplinaire samenleving.¹ De dreiging van pest vereist een parcellering van afzonderlijke ruimten. De stad wordt opgedeeld in verschillende wijken, die stuk voor stuk onder het gezag worden geplaatst van een ambtenaar die is belast met huishoudelijke aangelegenheden. Tegelijkertijd vatten militairen post bij iedere poort en hoek van de straat om er voor te zorgen dat niemand zijn woning kan verlaten. Deze vorm van toezicht blijkt exemplarisch voor de latere disciplinaire samenleving, waarin het individu van afgesloten plaats naar afgesloten plaats gaat (school, kazerne, fabriek en mischien de gevangenis). Het belangrijkste gevolg van deze disciplinerende werking is volgens Foucault dat het lichaam van het individu wordt ontdekt als object van manipulatie en analyse. Illustratief voor dit lichaam als object van analyse laat de film *Body of Evidence* zien. Hierin wordt het geseksualiseerde lichaam van Madonna verdacht: haar lichaam staat uiteindelijk

voor moord terecht in de rechtszaal.

Hoewel ik de inzichten van Foucault deel, meen ik dat de disciplinerende nog een ander gevolg heeft: de staat wordt machiniek, en wel als oorlogsmachine.² Als productieapparaat richt zij zich naar binnen en oefent geweld uit dat zich niet laat verklaren in termen van een oorlog in traditionele zin. Zo kan met betrekking tot het strafrecht over het politieapparaat worden gezegd dat de staat de uitoefening van geweld monopoliseert en deze onderbrengt bij de politie. Politieagenten nemen de plaats in van militairen. Om een beter begrip van deze dynamiek te krijgen, acht ik het noodzakelijk het concept oorlog, dat wil zeggen de beschikking over staatsgeweld die wordt uitgeoefend door middel van een militaire macht, te ontdoen van zijn klassieke referentie van gewapende strijd tussen twee of meer staten. "Well, everywhere is war, me say war" (Bob Marley). Tegenwoordig is voetbal oorlog, bestaat er een prijzenoorlog, opereren transnationale bedrijven met strategieën en divisies en bestellen we een patatje oorlog. De oorlog is op alle plaatsen uitgebroken. En hoe merkwaardig het ook mag klinken, zij heeft de vrede tot doel. Niemand heeft dit beter begrepen dan George Orwell in zijn anti-utopie 1984: "Oorlog is vrede". Onmiskenbaar krijgt deze oorlog zonder oorlog een fundamentele betekenis in allerlei tekensystemen: taalgebruik, overheidsdiensten, sociale instellingen, enzovoort.

Er voltrekt zich in de loop van de negentiende en de twintigste eeuw een militarisering van het civiele leven. Ik beperk me hier noodgedwongen tot enkele voorbeelden. De tactiek van de bijzondere bijstandseenheid van de politie is gericht op het schieten om te doden. De logistiek van de civiele oorlogsmachine bestaat uit wijkbureaus van politie en buurtpatrouilles.³ En in deze pure oorlog is er de retoriek van het terugkerend taalgebruik. Niet alleen in de al meer dan een halve eeuw voortslepende strijd tegen de handel in en het gebruik van verdovende middelen ('war on drugs'), maar ook op terreinen als de internationale graffiti-scene ('war on tags').



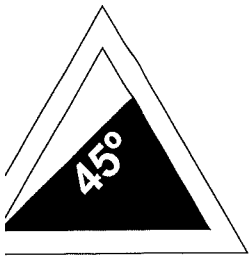
Tegen de achtergrond van het werk van denkers als Gilles Deleuze en Paul Virilio kan deze steeds sterker wordende juridisch-politieke vorm van risicobeheersing nader worden geduid.⁴ Ten eerste vertaalt de oorlogsmachine de absolute vrede als haar doel in termen van normaliteit, die ze promoot en tegelijkertijd installeert. Dit niet als een functie van een mogelijke oorlog - sommige critici schrikken er niet voor terug te beweren dat we ons al in de Derde Wereldoorlog bevinden - die zij ons in het vooruitzicht stelt, maar als een functie van het hier en nu. Ten tweede vindt in het vijandsbeeld en -denken een verschuiving plaats. De oorlogsmachine heeft geen gekwalificeerde vijand meer nodig. Ze opereert tegen ongespecificeerde binnenlandse of vreemde vijanden. Dit kunnen individuen (Desi Bouterse), groepen (krakers) of zelfs gebeurtenissen (Eurotop) zijn. Ten derde hanteert de oorlogsmachine een nieuwe conceptie van veiligheid, namelijk veiligheid als een zuiver binnenlandse aangelegenheid. Deze gedachte uit zich in een *zero-tolerance* beleid waarin een streven naar normaliteit gepaard gaat met de uitsluiting van ieder mogelijk op te treden risico.

Het is hoog tijd om het strafrecht opnieuw te doordenken. Door de machinieke processen, die zich met al hun discontinuïteiten, breuken en segmenteringen in het hart van het recht hebben genesteld, blijkt het strafrecht veel complexer dan de traditionele rechtsfilosofie ons in haar psychologische, sociologische, narratieve verklaringen wil doen geloven. Zo worden

hedendaagse machinieke processen in het strafrecht in toenemende mate beheerst door een totale transparantie. Binnen de oorlogsmachine heeft zich een zichtmachine ontwikkeld. Tussen de beide machines zijn wezenlijke verschillen aan te wijzen. De 'essentie' van de oorlogsmachine is het produceren van normaliteit, terwijl de zichtmachine vooral socialiteit produceert. Voor zover de zichtmachine normaliteit versterkt, valt ze samen met de oorlogsmachine. Anders gezegd, de grens tussen de verschillende productieapparaten is niet stabiel. Machines verstrengelen, verknopen, deterritorialiseren en reterritorialiseren. Iedere machine is weer aangesloten op een andere machine. Het is daarom onjuist te stellen dat we de oorlogsmachine achter ons hebben gelaten. Het gaat niet, zoals Deleuze stelt, om "of...of...of...", maar om "en...en...en...". In de beschrijving van een activiteit als hacken, dat met de zichtmachine opkomt, herkennen we nog de klassieke retoriek van de oorlogsmachine. Zo wordt in de *Hackers Guide* gesproken over "het netwerk dat zich in een staat van oorlog bevindt waarbij twee groepen - de crackers en de hackers - de soldaten zijn". En hackers, die de websites van Amazon, Yahoo en CNN platlegden, gebruikten wapens als 'Trojaanse paarden', 'logische bommen' en 'denial-of-service attacks'. Er is dus geen sprake van een radicale breuk tussen de oorlogs- en de zichtmachine, maar van een fijnmazige transformatie in een complex van verschillende machinieke processen.

De tactiek van het onzichtbaar worden

Wat doe je, als je ermee weg kunt komen? Dit is het dilemma waarmee een jonge onderzoeker in de film *Hollow Man* van Paul Verhoeven wordt geconfronteerd. Op het moment dat hoofdrolspeler Kevin Bacon ontdekt dat hij onzichtbaar is geworden, slaat hij aan het moorden en verkrachten: *to be and not to be*, dat is de horror. Bacon gehoorzaamt niet meer aan een moraal van het sociale. Zijn ontdekking is het subtiele punt waarop de wet van socialiteit, die slechts binnen bepaalde begrenzingsen kan bestaan, de grens van haar eigen omkeerbaarheid overschrijdt. William S. Burroughs (1914-1997), voorman van de *Beat Generation* en schrijver van onder meer *Junkie: Confessions of an Unredeemed Drug Addict* (1953) en *The Naked Lunch*



(1959), wijst in een interview met *Penthouse* uit 1972 op deze nieuwe techniek van macht waar Bacon aan weet te ontsnappen: "Het punt is dat de middelen van controle nu veel efficiënter zijn. We hebben computers. (...) Dus de mogelijkheden om te controleren zijn veel krachtiger dan ze ooit zijn geweest."⁵ Vanuit een filosofisch perspectief betekent dit, dat controle de naam is die in onze maatschappij aan een complexe strategische situatie wordt gegeven.

In het artikel '*Post-scriptum sur les sociétés de controle*' constateert ook Deleuze dat de disciplinaire oorlogsmachine met haar gesloten structuren geleidelijk haar greep verliest.⁶ De muren van scholen, kazernes, fabrieken en gevangenissen storten in. Onzichtbare muren worden opgetrokken; elektronische netwerken vormen een controlesamenleving. Mobiliteit, flexibiliteit en acceleratie zijn nieuwe kwaliteiten van deze netwerken. Binnen het strafrecht worden deze nieuwe technologieën ingezet als controlestrategieën, gericht op de beheersing van potentiële of, in niet-deterministische termen, virtuele risico's. Het opsluitingsmiddel van de toekomst is elektronisch toezicht: "een vorm van controle waarbij gebruik wordt gemaakt van een of meer elektronische componenten om, gedurende een bepaalde termijn, de aanwezigheid te verifiëren van een bepaalde persoon op een vooraf met hem overeengekomen plaats en tijd."⁷ De verantwoordelijkheid van Justitie zal zich hierdoor steeds meer beperken tot een toezichthoudende rol. De onderliggende vraag wie controleert en waarom

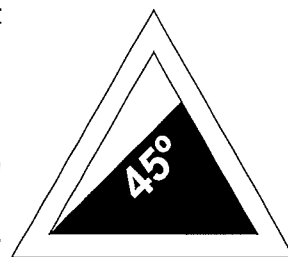
we worden gecontroleerd, is in dit verband echter oninteressant. Het gaat om de vraag hoe nieuwe (be)werkingen van macht, techniek, weten en lichaam in één machine worden verbonden en een nieuwe bewijslast mogelijk maken.

In onze omgang met technische media krijgt de stelselmatige productie van socialiteit steeds meer gewicht. Zo heerst in uitgaansgebieden, voetbalstadions, winkelstraten, supermarkten en woonwijken de 24-uurs regie van de camera. Deze vorm van controle heft het traditionele onderscheid tussen de private en publieke ruimte op. Alle afzonderlijke ruimten zijn interdisciplinair of openbaar geworden. Ze zijn niet meer van elkaar afgesloten. Het sociale wordt transparant. De Franse filosoof Jean Baudrillard noemt deze wil tot transparantie, waarin alles echter is dan echt, pornografisch. Iedere minimale illusie is verdwenen. Eén gelukkige bijkomstigheid is er al: kijkcijfers hebben geen enkele betekenis meer. Beelden gaan nergens over. Ook als niemand nog kijkt, blijven de bewakingscamera's draaien.

In de pornografische blik waarin niets onbelicht blijft, voegt zich de informatisering naadloos in, waardoor deze steeds meer een strafrechtelijke evidentie krijgt. Nieuwe vormen van bewijs koppelen beelden en informatie: airmilespassen, prepaidkaarten en bonuskaarten zijn als camerabeelden.⁸ Zo bleek uit het airmilesbestand van een bijstandsmoeder dat zij veel meer geld uitgaf dan iemand met een uitkering zich kan permitteren. In de beoordeling passeerde de politierechter het verweer dat een opsporingsambtenaar deze gegevens van de betreffende airmiles-organisatie had verkregen:

"Zou er in het onderhavige geval gesproken kunnen worden van onrechtmatig handelen, dan zou dit op zijn hoogst een onrechtmatig handelen van de airmiles-organisatie kunnen zijn ten opzichte van de verdachte, doch hierin speelt de politie, en in het verlengde daarvan de officier van justitie geen rol." (Zwolle, 4 juli 2000)

Eén ding is dus zeker: we zijn van een bekennde nu vooral een bekeken maatschappij geworden. De zichtmachine heeft het directe bewijs van de bekentenis, waarbij de verdachte nog de verantwoording van de misdaad op zich neemt, niet meer nodig. We beleven het einde van de psychoanalyse als moderne bekentenispraktijk. Door een informatieve transparantie valt er helemaal niets meer te interpreteren. In de woorden van de zichtmachine: "De camera zag u: u was erbij, dus u bent erbij."



De transparante controle roept eigen vormen van verzet op. Criminelen begrepen als eersten dat controle nooit sluitend is: er zijn ontsnappings- of deterritorialiseringslijnen te over. Zo bleek iemand vermoorden volstrekt ontoereikend. De oplossing voor dit probleem werd snel gevonden. Het lichaam verdwijnt pas werkelijk als het daarna in cement wordt gestort of wordt ondergedompeld in een bad met zoutzuur. Anders gezegd, onzichtbaar worden als in de film *Hollow Man* is een andere werkelijkheid scheppen, een vluchtlijn, een nieuw wapen. "We're out of control" (The Chemical Brothers). Bewijst de oorlogsmachine trouwens niet hoe belangrijk deze techniek - camouflage - is?

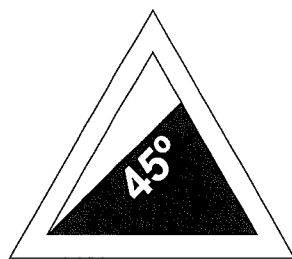


De twintigste eeuw heeft de techniek van de controle voortgebracht, de eenentwintigste eeuw die van de modificatie. Modificatie is geen controle, maar een strategie die deel uitmaakt van een andere machiniek: de vleesmachine. Deze machines zijn geen oorspronkelijke gegevens of natuurlijke werkelijkheden. Ze zijn, om in termen van Foucault te spreken,

Polemiek die naar aanleiding van Sloterdijks lezing ontstond vraagtekens plaatsen, maar duidelijk is dat onze genen de inzet van een spel tussen staat en individu zijn geworden. Dit spel richt zich op een collectief weten waarin de waarheid over ons lichaam wordt onthuld. De eenentwintigste eeuw is die van de biogenetica.

Onze genen worden ook inzet van het waarheidsvertoog van het strafrecht. Binnen dit discours zijn twee, in elkaar verlengde liggende, lijnen te ontdekken. Aan de ene kant wordt DNA voorwerp van verdenking omdat het de waarheid in bewijstechnische zin spreekt. We vragen het de waarheid te spreken. Het niet afstaan van DNA maakt je bij voorbaat al verdacht. Aan de andere kant onthult DNA de waarheid of causaliteit over ons handelen. We vragen het ons onze waarheid te zeggen. In de laatste zin ontsluit de genstructuur een dimensie van het menselijk handelen. De genetische formule is de finale kerker van het lichaam. Tegen de achtergrond van zijn genetische aanleg bereikt het lichaam in de menselijke vrijheid zijn limiet. De uiterste consequentie is dat de grondslag van rechtssubjectiviteit niet meer een autonoom en vrij handelen is, maar een onderliggende genetische eigenschap. Zoals in de fabel van de schildpad en de scorpioen, waarin de scorpioen op de rug van de schildpad de rivier oversteekt. Op enkele meters van de overkant gekomen steekt de scorpioen de schildpad. Ongelovig vraagt de schildpad: "Waarom steek je me? Nu verdrinken we toch beide?" Waarop de scorpioen antwoordt: "Ik kan er niets aan doen. Het is mijn natuur."

Zo werkt vanuit dit vertoog een ander type macht op het lichaam in. Reduceert men dit tot de technieken van discipline en controle, dan wordt voorbij gegaan aan de krachtsverhoudingen die in het nieuwe machiniek besloten liggen. Hun centrale werking noem ik modificatie. Modificatie, omdat met een verfijnde technologie van macht het lichaam aan de wortel - het DNA - kan worden getransformeerd. Het virtuele lichaam is modificeerbaar omdat het geen fysieke basis kent. Door het veranderen van genetische eigenschappen wordt een ongewenste determinatie weggenomen ('knock-out techniek'). De persoonlijke strafuitsluitingsgrond "het is mijn natuur" gaat dan niet meer op. "Long live the new flesh" heet het in Cronenbergs film *Videodrome*. Door deze transformatie opent zich een ruimte voor keuzes, waarin de reflexieve houding van het beslissen nog steeds kan doorwerken. Het strafrecht blijft op deze wijze een kantiaanse reflexiviteit veronderstellen: ieder handelen blijft minimaal bemiddeld en in deze reflectie opent zich een ruimte van verantwoordelijkheid. Dit betekent dat schuld - in de stilzwijgende betekenis van verwijtbaarheid als voorwaarde voor de strafbaarheid - aan belang zal inboeten.



¶ We bevinden ons in machinieke tijden. Met de oorlogs-, zicht- en vleesmachine heb ik vanzelfsprekend geen feitelijke weergave van het strafrecht proberen te geven. Ik heb alleen een analyse van hun (be)werkingen op het oog gehad. In hun complexe dynamiek laten de verschillende machinieke processen zien dat vanaf de negentiende eeuw fundamentele verschuivingen in het strafrecht plaats hebben gehad. Om dit te begrijpen, moeten de verschillende productieapparaten die constitutief zijn voor het strafrecht, in kaart worden gebracht. Daarbij dient op zoek te worden gegaan naar hun transformaties om zo over een op te treden (re)mix te kunnen oordelen: wanneer wordt zij geproduceerd, in welke vorm wordt zij geproduceerd, en in welke volgorde wordt zij geproduceerd? Want ofschoon een

'oppervlaktenetwerken' waarin lichamen, macht en weten specifieke vormen van interactie aangaan. Het gaat hierbij niet alleen om onderdrukking. Er vinden ook productieve en positieve (be)werkingen plaats: machines werken. Zo wordt in de fijne vertakkingen en complexe vermenigvuldigingen die binnen en tussen machines plaatsvinden procesmatig een collectieve subjectiviteit gemachineerd. Met andere woorden, subjectiviteit is geen authentiek, natuurlijk gegeven, maar een proces. Subjectiviteit is een praktijk waarin de wet van de productie van productie *sui generis* geldt.⁹ Achteraf en reflexief kan deze productiviteit als de samenhangende betekenis van een subject - waaraan het recht een zekere mate van autonomie toekent - worden begrepen. Zodoende is het subject een kentheoretisch effect van de fundamentele samenhang die door iedere afzonderlijke machine wordt geproduceerd. Maar wanneer wij beseffen dat subjectiviteit slechts in haar (be)werkingen aanwezig is, dringt zich in het licht van het voorgaande de vraag op: "Wat is over van het autonome subject als centrum van zingeving?" Deze vraag heeft iets mysterieus, omdat ze de indruk wekt van een andere soort, een andere aard, een andere oorsprong te zijn. Ze komt ergens anders vandaan. Van een andere machine?

De transformatie van het lichaam

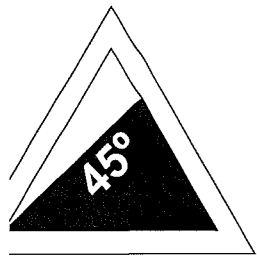
Op het moment dat professor Xavier in de film *X-Men* betoogt dat "mutanten een realiteit zijn", beseffen we dat de mens totaal is verdwenen. De cyborg is een mutant geworden. Dit bewijzen de gentechnologie en de neuropsychologie met de ontdekking van merkwaaardige, in opstand komende, ledematen als 'de anarchistische hand' - een hand die steeds naar de keel grijpt en probeert te wurgen - en 'het rusteloze been' - een been dat constant de andere kant op loopt.¹⁰ Met de opkomst van deze wetenschappen is de mutant een soort geworden, zoals de 'man zonder eigenschappen' van Robert Musil.

Om dit perspectief te onderbouwen, volstaat het niet te verwijzen naar de vermeend oneindige opsporingsmogelijkheden van DNA-technieken. Daarop hebben criminelen het antwoord al gevonden: zo veel mogelijk haren en sigarettenpeuken van anderen op de plaats van het misdrijf achter-

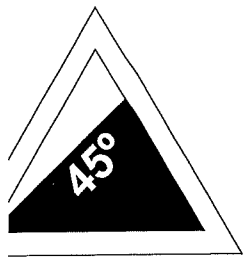
laten. Of het tegenovergestelde, zoals een verkrachter uit Milwaukee onlangs deed. De man wist zijn zaad uit de gevangenis te smokkelen en liet een verkrachting in scène zetten. Tegelijk betoogde hij dat het DNA van de eerste verkrachting van een andere dader was. Hij leek gelijk te krijgen toen de politie hetzelfde DNA op het lichaam aantrof van de tweede verkrachting. Totdat de politie begreep dat de verkrachting in scène was gezet en het zaad uit de gevangenis was gesmokkeld.

Van meer belang is dat deze wetenschappen de basis onder het strafrecht wegslaan. Ik wil dit verduidelijken aan de hand van een drietal operaties binnen de gentechnologie waarvan de beschrijving een inleiding vormt op het dynamische machiniek, dat ik de vleesmachine zal noemen.

Er heeft zich in een kort tijdsbestek een immens vertoog rondom onze genen gevormd. Niet alleen binnen de rechtswetenschap, maar ook binnen de biologie, ethiek, geneeskunde en psychologie blijft daarbij veel onbesproken. Daarom zwengelde de Duitse filosoof Peter Sloterdijk in zijn door Nietzsche geïnspireerde lezing *Regels voor een mensenpark* het debat over ethiek en genetica aan met de vraag: "Wat is nog in staat de mens te temmen, als het humanisme als school van het temmen van mensen faalt?"¹¹ Anders gezegd, het discours over onze genen vraagt volgens Sloterdijk om nieuwe beheersmethoden. Nu kan men bij de



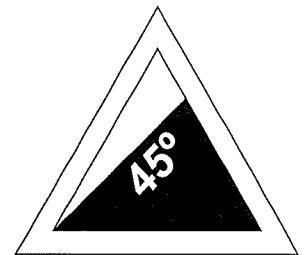
synthese tussen de (be)werkingen die plaatsvinden binnen de processen tot de mogelijkheden behoort, laat dit onverlet dat de primaire (be)werkingen onderling afwijkend zijn. Normaliteit, socialiteit, gen-ialiteit. Discipline, controle, modificatie. Gevangenisstraf, elektronisch toezicht, transformatie. Bekentenis, registratie, DNA. De analyse van het strafrecht zal een geografie moeten zijn, geen geschiedenis. Tegen deze achtergrond lijkt een nadere discussie over de veelvoudige (be)werkingen of wordingen, die in het strafrecht plaatsvinden onontbeerlijk omdat nieuwe constellaties zich aandienen. Zo zal door een toenemende informatieve transparantie de notie van de openbare ruimte het binaire onderscheid tussen de private en publieke ruimte doorkruisen. En zal door een verdergaande aantasting van de lichamelijke integriteit de notie van verantwoordelijkheid de plaats van het schuldbegrip in het strafrecht gaan innemen.



	Oorlogsmachine <i>de militarisering van het civiele leven</i>	Zichtmachine <i>de tactiek van onzichtbaar worden</i>	Vleesmachine <i>de transformatie van het lichaam</i>
Macht	Discipline	Controle	Modificatie
Techniek	Gevangenisstraf	Elektronisch toezicht	Transformatie
Bewijs	Bekentenis	Registratie	DNA
Weten	Menswetenschappen	Telematica	Biogenetica
Lichaam	Organisch	Technisch	Virtueel
Vorm	Mens	Cyborg	Mutant
Ziekte	Pest	Virus	Bug
	Normaliteit	Socialiteit	Gen-ialiteit

om mutanten geen pest hebben

1. M. Foucault, *Discipline, Toezicht en Straf. De geboorte van de gevangenis*, Historische Uitgeverij Groningen, 1989 (1975), p. 170.
2. Ik geef de voorkeur aan hier te spreken over oorlogsmachine en neem daarmee afstand van Deleuze en Guattari die in *Capitalisme et Schizophrénie 2. Mille Plateaux* (1980) de oorlogsmachine beschouwen als een pure vorm van buiten ofwel exterioriteit wiens oorsprong bij de nomaden ligt. Naar mijn idee zijn er meerdere oorlogsmachines: militaire, politieke, culturele, juridische die ieder in elkaar overlopen.
3. We zien dat machinieke processen nooit sluitend zijn. Er zijn altijd vlucht- of deterritorialiseringslijnen. Dit bewijst het particulier initiatief van de straatwacht.
4. Zie vooral: G. Deleuze en F. Guattari, *Capitalisme et Schizophrénie 2. Mille Plateaux*, Les Editions de Minuit, Parijs, 1980; P. Virilio, *Vitesse et Politique*, Editions Galiléé, Parijs, 1977; P. Virilio & S. Lotringer, *Pure War*, Semiotext(e), New York, 1997.
5. *Conversations with William S. Burroughs*, A. Hibbard (red.), University Press of Mississippi, Jackson, 1999, p. 40.
6. G. Deleuze, 'Post-scriptum sur les sociétés de controle', in: *Pourparlers 1972-1990*, Minuit, Parijs, 1990, pp. 240-247.
7. E.C. Spaans en C. Verwers, *Elektronisch toezicht in Nederland. Uitkomsten van een experiment*, WODC, Den Haag, 1997, p. 12.
8. Een mooi voorbeeld is de plaatsing van de camera in het lichaam, zoals in de medische wetenschap waar chirurgen op afstand opereren door het beeld van het naar binnen gekeerde vlees te lezen. Wie is echter aansprakelijk als het beeldscherm uitvalt en de operatie mislukt? De chirurg of Philips?
9. Zie: M.B. Schuilenburg, 'One's company, two's a crowd and three's a party. Guattariaanse overwegingen bij het rechtssubject', in: H. Oosterling & S. Thissen (red.), *Chaos ex machina. Het ecosofisch werk van Félix Guattari op de kaart gezet*, CFK, Rotterdam, 1998, pp. 49-59.
10. Sergio Della Sala, professor op de Universiteit van Aberdeen, heeft over dit fenomeen het vermakelijke boek *Mind Myths: Exploring Popular Assumptions About the Mind and Brain* (1999) geschreven.
11. P. Sloterdijk, *Regels voor het mensenpark. Kroniek van een debat*, Boom, Amsterdam, 2000, p. 32.



A black and white photograph featuring two stuffed animals, a tiger and a lion, standing in front of a sign. The sign is dark with the word 'RISK' in large, bold, white capital letters at the top, and the word 'Territoria' in a smaller, white serif font below it. The stuffed animals are positioned in front of the sign, with the lion on the left and the tiger on the right. The background is plain and light-colored.

RISK

Territoria

fotografie: Richt Bouma
Auke de Jager





Risicosamenleving: het einde van Justitie of een nieuw begin?

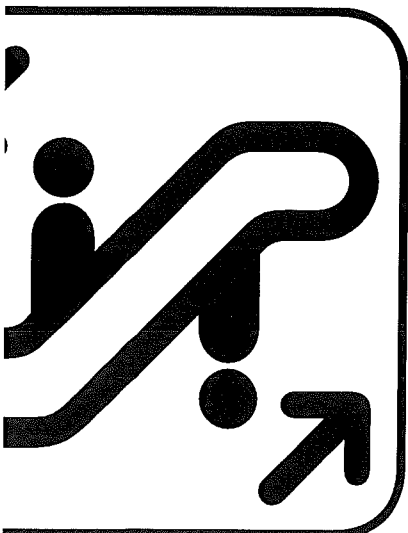
Een eerste speculatieve verkenning

De Directie Algemene Justitiële Strategie ondersteunt de top van het ministerie van Justitie bij de ontwikkeling van strategie. Dit doet zij door het uitvoeren van strategische verkenningen en het voorbereiden van de strategische agenda.

- i** ■ Wordt 'schuld' in onze samenleving in toenemende mate door 'risico' vervangen? Wordt daarmee 'recht' verdrongen door 'kans', 'sanctie' door 'schadevergoeding' en 'norm' door 'risicoafweging'?

In dit artikel willen wij twee punten aannemelijk maken die voor Justitie van strategisch belang zijn. Ten eerste willen we vaststellen of de betekenis van de begrippen die we in de *'Visie van Justitie'* hanteren nog zonder meer hetzelfde blijven wanneer onze samenleving evolueert naar wat wordt aangeduid met een risicosamenleving.¹ Ten tweede willen we, als dit niet het geval zou zijn, het strategische belang aannemelijk maken, om nieuwe betekenis aan deze begrippen geven of anders de oude betekenis herbevestigen. We merken daarbij op dat we hier niet verder gaan dan een - noodzakelijkerwijs - speculatieve verkenning. Ons doel is niet om een definitieve uitspraak te doen, maar veeleer om een discussie op gang te brengen die wij wezenlijk vinden voor de plaats van Justitie in de samenleving.

In de *'Visie van Justitie'* staat Justitie onder meer voor een rechtvaardige en veilige samenleving. Justitie bevordert daartoe rechtsgelijkheid en rechtsbescherming, is betrouwbaar, onberispelijk en maatschappelijk betrokken en voelt zich verantwoordelijk voor wetgeving, preventie, handhaving, rechtspleging en de realisering van de daaruit voortvloeiende rechtsgevolgen. Dit zijn begrippen die voortkomen uit en een specifieke betekenis hebben voor de nu bestaande en in de loop der jaren gegroeide opvatting over recht en rechtsstaat.





Klassiek gezien gaat het, vanuit het perspectief van het recht, in onze samenleving om normen en orde, schendingen en herstel daarvan, verantwoordelijkheid en schuld. Voor ons doel is interessant wat Luhmann hierover te zeggen heeft.² Hij redeneert als volgt: recht is gebaseerd op normen, risico is de afwijking van de norm. Op basis van normen bestaan verwachtingen over het gedrag. Als een verwachting niet gehonoreerd wordt, omdat er van de norm afwijkend gedrag wordt vertoond, is er onjuist gehandeld. Teneinde te voorkomen dat op normen gebaseerde verwachtingen niet gehonoreerd worden, hebben we in onze samenleving normen met uiterlijke (juridische) en innerlijke (morele) sancties toegerust. Het risico-element ligt bij het individu dat afwijkt van de norm. Norm, zo opgevat, dient ter oriëntatie en voorkomt risico. Dit betekent dat een norm voor langere tijd geldig moet zijn. Alleen als dat het geval is, is er sprake van recht. Recht beschermt derhalve tegen teleurstelling, tegen niet gehonoreerde verwachtingen. Met andere woorden, recht biedt een tegenhanger tegen risico, oftewel veiligheid.

Het probleem is nu de factor tijd. Volgens de Luhmannse norm is 'morgen' recht, wat 'vandaag' recht is. De op veranderingen georiënteerde moderne samenleving heeft echter problemen met dergelijke normen, omdat de normen de tijd als het ware vastzetten. Volgens de samenleving wijkt 'morgen' helemaal van 'vandaag' en 'gisteren' af. Hoe kunnen de normen dan nog geldig zijn?

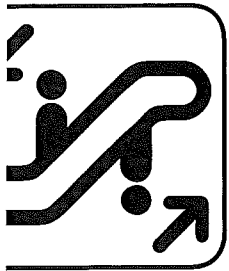
Lash argumenteert in lijn hiermee, dat we afwijkend van Beck niet van een risicosamenleving, maar van een risicocultuur moeten spreken.³ Reden hiervoor is dat we nu te maken

hebben met ontwikkelingen in het alledaagse leven zoals *'global geographies, culturalization, informationalization'* en de neergang van de legitimiteit van sociale normen. De normatieve oriëntatie is niet meer uitsluitend gericht op de eigen samenleving. De Luhmannse veiligheid bestaat echter nog niet in de nieuwe dimensie van de zich ontwikkelende, mondiale cultuur. Pas nu, in deze nieuwe situatie, waar de samenleving naast een mondiale cultuur in *statu nascendi* komt te staan, kan een risicocultuur ontstaan. We bewegen ons zogezegd in een tussenfase. De oude traditionele instituties van de samenleving bestaan nog, maar ze worden ondermijnd door de

nieuwe ontwikkelingen. In die zin wordt de samenleving op haar beurt bedreigd.⁴

De analyses van Luhmann en Lash zijn betrekkelijk abstract. Wat in de praktijk zichtbaar is, is dat zich een situatie lijkt af te tekenen waarin begrippen als normen, orde, schendingen en herstel daarvan aan belang inboeten en deels vervangen worden door begrippen als welbevinden en veiligheid, slachtofferschap en compensatie, risico en zorgplicht. Gesproken wordt van een risicosamenleving; men zou kunnen zeggen dat die dan wordt gesteld tegenover een schuldsamenleving. Eigenlijk zou gesproken moeten worden van een risicovermijdende samenleving, omdat de trend in de richting van het vermijden van risico's gaat. Voordat we de consequenties daarvan nader onderzoeken, is het nodig om een aantal te gebruiken begrippen voldoende helder te krijgen.

We zullen hier niet uitgebreid stilstaan bij wat normen precies zijn. Naast de boven aangehaalde meer abstracte zienswijze van Luhmann is het wel van belang twee soorten normen te onderscheiden: de normen die voortvloeien uit in - fracties van - de samenleving gedeelde morele overtuigingen (waarden) en de normen die niet meer zijn dan praktische afspraken (zo richten we onze samenleving in). Onder orde verstaan we hier de situatie waarin de normen nageleefd worden. In de praktijk gebeurt dat natuurlijk niet. Normen worden zo nu en dan geschonden, sommige zelfs zeer frequent. Schending van een norm kan inhouden dat iemands lijf of goed wordt aangetast, of dat hij anderszins schade lijdt. Er is



dan al gauw sprake van een slachtoffer: iemand die getroffen wordt. Het begrip veiligheid verwijst naar een kleine - of als klein ervaren - kans om slachtoffer te worden. Veiligheid en orde liggen dus dicht bij elkaar. Het begrip 'risico', oftewel het gevaar van schade of verlies, verwijst naar de kans om slachtoffer te worden. Weinig orde is veel risico is onveilig, kort gezegd. Waarbij natuurlijk direct moet worden aangetekend dat schade of verlies ook kan ontstaan door andere oorzaken dan menselijk handelen, bijvoorbeeld door natuurgeweld. Of, meer in het algemeen, door wat in het Engelse taalgebied zo mooi met 'Acts of God' wordt aangeduid.

Als een norm geschonden is, komt Justitie in het geweer. Het recht wordt toegepast, maar waartoe eigenlijk? Om de geschonden rechtsorde te herstellen, is een opvatting. Om ervoor te zorgen dat het slachtoffer schadeloos wordt gesteld, is een andere. Of om het aangedane leed te vergelden. Om de norm te bevestigen en zodoende de kans op herhaling van de normschending te verminderen.

Het recht kan dus met veel doelen toegepast worden, zelfs met verschillende doelen tegelijk (en zelfs met tegenstrijdige, maar daar gaat het hier niet om). In sommige toepassingen gaat het erom of iemand schuld had aan de normschending. Met andere woorden, of hij willens en wetens iets deed wat hij had kunnen nalaten. In andere toepassingen gaat het erom of iemand er zorg voor had moeten dragen dat zijn gedraging geen schade of verlies tot gevolg zou hebben. En soms gaat het erom of iemand - of de gemeenschap als geheel - moet zorgen voor compensatie van schade die niet (duidelijk) is toe te schrijven aan menselijk handelen.

Een binnen het thema van dit artikel relevante vraag is, of rechts-toepassing als reactie op een normschending of het lijden van schade het monopolie van Justitie is; of Justitie dus met uitsluiting van alle anderen het recht mag toepassen. Daar wordt vaak wel van uitgegaan. Zo spreekt men over het geweldsmonopolie van de overheid en voor Justitie meer in het bijzonder over dat van de 'zwaardmacht'.



In onze samenleving voltrekt zich geleidelijk een ontwikkeling, waarin bepaalde centrale waarden en normen geen gemeenschappelijk kenmerk meer zijn. We spreken van culturele differentiatie, multiculturele samenleving en bedoelen dat we te maken hebben met steeds meer onderling verschillende waarden- en normensystemen. Daarnaast lijkt het zo te zijn, dat bepaalde groepen nog nauwelijks binding hebben met welk waarden- en normensysteem dan ook. Tot slot is er nog de situatie waarin het bewustzijn van waarden en normen tijdelijk, als het ware, is uitgeschakeld tengevolge van het gebruik van genotsmiddelen of andere invloeden. Naast deze ontwikkelingen, die weliswaar in veel landen voorkomen, maar waarvan de gevolgen vooral op nationaal niveau zichtbaar zijn, voltrekken zich processen op mondiaal niveau. Zo relativeert de technologie in toenemende mate de bekende grenzen van territoria, mogelijkheden van handel, communicatie en transport. Europa wordt een steeds belangrijker factor in het bewustzijn van velen, zeker voor een relatief klein land als Nederland, dat sterk afhankelijk is van zijn omgeving voor zijn voortbestaan. Deze processen, de toename van welvaartsverschillen tussen de rijke en de arme landen en de steeds grotere verplaatsingsmogelijkheden brengen migratiestromen van tot nu toe ongekende omvang op gang. Deze bevorderen de verdere culturele menging in de rijke landen.

De snelle technologische ontwikkeling heeft ook nieuwe gedragingen mogelijk gemaakt, die nog nauwelijks met de oude termen zijn te vangen. Genetische manipulatie, internet, moderne draadloze communicatie, draagmoederschap, intelligente, zichzelf reproducerende en aanpassende creaties verschijnen. Sommigen spreken al van een toekomst waarin laatstgenoemde technologische ontwikkelingen de mens zijn bestaansrecht ontnemen.⁵

Het is een bekend gegeven dat nieuwe technologische vindingen tijd vergen voordat het daarmee gepaard gaand gedrag ingebed raakt in het sociale gedrag. Zo spreekt men bijvoorbeeld van *netiquette* als men het heeft over de - inmiddels al weer aardig in onbruik geraakte - omgangsvormen binnen de internetgemeenschap van het eerste uur. Mobieltjes zijn een fenomeen, waarvoor slechts langzaam een passende omgangsvorm wordt ontwikkeld. Voor de medische ontwikkelingen worden ethiekcommissies in het leven geroepen. Kabinetten breken zich het hoofd over hoe men moet omgaan met de steeds grotere mogelijkheden die ons de genetica biedt. De resultaten van de nanotechnologische ontwikkelingen rijzen al als een nieuw vraagstuk aan de horizon op.⁶

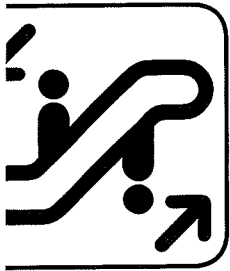
Kortom, er verandert veel en het gaat snel. Los van de vraag of de bestaande - morele en praktische - normen nog wel adequaat en voor het grootste deel van de samenleving vanzelfsprekend zijn, geeft dat een gevoel van wanorde, onveiligheid. Dat deze veranderingen optreden op een moment in de geschiedenis dat velen gewend zijn geraakt aan een hoog welvaarts- en welzijnsniveau en, mede als gevolg van de snelle technologische ontwikkeling, de illusie van een maakbare of althans beheersbare wereld als realiteit zijn gaan ervaren, is ongetwijfeld een van de redenen dat er een sterke neiging bestaat het risico op slachtofferschap te willen uitsluiten. En als er dan onverhoopt toch schade wordt geleden, dan moet er gecompenseerd worden.

Een bijkomende reden waarom deze ontwikkeling momenteel in Nederland zichtbaar is, lijkt de toename van de invloed van de rechtssystemen van de grote handelsnaties, mede tengevolge van de mondialisering van de handel. Met name de Amerikaanse invloed is onmiskenbaar. Kenmerkend voor de Amerikaanse benadering is een hoge mate van bereidheid alle denkbare

risico's bij voorkeur vooraf af te dekken in wetten en regels. Treedt echter desondanks de situatie op waarin schade of verlies wordt geleden, dan zijn de herstelkosten soms immens; behalve vergoeding van de direct geleden schade worden ook zogenaamde '*punitive damages*' toegekend.

Wanneer het voorkómen van risico en het compenseren van schade als leidende principes de plaats innemen van herstel van de geschonden rechtsorde en toerekening van schuld en verantwoordelijkheid, verandert er voor het recht iets wezenlijks. We willen dat illustreren met een casus uit het strafrecht: het terrein waarop Justitie bij uitstek het monopolie heet te hebben.

Wat betekent een verschuiving richting risicosamenleving voor Justitie, vooral als het om het strafrecht gaat? Wat is een logische strategie voor de drager van de zwaarmacht? In een recent artikel onderzoekt Clifford Shearing een aantal aspecten van deze vraag en hij komt tot interessante inzichten.⁷ De belangrijkste daarvan is misschien wel dat in een risicosamenleving het perspectief, ook waar het gaat om criminaliteitsbeheersing, verschuift van het verleden naar de toekomst, van retributie naar preventie. Wat dat betekent, illus-



treert hij aan de hand van twee voorbeelden, 'parabels' zoals hij ze zelf noemt.

Het eerste voorbeeld ontleent hij aan Doris Lessing. Het gaat in dit verhaal om een stier, die door een Rhodesische boer tegen hoge kosten wordt geïmporteerd uit Schotland. Voor deze stier wordt een speciale stal gebouwd. Een zwarte jongen van een jaar of twaalf wordt aangesteld als staljongen en al snel is een flink aantal koeien drachtig van de prachtstier. Alles gaat dus naar wens. Maar dan valt de stier de staljongen aan en doodt hem. Er wordt een rechtszitting naar lokaal gebruik gehouden, waar de familie van de jongen schadevergoeding eist. Die krijgt ze ook, en daarmee is de zaak voor hen afgedaan. Maar niet voor de boer. Hij besluit de stier te doden: oog om oog, tand om tand. En dat gebeurt dan ook, ondanks dringende verzoeken van velen uit de omgeving, die vinden dat het leven van de stier – en daarmee zijn potentie en de investering – gespaard moet worden.

Het tweede verhaal speelt wat recenter, in een staalbedrijf in Canada. Daar werden aanzienlijke kosten veroorzaakt door diefstal van handgereedschap door medewerkers. De directeur vroeg het hoofd van de beveiligingsafdeling om suggesties te doen om daar een eind aan te maken. Deze, een oud-politieman, stelde voor om undercover beveiligingsmensen in te huren, deze bewijs te laten verzamelen tegen de werknemers die zich aan diefstal schuldig maakten en vervolgens de politie en de rechter in te schakelen. De directeur was niet blij met dit plan. Niet alleen, vond hij, zou het een hoop geld kosten om die undercover agenten in te zetten, maar het vervolgen van de dieven zou ook veel meer schade toebrengen dan de diefstal zelf. Ze zouden immers ontslagen moeten worden, waarmee de investering in hun opleiding verloren ging. Nieuwe mensen zouden moeten worden opgeleid en er was geen enkele garantie dat zij niet ook diefstallen zouden plegen. En het zou ook nog eens tot slechte arbeidsverhoudingen leiden. Als dat het enige was waarmee het hoofd van de beveiligingsafdeling kon komen, dan was het nog veel voordeliger om hem dan maar te ontslaan. Dat scheelde weer een salaris. Voordat dat gebeurde, kwam het hoofd van de beveiligingsafdeling echter met een nieuw voorstel. Hij had nog eens nagedacht en daarbij het schema 'goed/slecht' achter zich gelaten. Stel, zo zei hij, dat de werknemers het gereedschap alleen maar mee naar huis namen om het daar te gebruiken voor doe-het-zelf werk. En dat ze vervolgens niet meer de moeite en het risico namen het terug te smokkelen. Zou het dan niet veel voordeliger zijn om een gereedschapuitleen voor het personeel te beginnen? Dit idee, het hoeft natuurlijk geen betoog, viel wel in goede aarde.



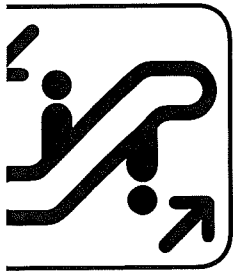
Het is duidelijk dat de reactie van de boer, net als de eerste reactie van het hoofd beveiliging, gericht was op het verleden: er is kwaad geschied en dat moet worden rechtgezet voordat het leven weer verder kan gaan. De tweede reactie van het hoofd beveiliging daarentegen was toekomstgericht: het gaat er niet om wat er in het verleden is gebeurd en welke verliezen er zijn geleden, als die in de toekomst maar voorkomen worden. Maar wat betekent dit voor Justitie?

Wat we momenteel zien, is een tweeslag. In de eerste plaats zien we dat de staat wenst vast te houden aan het monopolie op geweld - de zwaarmacht - maar de verantwoordelijkheid voor veiligheid 'teruggeeft' aan de samenleving. Dat gebeurt op verschillende wijzen: burgers en bedrijven worden opgeroepen - en met advies en subsidies gestimuleerd - preventieve maatregelen te nemen, regelgeving die ongewenst gedrag van bedrijven bestraft, wordt vervangen door convenanten die gewenst gedrag belonen, semi-publieke maar in toenemende mate ook publieke ruimten worden bewaakt door private beveiligingsdiensten

die wel informatie doorgeven aan de politie en de politie gebruikt statistische modellen om te bepalen waar en wanneer inzet het meest nodig is (of wordt opgeroepen om dat te doen, want het is nog steeds niet zo dat de politie het meest op straat is gedurende de nachtelijke uren).

In de tweede plaats zien we dat de straf, en in het bijzonder de gevangenisstraf, van karakter verandert. Voor lichte delicten – in het bijzonder (verkeers)overtredingen – is de straf ontstaan van zijn morele karakter en ligt de nadruk op de onontkoombaarheid ervan: de strafrechtelijke boete is vervangen door een administratieve sanctie, die wordt opgelegd en geïnd op een steeds meer gestroomlijnde wijze. De gedachte hierachter lijkt te zijn dat burgers zich wel aan de regels zullen houden als het risico dat ze anders moeten betalen maar groot genoeg is.

Voor ernstiger delicten zien we het tegenovergestelde. Vrijheidsstraffen worden langer - volgens veel burgers nog niet lang genoeg - mede vanuit de gedachte dat op die manier ten minste voorkomen wordt dat de gestrafte op korte termijn in herhaling vervalt. De bezwaren uit de jaren zeventig, dat recidive niet te voorspellen valt, spelen nauwelijks een rol meer.⁸ Het risico, hoe klein ook, moet worden uitgesloten. En omdat dat laatste door velen als het voornaamste doel van de vrijheidsstraf gezien wordt, is de druk op Justitie groot om het gevangeniswezen vooral tot een efficiënte opsluitfabriek te maken: resocialisatie mag nog nagestreefd worden voor die paar gedetineerden bij wie de kans op succes groot genoeg is, maar voor de overigen volstaat 'simpel opbergen'. Bij de TBS en de reclassering zien we iets vergelijkbaars. Het accent moet verschuiven van hulp, gericht op verbetering, naar toezicht. In dit kader kan worden verwezen naar de behandeling van de Justitiebegroting 2000 in de Tweede Kamer⁹ en de uitspraken van de directeur van Reclassering Nederland in de afgelopen jaren.¹⁰



Bij beschouwing van deze casus springt een aantal zaken in het oog. De eerste is het tijdsaspect, waarover al is opgemerkt dat er sprake is van een verschuiving van de focus op het verleden naar de toekomst. Er is echter nog een verschuiving die samenhangt met het tijdsperspectief: het streven naar uitbanning van risico is in zekere zin ook het streven naar onveranderlijkheid. Immers, elke verandering brengt voor sommigen (vermeende) schade met zich mee. Vanuit het klassieke perspectief zou dan achteraf vastgesteld worden of dat moet leiden tot herstel; vanuit het risicoperspectief had schade sowieso voorkomen moeten worden. Extreem gezegd: in een samenleving waarin risico's effectief zijn uitgebannen, staat uiteindelijk de tijd stil.

Eigenlijk is dit natuurlijk ook de uiterste consequentie van wat Luhmann zegt.¹¹ Volgens hem moeten normen veranderen, omdat de samenleving verandert. Verandering is alleen mogelijk als de tijd voortschrijdt. Maar dan geldt dat als de tijd stilstaat, de normen niet meer veranderen. Het recht geldt dan voor eeuwig. En deze redenering is, in elk geval voor wat het recht aangaat, om te draaien: dat risico's zijn uitgebannen, betekent dat normen niet geschonden worden.¹² Ze hoeven dan niet te veranderen, en voor het recht staat de tijd dus stil.

Een tweede punt van geheel andere orde is, dat in een situatie waarin het recht gericht is op het herstel van de status quo van een al dan niet goddelijke orde, de middelen die daarvoor gebruikt worden altijd een zekere morele rechtvaardiging moeten hebben. Dat is zeker het geval wanneer extreme middelen worden ingezet: de vrijheidsstraf, of zelfs de dood-



straf. Maar wat als het recht over deze middelen blijft beschikken, terwijl de oriëntatie verschuift in de richting van het voorkomen van risico's? Wat is er dan logischer dan het opsluiten van personen van wie op grond van persoonskenmerken voorspeld kan worden, dat de kans groter dan gemiddeld is dat ze normen zullen schenden?¹³ En wanneer je kunt uitrekenen, zoals een Amerikaanse econoom - Paul Rubin in navolging van Isaac Ehrlich - onlangs deed, dat per keer dat de doodstraf ten uitvoer wordt gelegd het aantal doden als gevolg van geweldsdelicten aanzienlijk afneemt, waarom zouden we dan niet preventief doden?¹⁴

Het is natuurlijk zeer speculatief, maar als stilstand en preventieve uitschakeling de ultieme consequentie van het risicodenken zijn, dan dringt zich de vraag op of er in een risicosamenleving nog wel behoefte is aan Justitie. Waarom zou er immers nog rechtshandhaving en rechtspraak zijn, als risico's zijn uitgebannen? Er heerst dan immers eeuwig recht? En als de toepassing van de zwaarmacht niet meer berust op het vaststellen van schuld, maar op calculatie van risico's? Dan is die toepassing toch een kwestie van boekhouding, van goed bestuur?

Een interessante vraag is, of er in Nederland werkelijk sprake is van een ondubbelzinnige trend richting een risicosamenleving. Het antwoord moet volgens ons ontkennend luiden. Toegegeven, een aantal zaken wijst in de richting. Er is een duidelijke neiging om risico's te willen uitbannen en om, als dat niet kan, de gevolgen te willen afwentelen op de collectiviteit. Individuele burgers doen dat, zowel waar het gaat om natuurverschijnselen - overstromingen, lawines - als om bedoelde - slachtofferchap van misdrijven - en onbedoelde - besmetting met ziekten, ongevallen - gevolgen van menselijk handelen. En ook individuele ondernemers en rechtspersonen laten zich niet onbetuigd. Naast de wens om zo min mogelijk last te hebben van regulering en overheidsingrijpen is regelmatig de roep te horen om compensatie door de overheid van de gevolgen van zaken die met de beste wil van de wereld toch moeilijk anders gezien kunnen worden dan ondernemersrisico (mislukte oogsten, prijsstijging van grondstoffen of energie, ziekte en bederf, vraaguitval).



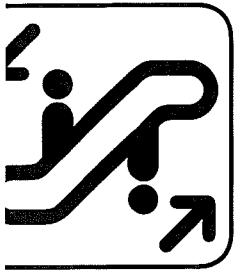
Maar er zijn ook tegengestelde signalen. Zoals eerder betoogd, is een kenmerk van de risicosamenleving dat oorzaak van en schuld aan rampspoed minder belangrijk worden. Van die tendens lijkt in Nederland geen sprake, althans niet waar het schuld betreft. Neem bijvoorbeeld het wetsvoorstel dat regelde dat bij verkeersongevallen waarbij fietsers of voetgangers en motorvoertuigen betrokken waren de schade - en niet de schuld - voor rekening zou komen van de bestuurder van het betrokken motorvoertuig. Hoewel hiermee niets anders beoogd werd dan codificatie van de gegroeide praktijk, riep dit voorstel sterke weerstand op. Zozeer zelfs, dat het werd ingetrokken. Te verwachten valt dat ook de rechtspraktijk zal veranderen. En heel duidelijk is de actualiteit van het schuldbegrip te zien in de wens dat daders van misdrijven streng gestraft worden, en in het bijzonder in de motieven die daarvoor naar voren gebracht worden. Bescherming van de samenleving - door uitsluiting van het risico van herhaling - speelt daarbij weliswaar een rol, maar wordt op de voet gevolgd door de overweging dat het slachtoffer genoegdoening moet krijgen of de dader minimaal evenzeer moet lijden.

Geen ondubbelzinnige trend dus. Maar waarom wordt er dan zoveel over gesproken en geschreven? Een antwoord op die vraag is, zoals we al zagen, gegeven door Lash. Hij verwijst naar de onzekere situatie waarin we verkeren door wat we maar zullen samenvatten

onder de noemer 'globalisering', en hij concludeert dat we in een overgangssituatie verkeren. Zo'n overgangssituatie wordt door mensen als bedreigend voor hen als individu ervaren. Maar er is ook een reëel gevaar voor de samenleving als zodanig. Immers, het recht ontwikkelt zich noodzakelijkerwijs geleidelijk omdat de normen stabiel moeten zijn.¹⁵ Maar voor de overgangssituatie zijn er geen, of in elk geval onvoldoende, normen. Het is dus onduidelijk wat het recht is. De consequentie hiervan is, dat het voor Justitie van essentieel belang is zich in relatie tot het risicodenken op zijn rol en positie te bezinnen. Justitie heeft weliswaar niet het monopolie op het recht. Dat is uiteindelijk van de samenleving. Maar Justitie voelt zich wel verantwoordelijk voor rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtsbescherming. Justitie moet daarom een rol spelen bij het vaststellen van de nieuwe normen. De vraag is dan, of er strategieën mogelijk zijn die aan het recht een inhoud geven en die passen bij de risicocultuur zoals beschreven door Lash. Strategieën die kunnen bijdragen aan behoud van de beginselen van het recht die we nu kennen. Drie mogelijkheden dringen zich in principe op. Mogelijkheden die we weer willen illustreren aan de hand van het strafrecht.

De eerste mogelijkheid is die waarin Justitie - we rekenen hier onder deze term uitdrukkelijk ook de rechtsprekende macht - geheel meegaat met de ontwikkeling en zichzelf transformeert tot de organisatie die het monopolie heeft op de toepassing van bepaalde, 'zware', middelen die gebruikt kunnen worden om risico's te verkleinen of uit te bannen. Denk

bijvoorbeeld aan het opsluiten, verbannen, met medische ingrepen aanpassen of zelfs het doden van mensen zuiver op grond van hun verwachte gevaar voor de samenleving. Een volstrekt toekomstgerichte rechtspleging dus, waarbij het beginsel van de proportionaliteit niet meer refereert aan de schuld die de justitiabele heeft aan iets wat in het verleden is gebeurd, maar slechts aan het risico dat hij of zij ooit schade zal veroorzaken. Het is duidelijk dat we in deze situatie afstand doen van het recht zoals we dat nu kennen, maar het levert voor Justitie in elk geval voorlopig veel maatschappelijke waardering op.

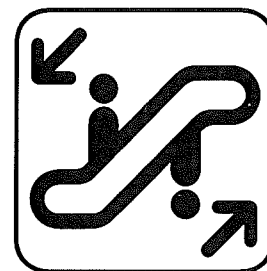


De tweede mogelijkheid is de tegengestelde: die waarin Justitie zich opwerpt als de hoedster van de klassieke beginselen van het recht en zich aldus verzet tegen het instrumentele, op uitbanning van risico's gerichte gebruik ervan. Verwachtingen omtrent de toekomst en zelfs doelen als verbetering of afschrikking van betrokkene mogen dan eigenlijk geen rol meer spelen. Straf vindt haar rechtvaardiging geheel in de retributie. Justitie zwemt dan als het ware tegen de stroom van de risicosamenleving in en dat zal de waardering door de samenleving niet ten goede komen. Dat zou echter in deze optie niet bezwaarlijk zijn. Wie kiest voor de autonomie van het recht - en degenen die het toepassen - stelt het in feite op één lijn met een verschijnsel als de zwaartekracht.

De laatste mogelijkheid ligt hier tussenin, en komt erop neer dat Justitie niet alleen luistert naar wat de samenleving wil, maar ook ingaat op haar wensen. Doch niet door namens de samenleving op te treden, maar juist door burgers in staat te stellen zelf de problemen op te lossen, op een wijze waarmee recht gedaan wordt aan de beginselen van het recht. Een dergelijke werkwijze, hoe utopisch zij wellicht ook mag klinken, lijkt wel degelijk mogelijk. Immers, als in een risicosamenleving de nadruk verschuift van verleden naar toekomst, van retributie naar preventie, van 'oog om oog' naar 'oog op morgen', dan is het ook mogelijk om anders te kijken naar criminaliteit. Het wordt dan mogelijk een concreet delict aan te grijpen voor directe versterking van de sociale cohesie. Met andere woorden, om de fei-

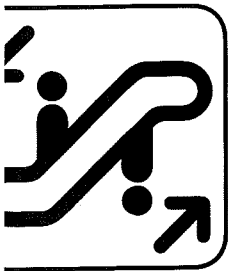
telijke samenhang in de maatschappij te herstellen in plaats van een abstracte rechtsorde. De richting in het denken over recht die daar de contouren van schetst, staat bekend onder de noemer *'restorative justice'*, herstellende rechtvaardigheid. Een van de belangrijkste vertegenwoordigers is John Braithwaite, die het concept *'reintegrative shaming'* heeft geïntroduceerd.¹⁶ Geïntroduceerd, maar niet uitgevonden, want feitelijk grijpt hij terug op oeroude noties als de Rodesische boer die het oudtestamentische 'oog om oog' in praktijk bracht. Heel simpel komt dit concept erop neer dat na een misdrijf dader en slachtoffer, elk vergezeld door personen uit hun omgeving die voor hen van groot belang zijn, bijeen komen onder leiding van een *'facilitator'*. De sessie is erop gericht om bij de dader schaamte op te roepen, aan hem duidelijk te maken wat de consequenties van zijn daad zijn voor het slachtoffer en hoe hij zich daarmee heeft geplaatst buiten de kring van 'normale mensen'. Maar ook dat de samenleving bereid is hem weer op te nemen. Het slachtoffer krijgt op deze manier de gelegenheid de emoties van het slachtofferschap te uiten, maar hij krijgt ook inzicht in de achtergrond en de motieven van de dader. En dit draagt eraan bij dat hij beter kan begrijpen dat het zuiver toeval was dat hij slachtoffer werd, waardoor hij beter met het risico van slachtofferschap om kan gaan.

Het is duidelijk dat de eerste strategie niet direct bijdraagt aan het bijeenhouden van de samenleving. Als de normen telkens veranderen, is er weinig gemeenschappelijks meer en ook bijzonder weinig veiligheid. Justitie kan daar dus niet voor kiezen. Ook de tweede optie lijkt strijdig met waar Justitie voor staat. Er is dan immers in de beleving van burgers geen veiligheid meer, omdat ze hun omgeving zien veranderen maar het recht niet, of althans onvoldoende.



Blijft dus over de derde benadering. Aantrekkelijk is, dat hij een uitweg uit de eerder, bij de bespreking van de gedachten van Luhmann en Lash gesignaleerde impasse voor het recht lijkt te bieden. *'Restorative justice'* kan immers bieden wat Luhmann 'legitimatatie door de procedure' heeft genoemd: de procedure biedt veiligheid bij het vinden van het recht ongeacht de inhoud waarover het gaat en is daarmee zelf recht geworden.¹⁷ Maar uiteraard zitten ook aan deze benadering stevige haken en ogen. *'Restorative justice'* veronderstelt dat daders uiteindelijk mensen van goede wil zijn, die weer deel willen uitmaken van de 'normale' maatschappij. Maar is dat, uitzonderingen daargelaten, niet de meest rationele opstelling? En zelfs als we uitgaan van 'geboren en onverbeterbare criminelen', is dan integratie in de samenleving waarbij overheid en omgeving samen toezicht houden, in veel gevallen niet een veel minder schadelijke oplossing dan levenslange opsluiting? *'Restorative justice'* legt ook een zware last op slachtoffers, van wie een actieve deelname aan het herstelproces gevraagd wordt. Maar dat is precies wat slachtoffers ook vragen, zij het dat ze daarbij meestal bedoelen, dat ze wel buiten schot willen blijven en dat de overheid hun probleem maar moet oplossen door stevig te straffen. Dat laatste lijkt ons weer iets te gemakkelijk. Het is op zijn minst discutabel of dát nu de meest geschikte taakopvatting van Justitie is in haar streven naar een veilige en rechtvaardige samenleving.

1. De term is gemunt door U. Beck in *The Risk Society*, Londen, 1992. Een overzicht van wat risicomaatschappij zou kunnen inhouden is te vinden in het themanummer van *Justitiële Verkenningen*, 1996, nr. 5.
2. N. Luhmann, *Soziologie des Risikos*, De Gruyter, Berlijn, 1991, pp. 63-65.
3. S. Lash, *Risk Culture*, in: B. Adam, U. Beck en J. van Loon (red.), *The Risk Society and Beyond*, Sage, Londen, 2000, pp. 47-62.
4. Men zou dus, ook als men de redenering van Lash volgt, kunnen stellen dat er naast een risicocultuur sprake is van een risicosamenleving, waarin het probleem is dat recht zowel stabiel moet blijven als voortdurend moet veranderen.
5. B. Joy, 'Why the future doesn't need us', in: *Wired*, 8-04, 2000, pp. 238-240.
6. <http://www.altfutures.com/Newsworthy/bionanopress.htm>: Forecasts for Revolutionary Impact of Biotechnology and Nanotechnology on Health. Focused Study on Biotechnology & Nanotechnology prepared for MHS 2020.
7. C. Shearing, 'Punishment and the Changing Face of the Governance'. Ongepubliceerd artikel (binnenkort te verschijnen in *Punishment and Society*), University of Toronto, Toronto, 1999.
8. Zie J.A. Nijboer, *Voorspellen van recidive: een onderzoek naar de voorspelbaarheid van herhaling van crimineel gedrag bij ernstige gevallen van kriminaliteit*, Van Gorcum, Assen, 1975.
9. Bijna alle fracties maakten zich toen sterk voor langdurig (tot 15 jaar) toezicht op voormalig TBS-gestelden. Interessant in dit verband is dat tijdens de behandeling van de begroting 2001 het kamerlid Femke Halsema van Groen Links haar zorg uitsprak over het opkomende 'risicostrafrecht', hetgeen haar collega Ella Kalsbeek van de PvdA de reactie ontlokte, dat het wel de samenleving is die daarom vraagt.
10. Deze heeft de afgelopen twee jaar in een aantal interviews in dagbladen gezegd, dat hij van mening is dat sommige typen delinquenten lang (in sommige gevallen zelfs levenslang) onder reclasseringstoezicht moeten blijven – of zelfs blijven opgesloten – teneinde het risico op herhaling te verkleinen.
11. *Soziologie des Risikos*, o.c.
12. Het is natuurlijk nog mogelijk om de redenering iets anders op te bouwen, namelijk door uit te gaan van de situatie dat normschending (is risico) wordt uitgebannen door de norm telkens aan te passen zodat elke schending bij voorbaat wordt geïncorporeerd. Maar dat is weer niet consistent met de gedachte dat normen voor langere tijd geldig moeten zijn.
13. Een persoonskenmerk dat daarvoor, anders dan sommige menen, reeds nu in aanmerking komt, ligt verscholen in het DNA. In de criminologie is het al jaren een feit van algemene bekendheid dat bezitters van het zogenaamde Y-chromosoom een veel grotere bijdrage leveren aan de (gewelds)criminaliteit dan degenen die dat chromosoom moeten ontberen.
14. P.H. Rubin, H. Dezbakhsh en J. Mehlhop, 'Does Capital Punishment Have a Deterrent Effect? New Evidence from Post Moratorium Panel Data'. Ongepubliceerd artikel, Emory University, Atlanta, 2000.
15. *Soziologie des Risikos*, o.c.
16. Zie J. Braithwaite, 'The New Regulatory State and the Transformation of Criminology', in: *British Journal of Criminology*, 2000, pp. 222-238.
17. N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Suhrkamp, Frankfurt a/M, 1989.



Enkele rechtspsychologische spelregels voor Justitie in de 21^e eeuw

Dick Hessing is hoogleraar Rechtspsychologie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam en wetenschappelijk directeur van de Onderzoekschool Maatschappelijke Veiligheid.

i # In dit artikel wordt een aantal samenhangende vragen aan de orde gesteld. De centrale vraagstelling luidt: Is de rechtshandhaving een staatsmonopolie? Het antwoord wordt vervolgens aan de hand van twee meer concrete vragen nader uitgewerkt. De eerste uitwerking betreft de mate waarin het overheidsbeleid met betrekking tot de rechtshandhaving gestoeld kan en mag worden op de publieke opinie. De tweede vraag richt zich op het opleggen van straffen en, meer in het bijzonder, de vrijheid die de rechter heeft om zijn persoonlijke opvatting over de doelstelling van de straf hierbij te laten gelden.

Is rechtshandhaving een staatsmonopolie? Voor de beantwoording is een kleine historische excursie op hoofdlijnen in het ontstaan van de staat nodig. Deze excursie begint bij de eerste levensbehoeften van de mens: zuurstof, water en voedsel. Zonder die zaken is er geen leven. Zolang het om een beperkt aantal mensen gaat, in een gebied met een redelijke omvang waar deze levensbehoeften in ruime mate aanwezig zijn, zijn er weinig problemen. Iedereen draagt dan zorg voor zijn eigen veiligheid; veiligheid als een private aangelegenheid.

Zodra de groep mensen echter in omvang toeneemt en de middelen schaarser worden, kan een strijd tussen individuen onderling ontstaan. In deze toestand, de zogenaamde *'State of Nature'*, ligt uitbuiting van soortgenoten door de machtigen voor de hand. Het is de toestand van, zoals de filosoof Hobbes het noemde, *"the war of every one against every one"*. Maar omdat de machtigen van vandaag de zwakken van morgen zijn, hebben allen behoefte aan een



zekere afspraak, een onderling contract dat uitbuiting onmogelijk maakt en de veiligheid en bestaanszekerheid garandeert. Dat wil zeggen, uit die 'State of Nature' ontstaat de behoefte aan structuur, aan orde en regelmaat, aan regels en wetten; behoefte aan een 'State of Society'.

Dit sociale contract vormt het fundament voor onze overheid en voor de wetten die onze samenleving regelen. Door het sluiten van dit contract wordt veiligheid een publiek goed, een collectief goed. Dat wil zeggen, iedereen draagt bij aan de instandhouding van dit collectieve goed. Bovendien kan niemand worden uitgesloten van deze veiligheid, deze bescherming door de overheid, met wie het contract is aangegaan. Onderdeel van dit sociale contract is dat de overheid het monopolie heeft van rechtshandhaving.

Dit arrangement heeft vele eeuwen, met ups en downs, gewerkt. De meest recente bedreiging vormt de erosie van dit arrangement, bijvoorbeeld door de privatisering van veiligheid. Het monopolie van de rechtshandhaving wordt aangetast en het sociale contract, de basis voor onze staatsvorming, wordt bedreigd. Vorig jaar zei de minister van Justitie tegen de Tweede Kamer dat deze trend hem huiverig maakte en hij toonde zich bezorgd dat de rechtspositie van de burger tegenover de particuliere beveiligingsindustrie er niet duidelijker op wordt.

Een van de meest bizarre voorbeelden van deze onduidelijkheid ervaart men bij het binnengaan van het hoofdbureau van politie in Rotterdam. Achter de balie treft men daar mensen aan in blauwe uniformen: geen politiemensen, maar beveiligingsfunctionarissen van

Randon Beveiliging. De politie die zich laat beveiligen door private, commerciële instanties. De boodschap die de overheid hier afgeeft, luidt: ook wij kunnen het niet meer aan, ook wij laten ons beveiligen door private ondernemingen. Geen wonder dat onlangs in Vught door bewoners van een wijk het initiatief genomen is om de veiligheid van hun woonwijk in eigen hand te nemen.

Aan deze erosie van veiligheid als publiek goed dient een einde te komen. Veiligheid is een publiek goed en de overheid dient ervoor te zorgen dat dit zo blijft. Privatisering van veiligheid - dat wil zeggen, de emigratie van veiligheid van het domein der publieke goederen naar dat van de private goederen - is een

gevaarlijke ontwikkeling, die onherroepelijk leidt tot een tweedeling in onze samenleving: een tweedeling tussen hen die veiligheid kunnen kopen en hen die zich dat niet kunnen veroorloven.



De eerste uitwerking van de centrale vraag betreft de riskante relatie tussen publieke opinie en politiek beleid. Sinds enige tijd woedt in Nederland de discussie over het vastleggen van DNA-gegevens van veroordeelden. Uit een recent onderzoek blijkt dat de Nederlandse bevolking voorstander is, en niet zo'n klein beetje ook: eenenveertig procent vindt zelfs dat het DNA van alle Nederlanders moet worden opgeslagen in een DNA-bank; achtenvijftig procent is voorstander van het vastleggen van het DNA van alle verdachten ook al worden ze naderhand vrijgesproken; vierentachtig procent is voorstander van het opslaan van het DNA van iedereen die veroordeeld is. Uit deze percentages blijkt naar mijn mening een te groot vertrouwen in de waarde van een dergelijke databank bij opsporing en bewijsvoering. Enkele gegevens van een onderzoek van Van Koppen (2000) naar de waarde van forensische sporen bij het oplossen van ernstige misdrijven, illustreren dit. Er werd bij zes politie-



regio's een steekproef genomen van 1827 zaken op het gebied van brandstichting, diefstal met geweld, mishandeling, ontvoering, verkrachting, moord en doodslag en woninginbraak. Bij 1047 van deze zaken werd een dader gevonden. Een mooi resultaat voor de politie, zou men op het eerste gezicht zeggen. Maar in de meeste zaken, namelijk 778, was de dader echter direct bekend. In die gevallen werd de dader op of bij de plaats van het delict aangehouden, of het slachtoffer of een van de getuigen leverde de naam van de dader aan de politie. Slechts in 21 zaken - dat is iets meer dan één procent - werd de dader gevonden met behulp van forensische sporen. In de resterende 248 zaken werd de identiteit van de dader vastgesteld door andere inspanningen van de politie.

Voor het vinden van de dader is de bijdrage van het forensische onderzoek dus zeer beperkt. Forensische sporen spelen overigens wel een wat grotere rol in de bewijsfase, als de dader bekend is. In vijftien procent van de zaken (265) lukt het een deel van het bewijs te baseren op enige vorm van forensische sporen.

Forensische sporen die op de plaats van het delict worden aangetroffen, wijzen niet altijd direct naar een dader, en als ze niet kunnen worden toegeschreven aan een verdachte, dan worden ze soms ook niet als ontlastend bewijs gebruikt (Connors, Lundregan, Miller en McEwen, 1996). Zo hebben bijvoorbeeld de DNA-sporen die in de Puttense moordzaak werden aangetroffen, tot de verbazing van een aantal rechtsgeleerden, niet gewerkt als ontlastend bewijs. En wat te denken van het achterlaten van DNA-sporen van een niet bij het delict betrokken persoon, hetgeen beduidend gemakkelijker is dan het achterlaten van de vingerafdrukken van een ander?

Dat uit een opinie-onderzoek blijkt dat een groot deel van de Nederlandse bevolking dezer dagen voorstander is van het opslaan van het DNA van iedereen die ooit veroordeeld is, dient dan ook met terughoudendheid te worden benaderd. Dat geldt des te sterker wanneer tegelijkertijd een wetsvoorstel over hetzelfde onderwerp aan de orde is. Ik zal dat toelichten aan de hand van metingen van de publieke opinie over herinvoering van de doodstraf.



Van 1970 tot 1991 was ongeveer zo'n vijfendertig à veertig procent van de Nederlandse bevolking voor de doodstraf. In 1996 was het percentage voorstanders gestegen tot eenenvijftig procent. Waarom? Omdat in die jaren bij onze zuiderburen de beruchte Dutroux-affaire speelde. Inmiddels is deze affaire op de achtergrond geraakt en in 1999 was het percentage voorstanders weer terug op vijfendertig procent. Stel nu, dat de politiek in het midden van de jaren negentig zich iets gelegen had laten liggen aan de publieke opinie, dan hadden we de doodstraf ingevoerd, terwijl een meerderheid van de bevolking nu tegen diezelfde doodstraf is.

De publieke opinie is een wispelturige zaak, te wispelturig om een justitieel beleid op te baseren. De uitkomsten van metingen van de publieke opinie zijn momentopnames en het beleid van de overheid mag niet gebaseerd worden op dergelijke sterk wisselende opiniepeilingen.



¶ Een onvervreemdbaar onderdeel van de rechtshandhaving is het opleggen van sancties bij wetsovertredingen. Uit onderzoek is bekend dat rechters nogal uiteenlopende strafmodellen hanteren bij het opleggen van straffen. Ik heb het met name over strafmodellen en niet over straftheorieën, want het gaat hier niet om toetsbare uitgangspunten, maar om zeer

persoonlijke overtuigingen. Deze modellen zijn te verdelen in twee soorten: de zogenaamde retributivistische of absolute modellen, die gericht zijn op het verleden, en de utilitaristische of relatieve benaderingen, die gericht zijn op de toekomst (Beyens, 2000; De Keijser, 2000). De eerste modellen zien vergelding van het misdrijf als de belangrijkste - zo niet enige - legitimering van de straf. Er wordt geen enkele toekomstige gedragsbeïnvloeding van de veroordeelde beoogd. De utilitaristische of relatieve modellen zijn er daarentegen op gericht om toekomstige delicten (zoveel mogelijk) te voorkomen en daarmee het maximaliseren van het geluk van allen.

Op het moment dat een rechter een straf oplegt, begeeft hij zich voor een belangrijk deel op het terrein van de sociale wetenschappen. Immers, hij beoogt op individueel of op sociaal niveau een verandering aan te brengen in het gedrag van de veroordeelde. Dat wil zeggen, de straf als instrument voor gedragsverandering.

Vanuit een psychologisch oogpunt zitten er echter wat mankementen aan straffen als gedragsveranderaar. Ik bespreek er een aantal. Wij kennen twee soorten sancties om het gedrag te veranderen of te versterken: beloning en straf. Een bibliotheek vol met uitkomsten van psychologisch onderzoek laat ons zien dat belonen om een bepaald gedrag in stand te houden een veel sterker middel is dan straffen om een bepaald gedrag af te leren. Immers, er zit een zekere logica in het belonen van gedrag. Belonen betekent: herhaal wat je gedaan hebt. Straffen zijn daarentegen minder logisch. Zij scherpen eerst het verboden gedrag in ("dit is de reden waarom je wordt gestraft"), maar verzuimen vervolgens alternatieven aan te bieden. Straffen hebben daarom negatieve bijeffecten, bijvoorbeeld de verschuiving van het gedrag naar andere ongewenste domeinen, zoals gevoelens van haat tegenover de straffer of het straffende systeem, of de behoefte aan vergelding jegens de straffende instantie.

Een rechter beoogt - eenvoudig gesteld - met een gevangenisstraf van vier jaar een twee maal zo zware sanctie op te leggen als met een straf van twee jaar. Anders gezegd, hij gaat ervan uit dat de veroordeelde na het uitzitten van zijn straf, een straf van vier jaar als twee keer zo zwaar ervaart als een straf van twee jaar. Maar werkt dat ook zo in de ervaring van de gestraften?

Het antwoord is naar alle waarschijnlijkheid ontkennend. Een bijzonder kenmerk van positief of negatief ervaren periodes in het verleden is de zogenaamde *'peak-end'* waardering (Kahneman, Wakker en Sarin, 1997). Onderzoek toont aan dat de waardering van een als onprettig ervaren periode in het nabije verleden bepaald wordt door de combinatie van twee - en niet meer dan twee - elementen: het moment van de meest intense ervaring in die periode - de piekervaring - en de ervaring van het laatste deel van die periode. De duur van die gehele periode speelt geen enkele rol van betekenis. Vertalen wij dit naar een gevangenisstraf, dan zou dat betekenen dat de duur van een gevangenisstraf nauwelijks of niet bijdraagt aan de totale negatieve ervaring van de gestrafte. Of iemand nu een straf heeft uitgezeten van twee jaar of van vier jaar maakt niet uit in zijn totaalervaring na het uitzitten van de straf. Zijn totaalervaring van de straf, dat wil zeggen de afschrikkende werking van die straf, wordt bepaald door het meest vervelende moment tijdens het uitzitten van die straf in combinatie met het allerlaatste deel van die straf. En juist door het eind van de straf steeds minder het karakter van een straf te geven, door bijvoorbeeld het proefverlof, wordt de bedoelde negatieve ervaring van de ondergane straf ondergraven. Het zou de moeite waard zijn om deze hypothese, gebaseerd op psychologisch onderzoek, empirisch op haar waarde te toetsen.

Met straf willen wij een bepaald gedrag afleren om te voorkomen dat het opnieuw plaats



vindt. Psychologisch onderzoek laat zien dat de meest effectieve manier van straffen is om bij de eerste de beste overtreding altijd meteen hard te straffen. In de strafrechtelijke werkelijkheid gaat het er echter heel anders aan toe. Met de stapsgewijze opbouw van eerst een waarschuwing, dan een boete, vervolgens een voorwaardelijke straf en uiteindelijk een onvoorwaardelijke straf creëert het strafrecht een leerproces waarin het bedoelde effect van de straf door de geleidelijke gewenning van de gestrafte aan de oplopende negatieve sanctie, uitblijft.

Mensen begaan overtredingen om een gewenst doel te bereiken. Anders gezegd, de utiliteit van het delict is groter dan de utiliteit ervan af te zien, te weten de gepercipieerde pakkans vermenigvuldigd met de gepercipieerde strafgrootte. Of het nu gaat om belastingontduiking of moord, het maakt voor dit psychologische model niets uit. De beslissing om een delict te begaan wordt bepaald door de verhouding van de geslaagde overtredingen, met de daaruit volgende beloningen, en de mislukte overtredingen waarbij men gepakt en (soms) gestraft wordt. Een eenvoudige economische analyse laat zien dat, wanneer de pakkans laag is, het rationeel is om door te gaan met de overtredingen. Alleen een pakkans van honderd procent met een zekere straf dooft de neiging om het delict te begaan volledig uit. Maar dat lijkt niet mogelijk in onze samenleving. Wij kunnen niet op iedere hoek van de straat een agent zetten - dat willen we ook niet - noch willen we ons land dichtpleisteren met camera's.

En dan de communicatie van het strafdoel naar de veroordeelde. Uit onderzoek blijkt dat rechters verschillende strafmodellen hanteren bij het opleggen van straffen, zelfs binnen één en dezelfde zaak. Ik citeer uit het recent verschenen proefschrift van De Keijser (2000) over een onderzoek naar strafdoelen bij rechters: "De voorkeuren van rechters voor na te streven strafdoelen verschillen in dezelfde zaken substantieel van elkaar." Als we daarnaast de uitkomsten plaatsen van een Amerikaans onderzoek (Gottfredson, 1997), dat het hanteren van een bepaald strafdoel geen enkele waarde heeft bij het voorspellen van recidive door die rechters, dan ziet het er slecht uit voor de relatie strafdoel en strafeffect. Ik voeg daar nog een eigen conclusie, gebaseerd op het werk van Crombag (1981), aan toe. Straffen is slechts rationeel, wanneer aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet er reden zijn om aan te nemen dat de misdaad het gevolg is van gebrekkig leergedrag in het verleden. Ten tweede moet de overtreder in staat zijn om te leren van zijn straf. Het opleggen van een straf vanuit een vergeldingsperspectief en dat vergeldingsmotief communiceren naar de overtreder, is daarom noch rationeel, noch effectief.



Wanneer we deze vijf aspecten nader beschouwen, dan moeten we constateren dat bij het opleggen van straffen het veelal niet mogelijk is om daadwerkelijk rekening te houden met de verschillende psychologische kenmerken van straffen. Het belonen van positief gedrag - vergelijk de bonus-malus premie bij verzekeringen - past niet in ons strafrecht en de opbouw van de straf met de geleidelijke terugkeer naar de samenleving lijkt niet voor verandering vatbaar. Bovendien wordt een totale politiestaat om de afschrikking absoluut te maken door niemand gewenst.

De meest kansrijke kandidaat voor verandering is het strafmodel en de communicatie van dat model bij het opleggen van de straf. Anders dan Knigge (2000) ben ik van mening dat straffen wel degelijk een rationeel karakter kunnen - en zelfs moeten - dragen. Daarvoor is het nodig om bij het opleggen van een straf uit te gaan van een rationeel model, een model dat gericht is op het voorkomen van toekomstige delicten. Kortom, een utilitaristisch straf-

model (Hessing en Elffers, 2000). In dit model dient door de rechter te worden onderzocht in welke mate de overtreder gevoelig is voor - of in staat is rekening te houden met - de toekomstige kosten van het delict. Dat wil zeggen, de baten die te behalen zijn met het begaan van het delict ten opzichte van de kosten van het delict; de inschatting van de mogelijke pak-kans en strafgrootte. Vervolgens dient de rechter te onderzoeken in welke mate de overtreder gevoelig is voor de uitkomsten van het plegen van het delict op het slachtoffer. Beide 'gevoeligheden' bepalen niet alleen de kans op het plegen van delicten, maar bepalen bovendien de mate waarin het gedrag van de delictpleger gevoelig is voor straf en behandeling. Beide gevoeligheden zijn variabel en het is de inschatting van deze gevoeligheden die aangeeft in welke mate een straf en/of een behandeling dient te worden opgelegd. Tussen de twee uitersten - alleen behandeling of alleen straf - bevinden zich vele combinaties van straf en behandeling, die een adequate reactie vormen op de gevoeligheden van de delictpleger. Het is daarbij van belang dat, indien van toepassing, straf en behandeling tegelijkertijd ten uitvoer worden gelegd en dat de rechter eenduidig aangeeft waarom hij besloten heeft de straf en behandeling - in deze verhouding - op te leggen. Deze uitleg is van wezenlijk belang teneinde 'verging' door de gestrafte tegen te gaan.

Rechtshandhaving is een staatsmonopolie en dat dient het te blijven. De voortschrijdende privatisering van het handhaven van veiligheid in onze samenleving is een groot gevaar voor de sociale cohesie en daardoor is privatisering een van de factoren die de veiligheid van de gemiddelde Nederlander eerder verlaagt dan verhoogt.

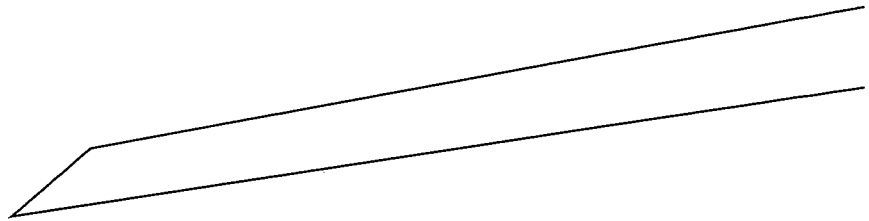


Bij de rechtshandhaving dient de overheid zich niet te laten leiden door de waan van de dag, ook al komt dat politiek goed uit. Dat geldt met name bij de handhaving door het bestraffen van ongewenst gedrag. Het past niet om in een moderne en op rationele overwegingen gebaseerde samenleving straffen op te leggen waarbij de blik naar het verleden is gericht (verging). De rechtshandhaving in het algemeen en straffen in het bijzonder dienen gericht te zijn op de toekomst.

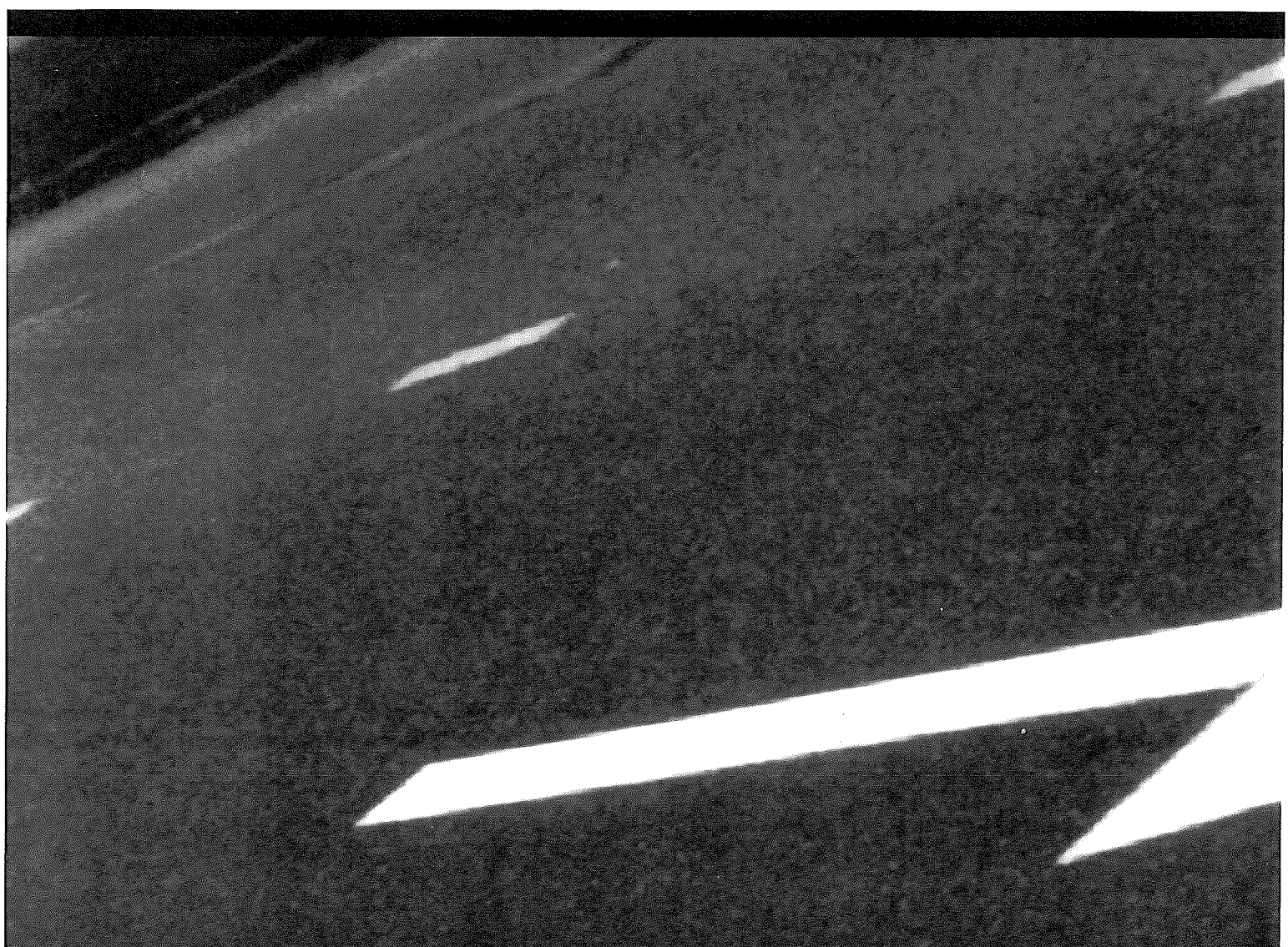


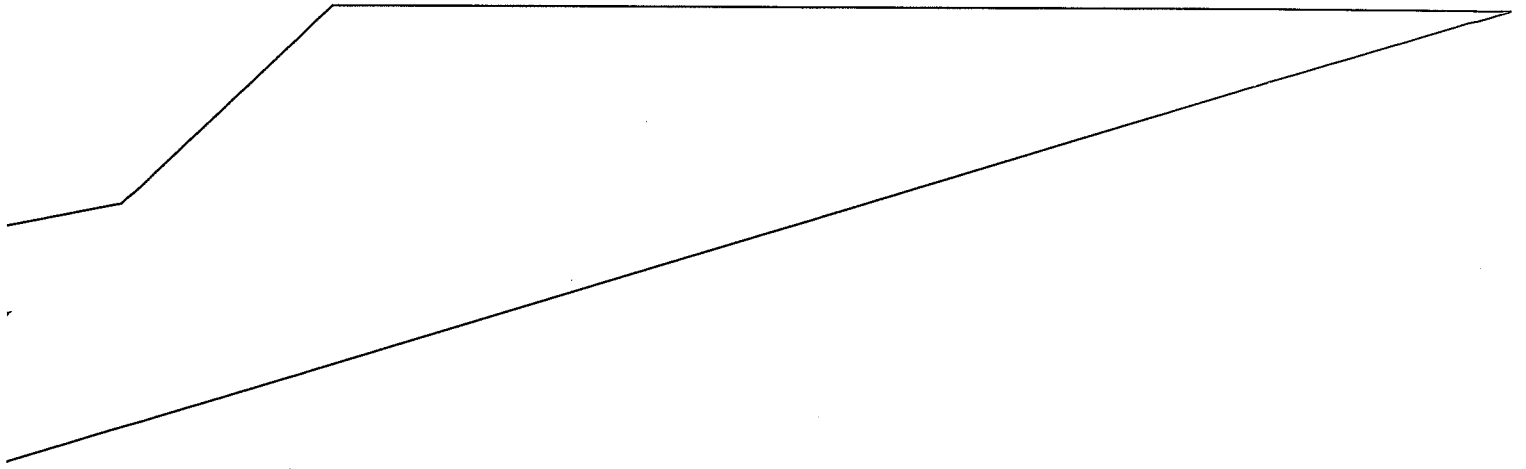
- K. Beyens, *Straffen als sociale praktijk. Een penologisch onderzoek naar straftoemeting*, Vubpress, Brussel, 2000.
- E. Connors, T. Lundrega, N. Miller en T. McEwen, *Convicted by juries, exonerated by science: Case studies in the use of DNA evidence to establish innocence after trial*, U.S. Department of Justice (Office of Justice Programs) en National Institute of Justice, 1996.
- H.F.M. Crombag, *Mens Rea*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1981.
- D.M. Gottfredson, *Effects of judges' sentencing decisions on criminal careers*, National Institute of Justice, Washington DC, 1999.
- D.J. Hessing en H. Elffers, 'Mens rea or mens insana. Theoretical explorations into the good, the bad, the ugly and the fool', in: *Rationality, information and progress in law and psychology*, P.J. van Koppen en N.H.M. Roos (red.), 2000.
- D. Kahneman, P.R. Wakker en R. Sarin, 'Back to Bentham? Explorations of experienced utility', in: *The Quarterly Journal of Economics*, 1997, pp. 375-405.

- J. de Keijser, Punishment and purpose, Thela Thesis, Amsterdam, 2000.
- G. Knigge, Het irrationele van de straf, Gouda Quint, Arnhem, 1988.
- P.J. van Koppen, Het beperkte nut van forensische sporen in opsporing en bewijs. Lezing bij de openbare presentatie van de Onderzoekschool Maatschappelijke Veiligheid, Den Haag, 19 oktober 2000.
- R.H. Walters, J.A. Cheyne en R.K. Banks (red.), Punishment, Penguin, Harmondsworth, 1972.

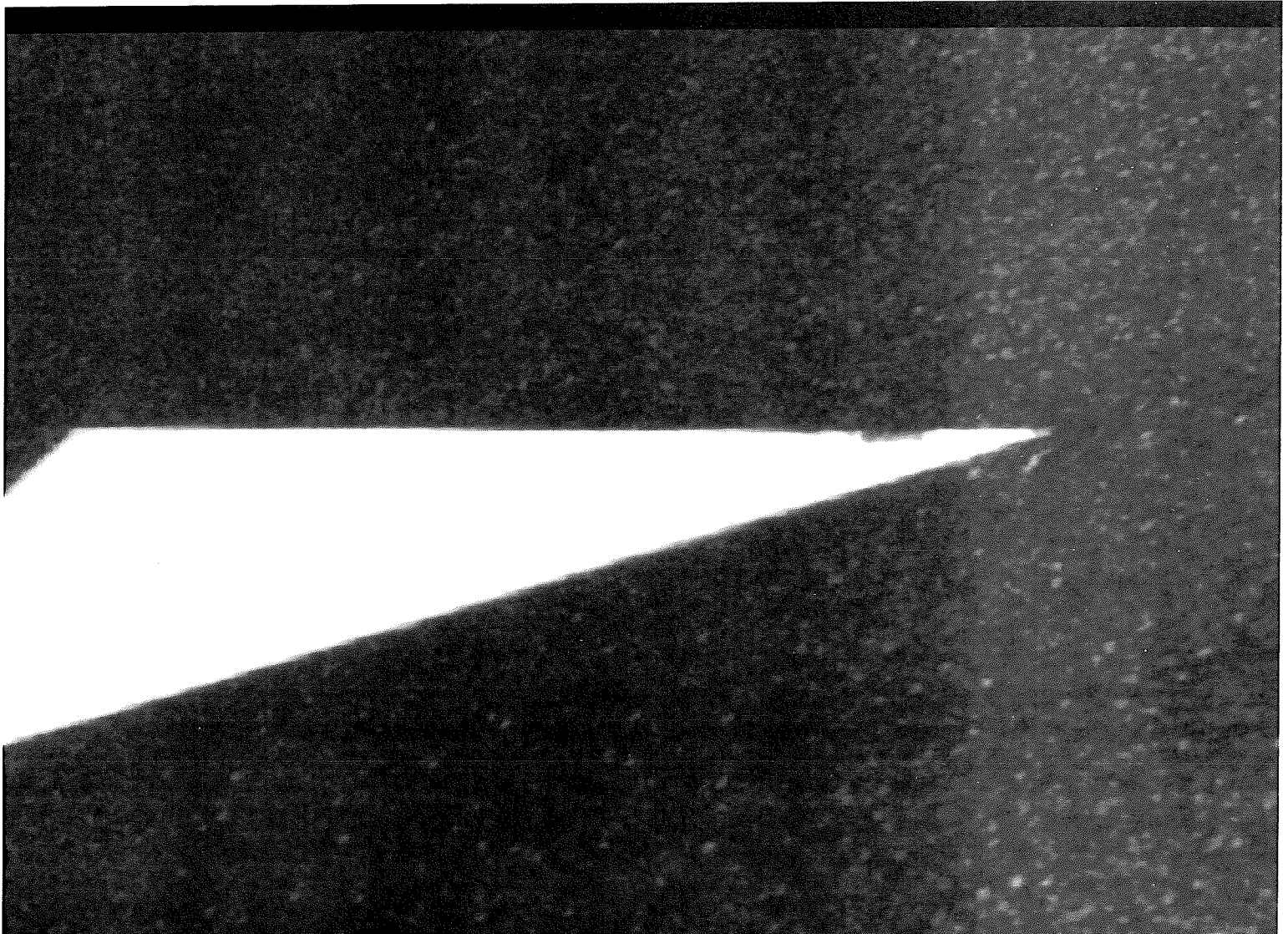


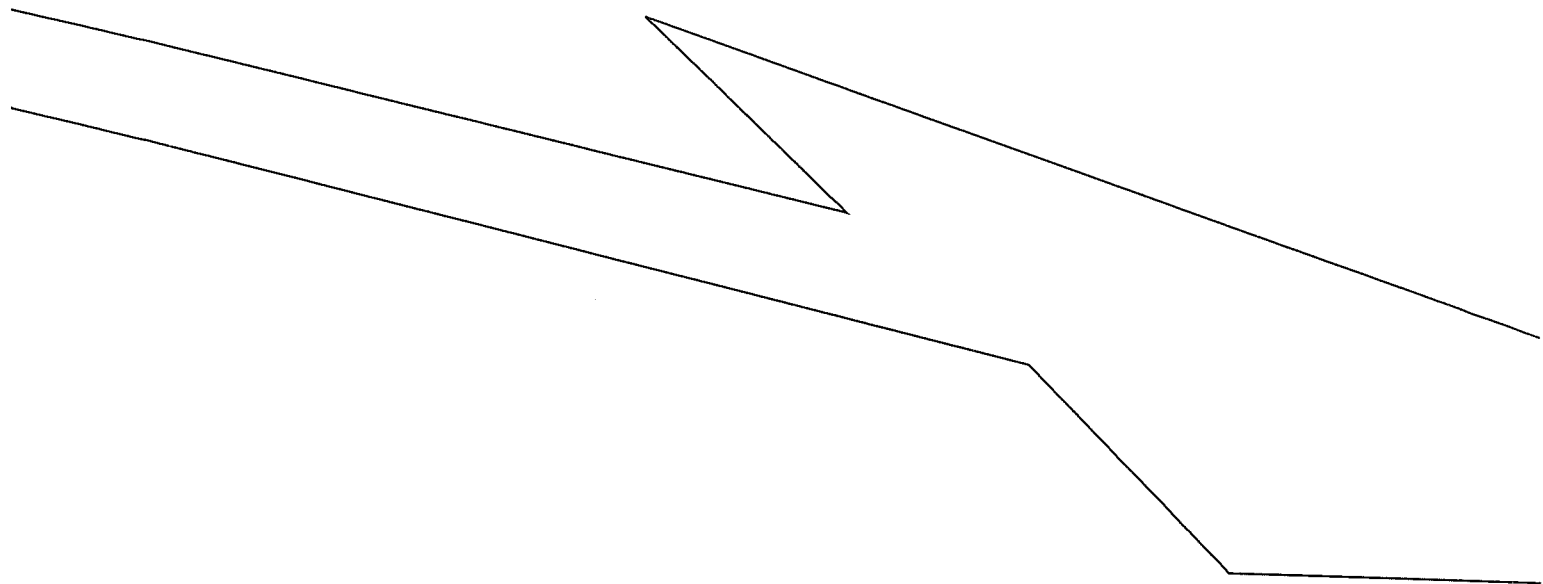
4

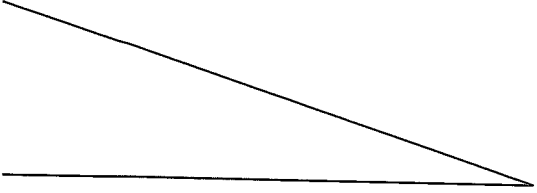
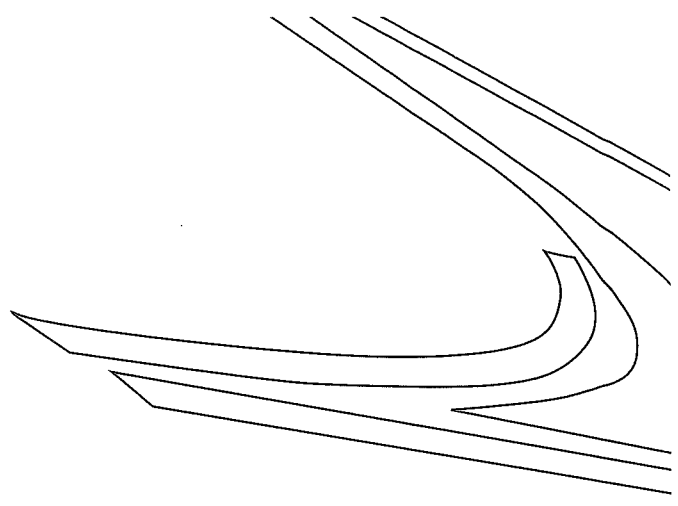
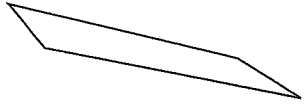




fotografie: Nadine Roos







J.L. de Wijkerslooth

J. Simonis

De gemodelleerde burger

Strafrecht en de risicomaatschappij

Joan de Wijkerslooth is sinds 1999 voorzitter van het College van procureurs-generaal, de landelijke leiding van het Openbaar Ministerie. Van 1987 tot zijn vertrek naar het Openbaar Ministerie was hij Landsadvocaat.

Juriaan Simonis werkt sinds 1995 voor het College van procureurs-generaal. Aanvankelijk als persvoorlichter en tegenwoordig als stafmedewerker research en redactie.

i ■ In het verhaal *'American Dreams'* van de Australische schrijver Peter Carey heeft de inwoner van een stadje een verrassing in petto voor zijn stadsgenoten.¹ Op een heuvel laat hij een hoge muur optrekken. Achter de muur vinden jarenlang bouwactiviteiten plaats zonder dat men kan achterhalen wat er aan de hand is. Wanneer de man overlijdt, wordt de poort in de muur opengezet. De hele stad stroomt toe. De man blijkt op de heuvel een replica van het plaatsje te hebben gebouwd. Ook de bewoners zijn, ietwat grof maar duidelijk herkenbaar, in miniatuur aanwezig. Aanvankelijk is men verrukt, maar dan wordt ontdekt dat deze versie van de stad zo natuurgetrouw is dat ook bepaalde geheimen, zoals het overspel van mevrouw Cavanagh, in beeld zijn gebracht. De bewoners willen daarom het modelstadje laten slopen, maar het is al te laat. De pers heeft van de ontdekking lucht gekregen. De miniatuurstad wordt een belangrijke toeristische trekpleister, vooral voor Amerikanen. Eerst bekijkt men het model en daarna daalt men naar het stadje af om de echte bewoners te fotograferen. Deze worden geacht zich precies zo te kleden en te gedragen als hun evenbeeld in miniatuur. Dat wordt steeds moeilijker naarmate de tijd verstrijkt. De verteller, een pompbediende, is na een aantal jaren in de ogen van de toeristen *'a different boy'* geworden. Teleurgesteld betalen ze hem toch maar voor de foto, terwijl hij zich schuldig voelt omdat hij de Amerikanen in de steek gelaten heeft door ouder en droefgeestiger te worden.



In onze maatschappij wordt op tal van terreinen gewerkt met technieken bedoeld om risico's terug te dringen. Deze ontwikkeling gaat ook aan het strafrecht niet voorbij. Hieronder wordt uiteengezet dat een te sterke focus op het mijden van risico's bij de criminaliteitsbestrijding kan leiden tot een maatschappelijk verlies aan individualiteit en creativiteit, vergelijkbaar met de manier waarop het toerisme de bewoners modelleert in het verhaal van Carey.



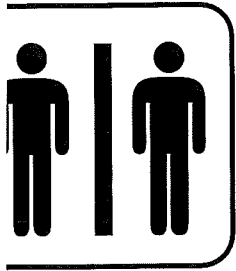
De introductie van het begrip risicomaatschappij door Beck heeft de pennen in beweging weten te brengen. Aanvankelijk vooral in sociologische kringen maar tegenwoordig ook in andere disciplines, waaronder ook de rechtswetenschap. De populariteit van het begrip betekent echter niet dat het onomstreden is. Scott vindt bijvoorbeeld dat gesproken zou moeten worden van een 'risico-averse maatschappij'.² Lash verkiest daarentegen 'risicocultuur' omdat deze juist tot ontbinding van de maatschappij leidt.³ Afgezien van deze woordenstrijd, is het maar de vraag of we in een risicomaatschappij leven die zo alomvattend is als Beck die beschrijft. Voor het strafrecht is dat vooralsnog niet het geval. De risico's waar Beck zijn theorie op fundeert zijn voor het strafrecht minder relevant. De meltdown van een kerncentrale, giframpen of een uit de hand gelopen DNA-onderzoek kunnen natuurlijk strafrechtelijke aspecten in zich dragen, maar bij deze onomkeerbare, technologische rampen met niet individueel te verzekeren gevolgen, heeft het strafrecht nauwelijks nog een functie.⁴ De tasjesrover, de drugsmokkelaar of de pedoseksueel zijn vooralsnog aanzienlijk relevanter.

Bij de strafrechtspleging speelt de individuele schuld wel degelijk nog altijd een rol en is deze ook niet door een vorm van risicoaansprakelijkheid verdrongen. In de zaak *Escola versus Coca Cola Bottling of Fresno* boog het Californische Hooggerechtshof zich in 1944 over de aansprakelijkheid voor het ontploffen van een colafles in de hand van een caissière. Het Hof concludeerde:

*"It is to the public interest to discourage the marketing of products having defects that are a menace to the public. If such products nevertheless find their way into the market it is to the public interest to place responsibility for whatever injury they may cause upon the manufacturer, who, even if he is not negligent in the manufacture of the product, is responsible for its reaching the market."*⁵

Een dergelijke uitspraak is ondenkbaar in ons strafrecht (overigens ook in het Amerikaanse strafrecht). Dit zal nog wel even zo blijven omdat ons strafrecht sterk normatief is. De 'ontideologisering' die een element zou vormen van de risicomaatschappij heeft de strafrechtspleging nog niet bereikt. Sterker nog, het beginsel dat men geen straf krijgt zonder schuld is een belangrijke component van de ideologie van het strafrecht.

Ook al is het dan overdreven te stellen dat de strafrechtspleging op dit moment door risicoaversie overheerst wordt, er zijn zeker op enkele fronten bewegingen waar te nemen in die richting. Een kenmerk van het verzekeringsdenken dat ten grondslag ligt aan de risicomaatschappij, is het opbouwen van steeds grotere en meer verfijnde databanken om mogelijke risico's in kaart te brengen. Niet alleen ontstaat daardoor een uitgebreid beeld van de mogelijke gevaren en schadeposten op een bepaald terrein, maar het wordt ook



mogelijk om nauwkeurige kansberekeningen te maken over wat de toekomst in petto heeft voor de afzonderlijke individuen, die gezamenlijk de inhoud van de databank vormen. Men kan deze accumulatie van data in totalitaire termen verwoorden:

*"Techno-capitalism attempts to colonize the future against risks with the extended memories of its cyborganizations: of a great chain of being as systems with memories, performing determinate judgements on incoming data."*⁶

Het is echter begrijpelijk dat bijvoorbeeld een verzekeringsmaatschappij dergelijke technieken hanteert om zo accuraat mogelijk de hoogte van de premies te kunnen bepalen. Ook de overheid kan er echter baat bij hebben. Reichman geeft het voorbeeld dat de Amerikaanse belastingdienst bestanden opkoopt van direct mail bedrijven om te zien of de aangifte van belastingplichtigen in overeenstemming is met hun profiel.⁷ Samen met deze behoefte aan informatie ontstaan nieuwe technieken om informatie te vergaren, zoals bijvoorbeeld 'data mining', urinetests, klantenkaarten, krachtiger computers en - zij het in een pril stadium - genetische databanken. Ook bij de Nederlandse strafrechtspleging wordt meer en meer gebruik gemaakt van databanken en profielen. Enkele voorbeelden: het maken van criminele kaarten, de indeling van daders in categorieën zoals veelplegers of probleemjongeren, of het opstellen van lijsten met de vijftig over honderd criminelen die de meeste delicten plegen in een stad.

Gelijktijdig met deze zoektocht naar een fijnmazig beeld van zowel een heel veld als van de individuen die daar deel van uitmaken, neemt de bereidheid van burgers om ongemakken voor lief te nemen af. Huls vat die houding kernachtig samen met "pech moet weg".⁸ Bij een eerdere gelegenheid zei ik zelf hierover:

"De burgers zijn veeleisender geworden. Ook rokers die steeds hebben geweten dat hun verslaving slecht is voor de gezondheid, neigen ertoe de beschuldigende vinger in de richting van de tabaksfabrikanten te wijzen. Als het teveel heeft geregend tijdens de strandvakantie, wil men zijn geld terug. Er lijkt een cultuur te ontstaan, waarbij het niet meer relevant is of de ander ook een verwijt treft. Deze verlaging van de maatschappelijke pijngrens manifesteert zich evenzeer op het werkerterrein van de politie en het Openbaar Ministerie. Onlangs kondigde garagebedrijf Kwik-Fit aan dat het burgemeester Patijn van Amsterdam voor de rechter gaat dagen. Het garagebedrijf houdt Patijn verantwoordelijk voor het niet kunnen garanderen van de veiligheid van werknemers en klanten in de vestiging in de Bijlmer."⁹



De vraag is hoe het Openbaar Ministerie om moet gaan met deze twee ontwikkelingen: de toenemende mogelijkheden om een profiel van individuele burgers op te bouwen en de behoefte van burgers om van ongemakken verschoond te blijven. Daarbij zijn twee varianten te onderscheiden: een preventieve en een repressieve.

In het eerste geval wordt wel informatie gebundeld over personen, maar worden tegen deze personen geen individuele dwangmiddelen of andere inperkingen toegepast. De informatie kan bijvoorbeeld gebruikt worden om er vroeg bij te zijn om te voorkomen dat jongeren met een bepaalde achtergrond afglijden naar het criminele milieu. Ze krijgen dan speciale aandacht en cursussen, maar houden de vrijheid hun leven in te richten zoals leeftijdsgenoten

met een andere achtergrond dat kunnen doen. De informatie kan ook gebruikt worden om op een algemener niveau preventieve maatregelen te treffen. Als bijvoorbeeld uit de gegevens zou blijken dat achttienjarigen relatief vaak verkeersongevallen veroorzaken, kan dat aanleiding vormen om voor die groep wettelijk een voorlopig rijbewijs te creëren. Het grote probleem is echter hoe men de risicogroep definieert. In het voorbeeld van de jeugdige automobilisten betreft het nog betrekkelijk geringe gevolgen van het feit dat men tot een risicogroep behoort. Als de gevolgen ingrijpender worden, moet de afbakening scherper zijn. Een voorbeeld is de Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ). Op grond van deze wet kunnen mensen die aan een geestelijke stoornis lijden, gedwongen worden opgenomen wanneer ze gevaar veroorzaken. Er heeft zich in het recente verleden een aantal incidenten afgespeeld met mensen die wel flink in de war waren, maar net niet zodanig dat ze aan de criteria van de BOPZ voldeden. Het zou mogelijk zijn die criteria ruimer te formuleren, maar dat heeft het gevolg dat niet alleen deze bescheiden groep probleemgevallen onder het regime van de BOPZ komt te vallen, maar ook een veel grotere groep van mensen bij wie men onder de huidige wet niet aan gedwongen opname zou denken. Het maken van risicoanalyses heeft het inherente nadeel dat niet-gevaarlijke individuen zouden kunnen lijden onder het gedrag van anderen die tot dezelfde groep behoren.

Dit gegeven speelt nog sterker wanneer men aan de hand van risicoanalyses de vrijheid van individuen gaat inperken. In de film *Casablanca* wordt aan het einde een Gestapo-chef doodgeschoten. De plaatselijke politiechef - gespeeld door Claude Rains - spreekt dan de gevleugelde woorden: "round up the usual suspects", een voorbeeld van risicodenken *avant la lettre*. De verdachten worden niet aangehouden vanwege de omstandigheden van de zaak, maar omdat ze nu eenmaal verdacht zijn.

Hier komt een fundamenteel verschil naar voren tussen het strafrecht en het risicodenken. Waar het bij het vermijden van risico's om de toekomst

gaat, is ons strafrecht in essentie op het verleden gericht. Het strafrechtelijk apparaat komt in beweging naar aanleiding van gebeurtenissen die in het verleden zijn voorgevallen.¹⁰ Gelukkig kennen wij geen 'lettres de cachet' die het mogelijk maken iemand voor onbepaalde tijd en zonder toegang tot een rechter op te sluiten, omdat een ander beweert dat hij wel eens hinderlijk zou kunnen zijn. Het is mogelijk om de computer verontrustende statistieken te laten produceren over de kans dat een zeventienjarige Marokkaanse jongere in de loop van een jaar een geweldsdelict zal plegen. Zulke cijfers zeggen echter niets over wat een bepaalde jongere in concreto zal doen. Reichman waarschuwt al voor de toekomst: "New techniques of information gathering and prediction are permitting social controllers to make exclusionary decisions without any direct indicators that offending behavior has or might occur. Statistical probabilities are driving exclusionary decisions."¹¹

Het dient een fundamenteel beginsel blijven, dat de overheid goede argumenten moet hebben om een burger te ontzeggen waar anderen wel recht op hebben (reizen naar het buitenland, sterke drank, het recht om een auto te besturen, enzovoort). Die argumenten kunnen - mits ze voldoende gewicht in de schaal leggen - wel gefundeerd zijn op iemands verleden, maar nooit enkel op statistische gegevens. De overheid kan niet, zoals een verzekeringsmaatschappij, individuen uitsluiten.

Dat bij de strafrechters het denken in termen van schuld en verwijtbaarheid nog niet is



omgeslagen in risicodenken, was zichtbaar bij de strafzaak tegen een aantal personen, die bij controle-acties in de Rotterdamse Millinxbuurt voor verboden wapenbezit waren aangehouden. Iedereen is het erover eens dat in die buurt de aanwezigheid van wapens een groot probleem is. Dit brengt ook voor de buurtbewoners reële risico's met zich mee. De rechter was echter niet bereid de gedachtesprong te maken dat, gelet op de omstandigheden in de wijk, gezegd kon worden dat bij personen die zich daar op straat bevinden, al snel sprake was van de ernstige bezwaren, die volgens de Wet Wapens en Munitie nodig zijn om te mogen fouilleren. De rechter oordeelde dat in casu het bestaan van ernstige bezwaren onvoldoende was aangetoond. Afgezien van de vraag of die beslissing in het concrete geval juist was, is het in ieder geval geruststellend dat een wereld waar zomaar 'usual suspects' kunnen worden aangehouden, nog ver weg lijkt.

Een complicerende factor is dat de maatschappelijke neiging om bepaalde bevolkingsgroepen of activiteiten aan veiligheidsmaatregelen te willen onderwerpen, niet gebaseerd is op een juiste perceptie van de risico's, maar op beelden en sentimenten. Het is dan aan de overheid om de voet dwars te zetten. Vaak gebeurt dat niet, maar geeft men juist toe in het streven naar vermeden veiligheid. Havender en Wildavsky geven het voorbeeld dat in de Verenigde Staten bepaalde rookmelders werden verboden omdat er stoffen in zaten die mogelijk kanker veroorzaakten. Het gevolg van dit verbod is dat jaarlijks in de VS honderden levens verloren gaan, die behouden hadden kunnen blijven wanneer dat type rookmelder was geïnstalleerd.¹² Er zijn ontwikkelingen die dus enige oplettendheid vergen. Meer in het verlengde van het strafrecht ligt de problematiek van de vrijgekomen pedoseksuelen. In Nederland, maar vooral in Groot-Britannië, hebben recentelijk incidenten plaatsgevonden waarbij - al dan niet vermeende - pedoseksuelen belaagd, mishandeld of uit hun huis verjaagd zijn. Het is zeer de vraag of het op grote schaal bekend worden van de verblijfplaats van voormalige zedendelinquenten werkelijk heeft bijgedragen aan de maatschappelijke veiligheid.



Technieken om risico's te vermijden kunnen ook indirect een nadelige invloed op het strafrecht uitoefenen. Een verzekeringsmaatschappij stelt niet uit nieuwsgierigheid risicoprofielen op. Het doel daarvan is om degenen die relatief veel risico opleveren een hogere premie te laten betalen of hen zelfs van de verzekering uit te sluiten. Dit gevaar van uitsluiting speelt op allerlei terreinen. Wie bijvoorbeeld een als ongunstig bekend staande postcode of nationaliteit heeft, zal geen abonnement voor een mobiele telefoon kunnen afsluiten. Nu is dat vooralsnog geen voorwaarde om aan de samenleving te kunnen deelnemen, maar de gevolgen worden al ernstiger als iemand geen ziektekostenverzekering kan afsluiten vanwege een genetisch defect (ook al heeft dat niet tot fysieke klachten geleid). Reichmann merkt hierover op: "*Actuarial models tend to assume equality, but the redistribution of risk has rarely been fair - falling disproportionately on the powerless or poor.*"¹³ Het risico van uitsluiting wordt versterkt door de koppeling van bestanden. Op die manier kan de achterstand bij een creditcardmaatschappij tot weigering van een hypotheek leiden of duikt het feit dat ooit bij een sollicitatie marihuana-sporen in de urine zijn aangetroffen bij iedere nieuwe sollicitatie op. Wanneer het aantal uitsluitingen zich ophoopt of men veel hogere tarieven moet betalen dan anderen die niet tot een risicogroep behoren, leidt dat tot gedeeltelijke uitsluiting uit het maatschappelijk verkeer. Zo doemt het gevaar op van een

door de statistiek gevormde onderklasse. Het ligt voor de hand dat de personen die daar deel van uitmaken vaker delicten plegen dan anderen. Immers, ze zijn achtergesteld bij het verkrijgen van voor anderen toegankelijke goederen en diensten en bovendien zal hun affiniteit met het normenstelsel van een maatschappij, die hen uitsluit op grond van hun postcode of hun genetisch materiaal, relatief gering zijn. Het weren van bepaalde personen hoeft overigens niet eens gebaseerd te zijn op risicoanalyse, maar op de behoefte van mensen om van het onaangename afgeschermd te worden. In menig land wordt het gewoon gevonden dat sjofel uitziende mensen geen toegang krijgen tot warenhuizen, supermarkten, shopping malls of zelfs openbare ruimten.

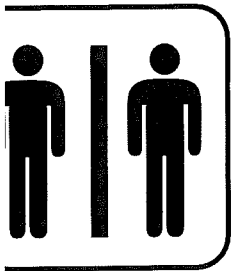
Samenvattend, de technieken van de risicomaatschappij kunnen een hulpmiddel zijn voor de preventie van strafbare feiten. Wanneer die technieken echter worden ingezet om mensen onafhankelijk van hun individuele gedraging bepaalde verplichtingen op te leggen of juist rechten te ontzeggen, kan niet meer worden gezegd dat die technieken ten dienste staan van het recht.

Ten slotte is het zaak te benadrukken dat een strategie, gericht op het vermijden van risico's en onaangenaamheden, ertoe kan leiden dat het uiteindelijke doel van het recht, te weten de bescherming van het individu inclusief zijn ontplooiingsmogelijkheden, in gevaar komt.

Beck en Beck-Gernsheim stellen terecht vast dat met de individualisering de burger ook meer verantwoordelijkheden heeft gekregen. Ze geven als voorbeeld de verwarring waaraan veel DDR-burgers ten prooi vielen toen de scheiding tussen Oost en West was opgeheven.¹⁴ Na een periode waarin de keuzen in belangrijke mate van boven waren opgelegd, moet men opeens de eigen biografie invullen. Die ontwikkeling geldt echter niet alleen voor de inwoners van het voormalige Oostblok. Waar een universitaire studie voorheen een redelijk voorspelbaar leven opleverde, moeten de studenten van nu met elkaar concurreren om het voor een werkgever of

beurzenverstrekker aantrekkelijkste curriculum vitae.¹⁵ De keerzijde van deze ontwikkeling is dat degenen die deze verantwoordelijkheid niet waarmaken en verkeerde beslissingen nemen, als 'onverantwoordelijk' worden bestempeld. Zie bijvoorbeeld de wijze waarop in de Verenigde Staten wordt aangekeken tegen minderjarige zwarte moeders die op de bijstand zijn aangewezen. Wie eenmaal het stigma van onverantwoordelijke heeft, wordt als risico aangemerkt en kan terecht komen in de neerwaartse spiraal die ik hiervoor aanduidde.

De risicomaatschappij zou kunnen leiden tot een cultuur waarin risicomijdend gedrag ook op het individuele niveau wordt gepraktiseerd. Dat is niet zozeer slechts betreurenswaardig vanwege het verlies aan oorspronkelijkheid, maar ook omdat risicomijdend gedrag zelfs gewenste ontwikkelingen kan blokkeren. Het menselijk vernuft wordt niet langer benut. Om gevaren uit te bannen moet men vaak enig risico nemen. Als nu nieuwe medicijnen niet meer op de markt komen, misdadigers nooit meer vrij komen of banken niet meer in ondernemingen investeren omdat er wel eens iets mis zou kunnen gaan, is dat funest voor onze maatschappij. Wildavsky duidt dat aan als het '*jogger's dilemma*': tijdens het joggen is de kans op een hartaanval groter dan tijdens het niet-joggen, maar joggers verlagen hun algemene kans op een hartinfarct ten opzichte van niet-joggers.¹⁶ Wildavsky meldt ook dat de meeste belangrijke uitvindingen niet als zodanig bedoeld waren, maar min of meer proefondervindelijk of



door toeval tot stand zijn gekomen. Als van tevoren garanties hadden moet worden verstrekt, was het onderzoek waarschijnlijk nooit van de grond gekomen. De angst voor risico werkt ook door in het private domein. De ontwikkelingen in het Amerikaanse aansprakelijkheidsrecht hebben bijvoorbeeld al tot gevolg, dat sommige ouders uit angst voor toekomstige claims de kinderen van de burens niet meer naar school willen brengen.



Dit mechanisme leidt tot een cultuur van de grootste gemene deler. De samenleving wil gevrijwaard worden van de onaangenaamheden des levens, maar is ook bereid daarvoor een deel van de eigen individualiteit in te leveren. Deze cultuur van de grootste gemene deler kan betrekkelijk onschuldig zijn. Een voorbeeld daarvan is het feit dat Chinese restauranthouders van Domburg tot Dokkum de nasi goreng in het zelfde plastic bakje serveren met een vet ei, een plakje ham en wat fricandeau. Shearing en Stenning laten echter zien dat de vrijwaring van problemen ook zijn prijs kan hebben. Ze beschrijven hoe in Disney World het volledige concept er enerzijds op gericht is om de bezoeker te behagen, maar anderzijds ook om diens gedrag te beheersen: *"Virtually every pool, fountain and flower garden serves both as an aesthetic object and to direct visitors away from, or towards particular locations."* Tijdens een bezoek aan Disney World krijgt het dochttertje van Shearing last van een blaas. Ze trekt daarom haar schoen uit. Een vriendelijk uitgedoste Disney-employee sommeert haar de schoen weer aan te trekken, omdat het voor de veiligheid van bezoekers niet toegestaan was blootsvoets te lopen. Ze werd voor de keus gesteld haar schoenen aan te trekken of het park te verlaten.¹⁷ Als men de vriendelijkheid van Disney World wegdenkt en dezelfde wetmatigheden op de samenleving in zijn geheel toepast, is dit een angstaanjagend beeld. Wie zich niet conformeert, wordt buitengesloten. Juist de risicovermijdende technieken zijn bij uitstek geschikt om een dergelijke wereld te creëren, zeker als in aanvulling daarop de private surveillancemethoden grootschaliger en ingrijpender gaan worden toegepast. De verleidingen van een risicovrije wereld zijn groot en het belang dat aan de persoonlijke levenssfeer wordt gehecht, is ook maar relatief. Uit een onderzoek blijkt dat netsurfers weliswaar aangeven de afscherming van hun persoonlijke gegevens van groot belang te vinden, maar ze verklaren zich tegelijk bereid diezelfde gegevens voor een bedrag van \$40 aan de hoogstbiedende te verkopen.

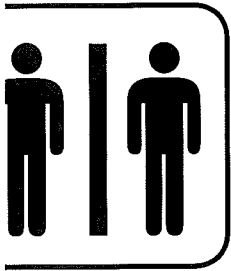


Het droeve lot van de pompbediende uit het verhaal van Carey illustreert hoe men een individu kan kortwieken door hem in een bepaalde rol te dwingen. Het zou mooi zijn als het strafrecht, door zijn focus op het individuele handelen, eraan kan bijdragen dat het individuele en de mogelijkheid om fouten te maken in onze samenleving behouden kan blijven.

1. P. Carey, 'American Dreams', in: *The Fat Man in History*, Faber and Faber, Londen, 1980, pp. 147-157.
2. A. Scott, 'Risk society or angst society? Two views of risk, consciousness and community', in: B. Adam, U. Beck en J. Van Loon (red.), *The Risk Society and Beyond*, Sage, Londen, 2000, p. 39.
3. S. Lash, 'Risk Culture', in: *The Risk Society and Beyond*, o.c., p. 47.
4. Huls geeft in zijn installatierede een helder overzicht van de discussie over de risicomaatschappij. Zie: *Recht in de*

risicomaatschappij, Delft University Press, Delft, 1997.

5. Voorbeeld ontleend aan Simon, 'The emergence of a risk society: insurance, law and the state', in: O'Malley (red.), *Crime and the Risk Society*, Aldershot, Ashgate, 1998, p. 7.
6. 'Risk Culture', o.c., p. 58.
7. Reichman, 'Managing crime risks: toward an insurance based model of social control', in: *Crime and the Risk Society*, o.c., p. 153.
8. *Recht in de risicomaatschappij*, o.c., p. 13.
9. Inleiding ter gelegenheid van het symposium "het Grote Onbehagen" te Leiden op 10 mei 2000.
10. Weliswaar kennen het straf- en strafprocesrecht ook toekomstgerichte elementen, zoals het gevaar voor recidive of de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen, maar die zijn steeds te herleiden tot handelingen in het verleden.
11. 'Managing crime risks: toward an insurance based model of social control', o.c., p. 55.
12. Havender en Wildavsky, 'Why less is more: a taxonomy of error', in: Wildavsky (red.), *Searching for Safety*, Oxford, 1988, p. 197.
13. *Idem*, o.c., p. 63.
14. Beck en Beck-Gernsheim, *Riskante Freiheiten*, Suhrkamp, Frankfurt a/M, 1992, p. 10.
15. Zie bijvoorbeeld Beck-Gernsheim, 'Health and responsibility: from social change to technological change and vice versa', in: *The Risk Society and Beyond*, o.c., pp. 122-135.
16. 'Why less is more: a taxonomy of error', o.c., p. 17.
17. Shearing and Stenning, 'From the panopticon to Disney World: the development of discipline', in: *Crime and the Risk Society*, o.c., p. 43.



J.P. Balkenende

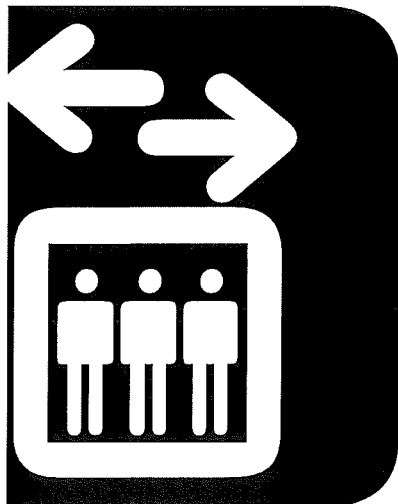
'Does the future need us?'

Over de rol van politiek, overheid en justitie in een risicomaatschappij

Jan Peter Balkenende is lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor het CDA en bijzonder hoogleraar christelijk-sociaal denken over economie en maatschappij aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

i # De eenentwintigste eeuw lijkt een fascinerende eeuw te worden. Informatie- en communicatietechnologie scheppen oneindig veel nieuwe kansen. Er wordt gespeculeerd over het ontstaan van een 'Nieuwe Economie'. De kennis van het DNA gaat met sprongen vooruit. Steeds weer komen er nieuwe resultaten voort uit het onderzoek naar planeten in het heelal. Kansen lijken haast onbegrensd. Toch is dit verhaal maar een kant van de medaille. Ook wordt er op gewezen dat de nieuwe technologieën een maatschappij creëren waarin de rol en de macht van mensen worden overgenomen door machines en een kleine elite. Over dit onderwerp schreef de Amerikaanse computerdeskundige Bill Joy onlangs een intrigerend manifest: *'Why the future doesn't need us'*. Nieuwe technologieën zouden binnen enkele decennia de mensheid zelfs met de ondergang kunnen bedreigen. Het 'I love you-virus' is dan slechts een betrekkelijk onschuldige gebeurtenis in vergelijking met wat er later in veel dramatischer omvang zou kunnen plaatsvinden. De kansen nemen toe, maar zeker ook de risico's.

Dit laatste sluit aan bij de door Beck geïntroduceerde term 'risicomaatschappij'. Tot die risico's behoort de mogelijkheid dat het leven op aarde wordt vernietigd. Nu ging het Beck niet louter om de gevolgen van diep insnijdende en soms onbeheersbare technologische veranderingen. Beck verbindt de vragen van technologie aan het vraagstuk van de verantwoordelijkheidsverdeling: wie is verantwoordelijk voor wat? Sociale conflicten zullen naar zijn mening minder over de verdeling van welvaart gaan en meer over de verdeling van risico's, over verantwoordelijkheidsvragen bij catastrofes en over de vraag wie mag beslissen wie welke risico's mag lopen. Wat betreft die verantwoordelijkheidsverdeling is er langza-



merhand een zeer diffuus beeld ontstaan. Veel actoren zijn verantwoordelijk en daarmee wordt de verantwoordelijkheidsverdeling schimmig. Beck spreekt in dat verband van 'georganiseerde onverantwoordelijkheid'. De in de loop van vele decennia ontwikkelde regelingen en instituties, bedoeld voor de verdeling van welvaart, zijn niet in staat adequaat in te spelen op de gevolgen van nieuwe technologische risico's en maatschappelijke omwentelingen. Tot die instituties rekent Beck ook nadrukkelijk de 'traditionele politiek', waarover de scepsis in de samenleving in rap tempo zou toenemen.

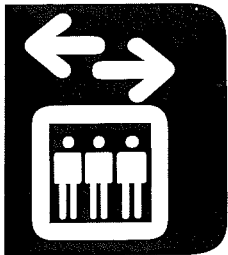
De staatsrechtgeleerde A.M. Donner begon destijds het bekende *'Handboek van het Nederlandse Staatsrecht'* als volgt:

"Het begrip staat is in de geschiedenis een betrekkelijke laatkomer. Pas omstreeks de overgang van de vijftiende naar de zestiende eeuw begint men de term te gebruiken in een betekenis, die bij het hedendaags spraakgebruik aansluit. Het zal dan nog tot de negentiende eeuw duren voordat over de staat en over staten wordt gesproken als over vaststaande zaken."

Voor de ordening van maatschappelijke verhoudingen is het fenomeen 'staat' van buitengewoon grote betekenis gebleken. Binnen de staat kon worden gewerkt met het uitgangspunt van de scheiding der machten. Geruime tijd voldeed dit model in de westerse wereld en nog steeds functioneert het, zij het dat de nationale rechtsorde vooral na de Tweede Wereldoorlog meer en meer deel is gaan uitmaken van een internationale rechtsorde. In deze staatsrechtelijke context en binnen de marges die de wetgever trok, had Justitie een zeker monopolie. Als de signalen niet bedriegen komt dit monopolie sterk onder druk te staan. Niet dat de rol van nationale overheden nu plotseling is uitgespeeld en ook niet dat een samenleving zou kunnen functioneren zonder een stelsel van rechtsregels. Dat is niet het punt. Wat zich wel aftekent, is een drastische verandering van de maatschappelijke en politiek-juridische werkelijkheid.

Tot die nieuwe maatschappelijke werkelijkheid behoort natuurlijk de wereld van internet. In hoog tempo worden mensen, bedrijven, overheden en instellingen afhankelijk van informatie- en communicatietechnologie. ICT en de 'Nieuwe Economie' – of beter de vernieuwende economie – creëren een nieuwe sociaal-economische en maatschappelijke realiteit die zich van gevestigde patronen weinig aantrekt en weinig meer van doen heeft met de kaders van de nationale staat. De Rotterdamse hoogleraar informatica en recht De Mulder constateert dat zowel wetgever als rechterlijke instanties achterlopen bij de feitelijke ontwikkelingen: "De Nieuwe Economie en internet hebben een eigen dynamiek waar conservatisme niet tegen bestand is." De bestuurskundige Frissen is buitengewoon huiverig voor allerlei nieuwe overheidsregels omdat in veel gevallen geen enkel zicht bestaat op wat er in een sterk veranderende en ongrijpbare maatschappij nu eigenlijk te regelen valt.

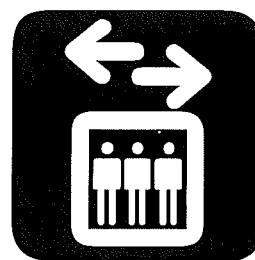
De internationalisering van het recht is niet nieuw. Al decennia lang gelden tal van regels die doorwerken in het nationale recht. Wat zich echter meer en meer aftekent, is een gevoel dat ontwikkelingen ons door de vingers gaan glippen. De Securitel-affaire legde pijnlijk bloot dat het met het monopolie van de nationale rechtsstaat voor een belangrijk deel is gedaan. De Vogelrichtlijn markeert de ongrijpbaarheid van ontwikkelingen als bepaalde stappen eenmaal zijn gezet. Op het gebied van de implementatie van internationaalrechtelijke regels blijkt nog het nodige mis te gaan. Privatisering van overheidsbedrijven



maar ook privatisering van specifieke aangenomen wetgeving, zo blijkt uit recente jurisprudentie, moet voldoen aan het gemeenschapsrecht. Veel van de zaken waarmee Justitie zich bezighoudt, krijgen steeds meer een internationale dimensie. Onachtzaamheid ten aanzien van internationale regels kan een land zelfs duur komen te staan.

Het hebben van een monopolie veronderstelt dat beslissingen autonoom kunnen worden genomen. Natuurlijk worden dergelijke besluiten niet in het luchtledige genomen; zij komen tot stand na consultatie, overleg en debat. De horizontalisering van bestuur heeft dat proces nog eens onderstreept. Toch zijn er ontwikkelingen die een bres slaan in de geijkte kaders van besluitvorming. Shell wijst in zijn meeste recente toekomstscenario op de oprukkende betekenis van 'People Power': mensen maken zelf hun keuzes, los van gevestigde structuren. Indien de legitimiteit van regels niet meer als zodanig wordt ervaren leidt dit tot aantasting van gezag en in het ergste geval tot eigenrichting. Mede als uiting van 'People Power' zien we tal van maatschappelijke fora opkomen die alternatieven bieden voor publieke meningsvorming. Parallel daaraan ontwikkelt zich ook een nieuw moreel besef dat zich meester maakt van ondernemingen, instellingen en organisaties. Begrippen als verantwoordelijkheid, vertrouwen en integriteit staan voorop en dergelijke oriëntaties krijgen een juridische vertaling in gedragcodes, ethische codes, betere verslaglegging en verantwoording. Soms poogt men door dergelijke codes en afspraken de regulerende overheid ook buiten de deur te houden.

Ook lijkt het monopolie van Justitie te worden aangetast door de verhouding tussen de rechter en het bestuur. Onlangs was er politieke deining over een uitspraak van de rechtbank in Maastricht met betrekking tot de interpretatie van nieuwe, strengere opsporingsregels. De rechtbank achtte het beperkt doorlaten van drugs wel oorbaar, terwijl de wetgever dit nu juist niet beoogde. Er zijn meer voorbeelden, zoals een bestuursrechter die twee witte illegalen een bijstandsuitkering toekent terwijl dat nu juist nimmer de bedoeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is geweest. Een dergelijke uitspraak spoort niet met aard en strekking van de Koppelingswet. Ook wordt wel gesteld dat de vreemdelingenrechters van de Rechtseenheidskamer soms verder gaan dan het marginaal toetsen van regeringsbeleid en politieke uitspraken doen. Hoogleraar belastingrecht Giele signaleerde onlangs dat de Hoge Raad een 'spectaculaire uitbreiding' geeft aan het vertrouwensbeginsel. Er lijkt zich een zekere concurrentie te voltrekken tussen rechter en bestuur, die onder meer het monopolie van Justitie kan aantasten. Dat is geen kritiek in de richting van de rechter, want onvoldoende scherpe wetgeving kan juist de rechter ook discretionaire ruimte geven. Cassatie in het belang der wet is lastig wanneer de wetgever in de betreffende wet steken heeft laten vallen. Dit alles noopt tot scherpere normstelling in de wet en tot meer oog voor verbetering van de kwaliteit van wet- en regelgeving. Meerdere factoren doen dus het monopolie van Justitie slinken.



⚙️ Dat het monopolie van Justitie door diverse factoren onder druk komt, kan op zichzelf al een risico vormen. Maar daar blijft het niet bij. Zo schrijft oud-minister van Justitie Hirsch Ballin in het voorwoord van een recent boek over 'het criminele web' het volgende:

"Er is intussen geen reden om elk geval waarin een verdachte op louter formele gronden aan verdere vervolging en veroordeling ontkomt, als een triomf van de rechtsstaat te vieren. Een

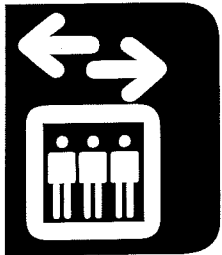
rechtsstaat moet ook de bereidheid hebben het eigen functioneren kritisch tegen het licht te houden. Als misdadigers erin slagen door het intimideren of uit de weg ruimen van getuigen hun werk effectief af te schermen, moet worden gezocht naar andere redelijke middelen om de feiten aan het licht te brengen. En als die afscherming ermee te maken heeft dat Justitie en politie nog steeds aan staatsgrenzen zijn gebonden, moet meer werk worden gemaakt van de grensoverschrijdende gegevensuitwisseling en samenwerking. In en buiten de politiek is mijn standpunt daarom steeds geweest dat nieuwe problemen met nieuwe werkwijzen moeten worden beantwoord. Voorbeelden daarvan zijn de ontneming van criminele vermogens, de toekenning van bevoegdheden zoals het direct afluisteren (onder strikte rechterlijke controle) en vormen van internationale samenwerking zoals Europol."

Er zijn natuurlijk meerdere risico's voor Justitie te noemen, maar drie zaken vallen in het spoor van Hirsch Ballin vooral op. Steeds indringender zal de verhouding tussen privacy en het maatschappelijk belang op de voorgrond treden. Aan de ene kant bieden nieuwe technologieën, zoals kennis van het DNA, mogelijkheden om sociaal-juridische scheefgroei in te tomen. Aan de andere kant is er weer de aandring tot scherpere privacybescherming van het individu. Privacy is een groot en te respecteren goed, maar dient tegelijkertijd wel morele en juridische grenzen te kennen. De kwaliteit van de rechtsstaat zal immers primair moeten worden beoordeeld op het dienen van de gemeenschap en de kwaliteit van het samenleven en dat gaat verder dan de individuele rechtsbescherming.

Verder is er de verhouding tussen het werkterrein van Justitie en, wat gemakshalve kan worden aangeduid als, 'het grote geld'. In de Verenigde Staten neemt het verzet toe tegen de groeiende macht van de advocatuur. In de claimcultuur gaan miljarden om en Amerikaanse politici stellen dat het Amerikaanse rechtssysteem op hol geslagen is. Het is denkbaar dat onderdelen van deze 'rechtscultuur' naar ons land overwaaien. Toen Bouterse van een aantal aanklachten werd vrijgesproken, was diens advocaat er als de kippen bij om een schadeclaim in te dienen van meer dan twintig miljoen. De deken van de Nederlandse Orde van Advocaten signaleerde dat een oprukkende marktwerking ook aan zijn beroepsgroep niet voorbij gaat. Terecht stelde deze deken voorts dat de

vertrouwensrelatie tussen advocaat en cliënt niet mag worden geschonden, maar dat wil nog niet zeggen dat een dergelijke relatie een vrijbrief zou mogen vormen voor witwaspraktijken. Een zaak van een vermogende drugscliënt levert immers toch nog altijd meer op dan een pro-Deozaakje. Het is overigens voor Justitie wel zaak oog te hebben voor de kwaliteit van de rechtspraak, want als de signalen niet bedriegen zou de overheid wel eens aansprakelijk kunnen worden gesteld voor fouten van rechters. Het thema 'aansprakelijkheid voor onrechtmatige rechtspraak' krijgt meer en meer aandacht.

Aantasting van de legitimiteit vormt eveneens een risico. In het verleden zijn er de nodige affaires geweest zoals de al genoemde Securitel-affaire, de moeizame verhoudingen tussen de vorige minister van Justitie en het Openbaar Ministerie en de heenzendingen van criminelen. Er moeten niet te veel van dergelijke affaires zijn of zij tornen, in samenhang met de ontwikkelingen die toch al knagen aan het 'monopolie', aan de legitimiteit van Justitie. Juist in een sterk veranderend tijdsbeeld dient het gezag van Justitie onomstreden te zijn.





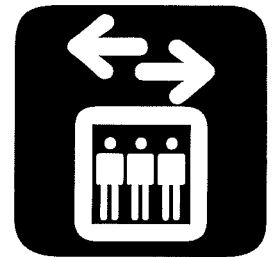
21

Voor de Tweede Wereldoorlog waren er nogal wat verkiezingsaffiches met opschriften als 'Storm op til, stut uw huis. Stemt RK staatspartij', 'Houdt vasten koers in stormgetij' en 's Lands stuurman. Stemt H. Colijn'. Niet zelden werd de politieke voorman dan afgebeeld als een schipper, met zuidwester op en zelfverzekerd achter het roer. Die tijd is voorbij, maar het beeld van het houden van een vaste koers is wel actueel. De vraag is dan uiteraard wat die koers dient te omvatten temidden van alle turbulente ontwikkelingen. Essentieel is het besef dat een samenleving niet zonder een rechtsstaat kan functioneren. In de woorden van de Tilburgse hoogleraar wetgevingsvraagstukken Eijlander:

"In een complexe informatiesamenleving als de onze kunnen we uiteindelijk niet zonder algemeen verbindende en uiteindelijk afdwingbare basisregels die – een bepaalde mate – vertrouwen, zekerheid, gelijke kansen en continuïteit bieden en die voorkomen dat 'het recht van de sterkste' zegeviert."

Een eerste strategische notie is die van het meer 'up to date' maken van wet- en regelgeving. Veel ontwikkelingen zijn nu niet te overzien, maar een grondwet die het briefgeheim beschermt en voorbij ziet aan internet en e-mail begint aan relevantie te verliezen. Terecht pleit de Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk, onder voorzitterschap van de Leidse hoogleraar Franken, voor herbezinning op en herformulering van (grond)wettelijke bepalingen.

Nu is er nog iets fundamenteelers aan de hand dan het actualiseren van wet- en regelgeving. Niet genoeg kan worden beklemtoond dat er helderheid dient te zijn over de verdeling van taken en bevoegdheden. Juist nu Justitie te maken krijgt met internationalisering, invloed van nieuwe technologieën en concurrentie van alternatieve regulerende instanties, dienen de kerntaken van Justitie op nationaal niveau scherp te worden omlijnd. Trouwens, ook al krachtens het VBTB-proces (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) zullen ministeries meer werk moeten maken van het formuleren van heldere doelen en beoogde prestaties. Het is in dat kader logisch dat bijvoorbeeld een cultuur van 'gedogen' wordt uitgebannen.



Juist omdat de traditionele instrumenten van regulering minder scherp beginnen te worden, is er alle aanleiding om meer te denken aan juridische alternatieven. De urgentie neemt toe, omdat de juridisering veel negatieve bijwerkingen heeft. Voor een deel kan bij zaken die grensoverschrijdend zijn, worden gedacht aan internationale normstelling, terwijl verder meer aangesloten zou kunnen worden bij het probleemoplossend en zelfregulerend vermogen van de samenleving zelf. Op dit moment valt op veel terreinen, binnen en buiten Justitie, een toenemende regelzucht van de overheid waar te nemen: pensioenwetgeving, uitvoering sociale zekerheid, volkshuisvesting, mediawetgeving, enzovoort. Daarentegen wordt op andere momenten weer eenzijdig naar 'de markt' gekeken. In een nieuwe rechtsorde zal veel meer moeten worden gekeken naar zelfregulering door een vitale 'civil society' en naar juridische kaders waarbinnen recht kan worden gedaan aan de morele dimensie van maatschappelijke vraagstukken.

Ten slotte moet er krachtig worden gewerkt aan institutionele verbeteringen binnen de sfeer van Justitie, zoals verbetering van kennis van het Europees recht en een aanzienlijk betere benutting van de mogelijkheden van internet. Voorts moet voorzien worden in regelgeving die geen aanleiding kan geven tot nodeloze interpretatiegeschillen. Het is immers niet goed wanneer, zoals de Rotterdamse hoogleraar arbeidsrecht Loonstra aangeeft, burgers bij de arbeidsrechtspraak oplopen tegen twee bedenkelijke ontwikkelingen: het verschijnsel van de tegenstrijdige uitspraken en dat van 'ontoereikend arbeidsrechtelijk redeneren'.

Justitie kan pas richtinggevend bezig zijn wanneer kerntaken helder zijn geformuleerd, er besef bestaat van de beperkingen en er ook bereidheid bestaat te denken in termen van alternatieve mogelijkheden van regulering.

De ontwikkelingen die Justitie raken, staan uiteraard niet op zichzelf. Zij zijn eveneens van directe invloed op politiek en bestuur, die ook worden geconfronteerd met de wereld van ICT, internationalisering en herijking van de traditionele juridische kaders. Twee kwesties verdienen meer in het bijzonder de aandacht. Eerst weer het betoog van Beck. De traditionele politiek zou haar toevlucht nemen tot vormen van symbolische politiek om de indruk te blijven wekken de zaak onder controle te hebben. In feite tekent zich volgens hem een ontwikkeling af waarin politiek-maatschappelijke vraagstukken verschuiven naar 'subpolitiek'. Meningsvorming en besluitvorming zouden zich in toenemende mate buiten het politieke machtscentrum om voltrekken, via maatschappelijke organisaties, ondernemingen, consumentenacties en dergelijke. Subpolitiek beschouwt Beck niet negatief maar eerder als een onderdeel van de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Voor wie vertrouwen heeft in de 'civil society' biedt de beschouwing van Beck interessante aanknopingspunten, zij het dat de wezenlijke functies van de rechtsstaat nimmer aan die staat zullen kunnen worden onttrokken.

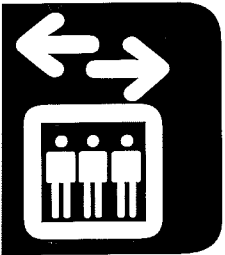
Een tweede essentiële kwestie betreft de verhouding tussen het primaat van het recht en het primaat van de politiek. Hiervoor kwam dit onderwerp reeds ter sprake. De Amsterdamse hoogleraar arbeidsrecht Van der Heijden wijst, in het kader van het debat over de juridisering van het openbaar bestuur en de daaruit voortvloeiende beperkingen voor dat bestuur, op de toegenomen spanning tussen het primaat van het recht en het primaat van de politiek. Het tweede dient volgens hem aan het eerste ondergeschikt te zijn: "De 'natuurlijke' neiging van politici en bestuurders om de instrumentele functie van het recht te benadrukken en de waarborgfunctie van het recht te

bagatelliseren, moet met kracht worden bestreden." Met het pleidooi om het recht van hoger orde te achten dan politiek opportunisme kan zeker worden ingestemd, maar het probleem dat zich nu juist aandient, is dat het recht – en zeker het nationale recht – geen rustig bezit meer is.

Dit laatste raakt direct de positie van politiek en parlement. Wanneer de nationale overheid, en Justitie daarbinnen, haar monopolie gaat verliezen, leidt dat zonder twijfel ook tot functieverandering van politiek en parlement. Krampachtig vasthouden aan een verouderde werkelijkheid of zich beperken tot een rol van crisismanager vormt dan geen toekomstgeoriënteerd perspectief. Wel zal Justitie zich steeds bewust moeten zijn van haar kerntaken: bescherming van kwetsbare belangen en rechtshandhaving. Daarbij ontvouwen zich nieuwe kansen, zoals de benutting van nieuwe technologie en van grensoverschrijdende samenwerking. Onverlet deze essentiële taken van Justitie kan de rol van politiek en parlement veel beter tot haar recht komen door veel meer dan nu het geval is het debat in het teken te plaatsen van twee onderwerpen. In de eerste plaats gaat het dan om het in het hart van de politieke discussie plaatsen van de verantwoordelijkheidsverdeling: wie is in een sterk veranderende politiek-maatschappelijke omgeving verantwoordelijk voor wat? Dat de politiek daarbij stappen terug moet doen, hoeft geen bezwaar te zijn. Zo impliceert de ombouw van structuren van aanbodfinanciering naar vraagsturing een politieke rolveran-

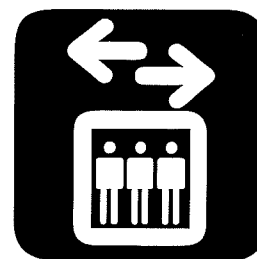
5

5. De rol van politiek en parlement: van traditionele politiek naar 'subpolitiek' in de 21^e eeuw?



dering. Burgers meer verantwoordelijkheden geven kan – mede gezien de economisering in de advocatuur – ook nopen tot bijvoorbeeld het terugdringen van de verplichte procesvertegenwoordiging en een minder lijdelijke rol van een integer werkend rechterlijk apparaat. Juridische ruimte is nodig voor versterking van maatschappelijke verantwoordelijkheid en zelfregulering. Een vitale *'civil society'* biedt zo gezien veel meer dan het ten principale vasthouden van de sturende rol van de politieke democratie, die dan bij de tijd moet worden gebracht via referenda en gekozen premiers en burgemeesters.

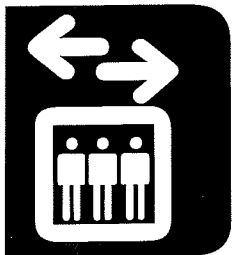
In de tweede plaats zal het werk van politiek en parlement veel meer in het teken moeten komen staan van de morele dimensie die aan tal van maatschappelijke issues verbonden is en de gevoelens die dergelijke issues bij burgers oproepen. Lange tijd is in de verzorgingsstaat getracht maatschappelijke vraagstukken via vooral bestuursrechtelijke arrangementen zoals regelgeving, financiering (inclusief alle subsidievoorwaarden) en planning op te lossen. Inmiddels blijkt de werkelijkheid veel complexer. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de laatste tijd deze vraagstukken via nieuwe oriëntaties worden benaderd. Er wordt nu veel meer gedacht in termen van vertrouwen, verantwoordelijkheid en integriteit. Wanneer het debat voor een deel verschuift van het 'beleidsinstrumentele' naar het 'moreel-ethische', zal dat debat zonder twijfel worden verrijkt. Dat moet ook, want nieuwe issues als genetische modificatie (om slechts een enkel voorbeeld te noemen) zijn in hoge mate moreel bepaald. Dit geldt trouwens voor veel onderwerpen die tot het domein van Justitie kunnen worden gerekend. Een scherpere moreel-ethische lading van het politieke debat zal politiek en parlement ook kunnen bevrijden van het huidige, overwegend pragmatische *'middle of the road'*-karakter van politiek dat bovendien te eenzijdig koerst op het kompas van de overheid aan de ene kant en de markt aan de andere kant. Politiek behoort eerst en vooral over idealen te gaan. In een risicomaatschappij is de rol van overheden niet uitgespeeld – verre van dat –, maar een vitale *'civil society'*, die past in een wereld van ICT en internationalisering en die nadrukkelijk oog heeft voor de moreel-ethische dimensie van maatschappelijke issues, kan niet worden gemist. Een begrip als 'subpolitiek' is in dat kader eigenlijk veel te bescheiden uitgedrukt. Of de risicomaatschappij behoefte heeft aan politiek, overheid en Justitie zal in belangrijke mate worden bepaald door de wijze waarop deze drie de uitdagingen van de toekomst tegemoet treden.



1. B. Joy, 'Why the future doesn't need us', aangehaald door Hans Achterhuis, 'Frankenstein revisited', NRC Handelsblad M, september 2000, pp. 23-28.
2. U. Beck, De wereld als risicomaatschappij, De Balie, Amsterdam, 1997, p. 10.
3. C.W. van der Pot, A.M. Donner, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1977, p. 3.
4. O.a. Hans Wansink, 'Democratie zonder grenzen', De Volkskrant, 16 september 2000.
5. R. de Mulder, 'Nieuwe Economie zal juristen wel leren', Algemeen Dagblad, 11 maart 2000.
6. O.a. P.H.A. Frissen, De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal, Academic Service, Schoonhoven, 1996.
7. Zie over de internationalisering o.a.: J.P.H. Donner, Grenzeloos recht, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1997 en E.M.H. Hirsch Ballin, Netwerken van rechtsontwikkeling, Lemma, Utrecht, 1999.
8. Zie o.a. Raad van State, Jaarverslag 1999, 's-Gravenhage, 2000, hoofdstuk IV, 'Gemeenschapsrecht en nationaal

recht', pp. 75-86.

9. O.W. Brouwer, 'Privatisering van overheidsbedrijven moet voldoen aan gemeenschapsrecht', in: Nederlandse Staatscourant, 5 juli 2000.
10. Shell, Global Scenarios 1998-2020, Publicity Services SLBPC 32396/15m.
11. O.a. J.P. Balkenende, Verantwoordelijkheid en recht, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1995.
12. 'Kamer vreest uitholling opsporingswet door rechter', in: Algemeen Dagblad, 18 september 2000.
13. J.F.M. Giele, 'De Hoge Raad geeft spectaculaire uitbreiding aan het vertrouwensbeginsel', in: Nederlandse Staatscourant, 17 juli 2000.
14. E.M.H. Hirsch Ballin, 'Ten geleide' in: Emerson Vermaat, Het criminele web, De Banier, Utrecht, 2000, p. 7.
15. 'Verzet tegen groeiende macht advocatuur', Algemeen Dagblad, 19 juni 2000.
16. Vgl. P.J.M. von Schmidt auf Altenstadt, 'Meldplicht van advocaten is niet noodzakelijk', in: NRC Handelsblad, 30 augustus 2000 en de reactie van H. Kaptein, 'Vertrouwelijkheid is niet absoluut', in: NRC Handelsblad, 7 september 2000.
17. V. van den Brink, 'Aansprakelijkheid voor onrechtmatige rechtspraak, in: NJB, 14 april 2000, pp. 789-795 en V.V.R. van Bogaert, E.F. Stamhuis, 'De rechter aangesproken of de Staat verzocht', ibidem, pp. 796-804.
18. Ph. Eijlander, 'De verbindende wetgever. Over de verhouding tussen staat, markt en samenleving', aangehaald in: Nederlandse Staatscourant, 23 juni 2000.
19. Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk (Commissie-Franken), Rapport, Den Haag, 2000; A.K. Koekkoek e.a., Bescherming van grondrechten in het digitale tijdperk. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar informatie- en communicatievrijheid en privacy in Zweden, Duitsland, Frankrijk, België de Verenigde Staten en Canada, Onderzoeksbijlage bij het Rapport, Tilburg, 2000. Zie ook: Nederlandse Staatscourant, 24 mei 2000, p. 5.
20. Vgl. o.a. I.Th.M. Snellen, W.B.H.J. van de Donk (ed.), Public administration in an Information Age, IOS Press, Amsterdam enz., 1998 en W.B.H.J. van de Donk, P.H.A. Frissen, Over Bestuur, Recht en Informatisering, Koninklijke Vermande, Lelystad, 1998.
21. Deze opvatting wordt door de Hoge Raad gehuldigd. Vgl. 'Meer kennis van Europees recht nodig', in: NRC Handelsblad, 28 juli 2000.
22. C.J. Loonstra, De kantonrechter als arbeidsrechter, Kluwer, Deventer, 2000, p. 31 e.v.
23. P.F. van der Heijden, Recht in de ramsj. Openbaar bestuur op de stoel van de rechter, Balans, Amsterdam, 1999, aangehaald in J.H.J. van den Heuvel, 'Primaat van het recht komt boven politiek', in: Nederlandse Staatscourant, 24 augustus 2000, p. 4.
24. W. Derksen e.a. (red.), Over publieke en private verantwoordelijkheden, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1999 (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden, V 105) en WRR, Het borgen van publiek belang, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000 (Rapporten aan de Regering, 56).
25. O.a. A. Etzioni, The New Golden Rule. Community and Morality in a Democratic Society, Basic Books, New York, 1996.
26. Zie o.a. J.P. Balkenende, 'Om de betrouwbaarheid van de overheid: morele kwaliteit van bestuur en beleid', in: Openbaar bestuur, jrg. 9 (1999), nr. 5, pp. 8-12.
27. Ook dient rekening te worden gehouden met de grotere culturele pluriformiteit. Zie bijv. Hans Marijnissen, 'De blanke wetten uit de polder', in: Trouw, 27 juli 2000.



Monopoly, Risk en Stratego

Een debat over de spelregels voor Justitie in de 21^e eeuw

Wim van de Camp (Tweede Kamerlid CDA)
Job Cohen (voormalig staatssecretaris van Justitie)
Simone van Geest (dagvoorzitter, politiek redacteur Buitenhof)
Dick Hessing (rechtspsycholoog)
Atzo Nicolai (Tweede Kamerlid VVD)
Henk Oosterling (filosoof)



Sinds het begin van deze eeuw worden de DNA-profielen van de inwoners van Europa zorgvuldig opgeslagen. Aanvankelijk alleen voor de opsporing van daders, maar al spoedig ontdekte men dat met deze genetische informatie toekomstige criminelen al in een vroegtijdig stadium kunnen worden ontdekt; zelfs al in een embryonaal stadium. Zo kan in de biologische factoren eenvoudig worden ingegrepen waardoor de kans dat een kind een criminele carrière tegemoet gaat, tot bijna nul is gereduceerd. Gebeurt het onverhoopt toch dat iemand het criminele pad op gaat, dan is een simpele ingreep door middel van medicijnen of een hersenimplantaat voldoende om hem op het rechte pad te krijgen. In het jaar 2084 is het dan eindelijk zo ver. Alle aanstaande moeders zijn verplicht het DNA van hun vrucht af te staan ten behoeve van de DNA-bank en de criminaliteit is lager dan ooit. Mensen kunnen veilig over straat, deuren hoeven niet op slot, zinloos geweld bestaat niet en meer 'blauw' op straat is overbodig. En dat allemaal dankzij deze technologische vernieuwing.

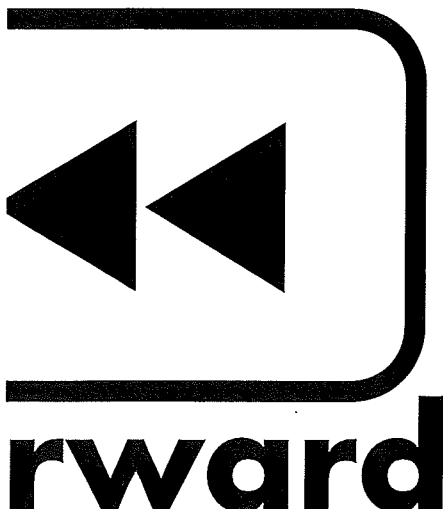
Van Geest: Wie van de heren heeft bezwaar, of zou bezwaar hebben, om zijn DNA af te staan?

Nicolai: Voor de DNA-bank zou ik daar geen bezwaar tegen hebben.

Hessing: Ja, wel bezwaar.

Van de Camp: Nee.

Cohen: Ik zou daar geen bezwaar tegen hebben.



Oosterling: Ja, wel bezwaar.

Van Geest: Cohen, waarom bent u er niet bang voor? Waarom vindt u het niet eng om in uw blote kont te staan?

Cohen: Dat doe ik al de hele dag. Ik denk dat de discussie moet gaan over wat DNA precies inhoudt en op welke elementen het betrekking heeft. Per onderdeel moet telkens worden nagegaan wat we wel en wat we niet willen. De vraag is dus wat we met DNA willen doen.

Van Geest: Oosterling, waarom wilt u het niet?

Oosterling: De vraag is of DNA iets over mijn identiteit zegt. Ik ben van mening dat dit niet het geval is. Waarom wil men dan mijn DNA hebben? Moet ik overal opgespoord, eventueel geïdentificeerd worden op basis van mijn DNA? Ik wil best geïdentificeerd worden, maar niet op grond van mijn DNA.

Van Geest: Vindt u het naïef dat deze politici zonder meer voor zijn?

Oosterling: Nee, dat begrijp ik wel. Anders zouden ze niet als politici achter deze tafel zitten.

Van Geest: Van de Camp en Nicolaï hebben vorig jaar gepleit om pedoseksuele delinquenten die terugkeren in de maatschappij, te verplichten hun DNA af te staan. Het gaat hier om veroordeelden en niet om verdachten. Nicolaï, waarom heeft u dat gedaan?

Nicolaï: Wat de VVD heeft betoogd en nog steeds betoogt, is dat in een DNA-bank alle veroordeelden, althans met een ondergrens van vier jaar, moeten zitten. Het DNA-profiel is een soort streepjescode. Het zegt niets over iemands karakter of over erfelijke ziektes. Het is een vingerafdruk.

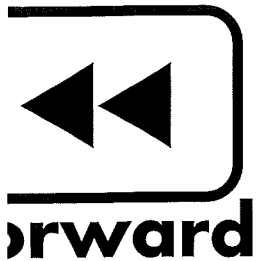
Hessing: Naar mijn oordeel heeft de politiek een zeer overspannen verwachting van de effectiviteit van een DNA-bank. Als je ziet hoe vaak vingerafdrukken een rol spelen bij zware delicten, dan valt dat vreselijk tegen. De verwachting dat DNA een belangrijke rol zal spelen bij de opsporing van criminelen en bij de preventie van recidive is overtrokken.

Van Geest: Creëert de politiek dan schijnoplossingen?

Hessing: Het is een absolute schijnoplossing.

Van de Camp: Ja, dat is op sommige momenten eigen aan de politiek. Hier raak ik niet van onder de indruk. Ik ben overigens wel bang dat deze casus in 2084 waar zal zijn. Toch wil ik twee kanttekeningen plaatsen. Ten eerste ga ik er vanuit dat de Nederlandse rechter nooit iemand zal veroordelen op grond van één bewijsmiddel, zijnde het gevonden DNA. Hier zijn regels voor. Ten tweede is iedere moord die met behulp van DNA wordt opgelost, wat mij betreft, de moeite waard om deze discussie te voeren. Een kleine aantasting van de privacy van iemand die zich in de publieke ruimte beweegt, is naar mijn mening gelegitimeerd.

Oosterling: Er wordt steeds gesuggereerd dat we twee dingen uit elkaar moeten houden: praktijk en filosofie. Maar vallen die uit elkaar te houden? Ik weet niet of de filosofische reflectie op DNA van belang is. Het gaat erom hoe je een inschatting maakt van de ontwikkelingen waar we ons nu in bevinden. Ik deel niet het catastrofale scenario van de casus. Ik zie wel een aantal tendensen. Deze tendensen hebben niet alleen met DNA te maken, maar met de reductie van onze identiteit tot een informatie-eenheid. Hiervoor moeten we een theoretisch kader hebben en dat kan de filosofie bieden. Er zijn vele manieren om een identiteit vast te stellen, maar misschien gaat het - filosofisch gezien - in de laatste instantie niet meer om



een identiteit, maar om de relaties tussen mensen. Het probleem van het recht is echter dat wij allemaal nog op de identiteit vastzitten. Er bestaat geen DNA van relaties. Van DNA kun je maar één ding afleiden: iemand was daar. Daarom heb ik bezwaar tegen het afstaan van DNA. Ik denk dat het niets met mijn functioneren in deze samenleving te maken heeft. Ik wil dus ook niet op grond daarvan worden opgespoord. Dan bellen ze me maar gewoon.

Cohen: Ik ben het met Hessing eens dat we van DNA niet te veel moeten verwachten. Maar als dit zo is, ben ik het ook met Van de Camp eens. Want als we van DNA veel minder kunnen verwachten - maar het biedt toch iets extra's - waarom zouden we het dan niet gebruiken?

Hessing: Ik wil nog even terugkeren naar de casus. Deze lijkt science-fiction, maar is het niet. Het is slechte fiction. Menselijk gedrag is de resultante van biologische en sociale factoren. Een onderdeel van de biologische factoren zijn genetische bepalingen. Het normale agressieve gedrag dat mensen vertonen, waarmee ze in problemen of in aanraking met Justitie komen, is een samenspel van honderdduizenden genen, sociale factoren en momentane factoren in een specifieke situatie. Dit betekent dat het nooit en te nimmer mogelijk zal zijn om te voorspellen of iemand crimineel wordt. Er bestaat geen gen voor criminaliteit. Dit gen is alleen in de bekendheid gekomen doordat een Nijmeegse arts bij een bepaalde familie agressieve gedragingen constateerde, die het gevolg waren van een gemuteerd gen in de familiestructuur. Deze vormen van agressiviteit vind je niet in een miljardste procent van de wereldbevolking. Er is geen agressie-gen en dat wordt ook nooit gevonden. Met betrekking tot opsporing in enge zin heb ik niet zo veel problemen met het wetsvoorstel van de minister van Justitie om de grens van acht naar vier jaar te verlagen. Een DNA-bank kan preventief werken en helpen bij de opsporing. Maar nogmaals, de verwachtingen zijn zeer overspannen.

Van Geest: Stel dat we niet een agressie-gen kunnen vinden, maar uit een DNA-structuur wel kunnen aflezen met wat voor type mensen we van doen hebben. Zou u dan voor zijn?



Van de Camp: Nee, ik behoor tot een politieke stroming die uiterst terughoudend is in het experimenteren met mensen en genen, en in het maken van ideale combinaties. Ik denk dat we goed in de gaten moeten houden wat wenselijk is en wat er gaat gebeuren. Ik maak mij grote zorgen of politici en filosofen in staat zijn de technische, experimentele ontwikkelingen te volgen, respectievelijk te beoordelen. Ik schrik wel van deze casus, ook al is het fiction. Maar aan de andere kant, het is vierentachtig jaar verder. Ik ga even vierentachtig jaar terug. We hadden gifgassen, we hadden de eerste radiogolven en de primaire industrie van Lenin was ijzer en staal. De komende vierentachtig jaar zullen ook veel ontwikkelingen met zich meebrengen. Ik vind de casus bepaald niet wenselijk, maar ik zie wel een zeker realisme, positivisme. Overigens ben ik het met Hessing eens dat het nog een enorme klus voor het Nederlands Forensische Instituut wordt om de gegevens die we nodig hebben voor de opsporing van criminaliteit af te schermen en niet allerlei andere gegevens te gaan vastleggen.

Oosterling: Ik denk dat het een veel principiëler probleem is. Het is de vraag of een technische ontwikkeling vanuit een technisch criterium kan worden gestopt. Mij lijkt het antwoord: nee. Dat heeft te maken met onze opvatting van wetenschap en de wijze waarop de technologie daaruit is voortgekomen. Haar ontwikkeling kent een immanente logica. Als buitenstaan-

ders al verstand van wetenschappelijk onderzoek zouden hebben, dan nog lopen ze het gevaar in dezelfde logica terecht te komen. Vanuit een technische blik zijn we niet in staat andere criteria aan te leggen dan criteria die met deze ontwikkeling zelf zijn voortgekomen. Van buitenaf commissies en ethici op dit probleem zetten, zal niets uithalen, ook al trachten we een reflexieve ruimte te creëren om andere argumenten toe te laten. Vanuit de technologie zal nooit iemand een criterium kunnen formuleren om haar te stoppen. Via de technologie wordt de stap van het afgeschermd gebied van de wetenschap naar de samenleving gemaakt. Onze dagelijkse omgang met anderen en de wereld wordt steeds meer technologisch bemiddeld. Met als gevolg dat wij heel moeilijk uit die wetenschappelijke rationaliteit kunnen stappen om te beoordelen wat er gebeurt. We gaan er elke dag mee om. Ze biedt namelijk veel comfort. Bovendien sterkt ze ons in het idee dat wij autonoom, want mobiel zijn. En mobiel, zo hebben we laatst gehoord, is fun.

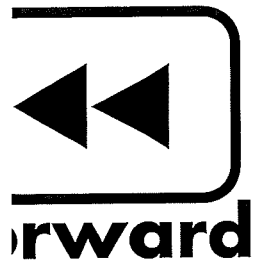
Nicolaï: Ik geloof niet in zulke onheilsprofetieën. Wij zijn erbij, we praten met elkaar, we denken erover en dat doen we volgend jaar weer. Het zijn technische mogelijkheden. Je moet wel op je qui vive blijven. En dat geldt ook voor een DNA-bank. Mijn enige zorg is dat deze DNA-bank niet alleen voor opsporing wordt gebruikt. Want als ze alleen daarvoor wordt gebruikt, dan vind ik het niet erg om te kunnen achterhalen of iemand jong of oud, man of vrouw is. Laat ik een voorbeeld geven hoe snel die discussie gaat. We hebben anderhalf jaar geleden in de Tweede Kamer een discussie over de DNA-bank gehad. De PvdA-fractie sprak toen de zorg uit dat achterhaald kon worden of de vermeende verkrachter zwart of blank, jong of oud, man of vrouw was. Ik vind dat volstreekte lariekoek. Laten we blij zijn dat deze techniek bestaat. Waar we wel op moeten letten, is haar alleen te gebruiken waar ze voor bedoeld is.

Oosterling: Het is geen onheilsprofetie. Maar ik ben van mening dat dagelijkse extrapolaties steeds moeten worden gemaakt. Het klopt wat Nicolaï zegt, maar hij vergeet echter dat wij nooit weten waarvoor we de wetenschappelijke technologie gaan gebruiken. Uitvindingen overkomen ons deels. Later doen we er dingen mee waar we nooit aan gedacht hebben. Zo was

er in de dertiger jaren in Amerika een denktank, die een scenario moest schrijven voor de toekomst. In die tijd waren er al vliegtuigen, maar de burgerluchtvaart kwam in hun scenario bijvoorbeeld niet voor. Dat is merkwaardig.

Van Geest: Cohen, overziet u waar u aan begint?

Cohen: Van de Camp geeft een paar voorbeelden. Oosterling geeft een paar voorbeelden. Ik vind zelf altijd internet zo'n aardig voorbeeld. Hoe lang bestaat het? Acht jaar geleden, 1992 begon het. Geen hond die ooit bedacht heeft dat dit nou de meest interessante toepassing zou zijn die door Jan en alleman wordt gebruikt. En ik ben het volstrekt met Oosterling eens dat er nog duizenden dingen ontdekt zullen worden, die precies een andere kant op gaan dan de allerknappste voorspellers gezegd hebben. En dan moet ik als politicus zeggen hoe het wel gaat? Wat we moeten doen, en daar ben ik het met Nicolaï eens, is van alle dingen die ons pad kruisen, bepalen wat we er wel of niet mee willen. Je bent er zelf bij. Aan de andere kant ben ik het met Oosterling eens dat je soms alleen maar de illusie hebt dat je er zelf bij bent. Dat is natuurlijk waar, want vaak gaan dingen een kant op waarvan je je achteraf moet afvragen of dat wel de juiste richting was. Laat daar het politieke debat en de discussie over gaan. En laten we dan proberen om met argumenten tot duidelijke oplossingen te komen.



Hessing: Wat me opvalt is het gebrek aan informatie bij politici over het wel en wee van het DNA en wat we er wel of niet mee kunnen ontdekken. Ik denk dat de voordelen en risico's van het vastleggen van DNA - of we het beperken tot misdadigers of niet - respectievelijk schromelijk worden over- en onderschat. Er is niet één computer, niet één databank van de Nederlandse overheid die niet te kraken is. Ik kan me voorstellen dat DNA-gegevens straks op een of andere cd-rom worden vastgelegd. Het kraken daarvan zal voor sommige instanties een miljoenen- of een miljardenwinst opleveren. Zo zijn onlangs allerlei computergegevens van een regionaal researchteam in Noord-Holland door een medewerkster achterover gedrukt. Ik wil niet eens worden herinnerd aan ons voortreffelijke persoonsgegevenssysteem, waar de Duitsers aan het begin van de Tweede Wereldoorlog dankbaar gebruik van maakten.



De heer Van D. is een zwakbegaafde man die op zijn zevenentwintigste, wegens ontucht met minderjarigen, in aanraking met Justitie komt en enige jaren in een TBS-kliniek wordt verpleegd. Een citaat uit het rapport van de reclasseringsambtenaar:

"In het kort komt het erop neer dat voor de heer Van D. geen verwijzing meer mogelijk is. Betrokkene heeft een zodanig gebrek aan minimale sociale vaardigheden en is binnen relatiepatronen zo weinig redzaam dat therapeutische hulp niet mogelijk is. Rest de vraag wat er dient te gebeuren. Vanuit onze instelling blijft contact met de betrokkene bestaan. Alhoewel de mogelijkheden uiterst beperkt zijn, blijft het mijn streven om hem tot het leggen van contacten te bewegen. Ik vind het van weinig humaniteit getuigen om de betrokkene die verworvenheden die hem houvast en kinderlijk genoeg schenken, te ontnemen. Ook de heer Van D. heeft met al zijn beperkingen recht op een eigen plaats waaraan hij dat kleine beetje identiteit kan ontlene. Wanneer hem dat afgenomen zou worden, zal hij hoogstwaarschijnlijk weer wegzakken tot een niveau van amorf vegeteren op andermans impulsen. De risico's acht ik beperkt. Het zijn veelal meer de omgeving en de overtrokken reacties die voor een kind verwarrend en mogelijk schokkend zijn, dan datgene wat heeft plaatsgevonden. Zeker in het geval het de feiten betreft waaraan betrokkene zich schuldig maakt."

De reclasseringsambtenaar adviseerde een grote mate van terughoudendheid bij een strafrechtelijke reactie. Niet alleen gezien de persoon en de omstandigheden van de betrokkene, maar zeker ook gezien het persoonlijk contact en de persoonlijke zorg van de reclasseringsambtenaar voor de situatie van de betrokkene. Een seponering leek de reclasseringsambtenaar een passende reactie. Het was 1978.



Van Geest: 1978 is een tijd geleden. Sindsdien is er heel wat gebeurd met ons denken. De zaak Dutroux in België, Nederland zou een grote provider van kinderporno zijn, enzovoort. Het heeft ons totaal de andere kant op gezet. Weet u wie de heer Brongersma was? De heer Brongersma gaf ongeveer in dezelfde tijd een interview aan Koos Postema over waarom hij pedoseksueel was. Aan het eind van dat gesprek draaide Postema zich tot de camera en zei: "Ook ik moet bekennen dat ik nu een heel ander idee heb over hoe pedoseksuelen in elkaar zitten." Cohen, wat dacht u toen u dit zag?

Cohen: Een jaar of vier, vijf geleden, toen ik in de Eerste Kamer zat, kwam dit onderwerp aan de orde. Het ging over het hebben van afbeeldingen en de verkoop daarvan. Verkoop was

strafbaar, maar het bezit van een of twee van die plaatjes viel mee. Sindsdien is er het nodige gebeurd en ben ik er veel huiveriger over geworden.

Nicolai: Ik ben in de Verenigde Staten geweest en heb de standaardprocedures meegemaakt voor een zedendelinquent die terugkeert in de maatschappij. Als de straf erop zit, gaat een ex-veroordeelde kennismaken met de buurt waar hij gaat wonen. De hele buurt wordt opgetrommeld en soms is de burgermeester zelfs aanwezig. "Dit is dus die ernstig gevaarlijke man en hij wordt uw buurman." Probeer daar eens een voorstelling van te maken. Dat is dus echt rampzalig. Maar niet zozeer omdat ik me zorgen maak om het welzijn van de dader. Er is een andere reden. Dit werkt gewoon averechts. Want als iemand op deze manier wordt gestigmatiseerd dan is de kans groter dat deze persoon tot 'slecht' gedrag komt. Nog belangrijker is een tweede reden. Op het moment dat de straf is uitgezeten, moet je opnieuw kunnen beginnen. Ik moet daar wel bij zeggen dat als het om TBS-gevallen gaat - mensen waarbij het een ziekelijke neiging is en waarbij onvoldoende toerekeningsvatbaarheid aan de orde is - ik van mening ben dat we mensen te snel uit een TBS-kliniek ontslaan.

Van Geest: Mensen voelen zich dus in de hoek gezet en zullen eerder in herhaling vervallen. Bent u het daarmee eens?

Hessing: Nee, het kan allebei de kanten uitgaan. De casus gaat over ontucht met minderjarigen. Ik ben van mening dat de persoonlijkheidsstorende effecten van ontucht met minderjarigen moeten worden afgewogen tegen de kosten en baten van iemand een leven lang

opsluiten uit gevaar voor recidive. Van pedoseksuelen is bekend dat hun persoonlijkheid niet voor therapie en straffen vatbaar is. De persoonlijkheidsstoornis is onherstelbaar. Dit brengt me ertoe dat het belang van de samenleving moet prevaleren. Alleen het probleem is het volgende. Indien de kans op recidive zeventig procent is, moeten we ze dan alle honderd, inclusief de dertig die niet recidiveren, opsluiten? Het gedrag is namelijk niet onveranderbaar, want dertig à veertig procent van de veroordeelden recidiveert niet meer. Al met al een ontzettend moeilijke afweging. Ik denk overigens dat er in de toekomst mogelijkheden zullen zijn om

middels medische behandeling dit gedrag binnen de perken te houden of helemaal te doen verdwijnen. Maar zolang dit niet het geval is, vind ik het een groot probleem. En ben ik blij dat het geen wetenschappelijk probleem, maar een politiek probleem is.

Van Geest: Van de Camp, het is een politiek probleem. U gelooft in chemisch behandelen?

Van de Camp: Ja.

Van Geest: Is dit ook een van die oplossingen van de politiek waar Oosterling van zegt: "We denken te weten wat de oplossing is, waardoor we niet langer nadenken over de consequenties"?

Van de Camp: Lust remmen middels een medische ingreep is buitengewoon ingrijpend. Het tast de integriteit van het menselijk lichaam aan. Anno 2000 durf ik wel te zeggen dat de man uit de casus onder begeleid wonen in de samenleving mag blijven. De reclasseringsambtenaar acht de risico's die hieraan zijn verbonden beperkt. Ik heb als politicus in de meeste gevallen af te gaan op de deskundigheid van derden. Ik ben het met iedereen eens dat mensen een tweede kans moet worden gegeven. Maar de 'verhuisbeweging' - iemand in een andere wijk onderbrengen dan waar hij de daad heeft begaan - zou ik meer willen stimuleren. Want waarom moet iemand terugkeren naar het dorp waar het zich heeft afge-



speeld?

Oosterling: Omdat zijn huis daar staat?

Van de Camp: Dan moeten wij proberen om te kijken of de betreffende man of vrouw een ander huis kan krijgen.

Nicolai: Ik ben het eens met Van de Camp over de 'verhuisbeweging'. Maar waar ik heel beducht voor ben, is de rol van de burgemeester. Als hoofd van politie is het logisch om hem in te lichten, maar we moeten alert zijn dat er geen situatie ontstaat dat de burgemeester het tegen zijn welzijnsafdeling zegt, die het op haar beurt doorgeeft aan het buurtcomité. Zo ontstaan verkeerde situaties als in Engeland en de Verenigde Staten.

Van Geest: Mag de burgemeester het weten?

Cohen: Ja.

Van Geest: Dan zijn we in een klein Brabants dorp met een CDA-burgemeester en het CDA-gemeenteraadslid zegt: "Hé joh, die gekke vent die bij ons in de straat is komen wonen, wat is dat er voor één?" Denkt u dat de burgemeester dan zijn mond zal houden? Denkt u de burgemeesters goed genoeg te kennen om daarop te kunnen vertrouwen?

Cohen: Ook hiervoor geldt dat heldere afspraken moeten worden gemaakt. Een burgemeester dient zich aan deze afspraken te houden. Ik vind dat we dit van publieke gezagsdragers mogen verlangen.

Oosterling: Ik heb hier geen enkel vertrouwen in. Ook dit is geen rampenscenario of doemdenken. Het is realistisch. Ik denk dat het onmenselijk zou zijn om te vragen dat iemand deze informatie niet zou gebruiken. Het probleem van de eerste casus was databanken en databestanden. Een burgemeester is ook een databank. Laten we de vraag omdraaien. Waarom wil de pedoseksueel in godsnaam terug naar het dorp, waar hij het delict heeft gepleegd en waar hij zichzelf onmogelijk heeft gemaakt? Is deze vraag voor de psychologische doorgronding van de pedoseksueel niet van belang?

Hessing: Met alle respect, dit is een onzinnige vraag. Als we een straf hebben uitgezeten voor belastingontduiking, dan willen we ook terug naar onze oude woonplaats, omdat we ons daar thuis voelen.

Oosterling: Kortom, hij wil terug omdat hij zich in zijn oude omgeving het beste kan oriënteren op de situatie. Maar hoe pakken we een pedoseksueel dan aan? Een pedoseksueel is blijkbaar niet te veranderen. Maar is dit het laatste argument? Het kan betekenen dat de huidige behandelingswijze zich op een andere vorm van weten moet baseren. Wij zijn zo gefixeerd op de verkrachting van het kind, dat we de hele structuur waarbinnen wij denken over seksualiteit en over menselijk verlangen als een absoluut gegeven accepteren. Ik begrijp dat dit een uiterst complexe benadering is, maar niet uitgesloten. Ik probeer alleen te laten zien dat er een onontdekt gebied ligt met betrekking tot de infrastructuur van onze samenleving.

Cohen: En wat doen we in de tussentijd?

Oosterling: In de tussentijd passen we goed op.

Van Geest: Wat is de rol van de media?

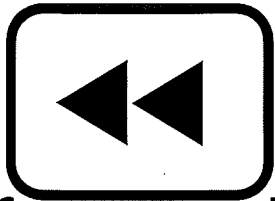


Oosterling: Het is naïef om te ontkennen dat politiek en media heel dicht op elkaar zitten. Media, informatie en kennis zijn integraal met elkaar verbonden en absoluut onmisbaar om bepaalde argumenten te onderbouwen.

Nicolaï: De wisselwerking is waar. Zo maakte ik, in een interne setting pratend over pedofilie, de opmerking dat we niet moeten doorslaan, omdat gedachten en gevoelens op zich vrij zijn. Het gaat om handelingen, om wat je iemand aandoet. Ik vind eigenlijk dat er een verschil moet worden gemaakt tussen pedofilie als geneigdheid en pedoseksualiteit als handeling. Maar dan word je door de media meteen in de beklagdenbank geplaatst.

Cohen: Oosterling, u vindt het dus goed om, zolang we niks beters hebben, de burgemeester in te schakelen?

Oosterling: Tegen het inschakelen van de burgemeester heb ik geen enkel bezwaar. Maar de illusie dat hiermee informatie wordt beschermd, vind ik naïef. De autonomie van een burgemeester bestaat bij de gratie van zijn netwerken. Onder autonome individuen verstaan wij wezens die greep op hun leven hebben. Ze hebben het idee hun leven te kunnen sturen. Dit idee zullen we los moeten laten omdat in de huidige complexe en snel globaliserende wereld, autonomie een volstrekte illusie is. Ze wordt hoogstens in stand gehouden om individuen het gevoel te geven dat ze in de maalstroom van het consumptieve bestaan toch zelf over hun leven kunnen beslissen. Misschien zijn we wel radicaal middelmatig geworden. De middelen zijn onze maat geworden en zonder het te beseffen, leven we naar én in de maat der middelen. We zijn op allerlei manieren ingelogd. We bestaan bij de gratie van relaties, en niet bij de gratie van een autonoom isolement. Het idee dat een pedoseksueel alleen maar iets in zijn hoofd zou hebben, lijkt mij dan ook volkomen fictie. De mate van openbaarheid van de omgang met lustvolle fantasieën - van privécollectie via internetsites naar aanrading langs de openbare weg - maakt of het wel of geen delict is.



forward

fotografie: Corine Marsman

