

In de laatste dertig jaar is het denken over veiligheid drastisch veranderd. Het wordt steeds meer beschouwd als een samenlevingsproject waarbij de staat op geen enkel gebied nog de leidende partij is. Begrippen als 'publieke' en 'private' partij hebben niet meer de zuivere betekenis die ze ooit hadden, omdat ze op het gebied van veiligheid – maar niet alleen daar – volledig met elkaar verweven zijn geraakt. Die verwevenheid is het resultaat van een strategie – van de staat, dat wel – om uiteenlopende organisaties uit te nodigen hun verantwoordelijkheid te nemen en zelf veiligheidsprogramma's te ontwikkelen en uit te voeren. Daardoor is

de aanpak van onveiligheid een zaak geworden van het strafrechtelijk apparaat én van scholen, voetbalclubs, particuliere bewakingsdiensten, woningbouwverenigingen, burgers, zorg- en welzijnsinstellingen, uitkeringsinstanties, winkeliersverenigingen, verzekeraars, energie- en waterbedrijven en bewonersinitiatieven. Met de losbarsting van dit luid uitbundige carnaval van opspoorders en handhavers is de zorg voor veiligheid steeds meer gericht op zaken achter de voordeur van de burger. Je ziet dit terug bij de strijd tegen de fraude die zorgvoorzieningen onbetaalbaar dreigt te maken, maar ook bij interventieteams die tijdens onaangekondigde huisbezoeken risicogezinnen

controleren op kwesties als illegale bewoning en uitkeringsfraude. De toenemende bevolkingscontrole roept vragen op naar de hierbij ingezette veiligheidsinstrumenten. Hoe wordt het gedrag en de houding van de burger gestuurd in een samenleving die als heel complex wordt gezien? De analyse begint met een historisch overzicht van de context waarin de veranderingen in het veiligheidsbeleid hebben plaatsgevonden.

Van nachtwaker tot poortwachter

Klassiek was de staat een nachtwaker wiens belangrijkste taak eruit bestond de samenleving te beschermen tegen van buitenaf komende gevaren. Een

staat ook die het strafrecht inzette als laatste redmiddel – *ultimum remedium* – om de veiligheid intern te garanderen. In de twintigste eeuw veranderde die nachtwakersstaat geleidelijk van karakter. De staat bleef niet langer verborgen in de donkere coulissen, en begon de samenleving actief langs de lijnen van een groot verhaal in te richten. Dat verhaal nam al spoedig de kenmerken aan van een utopie, op grond waarvan de steeds groter wordende staat veiligheid en onveiligheid definieerde en zijn invloed naar alle kanten van de samenleving verbreidde. Aldus ontstond, afhankelijk van iemands politieke affiliatie, een zorgzame dan wel een bemoeizuchtige staat.

Door de revolutionaire ontwikkeling van de informatietechnologie en daarmee gepaard gaande internationalisering van financieel-economische markten in de jaren tachtig, vervaagden nationale grenzen – met grote gevolgen voor de staat. De soevereiniteit is niet langer vanzelfsprekend en het monopolie op veiligheid, zo die in absolute zin ooit bestond, raakt verbrokkeld. Waar de staat als stille nachtwaker begon, vond er een transformatie plaats, via de tussenfase van overijverige mentor, langzaamaan in – wat door bestuurskundigen wordt genoemd – een strenge poortwachter. Een staat die vooral toeziet op het 'juiste' gebruik van de algemene voorzieningen om te voorkomen dat deze

uitgeput raken. Nieuw is dat de poortwachterstaat het toezicht steeds meer in samenwerking met private partijen uitoefent. Gezamenlijk bewaken zij de toegang tot sociale, educatieve, zorg- en veiligheidsvoorzieningen.

De participatiesamenleving als keerzijde

In wezen is de poortwachterstaat de keerzijde van de door koning Willem-Alexander geïncipieerde participatiesamenleving. Het begrip 'participatiesamenleving' drukt een verandering uit van de verzorgingsstaat – met niet 'bescherming' maar 'participatie' als belangrijkste doel. In de ideale vorm leidt dit tot een zekere mate van zelfredzaamheid bij

BESCHOUWING

TEKST Marc Schuilenburg en Rik Peeters
FOTO MacSiers Fotografie

'No judging, but nudging'

Veiligheid is meer dan een fysieke vrijwaring tegen schade of verlies. Het is ook een belangrijk ordeningsprincipe voor de inrichting van de samenleving. We ordenen ons bestaan met het oog op een veilig leven. Het negatieve instrumentarium van verbieden, beboeten en afschrikken volstaat hierin niet langer. De vraag is hoe we de samenleving meer dan nu kunnen gronden op vertrouwen, verbondenheid en zorgzaamheid.



HOE ONS VERTROUWEN WORDT AFGEDWONGEN

Veiligheid is steeds meer gericht op zaken achter de voordeur van de burger

verantwoordelijk gemaakte burgers, bijvoorbeeld doordat zij conflicten of problemen rond veiligheid zelf vreedzaam en duurzaam proberen op te lossen. Maar waar de participatiesamenleving van de burger verwacht dat hij meer eigen verantwoordelijkheid neemt, zorgt de poortwachterstaat er met een nieuw arsenaal aan technieken voor dat die burger dat ook daadwerkelijk doet.

Het feit dat de staat zijn burgers tot een bepaald gedrag probeert te dwingen, is op zich niet nieuw. Dat is altijd zo geweest, voornamelijk door ongewenst gedrag te verbieden en te beboeten. Dat heeft overigens maar een beperkt effect. Fraude bijvoorbeeld heeft de staat nooit kunnen uitbannen. Sterker nog, die is in de laatste decennia alleen maar toegenomen. Naar schatting bedraagt de fraude vele miljarden euro per jaar. En ondanks dat gigantische bedrag staat Nederland bij sociologen bekend als een *high trust*-samenleving. Want hoewel sommige Nederlanders dus kennelijk stevig aanrommelen, blijkt uit onderzoek telkens weer dat het vertrouwen van staat en burgers in elkaar relatief groot is. Voor een belangrijk deel speelt daarbij mee dat Nederlandse burgers uitgaan van de goede trouw van de ander en het gemeenschappelijk belang boven het eigenbelang laten prevaleren. Hoe paradoxaal dat laatste ook lijkt, het sluit wel aan op de conclusie van de primatoloog Frans de Waal dat de mens van nature empathisch is en is geneigd tot samenwerken. Volgens De Waal gaat de mens 'van nature' onderling niet de strijd aan, zoals klassieke veiligheidsdenkers als Hobbes en Beccaria wel dachten, maar zijn altruïsme en empathie juist diep verankerd in evolutionaire processen. Het zijn ook precies deze menselijke eigenschappen waar de beleidsmakers van de participatiesamenleving op vertrouwen. We gaan in Nederland meer voor onszelf én voor anderen zorgen. Maar kennelijk is dat

vertrouwen in de burgers toch niet onbeperkt, want tegelijkertijd is er een poortwachterstaat opgetuigd om fraude en onnodig gebruik van algemene voorzieningen te voorkomen. Niet door de spreekwoordelijke slagboom te bedienen om burgers wel of geen toegang te verlenen tot die voorzieningen, maar wel door tegenprestaties te verlangen. Dus: wie in aanmerking wil komen voor een bijstandsuitkering, dient bijvoorbeeld ook plantsoenen te schoffelen en moet helpen straten schoon te maken. En natuurlijk moet de uitkeringstrekker ook alle relevante informatie doorgeven en te allen tijde voor de arbeidsmarkt beschikbaar zijn. Anders loopt hij alsnog de kans om beboet en bestraft te worden.

Meer keuzevrijheid én meer controle tegelijk

De poortwachterstaat bevat een paradox: het biedt de burger meer keuzevrijheid en vergroot in één adem zijn controle op die burger. Een goed voorbeeld van hoe dat werkt, is de incheckprocedure op Schiphol. De luchthaven biedt de reiziger twee mogelijkheden om in te checken. De snelste manier om in het vliegtuig te komen, is als reiziger alle gegevens, inclusief irisscan, op een pasje te laten zetten. Met dat pasje kan hij zich vrijwel ongehinderd langs douaneambtenaren en beveiligingsbeambten naar de pier verplaatsen waarvandaan het vliegtuig vertrekt. De tweede mogelijkheid is om als reiziger op de oude vertrouwde manier met het paspoort in de hand aan te sluiten bij de lange rij voor de incheckbalie, en vervolgens in de lange rij voor de paspoort- en bagagecontrole. Weliswaar probeert Schiphol de reiziger te verleiden tot de eerste optie door een psychologische prikkel uit te delen – u kunt via optie 1 lange wachtrijen vermijden, snel doorlopen en binnen 5 minuten in uw vliegtuig zitten – maar het is aan de reiziger om te beslissen aan welke optie hij de voorkeur geeft: de snelle of

de langzame entree.

Wat op Schiphol gebeurt, is illustratief voor de ontwikkelingen in de samenleving als geheel. We komen steeds meer in een situatie terecht die we als volgt zouden willen duiden: 'No judging, but nudging'. Daarbij staat *judging* voor het oude model van gedragsbeïnvloeding, waarin het gedrag van de burger door een onafhankelijke derde partij wordt beoordeeld – bijvoorbeeld door een rechter met het Wetboek van Strafrecht in de hand. En *nudging* is de naam voor het nieuwe model, waarin burgers via psychologische prikkels worden verleid om 'het goede' te doen. Dat gebeurt onder meer door witte strepen op de weg aan te brengen die steeds dichterbij elkaar toe lopen, waardoor bij de automobilist de suggestie wordt gewekt dat hij steeds harder rijdt en daardoor haalt hij zijn voet van het gaspedaal. Als preventief middel werkt het heel goed, zo blijkt uit onderzoek, want vooral in bochten wordt door de meeste chauffeurs langzamer gereden. En wat te denken van de smiley aan de kant van de weg? Als je te hard rijdt, kijkt het figuurtje boos en als je de juiste, geadviseerde snelheid rijdt, dan lacht hij. Al deze middelen – *fast lane*, witte strepen op het wegdek en de smiley – laten altijd een gedragsoptie open: je kunt ervoor kiezen je niets van dat boze gezichtje aan te trekken en je kunt ook gewoon achteraan in de rij aansluiten.

Dunne scheidslijn tussen nudging en disciplineren

Onze hypothese is dat die technieken steeds meer toepassing gaan vinden, onder meer om fraude met belastingen en uitkeringen te voorkomen en om mensen aan de onderkant van de samenleving te prikkelen tot meer zelfredzaamheid. Daarbij is overigens niet altijd sprake van *nudging* in de strikte betekenis van het woord, namelijk zonder keuzes van burgers te beperken of zonder op een ingrijpende manier de economische

prikkels te veranderen. Steeds meer gemeenten gaan er bijvoorbeeld toe over bij sommige bijstandstrekkers eerst de huur en andere vaste lasten te voldoen en wat er dan aan leefgeld overblijft aan betrokkene over te maken. Dat is misschien niet *nudging* in de letterlijke betekenis van het woord – de betrokken bijstandsontvanger heeft immers geen keus – maar het past wel in het idee dat de burger iets krijgt (een uitkering), maar hij daar ook wat voor terug moet doen, namelijk toestaan dat de gemeente zijn budget beheert. Soortgelijke gedragsprikkels komen ook op andere terreinen voor. Zo ontvangen studenten in 2015 geen basisbeurs meer, maar krijgen ze een studievoorschot waardoor ze meer dan voorheen 'gedwongen' worden de juiste studiekeuze te maken en hun studie op tijd af te ronden.

Al deze voorbeelden laten zien dat er een dunne scheidslijn bestaat tussen *nudging* en disciplineren. Deze grens vervaagt dan ook steeds meer. Wie een uitkering aanvraagt of een beroep doet op onderwijs- en zorgvoorzieningen, moet ertoe bereid zijn een tegenprestatie te leveren. Dat is in de participatiesamenleving steeds minder een keuze. Natuurlijk kun je er als bijstandsontvanger voor kiezen de gemeente niet toe te staan je budget te beheren, maar de vraag is of er dan überhaupt een uitkering wordt toegewezen. Er is, met andere woorden, een tendens dat *nudging* steeds meer een disciplinerend karakter aanneemt: de voor- en nadelen van verschillende 'vrije' keuzemogelijkheden wegen immers niet langer tegen elkaar op. Over een paar jaar kiest geen enkele vliegtuigreiziger er op Schiphol nog voor om op de oude manier, met het paspoort in de hand, in te checken. Waarschijnlijk kan dat straks ook niet meer.

Controle

Veiligheid is al decennialang een sociaal vraagstuk dat hoog op de politieke agenda staat. Tal van wetten en maatregelen zijn afgekondigd of nog in de maak om de veiligheid te vergroten. Tezelfdertijd is er een groeiend besef dat die zo gewenste veiligheid niet dichterbij komt door bestraffen, beboeten en afschrikken alleen. De overtuiging heerst zelfs steeds sterker dat de basis van een levensvatbare samenleving evenzeer wordt gevormd door het versterken van vertrouwen, zorgzaamheid en

verbondenheid: de positieve invulling. Daarbij past een staat die de algemene voorzieningen onder strenge voorwaarden beschikbaar en toegankelijk houdt – niet als een monolithische en dominante eenheid, maar als één onderdeel van vele losse en tijdelijke verbanden tussen publieke en private partijen. Hoewel het hier lastig is vast te stellen wat de precieze rol is van ieder van deze partijen – die zal namelijk verschillen afhankelijk van de assemblage waarin ze actief is – valt wel op dat een nieuw arsenaal aan gedragstechnieken in opkomst is die de burger tegelijkertijd beloont én verplicht tot sociaal gewenst gedrag, zoals dit onder meer gebeurt in de aanpak van fraude met belastingen en uitkeringen. Een belangrijk doel van deze technieken is het vertrouwen te herstellen dat in de hedendaagse participatiesamenleving onder druk is komen te staan. Opvallend is echter dat de staat nog steeds meent dat dit vertrouwen kan worden afgedwongen, bijvoorbeeld via prikkels als het opleggen van tegenprestaties. Hoe zei Vladimir Lenin het ook alweer? 'Vertrouwen is goed, controle is beter.'



Hoe zei Vladimir Lenin het ook alweer? 'Vertrouwen is goed, controle is beter'

Marc Schuilenburg doceert aan de afdeling Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij ontving de Willem Nagel-prijs 2014 voor zijn boek *Orde in veiligheid*. Onlangs verscheen onder zijn (co)redactie *Positive criminology. Reflections on care, belonging and security*. **Rik Peeters** is onderzoeker bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur en bij de Kafkabrigade. Binnenkort verschijnt zijn nieuwe boek *Het verlangen naar voorkomen. Hoe preventie de rol van de overheid verandert*.