

Schoonheid en commercie

Het reusachtige billboard van een vrouw in gouden bikini aan de Utrechtse Oudegracht was onlangs voor de ChristenUnie reden een kleine *Kulturkampf* te ontketenen. De kritiek was niet van de lucht: wee de nieuwe spruitjesgeur die Nederland overspoelt...

Wie denkt dat dit alleen de manifestatie was van een hernieuwd assertief christendom heeft het echter mis. Een aantal jonge vrouwen schreef onlangs een manifest om het heersende schoonheidsideaal aan de kaak te stellen. Een van de initiatiefneemsters, historica en journaliste Larissa Pans, mocht bij Pauw & Witteman kritiek leveren op de gratis Botox-behandelingen die het blad *Santé* weggaf voor elke nieuwe abonnee. Ze had het niet gemakkelijk. Het immer cynische interviewduo verwoordde wat het klaarblijkelijk beschouwde als de *communis opinio*: wat is er mis mee als mensen er zelf voor kiezen?

Deze reactie is kenmerkend voor een bepaald type progressief-liberale houding tegenover veel culturele vraagstukken: zij reduceert deze tot een zaak van individuele keuzevrijheid. In haar reactie op Pauw en Witteman koos Pans aanvankelijk de verkeerde strategie. Ze wierp tegen dat er aan dergelijke Botox-behandelingen gezondheidsrisico's verbonden waren. Daarmee speelde zij het spel van de tegenstander: keuzevrijheid blijft on-aantastbaar, mits geen van de partijen de ander misleidt en zo diens vrije keuzes manipuleert.

Daarna wist Pans gelukkig haar eigen speelveld te heroveren. Het gaat er niet om het recht op een bepaalde keuze te betwisten, maar om de vraag of de keuzevrijheid van de één gevolgen heeft voor de leefwereld van de ander. Mensen leven in een wereld vol onderlinge afhankelijkheden; in een *cultuur*. Een neutrale cultuur bestaat niet. Er zal altijd een schoonheidsideaal zijn dat druk uitoefent op vrouwen — en mannen — om zich te conformeren. En daarmee is

er ruimte voor debat over die cultuur, waarbij keuzevrijheid niet het eindpunt, maar het beginpunt is. Alleen in zo'n open samenleving kan er in openbaarheid door verschillende partijen invloed uitgeoefend worden op de richting die haar cultuur neemt. Het is raar die strijd vanaf het begin illegitiem te verklaren onder het mom van keuzevrijheid. Terecht pleitte Pans daarom voor 'meer verschillende vrouwbeelden' in media en reclame. De druk op elk individu afzonderlijk vermindert naarmate het schoonheidsideaal versplinterd raakt. Paradoxaal genoeg maakt dát pas een echte keuze mogelijk.

Twee jaar geleden waren de gevelgrote billboards aan de Oudegracht al eens reden voor een debat. Toen ging het echter niet om het vrouwelijk bloot maar om de wenselijkheid van de daarmee gesymboliseerde uitverkoop van de publieke ruimte aan commerciële belangen. De ondernemer die deze billboards maakt argumenteerde dat als de gemeenteraad de exploitatie toestond, hij er niet vrijwillig van af hoefde te zien. Ook hij verschool zich achter de hem toegestane keuzevrijheid. Misschien had hij wel een punt: in het geval van de openbare ruimte kan alleen de gemeenteraad besluiten om de vergunningen voor deze billboards eens een keer niet aan commerciële reclame, maar bijvoorbeeld aan kunstenaars te verlenen. En daarmee een meer gemengde cultuur van de openbare ruimte te creëren.

De Botox-behandelingen werden een stormachtig succes, net als de bikini op het billboard. Negatieve publiciteit is immers ook publiciteit. Voor Pauw & Witteman een teken dat het publiek het zelf blijkbaar wil. Voor anderen wellicht een teken dat onze cultuur nog niet pluralistisch genoeg is.

RUTGER CLAASSEN
Redacteur s&d

Nationalisme en rode rozen

Camiel Hamans maakt het wel erg bont in de laatste S&D. De ismen vliegen je om de oren: nationalisme, socialisme, communisme. Crux van het verhaal: Frans Timmermans en de huidige regering zijn (net als de SP) nationalistisch, omdat zij de macht van het nationale parlement willen vergroten en niets expliciet zeggen over het Europees Parlement. Ik vind het opmerkelijk dat hij zich ergert dan wel verwondert, want het is zijn eigen Anne Vondeling Stichting, die onlangs bij monde van Max van den Berg ook pleitte voor meer invloed van nationale parlementen. Sterker nog het is een consequente PvdA-lijn vanaf 2004. Dat er in de Kamerbrief inzake de EU-verdragwijziging van de regering niets staat over het Europees Parlement zegt niets. Er staat wel meer niet in. Uitbreiding van de macht van de nationale parlementen sluit uitbreiding van de macht van het EP ook niet uit.

4 Klopt de stelling van Hamans dat er in de PvdA weinig interne discussie is geweest? Dat lijkt me niet. Al in 2004 stond in het Europees verkiezingsmanifest van de PvdA te lezen: 'De rol van de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming moet worden vergroot. De parlementen van alle lidstaten bespreken ieder jaar in dezelfde week het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie en spreken dan een oordeel uit over de vraag of de onderwerpen die de Commissie wil aanpakken ook een zaak zijn van de Europese overheid, of eerder in het eigen land thuishoren. (P.14)'

In haar notitie *Europa: Vertrouwen Herwinnen*, de discussienotitie van de werkgroep Europa na het referendum, concludeerde de commissie Koole-Duivesteyn ook al: 'Er wordt een verplichte toets ingesteld waarbij voor elke nieuwe Europese maatregel wordt bekeken of het wel nodig is om

op Europees niveau te regelen, of dat het nationaal kan. De nationale parlementen vervullen hierbij een doorslaggevende rol. (P.33)' Verderop staat: 'Aan de andere kant dienen Europarlementariërs zich veel meer te gedragen als vertegenwoordigers van hun (Nederlandse) kiezers in Brussel dan als ambassadeurs van de Europese Unie onder de kiezers. (p.35)'

In het meest recente verkiezingsprogramma van 2006 tenslotte: 'Uitgangspunt is dat de kern van de democratie op nationaal niveau ligt en daarom zaken alleen Europees geregeld worden als het nationaal niet goed kan.' Verder in de tekst: 'Nationale parlementen en het Europees parlement krijgen meer te zeggen over de Europese besluitvorming.' Uitbreiding van de macht van de nationale parlementen sluit uitbreiding van de macht van het EP dus niet uit. Dat wat Hamans nationalistisch noemt is al meer dan drie jaar staand PvdA beleid en uitvoerig op partijcongressen en in afdelingen aan de orde gekomen.

Dan nu de Kamerbrief inzake EU-verdragwijziging van het kabinet. Hamans vindt dat die brief 'een nationalistische geur verspreidt en omdat de handtekening van Timmermans eronder staat is onze staatssecretaris een nationalist. Dat laatste vind ik een domme en onterechte typering. Het citaat dat Hamans gebruikt is daarbij nog misleidend ook. Ja, het kabinet wil de nationale parlementen versterken, maar dat stond ook al in de afgewezen grondwet. Dat dit kabinet: 'de positie van de nationale parlementen met betrekking tot de subsidiariteitstoets...' wil versterken, is dat 'nieuw'? En als dat nationalistisch is, werkt Hamans trouwens zelf voor een nationalistische organisatie. Wat zegt Hamans' broodheer, Max van den Berg, hier namelijk over? Uit *De toekomst van Europa, naar een nieuw verdrag*: 'Zowel de nationale parlementen als de lokale overheden moeten een grotere rol toebedeeld krijgen bij de bepaling van wat op Europees niveau en wat op een lager niveau geregeld moet worden... Een meer decentraal Eu-

INTERVENTIE

ropa waarbij nationaal en lokaal bestuur meer invloed heeft, zal ook leiden tot meer betrokkenheid bij Europa.’

Voor burgers zijn de lokale overheid en het nationale parlement uiteindelijk het meest overzichtelijke en betrouwbare niveau waarop beslissingen worden genomen. Dat heeft Max van den Berg goed gezien en de opkomstpercentages bij de verkiezingen tonen dat ook aan. Probleem is het totale gebrek aan inzichtelijkheid in de Europese democratische processen. Dat heeft tot een legitimiteitscrisis geleid. Om te begrijpen hoe in Brussel een besluit genomen wordt, moet je eerst een universitaire studie volgen... Daarom wordt het project niet (meer) vertrouwd. Het is zo ingewikkeld en technocratisch geworden dat alleen de elite het nog kan volgen. Vroeger was dat niet erg, want toen was de EU veel kleiner en had men nog blindelings vertrouwen in de politiek leiders, maar die tijd is voorgoed voorbij.

De PvdA en Frans Timmermans in dit kabinet doen een poging de kloof te dichten en Europa en de burger dichter bij elkaar te brengen. Dat is geen nationalisme, maar wel in het nationaal belang en in het belang van de burgers. Om de crisis te overkomen moet Europa de komende jaren democratiseren, versimpelen, presteren, bescheidenheid tonen en investeren in informatie en debat. Daarbij hoort een grotere macht van de Tweede Kamer en van het Europees Parlement. Als je bij voorbaat je tegenstanders als Marijnissen en bondgenoten als Timmermans wegzet als nationalistisch, dan plaats je jezelf buiten het debat. Of ruikt het nationalisme bij Hamans naar rode rozen?

ARJEN BERKVEN

Directeur van de Alfred Moser Stichting, internationale stichting voor sociaaldemocratie

It's Irak, stupid

Irak, Irak en Irak. Dat zijn — in die volgorde — de drie belangrijkste thema's voor de komende Amerikaanse presidentsverkiezingen. Wie wij ook spraken in Washington bij de Democraten, uit

het kamp van Obama, Clinton, Edwards, Biden of Richardson, men liet er geen twijfel over bestaan: deze oorlog is niet vol te houden. Om praktische redenen gaat het zo niet langer. Alleen al om de troepenmacht op peil te houden, is een onhoudbaar beroep op hen die een uniform dragen vereist, om maar niet te spreken van de gevolgen van uitbreiding.

De impact van deze oorlog op de Amerikaanse samenleving is onvergelijkbaar met die in Vietnam — er vallen minder slachtoffers, de anti-oorlogsprotestbeweging is minder heftig. Nu de dienstplicht is afgeschaft knapt de Amerikaanse onderklasse het vuile werk op en ontlopen de kinderen uit de middenklasse de geüniformeerde dans. Desondanks laten de polls geen twijfel bestaan over de stemming onder de Amerikanen: eruit! De hoofdprijs zal zijn weggelegd voor de presidentskandidaat die erin slaagt Amerika zich patriottistisch uit het Iraakse wespennest te laten terugtrekken. Zonder gezichtverlies, maar met eer. Immers, het onaantastbare credo luidt: Amerika verliest geen oorlogen. Vietnam of geen Vietnam.

Terugtrekking van troepen is nu nog vooral een thema aan Democratische zijde. In verschillende gradaties en toonsoorten bepleiten Hillary Clinton, Barack Obama, John Edwards, Senator Biden en New Mexico gouverneur Bill Richardson *redeployment* of *withdrawal* van de Amerikaanse troepen uit Irak. Binnenlandse electorale motieven lijken daarbij te overheersen. *Bring our boys back home*. Over de post-terugtrekkings-toekomst van Irak is men een stuk minder uitgesproken. Volgens insiders bestaat er geen serieus debat bij de Democraten hoe verder om te gaan met de verantwoordelijkheid ten opzichte van de Iraakse samenleving. Sommigen speculeren losjes over een federale oplossing, sommigen staan een politiek-geografische deling van het land voor, anderen zien een verhevigde burgeroorlog in het verschiet, maar het voornaamste is dat Amerika daar niet meer in directe zin door getroffen zal worden, in termen van slachtoffers, internationaal isolement en geld. ‘Eerst weg uit Irak en daarna zien we wel verder.’

De Democratische Partij beschikt naar eigen zeggen over een fantastisch deelnemersveld van

INTERVENTIE

presidentskandidaten. Zij verkeert bovendien in een gunstige uitgangspositie. Iedereen die we in Washington spraken verklaarde zonder spoor van twijfel dat de Bush-era over en al bijna begraven is. Dat impliceert overigens allesbehalve vanzelf dat de Democratische era aanstaande is. Wat wordt de precieze electorale impact van de ontwikkelingen in Irak? Gaat het de Democraten lukken zich eensgezind achter een kandidaat te stellen? Zullen zij erin slagen het Kerry-debâcle van 2004 te vermijden?

Presidentsverkiezingen in Amerika gaan over geld, campagne en karakter. Maar ook over de mate waarin het een Democratische kandidaat lukt de verbinding tot stand te brengen met de 'gewone, hard werkende Amerikanen' die niet gestudeerd hebben, niet aan de kusten wonen; Amerikanen die werken in die sectoren van de economie waar hun banen bedreigd worden en voor wie het leven er opeens een stuk onzekerder uitziet dan vijftien, twintig jaar geleden. Ohio, Michigan: de eens zo welvarende industriestaten waar nu de globalisering als een tornado huishoudt en staal- en autofabrieken als sneeuw voor de zon laat verdwijnen, een industriële en sociale woestijn achterlatend. Deze staten vormen het slagveld waarop het industriële Amerika teloor is gegaan, en dus een *battlefield* om de teleurgestelde kiezer.

6 Het veroveren van het grote maatschappelijke midden is de opgave van politieke partijen in alle tweepartijensystemen. In de vs heeft dat de uitdrukking gekregen van een andere vorm van populisme dan in Europa. Wij spraken in Washinton, waar we ter voorbereiding van een Amerika-project van de WBS vertoefden, met Michael Kazin, historicus van naam op dit terrein. Hij schreef over het populisme in *The populist persuasion* en onlangs opnieuw in *A Godly Hero. The Life of William Jennings Bryan*, een prachtige biografie over Bryan, de populistische presidentskandidaat uit de jaren rond de vorige eeuwwisseling. De electorale kernvraag is of ook één van de huidige Democratische presidentskandidaten een meer populistische verbinding kan leggen met de middengroepen die zich door de internationale economische ontwikkelingen en de nieuwe technologie in hun bestaan bedreigd voelen.

De Republikeinen hebben God als bindmiddel gekozen. Hebben de Democraten vergelijkbare hulptroepen? Wat hebben zij de beknelde en getormenteerde Amerikaanse arbeiders- en middenklasse te bieden? Juist nu er een enorme behoefte is aan goede gezondheidszorg, een behoorlijk sociaal vangnet en een robuust pensioenstelsel lijken al deze voorzieningen in de vs op een lekkende Texaanse boerenschuur. Compensatiemaatregelen voor door vrije handel getroffen werknemers vervangen behoorlijke verzorgingsstaatarrangementen. Achter de oorlog in Irak doemt, kortom, een heel ander probleemcomplex op dat aandacht vraagt van progressieve politici. Aloude vraagstukken van sociale ongelijkheid, armoede, raciale ongelijkheid; van negentiende-eeuwse arbeidsverhoudingen en van een overmacht van *Corporate America*. Welke Democratische presidentskandidaat heeft de moed om zich minder afhankelijk te maken van *corporate funding*, verklaart de verzekeraars en de farmaceutische industrie de oorlog en zorgt voor een goed stelsel van gezondheidszorg in de vs?

FRANS BECKER & RENÉ CUPERUS
Medewerkers WBS

Moedwillige verblindings

Wat doen politici en publicisten als zij jarenlang met grote hardnekkigheid iets hebben beweerd dat volstrekt onzin blijkt te zijn? Die vraag wordt steeds dringender, met het oog op de mislukking van 'Irak'. Die onvermijdelijke mislukking is nu immers langzamerhand ook in Nederland wel tot vrijwel alle aanvankelijke voorstanders van de Amerikaanse inval doorgedrongen. Zodat velen die eerst heel hoog van de toren bliezen en alles beter wisten gaandeweg zijn gaan draaien, met als summum politicoloog-annex-kersvers Kamerlid Arend-Jan Boekestijn, wiens argumenten pro-inval met het seizoen wisselden tot hij er geen enkel meer over had. Want ook zijn laatste, de democratisering, blijkt inmiddels geen stand te kunnen houden, nu soennieten en sjiieten elkaar met

INTERVENTIE

overgave de hersens inslaan en het land volledig desintegreert. Afgelopen herfst was in feite het moment van erkenning daar: binnen één week gaven zowel de Engelse als de Amerikaanse bevelhebber ter plekke toe dat de zaak volledig uit de hand gelopen was en niet meer te redden viel.

Sindsdien halen eigenlijk nog maar slechts drie mensen regelmatig de Nederlandse pers die dit gegeven niet onder ogen willen zien en hardnekkig volhouden dat ginds iets groots wordt verricht: Bush, Blair en Boekestijns naaste collega Hans van Baalen. Toen de bewuste Engelse commandant in oktober liet weten dat de bezetting uitzichtloos was, gaf Van Baalen te kennen dat Blair die commandant direct diende te ontslaan. Als universitair docent geschiedenis ben ik hem voor zijn scherpe reactie uiteraard zeer dankbaar: ik heb mijn studenten nog nooit zo mooi kunnen uitleggen wat een struisvogel is. Als de boodschap niet gewent is, wordt de boodschapper opgeknoopt. Bij de vvd kun je het met die krachtadige aanpak kennelijk tot buitenlandwoordvoerder schoppen.

Over de amerikanofiele volgzzaamheid, die aan die Nederlandse houding ten grondslag ligt, is elders al voldoende gezegd. *Volkskrant*-commentator Arie Elshout, ooit eveneens fervent fan van de invasie, gaf dit tijdens de discussiedag ter gelegenheid van 60 jaar *Internationale Spectator* op Clingendael eind vorig jaar na enig aandringen ook ruiterslijk toe: zijn vertrouwen in Washington en zijn wantrouwen jegens Parijs had hem indertijd 'ja' doen zeggen. Zou daarentegen omgekeerd Chirac vóór, en Bush tegen de invasie zijn geweest, dan had hij er niets in gezien. Met andere woorden: zij werd niet beoordeeld op haar eigen merites, maar op haar auteur. Een opmerkelijke opvatting, maar Elshouts medeforumlid, de Antwerpse hoogleraar Yves van den Berghe toonde zich over die gang van zaken in het geheel niet verbaasd: in België weet men allang dat als Washington iets beschikt, Den Haag gewoon braafjes knikt.

Dat Irak mislukt is, zien de meeste Nederlandse politici nu wel in, maar dat zij ook bij voorbaat *gedoemd* was om te mislukken — dat ziet nog lang niet iedereen. Dat bleek bij een discussie in het tv-programma *NOVA-politiek* op 9 maart, toen het

gesprek kwam op de manier waarop premier Balkenende stelselmatig voor zijn op valse gronden gebaseerde politieke medeplichtigheid wegliep en elk onderzoek daarnaar weet te dwarsbomen. Ongetwijfeld heeft hij daar dan ook goede persoonlijke redenen voor; anders laat zich die hardnekkige obstructie ten aanzien van een parlementaire enquête, waarop de premier eventueel zelfs de kabinetsformatie had willen laten springen, niet verklaren. Maar waar het mij hier nu om gaat: vvd-senator Helen Dupuis verklaarde in die uitzending dat men toch niet van tevoren kon weten dat het op een mislukking zou uitlopen.

Dat is onzin. Ieder die zich een beetje in de kwestie had verdiept en de moed had de verhoudingen in Irak werkelijk onder ogen te zien, zou dit hebben kunnen voorzien — en heeft dit ook voorzien, van Frits Bolkestein tot Harry van Bommel. Hele rijen Midden-Oosten-deskundigen, in Nederland, Europa en Amerika, hadden ook precies zo'n uitkomst voorspeld. Alleen ontbrak het in Washington, en in navolging daarvan ook in Den Haag, aan de wil om daar naar te luisteren, omdat hun waarschuwendende boodschap niet van pas kwam — in Washington om ideologische redenen, in Den Haag om niet uit de pas te lopen. Het is deze moedwillige verblindings, die eindelijk door eenieder onder ogen gezien dient te worden — door eenieder, dus inclusief mevrouw Dupuis.

THOMAS VON DER DUNK
Cultuurhistoricus en publicist

Arbeidsmarkt nog flexibeler?

In Nederland staat flexibilisering van arbeid hoog op de sociaal-politieke agenda. Internationalisering van de economie en een voortschrijdende technologische verandering vragen daar volgens velen om. De Nederlandse economie is vanuit deze optiek het meest gebaat bij versoepeling van het ontslagrecht en vergroting van de arbeidsmobiliteit van werknemers. Het uiteindelijke beleidsdoel

INTERVENTIE

is het bevorderen van de concurrentiebestendigheid van het Nederlandse bedrijfsleven en de vergroting van de duurzame arbeidsparticipatie van individuele werknemers.

De roep om de flexibele arbeidsmarkt lijkt in eerste instantie dan ook niet meer dan logisch. Het is waar dat onder invloed van de factor technologie bedrijven op andere wijzen kunnen produceren en dat de internationale concurrentieverhoudingen intensiveren. Bovendien worden consumenten alsmaar veeleisender en grilliger in hun keuzes. Bedrijven moeten zich in dit krachtenspel maar zien aan te passen. Minder ontslagbescherming voor werknemers kan voor bedrijven een manier zijn om met deze dynamiek in haar omgeving om te gaan. Ook zouden de mensen met een zwakkere arbeidsmarktpositie zo sneller door werkgevers worden aangenomen en zijn er marginale maar positieve werkgelegenheidseffecten te verwachten.

Aan de andere kant worden werknemers geconfronteerd met nieuwe eisen vanuit de marktomgeving. In de Nederlandse kenniseconomie is er een toename van de vraag naar hoger opgeleide werknemers met voldoende competenties om met verandering om te gaan. Des te meer van belang is het voor werknemers om te ‘hoppen’ tussen verschillende bedrijven en functies. Mobiliteit zorgt er immers voor dat het arbeidskapitaal van werknemers op peil blijft. Daarnaast zou arbeidsmobiliteit helemaal passen bij de preferenties van de ‘moderne’ werknemer.

Bij deze dominante gezichtspunten in de discussie over de flexibele arbeidsmarkt zijn mijns inziens twee belangrijke kanttekeningen te maken.

- 8 Allereerst is het de vraag of de ontslagbescherming in Nederland werkelijk zo ‘star’ is. De media berichten immers regelmatig over (dreigend) collectief ontslag van grote groepen werknemers. Hoewel het ontslagrecht inderdaad ingewikkeld in elkaar steekt (zie Van der Heijden, s&d 7/8, 2006), is het mij — zeker in het geval van collectief ontslag — niet duidelijk waarom een verdere inperking van ontslagrechten gewenst is. Daarnaast is het maar de vraag of de positie van ‘outsiders’ op de arbeidsmarkt werkelijk structureel verbetert. De in 1999 ingevoerde wet Flexibiliteit en Zekerheid

biedt werkgevers nu al voldoende mogelijkheden om hen aan te nemen. Ik zie niet in welke voordelen verdere versoepeling deze groep biedt.

Bovendien krijgen via ontslagversoepeling ook zwakkere ‘insiders’ op de arbeidsmarkt te maken met afnemende zekerheden op het werk. Deze effecten dienen beleidsmakers zeker mee te nemen in de overweging om centrale instituties als de ontslagbescherming te willen wijzigen. Ook wat betreft de arbeidsmobiliteit zie ik een mismatch met de realiteit. Centraal in deze benadering staat de idee dat arbeidsmobiliteit naar een hoger niveau moet. Dit zouden werkgevers en werknemers met veel gejuich verwelkomen. Maar dat is zeer de vraag. Ten eerste ligt de arbeidsmobiliteit in Nederland internationaal gezien al op een bovengemiddeld niveau. Daarnaast weten we uit onderzoek dat veel werkgevers en werknemers gebaat zijn bij een zekere mate van zekerheid en coninuiteit in het werk. Een eenzijdige benadering vanuit het belang van mobiliteit sluit ook in dit geval denk ik onvoldoende aan bij de realiteit. Ik vraag mij bijvoorbeeld af of werkgevers wel zitten te wachten op werknemers die na een jaar — met de opgedane bedrijfskennis en al — het bedrijf verlaten. Kortom, er moet volgens beleidsmakers en wetenschappers heel veel gebeuren. Het moet vooral dynamischer en flexibeler, maar ondoordachte beleidskeuzes kunnen het doel wel eens voorbij schieten. Versoepeling van het ontslagrecht kan zorgen voor een aantal negatieve maatschappelijke neveneffecten. Zo kan het een belemmering zijn om langdurige relaties op te bouwen op het werk. Waar de negatieve effecten duidelijk zijn, wordt de urgentie van een toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt niet met cijfers onderbouwd.

FABIAN DEKKER

Arbeidssocioloog en onderzoeker naar flexibilisering van arbeid

Ad Geelhoed

De eerste keer dat ik hem ontmoette was tijdens een vergadering ter voorbereiding van de Staatsrechtconferentie 1980. Het moet een heel gezelschap zijn geweest: minstens twee vertegenwoordigers van de organiserende afdeling staatsrecht van de VU en vier preadviseurs. Ik herinner mij slechts één deelnemer: Ad Geelhoed. Hij maakte een overdonderende indruk.

Zonder hapering sprekend in de zinnen van een pleitnota, zette hij uiteen wat hij met zijn preadvies over democratie en economische orde zou gaan doen. Hij sprak voorts met grote zelfverzekerdheid. Ik hapte naar adem, raakte een beetje geïrriteerd. Was twijfel nog toegestaan? Ads antwoord zou waarschijnlijk zijn geweest: wel toegestaan maar niet zinvol.

Een bijzonder neveneffect van zijn optreden was, dat ik het gevoel kreeg in mijn eigen preadvies erg mijn best te moeten doen. Wat ook is gebeurd, maar niet tot mijn mooiste tekst heeft geleid, onder andere uit beduchtheid voor Geelhoeds kritiek. Niet ons beider preadviezen zijn beroemd geworden, maar dat van Scheltema en Lubberdink over de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat heeft jaren lang de staatsrechtelijke discussie geteisterd, al was het maar dankzij de algemene behoefte tot bestrijding ervan.

Irritatie en beduchtheid zijn betrekkelijk snel geweken. Tijdens de staatsrechtconferentie zelf, in de aula van de VU, hadden wij toenemend plezier in elkaars pogingen om de geleerden op de kast te jagen, in het algemeen in elkaars oefeningen in snedigheid. Die laatste won Ad met glans.

Ad Geelhoed bleek een overtuigende sociaal-democraat, hoezeer ook afkomstig uit een gere-

formeerd milieu, maar tegelijk een technocraat van het zuiverste water zoals je die dikwijls in de sociaal-democratie tegenkomt. Bestuur moest zich aan de feiten houden en aan objectieve gegevens; het moest de diepere waarden en weerstanden van het recht eerbiedigen; het moest ook de harde wetten van de economie aanvaarden. Hij vond voorts dat juist het minder welvarende deel van de bevolking het meest was gediend met zo volledig mogelijke mededinging op de markt. In zijn visie vergde dit overigens een alerte en actief interveniërende overheid ter waarborging van deze concurrentie. Zijn preadvies van 1980, maar ook tal van andere publicaties, legt daarvan getuigenis af.

EUROPEAAN

Geelhoed was geen liefhebber van het poldermodel of, zoals het toen werd genoemd, van corporatistische verhoudingen tussen politiek en maatschappij. Belangenorganisaties dienden deugdelijk te worden geraadpleegd, maar vervolgens diende er door de staat — lees: regering en parlement — onafhankelijk te worden gekozen en beslist. Hij was allergisch voor beslissingen, in overleg met sociale partners tot stand gekomen en vervolgens als voldongen feiten aan het parlement opgedrongen. Het 'Groene Front' beschouwde hij als een welhaast perverse aberratie van alles wat kon worden beschouwd als ordelijk en democratisch bestuur.

Toen wij elkaar leerden kennen was Ad Geelhoed lid van de WRR. Hij had toen al een loopbaan achter de rug als medewerker van mr. A. M. Donner, toen president van het Euro-

pese Hof van Justitie. Vervolgens was hij gaan werken bij het ministerie van Justitie, waar hij behalve voorstellen van wet ook belangrijke beleidsnota's heeft geschreven. In een van onze gesprekken werden wij het erover eens dat er in en buiten Den Haag maar zeer weinigen zijn die een heldere en deugdelijke beleidsnota kunnen schrijven. Dat hij daar een van was, sprak voor ons vanzelf.

Zijn mooiste one-liner: 'Besturen is leed toebrengen'

Voorts was hij korte tijd hoogleraar in Rotterdam, maar daar was hij 'gillend' vandaan gevlucht. Onderwijs geven vond hij belangrijk en prettig, maar het administratieve en bestuurlijke gedoe er omheen stond hem ernstig tegen. Hij miste ook de reuring die een ministerie met zich meebrengt. Als hoogleraar had hij voorts niet half de invloed die hij wel had gehad als ambtenaar. Of als WRR-lid vanaf 1980, omdat de raad hem voortdurend in contact hield met diverse ministeries.

10 Dat bleek toen hem door het kabinet Lubbers I werd gevraagd een der 'grote operaties' voor te bereiden als voorzitter van de commissie deregulering. In feite betekende het dat hij zelf de belangrijkste, algemene hoofdstukken schreef van het rapport van deze commissie. Wat er zo mooi aan was: hij wist de regering ervan te overtuigen dat het niet, althans niet aldoor, om minder regels ging maar eerst en vooral om betere regels. Dat het niet moest gaan om beëindiging van staatsoptreden maar om ordelijk en overzichtelijk optreden. Ook in dit geval manifesteerde Geelhoed zich als scherpzinnige jurist en sociaal-democraat, die hoge eisen stelt aan de staat, omdat juist minder welvarende en minder toegeruste burgers daarvan afhankelijk zijn. Hij kreeg voor zijn rapportage en aanbevelingen de onverkorte steun van zijn opdrachtgever, de liberale minister van

Justitie, F.A. Korthals Altes. Voortaan moest elk wetsvoorstel een 'dereguleringsstoets' ondergaan op basis van dertien criteria. Wegens volledig gebrek aan parlementaire belangstelling is die toets na enige jaren teloor gegaan.

Omdat ik destijds lid was van de commissie wetgevingsvraagstukken (die in 1985 van zijn eindrapport beviel) hechtte ik belang aan periodiek gesprek met Ad Geelhoed. Daarvoor stond hij open en daarvan heb althans ik veel geleerd. Daargelaten dat het heel aangenaam was broederlijk te roddelen over en te mopperen op dezelfde 'dwaasheden' in politiek en ambtenarij. In die jaren, maar ook nog nadien, heeft hij een paar erg mooie artikelen geleverd voor s&D. Bij voorbeeld over de 'semi-soevereine staat', die zijn gezag moet delen met de instellingen van de Europese Unie. Geelhoed was immers een uitgesproken Europeaan en dat is door het negatieve referendum van 2005 niet anders geworden.

LEED TOEBRENGEN

Het zou mij en anderen niet hebben verbaasd als hij in 1989 minister was geworden in het derde kabinet Lubbers, waaraan de PvdA na lange jaren weer volop meedeed. Dit temeer, omdat hij in de eerste fase van voorbereiding had deelgenomen aan de programmacommissie van de PvdA. Die moest de resultaten van de partijdiscussie over *Schuivende Panelen* verwerken in een nieuw verkiezingsprogramma. Ad werd echter geen minister maar wel secretaris-generaal bij Economische Zaken. Daar en later als sg bij Algemene Zaken, toen Wim Kok daar resideerde, zou hij veel werk maken van de totstandkoming van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) en de bijbehorende interdepartementale commissie (ICES). Vanaf de jaren negentig was immers de tijd weer aangebroken voor grootscheepse overheidsinvesteringen, na de vele jaren van krimpen en bezuinigen. Als sg was hij meer de eerste adviseur van zijn minister dan de dagelijkse chef van het departement. Ik heb hem in elk geval nooit een woord horen vuil maken aan de schoonheid van het management.

Het grote geluk kwam door zijn benoeming tot advocaat-generaal bij het Europese Hof van Justitie. Dit ambt deed immers bij uitstek een beroep op zijn kwaliteiten: inventiviteit, conceptueel en analytisch vermogen, beheersing van het ambacht, politiek inzicht en *last but not least* persoonlijke moed. Hij gaf in gesprekken toe het heerlijk te vinden in deze functie 'het rijk alleen' te hebben; Ad was op zijn best als solist. Luxemburg was daarnaast wat rustiger dan Den Haag, zeker gedurende de tijd als sg, zodat zijn vrouw Saskia en zijn beide dochters wat meer van hun man en vader te zien kregen.

Als advocaat-generaal leidde hij, op verzoek van de verenigde provincies, in 2001-2002 een zware commissie die zich met de toekomst van het provinciaal bestuur moest bezighouden. Dat leverde een uitzonderlijk knap werkstuk op, *Op schaal gewogen*. Het legde de vinger bij het vraagstuk van de 'bestuurlijke dichtheid' in ons land en bij de dreigende economische stagnatie van de Randstad.

Bij al wat hij adviseerde had Geelhoed een bestuur voor ogen dat bereid is keuzes te doen en besluiten te nemen; een ander bestuur dus dan waar wij aan gewend zijn. Niet dat hij dat niet beseftte, maar hij hield hardnekkig vast aan de norm. Zijn mooiste *one-liner*: 'Besturen is leed toebrengen'. In ons land wordt echter telkens

weer geprobeerd leed te vermijden. 'Draagkracht' wordt dat genoemd. Maar met besturen heeft het niets te maken.

ORATIE

Wetend dat het einde van zijn ambtstermijn in Luxemburg naderde, besloten wij een paar jaar geleden Ad Geelhoed te vragen de Den Uyl-leerstoel te komen bezetten. Op 16 februari van dit jaar zou hij zijn oratie houden, maar er moest worden besloten tot afgelasting. Ik veronderstelde dat het uitstel zou zijn, totdat ik begreep hoe ernstig het met hem was. Eind januari had ik hem echter nog gesproken aan de telefoon. Hij deed toen iets wat hij nog nooit had gedaan: klagen over pijn als gevolg van ernstige krampen. Met de toevoeging dat hij onder behandeling was en ervan uitging dat het weer helemaal goed zou komen. Het is niet meer goed gekomen: buiten bewustzijn werd Ad een paar dagen vóór zijn oratie naar het ziekenhuis gebracht. Hij is, hoewel pas 64 jaar oud, nooit meer ontwaakt.

JOOP VAN DEN BERG

Prof. dr. J.Th.J. van den Berg is voorzitter van het curatorium van de Dr. J.M. den Uyl-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam en oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting

Het aandeelhoudersdrama

Piramidespel van buitenlandse investeerders is niet loyaal

De zeggenschap over het Nederlandse bedrijfsleven is voor tweederde in buitenlandse handen. Daarmee is Nederland, na Hongarije, koploper in Europa. Het drama rond de overname van ABN AMRO illustreert dat het de hoogste tijd is het zwijgen over deze situatie te verbreken: ‘Zeker is dat zodra dergelijke percentages op Wall Street in zicht komen, de Amerikaanse president met steun van het Congres zal ingrijpen.’

ARJEN VAN WITTELOOSTUIJN

Dag in dag uit worden verwilderde discussies gevoerd over de invasie van buitenlanders. De beerput die jaren geleden door Pim Fortuyn en Paul Scheffer is opengetrokken, wordt permanent bijgevuld door de Geert Wilders en Rita Verdonk en Jan Marijnissen van onze kikkerdelta. En inderdaad is ruim tien procent van de Nederlandse bevolking eerste of tweede generatie allochtoon. En die ruim tien procent is in grote meerderheid van Marokkaanse of Turkse afkomst.

12 Over een andere buitenlandse invasie is de opwindig heel wat minder groot: bijna zeventig procent van de aandelen van in Amsterdam genoteerde ondernemingen was eind 2005 in buitenlandse handen. En de overgrote meerderheid daarvan is van Amerikaanse of Britse origine. Als ABN AMRO wordt overgenomen

Over de auteur Arjen van Witteloostuijn is hoogleraar economie en management aan de Universiteit Antwerpen, University of Durham (UK) en Utrecht Universiteit

Noten zie pagina 19

door Barclays of The Bank of Scotland, verandert er bar weinig. De aandelen verschuiven eenvoudigweg van de ene buitenlander naar de andere. Met dat hoge percentage van bijna 70 is Nederland nummer twee in Europa (zie tabel 1). De zeggenschap over Duitse, Franse en Italiaanse bedrijven is over het algemeen in nationale handen. En zelfs van tweederde van het bedrijfsleven in het Verenigd Koninkrijk zijn de aandeelhouders Brits.

Van de ongeveer 7.000 Europese beursgenoteerde bedrijven, die een gezamenlijke waarde van plusminus 12.000 miljard euro vertegenwoordigen, is binnen Europa gemiddeld 33 procent buitenlands. Daar zit Nederland met 69 procent ver boven. En het einde is nog niet in zicht. Alleen al in 2006 staken zogenaamde *private equity*-financiers meer dan 25 miljard euro in Nederlandse bedrijven.

Als morgen bekend werd dat Walt Disney de Amsterdamse grachtengordel heeft overgenomen of dat de Veluwe voortaan een Chinees bos is, zijn Den Haag en Nederland te klein. Met rode koppen van verontwaardiging zouden ook

Jan Peter Balkenende en Wouter Bos bij een populaire talkshow aanschuiven om overduidelijk te maken dat hier een stokje voor moet worden gestoken. Zeker is dat zodra dergelijke percentages op Wall Street in zicht komen, de Amerikaanse president met steun van het Congres zal ingrijpen. Dat in Helsinki, Londen, New York, Peking en Tokio uiteindelijk wordt besloten over de koers van het overgrote deel van het 'Nederlandse' grootbedrijf, wordt hier blijkbaar als probleemloos ervaren. En misschien hebben de

zwijgers ook wel gelijk. Misschien is de export van aandelen naar het buitenland alleen maar goed voor de Nederlandse bevolking. Misschien vormen het hoofddoekje van Ayse en het macho-gedrag van Mohammed een veel grotere bedreiging. Misschien is het multiculturele drama veel groter dan zijn tegenvoeter: het drama van de *mono-aandeelhouder-waarde*. Maar omdat het laatste stil gezwegen wordt, kunnen we daar niet zeker van zijn.

DE STAND DER DINGEN

Met de sluipende overneming van Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen door buitenlandse aandeelhouders staan de schijnwerpers slechts op de vervanging van het dak van het huis van het Nederlandse bedrijfsleven. Intussen werd en wordt driftig gewerkt aan de volledige verbouwing van deze woning. In de loop van de jaren tachtig van de vorige eeuw is de neo-liberale revolutie gelanceerd. De markt werd heilig verklaard. Privatiseringen en liberalisering zijn sindsdien schering en inslag. In

Onderzoek, ontwikkeling en scholing zijn het kind van de rekening

het kielzog van deze revolutie op macroniveau zijn op microniveau de bakens verzet in de richting van een versterking van het aandeelhouderkapitalisme. Beide revoluties vormen een tandem. Tot diep in de jaren tachtig van de vorige eeuw was het belanghebbenden-model van bedrijfsvoering in zwang. Het was de tijd waarin binnen de Verenigde Staten diepgravende analyses werden gepubliceerd over het grote Japanse gevaar. Het Continentaal-Europese of Rijnlandse, en het Oost-Aziatische harmoniemodel werden superieur geacht aan hun Angelsaksische tegenvoeter, die uitging van conflict.

13

Land	Percentage aandelen in buitenlandse handen (eind 2005)
1 Hongarije	77,7
2 Nederland	69,0
3 Ierland	65,0
4 Estland	61,0
5 Slowakije	60,7
6 België	53,2
7 Finland	50,9
8 Portugal	39,7
9 Frankrijk	39,5
10 Zwitserland	37,9
11 Noorwegen	37,1
12 Zweden	35,3
13 Spanje	34,2
14 Verenigd Koninkrijk	32,6
15 Malta	25,4
16 Denemarken	24,1
17 Duitsland	21,0
18 Cyprus	18,6
19 Slovenië	13,4
20 Italië	13,2
Europees gemiddelde	33,0

Tabel 1. Marktaandeel buitenlandse investeerders in EU-landen

Bron: Federation of European Securities Exchanges (www.fese.eu)

Met de val van de Berlijnse muur en de ineenstorting van de Japanse economie stond alles weer op zijn kop. Duitsland raakte verstrikt in pogingen de failliete Oost-Duitse economie te revitaliseren, en het starre Japanse systeem werd weggeblazen in de storm die opstak ten gevolge van de mondiale liberalisering van financiële markten. In het kielzog van deze Reaganiaanse en Thatcheriaanse verbouwing van de wereld-economie kreeg de aandeelhouderrevolutie op het microniveau van het grote bedrijfsleven de wind in de rug. Het economische tijdsbesef is van karakter veranderd met de opkomst van deze filosofie van de *aandeelhouderwaardemaximalisatie* — een woord dat met recht onuitsprekelijk is. Daarom wordt in het bedrijfsleven liever met acroniemen gewerkt. Een bekend voorbeeld daarvan is EVA: 'Economic Value Added'. Het acroniem EVA heeft het bijkomende voordeel van snelle uitsprekbaarheid en soepele meertaligheid. In een EVA-wereld is het richtsnoer van de onderneming ééndimensionaal: het bedrijf is alleen op aarde om de waarde voor de aandeelhouder te maximaliseren in de vorm van stijgende beurskoersen en dito dividenduitkeringen. En zo is de mode van de aandeelhouderwaarde een stokoude filosofie in een modern jasje, die in de kern teruggaat tot het gedachtengoed van vermaarde economen als Adam Smith, Friedrich von Hayek en Milton Friedman. Ten behoeve van de maximalisatie van de maatschappelijke welvaart moet het bedrijfsleven niet worden overvraagd. Door winstmaximalisatie na te streven zorgen ondernemingen via de onzichtbare hand van marktwerking vanzelf voor maximale welvaart. Het moet heerlijk leven zijn in de utopische wereld van perfecte marktwerking.

AMERIKANISERING

Met de liberalisering van financiële markten en Westerse economieën zijn de spelregels drastisch van karakter veranderd: het korte-termijnspel van de beurs is dominant geworden. Onder deze veranderde omstandigheden verslaat het Angelsaksische aandeelhouderbedrijf

de Rijnland-belanghebbenden-onderneming met — in wielrenjargon — twee vingers in de neus. De EVA-onderneming stelt immers het directe korte-termijnbelang van de kapitaalverschaffer centraal, terwijl in die ouderwetse belanghebbendenonderneming het aandeelhouderbelang wordt afgewogen tegen dat van allerlei andere partijen. De beslissing is niet

Via onderlinge inteeltcontacten in de bestuurswereld wordt iedere topmanager op de hoogte gehouden van de volgende mode

moeilijk: de aandeelhouder kiest voor het bedrijf dat het directe aandeelhouderbelang als het dominante richtsnoer hanteert. Naarmate dergelijke bedrijven in aantal toenemen, wordt het kapitaalresidu dat zijn weg toch nog naar belanghebbenden-ondernemingen weet te vinden, steeds kleiner. De macht van het mobiele kapitaal is dusdanig groot geworden dat de verspreiding van het virus van de aandeelhouderwaarde onstuitbaar is.

Deze ontwikkeling wordt verder versterkt via processen van imitatie. Ondernemingen kopiëren aandeelhoudergedrag en overheden nemen aandeelhoudermaatregelen. ABN AMRO raakt in paniek zodra een Brits *hedge fund* met een klein aandeel aan de bel trekt. De Nederlandse overheid verheft de Code Tabaksblat tot wet. In het ene land zijn de formele bevoegdheden van de aandeelhouder — vaak via stemmingen op de jaarlijkse Algemene Vergadering van Aandeelhouders — verder opgetuigd dan in het andere; en in het ene land zijn de financiële markten verder vrijgemaakt dan in het andere. Hierover maken Moris Tabaksblat, Jaap Peters, Peter Jan de Vries en hun geestverwanten zich met enige regelmaat buitengewoon druk omdat in de aandeelhouderwereld de Nederlandse natie nog niet wordt gezien als de 51^{ste} staat van de Ver-

enigde Staten. In de dagelijkse praktijk is echter in de afgelopen twee decennia *de facto* sprake van een Amerikanisering van het Nederlandse bedrijfsleven.

VOORDELEN

De verbouwing van het Nederlandse bedrijfsleven past in een ontwikkeling die in de jaren tachtig van de vorige eeuw in gang is gezet. En inderdaad: de disciplinerende werking van de druk van de financiële markten kan louterend werken. Zonder volledig te zijn kunnen vijf pro-marktargumenten worden opgevoerd. Omdat deze gesneden koek zijn in de economische en financiële literatuur, kan hier met een *staccato*-introdactie worden volstaan.

1. De moderne theorie terzake financiering is grotendeels geënt op de zogenaamde efficiëntemarktenhypothese. Op de aandelenmarkt wordt *alle* beschikbare informatie van *alle* marktpartijen direct in de prijzen verwerkt. Het is de onzichtbare hand van Adam Smith in topvorm. Het collectief van de financiële markt is superieur in vergelijking met de kleine verzameling van topmanagers binnen een onderneming. Via de financiële markt zoekt het geld naar optimale rendementen. Daar kan geen enkele topmanager tegenop. Dit is het *allocatie*-argument.
2. De dreiging van boze aandeelhouders of vijandige acquisities houdt het topmanagement scherp. Bij ondermaatse prestaties wacht ontslag of verkoop. Daarom worden topmanagers geprikkeld om het belang van de aandeelhouder te waarborgen. Als eigenbelang te veel wordt gekoesterd of als *hybris* gaat domineren, grijpt de markt in — direct via ontslag of indirect via een overneming. De markt werkt zuiverend. Deze redenering weerspiegelt het *discipline*-argument.
3. Ondernemen vergt kapitaal. Zonder kapitaal blijven risicovolle investeringen noodgedwongen achterwege. Banken zijn te conservatief. Die enkele stinkend rijke belegger is te zeldzaam. Via financiële markten kan veel kapitaal worden gemobiliseerd via de som van veel

kleinere bedragen. Daarmee is het *investeer*-argument afgedekt.

4. Op financiële markten kunnen succesvolle ondernemers hun investering te gelde maken. Omdat via financiële markten succesvol ondernemerschap ruimhartig wordt beloond, gaat hiervan een stimulerende werking op ondernemende dynamiek uit. Dat komt de gehele economie ten goede. Deze logica kan het *ondernemerschaps*-argument worden genoemd.
5. De financiële markt is een zeef. Wat werkt, mag verder en wordt beloond; wat niet werkt, gaat ten onder en wordt afgevoerd. Via financiële markten worden successen van mislukkingen gescheiden. De financiële markt leert via schifting. Ook dat heeft positieve macro-effecten. Hiermee is het *selectie*-argument opgevoerd.

Het grotere gewicht van het financiële piramidespel, vooral gespeeld door deloyale buitenlandse investeerders, gaat gepaard met een vergrote kans op crises

Volgens deze logica zijn vrije financiële markten een essentieel onderdeel van de welvaartgenererende kapitalistische machine. Voor nationale sentimenten is geen plaats. Bescherming is uit den boze. *Laissez fair* is het *leitmotiv* — om maar eens in goed on-Engels Nederlands te spreken.

NADELEN

‘Elk voordeel heb z'n nadeel’ — dat is een wet van Meden en Perzen. Zonder ook hier volledig te zijn, kunnen — bij wijze van balans — vijf schaduwzijden van de verbouwing van het bedrijfsleven worden opgesomd. Omdat deze tegenargumenten vaak onderbelicht blijven, geef ik ze hier wat meer ruimte.

1. Momenteel zijn vooral Amerikaanse en

Britse investeringsmaatschappijen in zwang. De groei van de zogenaamde *hedge funds* en *private equity*-investeerdere is ongekend, wereldwijd maar zeker ook in Nederland. Die kopen vaak bedrijven op door hoge schulden aan te gaan, die de aangekochte ondernemingen vervolgens zelf moeten zien terug te verdienen — met veel winst uiteraard. Het eigen vermogen verdwijnt als sneeuw voor de zon. PCM kan hierover meepraten. De volgende flitsaankoop is ongetwijfeld alweer in de maak. Misschien is dat Corus-veilingidee wel wat: gooi ondernemingen in de uitverkoop via strak georganiseerde biedingen zodat de prijs lekker hoog oploopt. TCI — het *hedge fund* dat ABN AMRO op de hielen zit — heeft daarvoor *de facto* gepleit. Ook hier gaat de koper ongetwijfeld schulden aan die het nieuwe bezit vervolgens in de jaren daarna moet ophoesten. Dit is het *roofbouw*argument.

Binnen de grenzen van het kapitalisme is ruimte voor veel meer variatie dan vaak wordt gesuggereerd

16 2. De interne motivatie van de bedrijfsleiders wordt in overeenstemming gebracht met de externe verwachting van de markt via het ontwerp van uitzinnige schema's voor prestatiebeloningen. Ook binnen de financiële wereld wordt de ene hoge *fee* op de andere indrukwekkende *fee* gestapeld. Met behulp van een variabele prestatiebonus, een aandelenpakket en/of een optieregeling wordt gewaarborgd dat de belangen van de topmanager parallel lopen met die van de aandeelhouder. De relatie met prestaties bestaat echter helemaal niet. Zelfs als een topmanager vanwege mismanagement wordt weggestuurd, wacht een gouden handdruk. De zelfverrijking van de top van het bedrijfsleven leidt tot ongekende denivellering zonder dat werkelijk duide-

lijk wordt gemaakt dat de bedrijfselite deze multimiljoenen waard is. Sterker nog: de beurs is vaak blij als de vervanging van een *Chief Executive Officer* wordt aangekondigd. Het *overbelonings*argument is populair in de pers.

3. Omdat via het veelgeroemde systeem van prestatiebeloningen de korte-termijn belangen van de aandeelhouder naadloos aansluiten op die van de topmanager, zijn geoliede machines ontstaan die aandeelhouderwaarde creëren. Deze machines doen vooral wat de aandeelhouder en/of beurs vraagt: acties die op korte termijn de rendementen en de koers omhoog stuwten. Aan de ene kant komt daarmee de nadruk te liggen op het verhogen van de interne efficiëntie: hoe goedkoper, hoe beter. Omdat vooral via personeelssaneringen kostenposities snel kunnen worden verbeterd, is daarmee de *anorexia*-strategie gelanceerd. Dergelijke saneringen komen immers direct ten goede aan de winstpositie omdat personeel op de balans aan de debetzijde wordt opgevoerd. Omdat het effect van saneringen tijdelijk is, moet met grote regelmaat een nieuwe saneerdosis worden toegediend. Geen wonder dat de ene reorganisatie nog niet is verwerkt of de volgende afslanking wordt alweer aangekondigd. Aan de andere kant wordt vanwege de dwangmatige oriëntatie op de korte termijn voor lange-termijn investeringen minder geld en tijd beschikbaar gesteld. Onderzoek, ontwikkeling en scholing zijn het kind van de rekening. De noodzaak om de aandeelhouder hogere rendementen voor te schotelen wordt uiteraard vertaald in stijgende interne rendementen. Als de aandeelhouder verwacht dat het aandelenrendement zal stijgen van 10 naar 15 procent, dan moeten vergelijkbare voorwaarden worden gesteld aan interne investeringsvoorstellen. Niet alleen worden voortdurend hogere rendementseisen aan interne investeringen gesteld, maar daarnaast moet ook het hogere verdientempo van de beurswereld worden overgenomen. De hogere rendementen moeten in kortere tijd worden gehaald. De tijdnood van de aandeelhouder wordt ook de tijdnood van de onderneming. Het volgende kwartaal is dichtbij.

Geen wonder dat het met de Nederlandse investeringen in de drie O's van de kenniseconomie — onderzoek, ontwikkeling en onderwijs — maar niet wil vloten. Dit is het *anorexia*-argument.

4. Een strategie van permanente efficiëntieverbeteringen is echter niet genoeg. Immers: zonder groei is de weg naar continue creatie van aandeelhouderwaarde afgesloten. Groeien kan op twee manieren: extern of intern. Interne groei is niet erg *sexy*. Het gaat gepaard met de moeizame en vaak langzame uitbreiding van capaciteiten en volumina. Met externe groei kan men goede sier maken. Een leuke acquisitie heeft veel voordelen. Het schiet lekker op. De beurs houdt ervan, althans op korte termijn. Het biedt een aantrekkelijke managementuitdaging. Adviseur en bank pikken een graantje mee. Het zorgt voor aandacht in de pers en op de golfbaan. Deze *boulimia*-strategie impliceert een hyperactief acquisitiebeleid. Snel groter worden kan door andere bedrijven op te kopen. Omdat alle EVA-bedrijven hiervan doordrongen zijn, ontstaat een hyperactieve acquisitiemarkt. De ene acquisitiegolf volgt op de andere: het is een kwestie van eten of gegeten worden. Zonder aansprekende groeicijfers is de aandeelhouder ontevreden. Als de groeitarget niet wordt gehaald, ligt een koersdaling in het verschiet. De beloning van het topmanagement is in het algemeen voornamelijk afhankelijk van de omvang van het bedrijf, en niet of nauwelijks van de financiële prestaties. Omdat de populariteit van optieregelingen endemisch is, snijdt het zwaard van de groei aan twee kanten: leuk voor de beloning en nog leuker voor het optiepakket. Alleen nog groter is groot genoeg. Het *boulimia*-argument is geboren.

5. Ook menselijk kapitaal wordt vooral als een kostenpost beschouwd. Ondernemingsraden worden om de haverklap geconfronteerd met het verzoek in te stemmen met weer een majeure koerswijziging. Vaak gaat het om bezuinigingen, saneringen of sluitingen. Het management is volledig vervreemd van de werkvloer. Het topmanagement is druk in de weer met de

financiële wereld, met managementconsultants en met elkaar. Contact met de werkvloer is echter schaars. Het personeel voelt zich niet serieus genomen. De moderne werknemer weet dat hij de speelbal is van hogere financiële belangen in de aandeelhouderwereld. Winst maken is niet

Beter directeur van een kauwgomballenfabriek dan minister-president van Nederland

genoeg. Veel winst maken ook niet. Het moet heel veel zijn. Als dat kan worden bewerkstelligd via reorganisaties, saneringen of sluitingen, dan is er geen houden aan. Daarom wordt de moderne werknemer voortdurend geconfronteerd met de volgende operatie om de winst te verbeteren. Eerst moet met steeds minder mensen steeds meer worden geproduceerd. Later volgt vaak verkoop of sluiting. Geen wonder dat op de werkvloer het cynisme overheerst. De kloof tussen het topmanagement en de werkvloer is diep. Inmiddels worden de onrust en onvrede die sinds jaar en dag op de werkvloer heersen, meer en meer hoorbaar. Tirades tegen het management zijn niet van de lucht. De moderne werknemer is die bemoeizuchtige verbetermanager spuugzat. Hiermee is het *demotivat*ie-argument opgevoerd.

Anti-globalisten gaan nog veel verder. Zij verwijten het mondiale grootbedrijf ook nog maatschappelijk onverantwoord ondernemen in de vorm van machtsmisbruik, milieu-afbraak en uitbuiting. De wereld van adviseurs, analisten, beleggers en managers is ongevoelig voor deze tegenargumenten. Kuddegedrag is schering en inslag in de grote-mensen wereld van het bedrijfsleven. Met het inhuren van dezelfde adviesbureaus doen overal dezelfde holle PowerPoint-presentaties hun intrede. Overal is het advies de processen te herontwerpen, niet-kernactiviteiten uit te besteden, prestatiebeloningen in te voeren, afdelingen en fabrieken naar

lage-lonenlanden te verkassen, de organisatie te kantelen, et cetera. Met het aantrekken van gekloonde managers wordt de groep van gelijkgezinden verder vergroot. De ene topmanager is inwisselbaar voor de andere. Vaak weten deze procesmanagers weinig van het eigenlijke werk. Veel ziekenhuismanagers hebben nog nooit een patiënt behandeld. Of toch: zij beschouwen hun organisatie immers als een patiënt die behandeling behoeft. Kennis van het eigenlijke werk doet niet terzake: processen zijn processen, en geld is geld. Via onderlinge inteeltcontacten in de bestuurswereld wordt iedere topmanager op de hoogte gehouden van de volgende mode.

HET DRAMA VAN HET AANDEELHOUDERBELANG

18 Natuurlijk is het de vraag of de nadelen van de verbouwing van het bedrijfsleven ook macro-economische consequenties heeft. Mogelijk is immers sprake van een productief proces van creatieve destructie, waarbij de voordelen van de verbouwing van het bedrijfsleven de nadelen ervan (ver) overstijgen. In dat verband kan echter ook op ten minste drie mogelijke schaduw-effecten worden gewezen. In de eerste plaats neemt de ongelijkheid gestaag toe. Aan de ene kant lijkt het erop alsof aan de bovenkant van het loongebouw de *sky de limit* is. Aan de andere kant wordt de druk om verder te matigen aan de onderkant voortdurend opgevoerd. In de tweede plaats wordt de kwetsbaarheid en volatiliteit van de economie vergroot. Het grotere gewicht van het financiële piramidespel, vooral gespeeld door deloyale buitenlandse investeerders, gaat gepaard met een vergrote kans op crises. Daarnaast worden de bewegingen omhoog en omlaag scherper en dieper. In de derde plaats kan het effect op macro-economische groei negatief zijn. Enerzijds impliceert de *boulimia*-strategie immers waardevernietiging, terwijl anderzijds de *anorexia*-strategie gekoppeld is aan dalende investeringen in de drie O's.

De vervolgvraag is hoe in ieder geval de nadelen van het geliberaliseerde bedrijfsleven

kunnen worden geminimaliseerd zonder de voordelen ervan te ondermijnen. Omdat er in dit kader geen plaats is voor een diepgaande analyse, moge een korte schets van enkele mogelijke contouren hier volstaan.

Misschien moet de Vergadering van Aandeelhouders worden vervangen door een Vergadering van Belanghebbenden. In dat geval wordt een afweging van korte- en lange-termijn belangen in het ultieme machtscentrum van de onderneming geborgd. Misschien is het een overweging waard medezeggenschap om te bouwen tot (partiële) zeggenschap. Daarmee krijgt het personeel meer in de melk te brokkelen. Misschien is een *kleptocratentax* op zijn plaats, in combinatie met het afsnijden van sluiproutes. Zodoende worden denivellering en solidariteit afgedwongen. Misschien moet maatschappelijk verantwoord ondernemen van zijn vrijblijvenheid worden ontdaan. Op die manier kunnen allerlei externe effecten worden geïnternaliseerd. Misschien moeten op aandelentransacties flinke belastingen worden geheven. Langs deze weg wordt de stroom van flitskapitaal gedempt.

Misschien moet het mogelijk worden de macht van een aandeelhouder afhankelijk te maken van lange-termijn loyaliteit. Hiermee krijgen lange-termijn overwegingen een groter gewicht in de Vergadering van Aandeelhouders. Misschien moet de ouderwetse juridische conceptie van de onderneming — met alleen aandeelhouders als eigenaren — op de schop. Zodoende neemt de onderneming 'vanzelf' een ander karakter aan. Zeker is dat de aandacht voor mogelijke antwoorden op dergelijke vragen beperkt is, in Nederland en daarbuiten. Iemand die dergelijke vragen stelt, wordt snel bestempeld als een proto-communist die niet heeft begrepen dat Karl Marx allang dood is. Binnen de grenzen van het kapitalisme is echter ruimte voor veel meer variatie dan vaak wordt gesuggereerd.

Het podium waarop deze kwesties uiteindelijk zouden moeten worden geagendeerd, is de Europese Unie. Die is groot, machtig en autarkisch genoeg om een eigenwijze koers te kunnen varen.

Nu de 100 dagen van verkennen voorbij zijn, zou het wenselijk zijn indien het Kabinet Balkenende-Bos-Rouvoet in ieder geval met een aantal aansprekende initiatieven komt die een andere richting geven aan de verbouwing van het Nederlandse bedrijfsleven.¹ Om te beginnen kan de hervorming van het regime van *corporate governance* van een nieuw evenwicht worden voorzien door de rol van het personeel te versterken. De bevoegdheden van de OR kunnen worden uitgebreid zodat medezeggenschap een werkelijk strategisch karakter krijgt. Het is bij-

De kloof tussen de bedrijfstop en de burger is veel dieper dan die tussen de overheid en diezelfde burger

voorbeeld denkbaar de stem van het personeel bij verkoop van de onderneming een zwaarder gewicht te geven, en de werknemercommissaris aan te vullen met een werknemerbestuurder. Daarnaast kan maatschappelijk verantwoord ondernemen worden verankerd in regelgeving. Hierbij valt te denken aan de verplichting tot de benoeming van een milieucommissaris in de Raad van Commissarissen en de publicatie van integrale jaarverslagen. Ten slotte kan het belastingstelsel worden herzien via een verschuiving van heffingen van arbeid in de richting van kapitaal- en milieubelastingen.

Dat de top van het Nederlandse bedrijfsleven drastisch is en wordt verbouwd, staat buiten kijf. Dat is een neveneffect van de verregaande liberalisering van de financiële markten en de versterking van de macht van de aandeelhouder. Via de top worden ook grote delen van het kleinere

bedrijfsleven geïnfecteerd omdat ook daar moedevoeligheid overheerst of omdat grote ondernemingen praktijken opdringen aan kleine leveranciers. Zelfs de (semi-)overheid doet vaak mee.

Die liberalisering heeft voordelen. De schaduwzijden kunnen echter dominant worden. Over de kloof tussen burger en overheid zijn boekenkasten vol geschreven. Sinds een kwart eeuw staat de overheid bijna permanent in het beklagdenbankje. Vrijwel niks dat de overheid doet, deugt. Het bedrijfsleven is daarentegen juist op het schild gehesen. Alleen daar wordt werkelijke waarde geproduceerd. Beter directeur van een kauwgomballenfabriek dan minister-president van Nederland — dat idee. De reportage in *NRC Handelsblad* in december van vorig jaar over Wim Kok in commissarissenland sprak boekdelen. De onuitgesproken ondertoon: het was jammer van zo'n talent dat hij decennia had verprutst met gescharrel in het publieke domein. Deze badinerende toon staat symbool voor cardinale ontwikkelingen in de afgelopen decennia. Het maakt duidelijk dat de top van het bedrijfsleven de vroegere bewoners uit de ivoren toren heeft verjaagd. De moderne topmanager is zover verheven boven het geploeter in de 'echte' wereld dat het contact met de werkelijkheid verloren is gegaan. De kloof tussen de bedrijfstop en de burger is veel dieper dan die tussen de overheid en diezelfde burger. Omdat niemand het daarover heeft, lijkt het alsof het tegendeel het geval is. En door zelf voortdurend het bedrijfsleven de hemel in te prijzen en door zelf allerlei bedrijfspraktijken over te nemen, versterken overheid en politiek deze indruk. De illusie regeert. Het is hoog tijd het debat over het drama van het mono-aandeelhouderbelang te openen².

19

Noten

1 Dit artikel werd, gelet op de productietermijn van S&D afgesloten voor de definitieve

presentatie van de nieuwe kabinetsplannen.

2 Deze bijdrage is een vorm van zelfplagiaat omdat veel van de argumenten in deze of gene

vorm eerder zijn verschenen. Een voorbeeld daarvan is *De anorexiastrategie: over de gevolgen van saneren*, in 1999 verschenen bij De Arbeiderspers.

Veiligheid, tot welke prijs?

Veiligheid staat terecht hoog op de politieke agenda. Een te hoge criminaliteit en de dreiging van terrorisme vormen een bron van angst en onlust. Maar hoe zit het met de respons op concrete bedreigingen en gevoelens van onveiligheid? Is die effectief of juist contra-productief? En welke prijs is veiligheid waard? In deze s&d komen drie aspecten van dit thema aan bod.

Josine Junger-Tas schetst de omslag binnen het strafrecht van een op resocialisatie gericht welzijnsmodel naar het Amerikaanse neo-klassieke model. Zij pleit voor een veel bredere aanpak van de oorzaken van criminaliteit en gevoelens van onveiligheid. Sociaal beleid, investeren in het onderwijs en het beteugelen van immigratie behoren daartoe.

Ronald van Steden brengt de opkomst van de beveiligingsbranche in kaart. Hij laat zien hoe steeds meer functies die vroeger door de overheid werden vervuld, overgenomen worden door particuliere beveiligers. Die ontwikkeling vraagt van de overheid een nieuwe visie.

Ten slotte motiveert **Cyriel Fijnaut** waarom de zeer specifieke terreurdreiging vanuit islamistische hoek zowel ruimere opsporingbevoegdheden en -mogelijkheden rechtvaardigt, als een grotere coördinatie tussen verschillende diensten. **Aleid Wolfsen** plaatst daar kanttekeningen bij. Een grondige evaluatie van de effecten van verruiming is op zijn plaats.



Veiligheid, tot welke prijs? (1)

Ruimte scheppen voor een ander strafrechtelijk beleid

JOSINE JUNGER-TAS

Als Nederlanders gevraagd wordt naar de belangrijkste problemen waar zij in hun dagelijks leven mee geconfronteerd worden, staat onveiligheid meestal bij de top drie. Elke keer weer komt uit peilingen naar voren dat het verlangen naar veiligheid een van de voornaamste preoccupaties is van de burgers. De meeste politici denken dat hiermee 'de groeiende criminaliteit' en 'de vele overlast gevende jongeren' in de woonomgeving bedoeld worden en in reactie hierop voert de overheid steeds meer controles in en laat steeds meer strafrechtelijk ingrijpen.

De vraag is echter of criminaliteit en overlast een afdoende verklaring vormen voor de gevoelens van onveiligheid. In dit artikel wil ik onder meer bekijken waarom deze gevoelens wijdverbreid zijn.

Eerst beschrijf ik wat de gevolgen van de angstgevoelens onder Nederlanders zijn met betrekking tot de reactie van de politiek en van het strafrecht. Vervolgens analyseer ik kort de criminaliteitssituatie in ons land als de meest voor de hand liggende oorzaak en zie ik de werkelijkheid van de steeds maar toenemende criminaliteit, zoals die uit de politiecijfers naar voren komt en in de media breed wordt uitgemeten.

Over de auteur Josine Junger-Tas is gast-hoogleraar Criminologie aan het Willem Pompe Instituut, Universiteit van Utrecht'

Noten zie pagina 30

Daarna geef ik een aantal andere mogelijke oorzaken aan van de soms ware obsessie met veiligheid, die zowel onder de bevolking als in de politiek zo'n belangrijke rol lijkt te spelen. De stelling die ik daarbij zou willen verdedigen is dat de ingrijpende sociale en economische veranderingen in de westerse samenleving sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw twee belangrijke gevolgen gehad hebben: gevoelens van onveiligheid en een bijzondere verharding van ons strafklimaat.

Tenslotte beschouw ik kort het effect van strafrechtelijke interventies op de angst voor criminaliteit en ik besluit met enkele ideeën over een — naar ik meen — wenselijker richting voor preventief en strafrechtelijk ingrijpen.

VERANDERINGEN IN HET STRAFRECHT

In ons land is in zo'n 25 jaar het op resocialisatie gerichte 'welzijnsmodel' veranderd in het (Amerikaanse) 'neo-klassieke model'. De essentie van dat laatste model is dat het in het strafrecht voornamelijk gaat om de beveiliging van de maatschappij tegen de delinquent en niet om de resocialisatie van de dader. Dit model is gebaseerd op het principe dat de pleger van een delict straf verdient (*just desert*), dat die straf proportioneel aan de ernst van het delict moet zijn (*proportionality*), en dat gelijke gevallen op gelijke wijze gestraft moeten worden (*equality*). Daarbij behoren de persoonlijkheid van de verdachte

en de omstandigheden van het delict geen rol te spelen.¹ Dit systeem heeft in de vs geleid tot een exponentiele groei van het aantal gedetineerden tot meer dan twee miljoen. De Angelsaksisch georiënteerde Europese landen, waaronder Nederland, hebben de essentie van dit model overgenomen, hoewel ze daarbij wel eigen accenten gelegd hebben.

Voorals sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft de wetgeving in Nederland drastische wijzigingen ondergaan. Zo zijn er talloze nieuwe sanctiemodaliteiten bijgekomen: de Wet Strafrechtelijke Opvang Verslaafden; de invoering van inrichtingen voor stelselmatige daders (de zogenaamde veelplegers); het preventief fouilleren; de invoering van de DNA Databank van verdachten en veroordeelden en de terrorismewetgeving die het makkelijker maakt mogelijke verdachten te volgen, af te luisteren, en ze te detineren voor het plannen of voorbereiden van mogelijke terreurdaden. Daarnaast maakt een wet van 1 februari 2005 het mogelijk van kinderen van 12 jaar en ouder die met justitie in aanraking zijn gekomen, het DNA-profiel in een databank te registreren, de zgn. boefjesbank. Dit overkwam een jongen van 14 voor het stelen van een pakje kauwgom en een 13-jarige voor het helen van een strippenkaart.²

Wat we zien is dat ons strafrecht — naar het voorbeeld van de vs en Engeland — langzaam verandert in wat men wel *actuarial justice* noemt, een term uit het verzekeringswezen, waarbij het gaat om toekomstige risico's te berekenen en zoveel mogelijk te elimineren.³ Zo wil men ook risicogroepen opsporen en daar — als het even kan — te voren al maatregelen tegen nemen teneinde de door de bevolking verlangde veiligheid te vergroten. Met dit doel worden er allerlei risico-inschatting instrumenten ontwikkeld en verschuift het accent naar vergelding in plaats van resocialisatie. Dat heeft vanzelfsprekend tot een aanzienlijk repressiever beleid geleid. De tabel op deze pagina toont bijvoorbeeld dat er in ons land steeds meer gevangenisstraffen worden opgelegd.

In sommige West-Europese landen, zoals Frankrijk, Zweden en Finland is die stijging betrekkelijk gering. Landen die er echt bovenuit steken zijn Engeland en Nederland. Het Engelse detentiecijfer is in 12 jaar met 60 procent gestegen, terwijl Nederland nu twee en half keer zoveel gedetineerden heeft als in 1992. Daar werken de meermanscellen ook aan mee, evenals de steeds langere straffen — waaronder meer straffen tot levenslang — die de rechters opleggen. Nederland is dan ook de snelste stijger in Europa en er

Tabel 1. Detentiecijfers per 100.000 van de bevolking in enkele Europese landen

Land	Gedetineerden- populatie	Detentiecijfer in 1992	Detentiecijfer in 2004	Percentage vrouwen
Spanje	62.642	90	138	7,9
Engeland en Wales	76.946	88	141	5,7
Frankrijk	52.908	84	91	3,7
Duitsland	80.413	71	96 (2003)	5,0
Nederland	20.747	49	123	8,8
Oostenrijk	8.883	87	85 (2001)	5,3
Zweden	7.054	63	81	5,2
Finland	3.954	65	66	6,3

Bron: International Centre for Prison Studies — Kings College London (2006), *World Prison Brief*

zijn absoluut geen tekenen dat er een eind komt aan die groei. Het verlangen naar veiligheid is immers een absoluut verlangen en kent dan ook geen grenzen.

Door bezuinigingen is er bovendien nauwelijks gelegenheid voor resocialisatie. Alleen 'gemotiveerde' gedetineerden komen in aanmerking voor werk en scholing in zogenaamde penitentiaire programma's. Zoals Moerings stelt: 'Resocialisatie wordt een gunst' voor sommigen, de anderen zitten hun tijd voornamelijk achter de deur uit.⁴

GEEN BEWIJS

Waar het de jeugd betreft ziet men dezelfde ontwikkeling. Een sterke focus op deze bevolkingsgroep leidde tot prestatiecontracten met de politie. Daardoor is het aantal jongeren dat door de politie geregistreerd wordt sterk toegenomen. Ook worden zeer veel jongeren in inrichtingen geplaatst, zowel in vergelijking met het verleden als vergeleken met het buitenland. Plannen om in Almere nog een jeugdinstelling te bouwen, betekenen dat nog meer jongeren in inrichtingen zullen worden geplaatst. Zo kregen in 1997 3000 jongeren jeugddetentie opgelegd en in 2004 6.000!⁵ Neemt men de samenstelling van de gedetineerde populatie in beschouwing dan blijkt dat in 2004 27 procent van de jongeren in inrichtingen een vermogensdelict zonder geweld heeft gepleegd terwijl 46 procent vóór de plaatsing slechts 1-2 delicten pleegde. Ook de recidive van jongeren uit Justitiële Jeugd Instellingen (JJI's) bestaat, over de jaren heen, voor de helft uit vermogensdelicten zonder geweld. De vraag is of het werkelijk nodig is voor dergelijke delicten zo veel jongeren in een JJI te plaatsen, temeer omdat een (langdurig) verblijf in een JJI samen met andere delinquente of problematische jongeren ongunstig blijkt voor hun ontwikkeling.⁶ Zo blijkt bijvoorbeeld dat de recidive van jongeren die vóór plaatsing geen eerdere justitiecontacten hadden, 4 jaar na verblijf in een JJI toch 41 procent was.⁷ Vergelijkbare negatieve gevolgen gelden ook voor volwassenen in detentie.

Maar bij jeugdigen klemt het des te meer omdat we het als samenleving nog zo lang met hen zullen moeten doen.

Dit alles betekent dat we de functie van detentie zouden moeten heroverwegen. Natuurlijk heeft detentie niet primair een resocialisatiefunctie maar een straffunctie. Deze zou echter ook op een andere en effectievere wijze tot uiting kunnen komen. Men verwacht veel te veel effect van detentie, zowel wat afschrikking als wat resocialisatie betreft. In de praktijk treden beide effecten echter nauwelijks op. Bovendien is er geen bewijs dat de veiligheid in de samenleving daardoor werkelijk toeneemt.

ACHTERGRONDEN

Wat zijn nu de oorzaken van de wijzigingen in ons strafrecht van een wereldbekend mild interventieklimaat tot de karakteristieke kreet 'we gaan er kei- en keihard tegen optreden'?

Ik noem er drie. Ten eerste, als men de ontwikkeling van de criminaliteit na de jaren tachtig beziet, dan geven de politiecijfers een doorlopende stijging te zien. Volgens de politiestatistiek is de vermogenscriminaliteit in de periode 1980-2004 met 36 procent gestegen en is het aantal geweldsdelicten viermaal groter geworden.⁸ Kijkt men echter naar een andere gegevensbron, 25 jaar slachtofferstudies, dan blijkt een grote stabiliteit in het optreden van criminaliteit.⁹ Zo blijft over

Men verwacht veel te veel effect van detentie, zowel wat afschrikking als wat resocialisatie betreft

de hele periode het aantal geweldsdelicten op een niveau van rond de 800 per 10.000 inwoners. En de vermogenscriminaliteit is zelfs gedaald, waarbij ook de ernst gelijk is gebleven.¹⁰ Verder blijkt zowel de neiging van mensen om delicten bij de politie te melden als de bereidheid van de politie om een aanklacht te registre-

ren te zijn gestegen, terwijl de tolerantie voor geweld is afgenomen. Maar dit geldt niet voor het aantal door slachtoffers ervaren delicten. Tenslotte geeft ook de laatste *European Crime Victimization Survey* uit 2004¹¹ vergelijkbare resultaten te zien: in 13 van de 18 Europese landen, waaronder Nederland is de criminaliteit gedaald.¹²

Waar het jongeren betreft wordt in de media voortdurend bericht over jonge boefjes, overlastgevende jongeren en zogenaamde 'harde kern'-jongeren. De uitdrukking 'we moeten keihard optreden' is niet van de lucht, zowel in de media als bij kamerleden. Maar ook hier blijkt uit self-report enquêtes¹³ over de jaren een grote stabiliteit, waarbij ernstige vormen van geweld een uitzondering blijven.¹⁴ Hoewel het criminaliteitsniveau in ons land, zoals in alle westerse geïndustrialiseerde landen, zich op een hoog niveau bevindt, blijkt deze stabielere dan men in het algemeen wil aannemen.

Een tweede verklaring is dat het nieuwe geloof in harde straffen het gevolg is van de toenemende aandacht in de media voor ernstige en zeer emotionele, maar zeldzame misdrijven. Zo spelen de media een belangrijke rol bij de verbreiding van het gevoel van angst, geven zij mensen de indruk dat de criminaliteit voortdurend stijgt en dat afschrikking en vergelding nodig zijn om voldoende sociale controle te handhaven. Daarbij volgen politici de media vaak en komen ze in actie als reactie op de vermeende onrust en angstgevoelens van de bevolking. Zij oefenen druk uit op de regering, het OM en de rechters om hard op te treden en strenge straffen uit te spreken. De druk van de publieke opinie leidt zo tot een steeds repressievere straftoemeting die de criminaliteit zou doen dalen. Dit is echter niet het geval. Amerikaans onderzoek heeft aangetoond dat de toepassing van verschillende sancties slechts een marginaal effect heeft op het niveau van de criminaliteit.¹⁵ Daarbij laat de laatste Europese slachtofferstudie zien dat in de EU landen de criminaliteit net zo hard daalt als in de VS ondanks de verschillen in straftoemeting.¹⁶ Er

kan dan ook geen verband worden vastgesteld tussen de hardheid van het strafklimaat en de ontwikkeling van de criminaliteit.

SOCIALE DESTABILISATIE

Een derde en belangrijke oorzaak lijkt mij echter te vinden in enkele fundamentele veranderingen in de technologische, economische en sociale make up van de westerse samenleving: de ingrijpende verandering van de arbeidsmarkt veroorzaakt door technische innovatie; de invloed van de globalisering op de verzorgingsstaat en de massale immigratiegolven.

Er kan geen verband worden vastgesteld tussen de hardheid van het strafklimaat en de ontwikkeling van de criminaliteit

De technologische vernieuwing heeft gezorgd voor de geleidelijke verdwijning van ongeschoold werk uit de economie en de opkomst van een sterke dienstensector. De nieuw gecreëerde banen vereisen aanzienlijk meer scholing, flexibiliteit, aanpassingsvermogen aan veranderde omstandigheden en ontwikkelde verbale, sociale en communicatieve vaardigheden. De toegenomen interdependentie van mensen en instituties vereist een gecontroleerde omgeving, betrouwbare en voorspelbare interacties en het absoluut afwijzen van fysieke agressie en geweld. Daarom leggen de moderne samenleving en de arbeidsmarkt zo'n sterke nadruk op zelfbeheersing, de controle van emoties, een meer planmatige en rationele benadering van problemen en een sterke nadruk op geïnternaliseerde (morele) gedragsnormen. Een van de gevolgen hiervan is de hoge werkloosheid van hen die niet aan deze eisen kunnen voldoen, onder wie veel jongeren uit achterstandswijken.¹⁷ In de hele Europese Unie heeft 22 procent van de jongeren na

het basisonderwijs de opleiding niet afgemaakt: dit percentage is 30 procent in Ierland, Italië, Spanje en Engeland, maar slechts 15 procent in de Scandinavische landen. Bovendien heeft 20 procent van de jonge mannen 5 jaar na het verlaten van de school nog steeds geen werk.¹⁸ Beziet men de OECD-landen dan blijkt gemiddeld 64 procent van de 25- tot 65-jarigen een middelbaar diploma te hebben, terwijl slechts 56 procent van hen werk heeft. De effecten treffen vooral jongeren uit de lagere inkomensgroepen.

Hoewel de politie in de grote steden aangeeft dat de criminaliteit daalt, heeft dit nauwelijks gevolgen voor de onveiligheidsgevoelens van de bevolking

Daarnaast speelt de sterk uitgebreide markteconomie een rol. Hoewel de westerse wereld daar al lang op gebaseerd is, werden tussen 1950 en 1970 negatieve effecten van de markteconomie op het leven van mensen opgevangen door een omvangrijk stelsel van verzorgingsarrangementen, aangeboden door de staat. Toen als gevolg van verschillende recessies een steeds zwaarder beroep op die voorzieningen werd gedaan en het stelsel daaronder dreigde te bezwijken, werd het in veel westerse landen geleidelijk ontmanteld. Hoewel de economie vervolgens weer aantrok en de rijkdom in het land groeide, bleven voor veel mensen, vooral onder gezinnen met kinderen en alleenstaande moeders, de negatieve effecten dominant, zoals groeiende sociale en economische ongelijkheid en een toename van de armoede. Bovendien is het aantal gezinnen zonder inkomen door werk gestegen, terwijl de werkloosheidscijfers een daling lieten zien.¹⁹ Werkloosheid in gezinnen heeft ernstige gevolgen voor kinderen: het verdubbelt het scheidingsrisico van de ouders en verhoogt de

kans op eigen latere werkloosheid. Daarnaast is er een sterk verband met alcoholisme, geweld en detentie van de ouders.²⁰ Onder kinderen die in armoede opgroeien — en in ons land zijn dat er zo'n half miljoen — bestaat een grotere kans op minder onderwijs, meer voortijdige schooluitval, meer crimineel gedrag en meer psychosociale stoornissen. Bovendien is de kans groot dat zij zelf ook onmachtige ouders worden.²¹ Enerzijds draagt dit soort omstandigheden bij aan marginalisering en uitsluiting van achterstandsgezinnen met weinig opvoedingsvaardigheden, terwijl ze anderzijds de behoefte scheppen aan striktere controle op de groep overlastgevende, ongedisciplineerde en delinquente adolescenten en jonge mannen. Een van de antwoorden op de sociale destabilisatie die dit meebrengt is dan ook een groeiende druk op het strafrechtstelsel om vrede en orde te herstellen. Sociale omstandigheden worden daarbij nauwelijks nog betrokken omdat de nadruk ligt op 'de eigen verantwoordelijkheid van de persoon waar onvoldoende sociale controle op werd uitgeoefend en die derhalve gestraft dient te worden voor zijn misdadig gedrag'.²²

VERSTOORDERS

De laatste belangrijke factor in het veranderen van de samenleving wordt gevormd door de grote immigratiegolven die we sinds 1945 gekend hebben, zowel in Noord-Amerika als in Europa. 18 miljoen immigranten van niet-westerse origine gingen naar de VS, en zo'n 15 miljoen naar Europa. De meeste Europese migranten werden in eerste instantie gerekruteerd voor ongeschoold fabriekswerk.²³ Maar er blijft in Europa een constante stroom gaande van ongeschoolden uit de Derde wereld en vluchtelingen uit oorlogsgebieden of dictaturen. Het zorgde voor een ingrijpende verandering in de samenstelling van de bevolking vooral in onze grote steden. Zo behoort in steden als Amsterdam en Rotterdam al de helft of meer van de jongerenbevolking tot een van de etnische minderheidsgroepen. Hetzelfde verschijnsel vindt men in

steden als Londen en Parijs, maar ook in Canadese steden als Toronto en Vancouver. Vooral deze groepen worden extra hard getroffen door de veranderingen in de arbeidsmarkt, met hoge werkloosheidscijfers als gevolg. Mede daardoor ontstonden in de steden een aantal gesegregerde en verloederde wijken, die een soort 'onderklasse' huisvesten van overwegend — maar niet uitsluitend — etnische minderheden.²⁴

Deze ontwikkelingen ondermijnen de sociale stabiliteit en sociale cohesie van de samenleving en veroorzaken processen van sociale uitsluiting. Het belangrijkste gevolg is echter wijdverspreide gevoelens van onveiligheid en angst voor het verlies van de sociale cohesie in de wijk en in het land. Ook is er angst voor de eigen toekomst en vooral voor die van de kinderen voor het steeds dreigende verlies van werk, voor armoede, voor criminaliteit en voor terrorisme en oorlog. Die angsten worden geprojecteerd op voornamelijk twee groepen: een slecht gedefinieerde groep van etnische minderheden, inclusief vluchtelingen en buitenlandse werknemers, en op de groep van gemarginaliseerden en delinquenten. Deze laatste wordt gezien als de grootste bedreiging voor de sociale cohesie en sociale vrede.

Ik zou er voor willen pleiten de politie weer een grotere beslissingsbevoegdheid toe te kennen en het politiesepot weer mogelijk te maken

In de 19^e eeuw bestonden er invloedrijke sociale instituties — het schoolsysteem, de fabriek en de militaire dienstplicht — die slecht geïntegreerde jongeren opvoedden en socialiseerden tot normconform gedrag, een aanvaardbaar sociaal functioneren en respect voor het heersende systeem van waarden en

normen. Deze instituties zijn nu verdwenen of in ernstig verval.²⁵ In feite is het strafrechtstelsel de enige normbevestigende institutie die volledig overeind bleef en de pretentie heeft de sociale orde te kunnen handhaven. Dit stelsel intervenueert dan ook steeds sterker in de levens van mensen, zowel door uitbreiding van zijn bevoegdheden en velerlei controles, als door middel van meer gevangenisstraffen en jeugddetentie. Als sociale onrust, gevoelens van onveiligheid en vrees voor de toekomst blijven domineren, zullen burgers van het strafrechtstelsel verwachten dat het de samenleving pacificeert en de sociale cohesie opnieuw bevestigt. Ze zullen eveneens druk blijven uitoefenen op de rechterlijke macht om hen die gezien worden als de grootste verstoorers van de sociale vrede uit de samenleving te verwijderen.

MAATREGELEN

In de context van deze verwachtingen van de burger proberen politie en justitie met alle macht de criminaliteit te bestrijden en de burger tevreden te stellen. Hoewel de politie in de grote steden aangeeft dat de criminaliteit daalt, heeft dit echter nauwelijks gevolgen voor de onveiligheidsgevoelens van de bevolking. De voor de hand liggende conclusie is dat de overheid (inclusief justitie) er goed aan zou doen vooral dit verlangen naar een zekere sociale basisveiligheid, naar sociale cohesie en saamhorigheid, aan te pakken. De veranderingen van de arbeidsmarkt zijn blijvend, daar is niet veel aan te doen. Maar er is op cruciale terreinen wel een serie maatregelen mogelijk. Ik noem de belangrijkste:

27

1. Men zou veel meer kunnen investeren in het onderwijs: leerlingen op alle niveaus beter opleiden voor de hogere eisen van de arbeidsmarkt; gecombineerde leer-werk trajecten scheppen in samenwerking met het bedrijfsleven; meer investeren in het onderwijs voor jongeren uit achterstandswijken en in het toeleiden naar de arbeidsmarkt. Met name de jongeren uit etnische minderheidsgroepen hebben dan veel te

winnen bij normconform gedrag. Een voorspoedige schoolcarrière en een bevredigende werksituatie helpen armoede, uitkeringsafhankelijkheid, criminaliteit, vervreemding en radicalisme voorkomen en zijn een belangrijke motor voor een goede integratie.

2. Daarnaast is de rol van de gemeenten in zwakke wijken absoluut cruciaal, hoewel ze duidelijk gesteund dienen te worden door de rijksoverheid. Niet alleen behoort de gemeente samen met de politie een behoorlijk niveau van veiligheid, orde en rust te garanderen, maar ze is ook verantwoordelijk voor een adequaat voorzieningenniveau, zoals huisvesting, onderwijs, maatschappelijk welzijn, gezondheid en recreatiemogelijkheden voor de jeugd, en *last but not least* stadsvernieuwing. Alleen zo kan in de wijken waarin kinderen opgroeien een veiliger en prettiger leefklimaat ontstaan.²⁶

3. Het is vervolgens van belang dat men naar andere wegen zoekt voor financiële problemen en stopt met het afwentelen van bezuinigingen op de sociaal zwakken. Daardoor zal de angst voor werkloosheid, bijstand en armoede afnemen en het vertrouwen in de overheid weer stijgen. Dit klemte te meer waar het aantal kinderen dat in een achterstandsituatie opgroeit, toeneemt.

4. Verder zou de immigratie geremd moeten worden en zou men alles op alles moeten zetten om de aanwezige migranten in de samenleving op te nemen, een proces dat op wederkerigheid gebaseerd moet zijn.

28

MEDESPELER

Als zo de essentiële bestaanszekerheid van de bevolking wordt versterkt, verwacht ik dat de gevoelens van onveiligheid zullen afnemen en onze traditionele verdraagzaamheid voor wat afwijkt van de norm terugkeert. Deze ingrijpende maatregelen zouden dan ook ruimte scheppen voor een ander strafrechtelijk beleid.

In dat kader zou ten eerste moeten worden

geïnvesteerd in preventie van latere problemen en het bevorderen van een succesvolle opvoeding en opleiding van kinderen. Nu is preventie een enigszins beladen begrip omdat het veronderstelt dat er ingegrepen wordt voordat er sprake is van enig strafbaar of ander problematisch gedrag. Sommigen denken bovendien dat preventieve activiteiten alleen worden ondernomen als men bevreesd is voor latere criminaliteit. Preventie bestrijkt echter een heel breed terrein. Delinquenten plegen niet alleen delicten maar zijn ook vaker slachtoffer van allerlei (verkeers)ongevallen, belanden vaker in het ziekenhuis, lijden vaker aan psychosociale en psychiatrische stoornissen, en hebben een

Men zou zoveel mogelijk niet-gewelddadige vermogensdelinquenten buiten de gevangenis moeten houden en de gevangenis uitsluitend moeten reserveren voor gewelddadige delinquenten

slechtere gezondheid, onder meer door alcohol- en drugsmisbruik. Ze zijn daarnaast vaker werkloos, leven in armoede, zijn slechte opvoeders en hebben onstabiele huwelijken. Met andere woorden: de kosten die de samenleving maakt voor criminelen zijn buitengewoon hoog. Daarom is een breed preventiebeleid, gedragen door zowel de rijksoverheid als de lokale overheid, van groot belang voor beleidssectoren als gezondheid, onderwijs, arbeidsmarkt, huisvesting, welzijnssector en jeugdbeleid.

Er zijn inmiddels preventieprogramma's voor het onderwijs ontwikkeld. Dat zijn in de eerste plaats de zogenoemde 'Brede scholen', waarbij alle lokale diensten die met kinderen te maken hebben, zoals GGD, het schoolmaatschappelijk

werk, de Jeugdhulpverlening en de Jeugdzorg, met de school onder één dak gebracht zijn. Daardoor wordt het contact tussen de verschillende diensten veel intensiever, terwijl problemen met kinderen meteen bij de betreffende diensten terecht komen en men direct kan ingrijpen. Brede scholen zijn vooral gerealiseerd in het basisonderwijs maar het concept is ook goed toepasbaar in het voortgezet (beroeps)onderwijs. Daarnaast past een aanzienlijk aantal gemeenten in het land evenals de provincie Zuid-Holland een nieuwe sturingsstrategie van het preventieve jeugdbeleid toe, dat een wetenschappelijke fundering heeft en leidt tot meer rationele keuzes, *evidence based* preventieprogramma's en een planmatiger beleid.²⁷

De gemeente dient hierbij de condities te scheppen voor een meer op individuele preventie gerichte aanpak voor (jonge) kinderen en hun ouders. Hiervan zijn inmiddels veel voorbeelden, deels van eigen bodem, deels overgenomen uit het buitenland. Een eerste type omvat een scala van interventies gebaseerd op de predictie bij jonge kinderen van mogelijke latere problemen. Men probeert dan door middel van die programma's een negatieve ontwikkeling te voorkomen. Het programma Kaleidoscoop dat gericht is op jonge kinderen van 3-5 jaar en waarvan het doel is de schoolcarrière gunstig te laten verlopen, is effectief gebleken. Daarnaast worden opvoedingscursussen georganiseerd voor ouders. Ook justitie past dit type interventies toe in het kader van de kindbescherming. Andere programma's richten zich op specifieke probleemgroepen, zoals agressieve leerlingen in het onderwijs. In dit kader zijn in het basisonderwijs onder meer programma's sociale competentie geïntroduceerd. Ook de (jeugd)politie heeft in sommige gemeenten op eigen initiatief projecten opgezet om overlast en jeugddelinquentie te voorkomen. In dat kader zou ik er voor willen pleiten de politie — zoals voorheen — een grotere beslissingsbevoegdheid toe te kennen en het politiesepot weer mogelijk te maken. Vooral de wijkagenten kennen de wijken goed en hebben dikwijls een

zeer realistische benadering van probleemjongeren. Het is zeer te betreuren dat de vorige minister van Justitie zowel preventie als nazorg bij justitiële interventies, vanwege bezuinigingen geheel naar de gemeente heeft verwezen, terwijl hier wel degelijk ook een taak voor Justitie als medespeler ligt.

HOGESCHOOL

Waar het om strafrechtelijk ingrijpen gaat, ligt het voornaamste probleem echter bij de politiek. Het gebrek aan kennis van de praktijk in het justitieveld bij de Tweede Kamer is ontstellend. Door steeds maar weer nieuw gedrag strafbaar te stellen voor steeds minder ernstige feiten, de straftoemeting voortdurend te verzwaren en bij iedere begroting nieuwe cellen te eisen is het aantal gevangenisstraffen, meermanscellen,

Het is duidelijk dat samenwerking met een goed geëquipeerde reclassering essentieel is voor het terugdringen van de recidive

jeugdgevangenis en veroordelingen tot TBS en PIJ (jeugd-TBS) explosief toegenomen. En dit alles terwijl de effectiviteit van dit type sancties op zijn minst dubieus is.

Men zou zoveel mogelijk niet-gewelddadige vermogensdelinquenten buiten de gevangenis moeten houden en de gevangenis uitsluitend moeten reserveren voor gewelddadige delinquenten. In gevallen waar de rechter intramuraal en extramuraal wil combineren, zou de sanctie zo snel mogelijk buiten de inrichting uitgevoerd moeten worden. Daarnaast zou men vooral voor jongeren moeten streven naar kleinere inrichtingen en naar slechts een klein aantal zogenaamde *secure units*, waar jongeren strikt gesloten vastzitten. Er dient meer geïnvesteerd te worden in half open en open inrichtingen,

in meer en kwalitatief goed personeel en betere — effectieve — resocialisatieprogramma's (zie kader).

Ook zou veel meer moeten worden geïnvesteerd in toepassing van ambulante sancties, zoals elektronisch huisarrest, effectieve taakstraffen, vormen van verslavingstherapie en intensieve individuele en gezinstherapie. Het streven zou moeten zijn om veel meer effectieve alternatieven toe te passen in plaats van de meestal schadelijke en ineffectieve detentie.

Internationaal project

Een goed voorbeeld, dat in de meeste jeugdinstellingen wordt uitgevoerd, is een door Europees geld gesteund internationaal project waarbij jongeren, in samenwerking met lokale ROC's, meteen vanaf binnenkomst in de instelling worden geschoold. Via contacten met lokale ondernemers wordt vervolgens zo snel mogelijk een stageplek buiten gezocht en later ook werk en woonruimte. Zeer belangrijk is dat de instelling daarna deze jongeren nog gedurende 6 maanden nazorg biedt. Dat is essentieel omdat uit onderzoek blijkt dat anders terugval in de criminaliteit zeer waarschijnlijk is. In beginsel biedt de wet ruimte voor dit soort initiatieven, maar de procedures zijn omslachtig en de resultaten tot nog toe teleurstellend.²⁸

Deze zouden als op zichzelf staande sanctie opgelegd kunnen worden, of als bijzondere voorwaarde na een korte detentie. Daarbij moet door nieuwe wetgeving en maatregelen de nazorg beter ontwikkeld worden, zodat de rechter deze uitdrukkelijk in het vonnis kan opnemen. Wel is een noodzakelijke voorwaarde dat ambulante sancties onder strikt toezicht worden toegepast. Een logische keus zou dan ook moeten zijn om meer geld te steken in reclasseringstaken in plaats van in meer cellen. De reclassering is nu uitgesloten van zowel preventie als van nazorg, taken die door dit kabinet toegewezen zijn aan de gemeenten, maar het is duidelijk dat samenwerking met een goed geëquipeerde reclassering essentieel is voor het terugdringen van de recidive.

Tot slot: een kwalitatief goede strafrechtspleging dient zowel consequent en humaan als pragmatisch en effectief te zijn. Een dergelijke strafrechtspleging is in het geheel niet in tegenspraak met het streven naar een daling van criminaliteit en evenmin in tegenspraak met het ontwikkelde slachtofferbeleid. Bovenal moeten mensen beseffen dat gedetineerden op enig moment weer in de samenleving terugkomen. Het is in ons aller belang dat zij niet totaal verbitterd vanuit deze hogeschool voor de criminaliteit onder ons terugkeren.

- | | | | |
|----|--|---|---|
| 30 | Noten | <i>Criminaliteit en Rechtshandhaving</i> 2004, WODC/CBS, p.412. | 239. |
| | 1 Von Hirsch, Andrew. 1976. <i>Doing Justice: The Choice of Punishments</i> ; Report of the Committee for the Study of Incarceration. New York: Hill & Wang. | 6 Dishon et al. 1999; Warr, 2005; Gifford-Smith et al. 2005; Cho et al. 2005. | 11 Zie www.intervict.nl : Van Dijk, J.J.M., van R. Manchin en J.N. van Kesteren (2007), <i>The Burden of Crime in the EU — A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety (EUVCS)</i> 2005, Brussels, Gallup-Europe. |
| | 2 F.Kuitenbrouwer, NRC, 17 oktober 2006. | 7 De recidive voor de totale groep was overigens zo'n 70 procent. | 12 Ierland, Luxemburg, Griekenland en Hongarije deden voor het eerst mee en in België was de criminaliteit gestegen. |
| | 3 M. Moerings (2003), <i>Straffen met het oog op veiligheid een onderneming vol risico's</i> , Oratie, Universiteit Leiden, p.6. | 8 A.Th.J. Eggen & W.van der Heide (2005), op.cit. | 13 Een methode die door veel organisaties in ons land wordt gehanteerd, zoals het NIBUD, CBS, SCP en Trimbos instituut. |
| | 4 M. Moerings (2003), idem, p.13 | 9 K.Wittebrood & P.Nieuwebeerta (2006), 'Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit: vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit', <i>Tijdschrift voor Criminologie</i> , vol. 48. no. 3, 227-24310. Idem, p.231- | |
| | 5 Eggers en van der Heide (2005), | | |

- 14 J. Junger-Tas (1996), Youth and Violence in Europe, in *Studies in Crime & Crime Prevention*, vol. 5, no. 1, 31-59. M. Fitzgerald, A. Stevens & Ch. Hale (2005), *Review of Knowledge on Juvenile Violence*, Univ. of Kent, European Institute of Social Services.
- 15 Zie ook: President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (1967), *The Challenge of Crime in a Free Society: A Report*. Washington, D. C., U.S. Government Printing Office; Tonry, M. (1995), *Malign Neglect: Race, Crime, and Punishment in America*. New York, Oxford University Press; Howell, J. C (1997), *Juvenile Justice and Youth Violence*, Thousand Oaks, California, Sage.
- 16 Van Dijk, Manchin en Van Kesteren (2007), op.cit.
- 17 D. Garland (2001), *The Culture of Control — Crime and social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press, p.81.
- 18 OECD (1999), *Education at a Glance*.
- 19 *Europese Commissie*, 1999.
- 20 M. Christofferson (1996), *Opvaekst med Arbejdloeshed*, Copenhagen, SFI; Esping-Andersen, G. (2002), A Child-Centred Social Investment Strategy, in Esping-Andersen (ed.) *Why we need a New Welfare State*, New York, Oxford University Press.
- 21 Duncan, G., Yung, J., Brooks-Gunn, J. & Smith, J. (1998), How much does Childhood Poverty Affect the Life Chances of Children, *American Sociological Review*, no. 63, p. 406-423. Danziger, S. & Waldvogel, J. (2000), *Securing the future. Investing in Children from Birth to college*, New York, Russel Sage.
- 22 Garland (2001), op.cit. p.102.
- 23 J.M. Yinger, (1994), *Ethnicity: Source of Strength? Source of Conflict?* Albany, State University of New York Press.
- 24 M. Eisner, (1997), *Das Ende der Zivilisierten Stadt? Die Auswirkungen von Modernisierung und Urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz*. Frankfurt/New York, Campus; European Commission (1999), *Social Protection Report*, Brussels, DG V.
- 25 T. R Gurr. (1981), Historical Trends in Violent Crimes: A Critical Review of the Evidence, In *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, vol. 3, edited by Michael Tonry and Norval Morris. Chicago, University of Chicago Press.
- 26 Amerikaans onderzoek heeft aangetoond dat jongeren uit een achterstandsgezin die in een 'midden klasse' wijk opgroeien, of naar een 'mid-denklasse' school gaan, minder delinquent gedrag ontwikkelen dan hun neefjes in een achterstandsbuurt of school.
- 27 Het betreft het Amerikaanse — maar aan onze cultuur aangepaste — 'Communities that Care'. Zie M. Steketee, J. Mak en A. Huygen (2006) *Opgroeien in veilige wijken*, Verwey-Jonker Instituut/Van Gorcum, Assen.
- 28 Het betreft hier Scholing- en trainingprojecten, op grond van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen.

Veiligheid, tot welke prijs? (2)

Moratorium nodig op beveiligingsbranche

RONALD VAN STEDEN

Het aantal particuliere beveiligers in Nederland groeit en bloeit. Beveiligingsbedrijven nemen steeds meer politie(achtige) taken over, inclusief toezicht en handhaving in het publieke domein. Opmerkelijk genoeg gebeurt dit zonder een noemenswaardig debat over de wenselijkheid van dergelijke tendensen. Bovendien ontberen overheden een doortimmerde visie op samenwerking en controle. Hoe zit het met de mogelijke politieke en maatschappelijke consequenties die het vermarkten van veiligheid met zich meebrengt?

Particuliere beveiliging is een branche in beweging. De markt groeit gestaag met 6 à 7 procent per jaar en is constant op zoek naar nieuwe werknemers.¹ Het is daarom niet verwonderlijk dat beveiligers een integraal onderdeel van ons leven zijn gaan uitmaken. In stedelijke ruimten wemelt het van particuliere toezichthouders en ordehandhavers; we komen hen tegen op luchthavens, in winkelcentra of bij grote evenementen, maar ook steeds vaker in wijken, buurten en straten. Deze laatste ontwikkeling kwam op gang nadat bestuurlijke instanties in 2004 expli-

ciet toestemming kregen om 'voor het houden van toezicht in het publieke domein gebruik [te] maken van particuliere beveiligers'.² Het toenmalige kabinet sloot hiermee aan bij al bestaande praktijken van gemeenten die in drukke tijden beveiligingsbedrijven inhuurden en bij de collectieve beveiliging van rijkere wijken in onder meer Wassenaar en Bloemendaal. Tevens zijn beveiligers aangesteld binnen zogenaamde 'overheidsondersteunende diensten'.³ Zij vervullen nu een assisterende rol in detentiecentra, werken als controleurs binnen het parkeerwezen en zijn aangesteld als toezichthouders in of rond het openbaar vervoer.

Omdat de bescherming van rust en orde tot de kerntaken van het openbaar bestuur behoren, zijn deze ontwikkelingen op zijn minst opmerkelijk. Weliswaar is de veiligheid door de eeuwen heen ook de taak is geweest van allerlei groepen burgers zoals schutterijen en nachtwachten (Rawlings, 2003), maar toch zijn we gewend aan een politieorganisatie met legitiem geweldsmonopolie. Veiligheid is immers het publieke goed(e) bij uitstek. De politie vervult een wezenlijke rol bij het geruststellen van burgers en het in stand houden van affectieve gemeenschappen (Loader en Walker, 2001).

Het is des te opmerkelijker dat er tegenwoordig weinig of geen politieke en maatschappelijke aandacht gaat naar de geleidelijke ondergraving van deze beginselen. Er is sprake van een almaar luider wordende 'stille

32

Over de auteur Ronald van Steden is onderzoeker en docent bij de afdeling Bestuur en Organisatie aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is daar verbonden aan de Frans Denkersleerstoel, een onderzoeksprogramma naar thema's rondom 'veiligheid en burger-schap'.

Noten zie pagina 38

revolutie' in de veiligheidszorg nu tal van particuliere, meestal commerciële organisaties politie(achtige) taken gericht op toezicht en handhaving gaan uitvoeren (Shearing en Stening, 1981). Veiligheid wordt vermarkt, zonder dat er een duidelijk debat over de wenselijkheid hiervan plaatsvindt. Er is nauwelijks sprake van politieke discussie over, laat staan kritische reflectie op, particuliere beveiliging.

Deze situatie kan niet zonder gevolgen blijven. De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP, 2006) waarschuwde onlangs dat de overheid haar regie over veiligheidsnetwerken dreigt te verliezen met alle gevolgen van dien. Er staan niets minder dan immanent met veiligheid verbonden principes zoals 'gelijkheid' en 'rechtvaardigheid' op het spel. Het is daarom hoog tijd de sociale en politieke gevolgen die particuliere beveiliging kan hebben kritisch te belichten.

AARD EN OMVANG

De veiligheidsbranche bestaat uit een groot en gevarieerd assortiment van sectoren. Zo zijn er geld- en waardetransporteurs, private rechercheurs, forensische accountants, consultants en fabrikanten van technische producten zoals camera's, sloten en hekken. Het grootste segment bestaat echter uit beveiligers, ook wel 'manbewaking' genoemd. Dit segment kent een verscheidenheid aan specialismen variërend van receptionisten, winkelsurveillanten en mobiele surveillanten tot horecaportiers, evenementenbeveiligers en toezichthouders in het publieke domein. Ze hebben wel een aantal karakteristieken gemeen:

- > zij dragen meestal een uniform;
- > zijn ongewapend, alhoewel het gebruik van honden is toegestaan;
- > hebben zowel private als publieke opdrachtgevers;
- > bieden hun diensten tegen betaling aan;
- > ontlenen hun autoriteit aan huisregels of toegangsvoorwaarden.

Tegenover circa 53.000 agenten staan in Nederland momenteel naar schatting ruim

32.000 beveiligers. In 1980 waren dat er nog circa 10.000 (Van Steden, 2004). Vanuit internationaal perspectief kent Nederland een vrij kleine beveiligingsbranche; per 100.000 inwoners zijn er 184 beveiligers actief ten opzichte van gemiddeld 253 binnen de Europese Unie (Van Steden en Sarre, 2007). Niettemin wordt de

Zeker nu de klassieke markten, winkelcentra en bedrijventerreinen, een verzadigingspunt lijken te bereiken, bestaat er behoefte aan nieuwe wingebieden

betekenis van beveiligers voor burgers gestaag groter. Alhoewel precieze gegevens ontbreken, kan gevoelig worden aangenomen dat het aantal uren dat zij op straat doorbrengen een stuk hoger ligt dan bij politiemensen. Hun zichtbaarheid en aanwezigheid is dus omvangrijk (Terpstra, 2007). Brancheorganisatie VPB claimt zelfs dat 's nachts meer private dan publieke surveillancewagens Nederland doorkruisen.

Deze trend zal vermoedelijk doorzetten. Gemeenten vertonen de neiging om de uitvoering van toezichts- en handhavingfuncties uit te besteden. Beveiligers worden als extra 'ogen en oren' naast de politie ingezet. In het geval van grote evenementen opereren zij soms op incidentele basis, maar er is ook wel sprake van structurele afspraken. Tevens krijgen beveiligingsbedrijven toegang tot handhavende functies door het leveren van medewerkers die als Buitengewoon OpsporingsAmbtenaren (BOA's) tegen kleine overlast optreden.⁴ In de woorden van de verantwoordelijke minister: 'De opsporingsbevoegdheid, die potentieel de uitoefening van dwang en geweld inhoudt, blijft in de regel een exclusieve bevoegdheid van de overheid. [De leer moet] zich op bepaalde punten evenwel voegen naar de praktijk. Bij de handhaving

van tal van regels in het publieke domein waarbij het niet gaat om misdrijven, maar om onachtzaamheid, om ergerlijk gedrag jegens medegebruikers van het publieke domein of om inbreuken op regels en algemene particuliere belangen hebben gemeenten in toenemende mate behoefte aan meer toezicht waarbij zonedig dwangmiddelen kunnen worden toegepast'.⁵ De branche speelt gretig op de geboden ruimte in. Zeker nu de klassieke markten, winkelcentra en bedrijventerreinen, een verzadigingspunt lijken te bereiken, bestaat er behoefte aan nieuwe wingebieden.⁶ Het overnemen van (ondersteunende) diensten in het publieke domein vormt dan een logische volgende stap.

SUCCEFACTOREN BEVEILIGINGSBRANCHE

Wat verklaart het succes van particuliere beveiliging? Wetenschappelijke literatuur suggereert diverse overlappende en elkaar ondersteunende oorzaken (Van Steden, 2005). De eerste verklaring betreft de toename van *criminaliteit en onveiligheid*. Deze verklaring ligt schijnbaar voor de hand, omdat het aantal geregistreerde misdrijven tussen 1960 en 2005 is toegenomen van 130.000 tot 1,4 miljoen. Een vertienvoudiging die gecorrigeerd naar bevolkingsgroei een verzesvoudiging van de totale criminaliteit inhoudt. Toch vond de grootste hausse in beveiliging ná 1980 plaats, in een periode dat misdaadcijfers, zij het op hoog niveau, stabiliseerden. Dit brengt logischerwijs met zich mee dat groeiende particuliere beveiliging niet direct samenhangt met de kwantiteit van criminaliteit. Vagere emoties van onzekerheid en onbehagen spelen net zo goed een rol, waardoor de roep om toezicht en handhaving groot blijft (Crawford et al., 2005).

Een tweede serie van verklarende factoren betreft *economische ontwikkelingen*. Het idee is simpelweg dat meer economische groei leidt tot meer bezit. Dat moet beveiligd worden en dus zijn er weer meer financiële middelen nodig om deze beveiliging te bekostigen. Daarenboven willen tal van organisaties klanten trekken, hen een veilig gevoel geven en sympathiek te woord

staan. Naast het aanbrenge van camera's, toegangspoortjes en alarminstallaties bieden particuliere beveiligers dan prima kansen. Het zijn relatief goedkope arbeidskrachten die 'waken over uw en onze eigendommen' en tevens bijdragen aan de *public relations* van hun opdrachtgever.

Een derde, nauw met het voorgaande verbonden, verklaring is de groei van zogenaamde *semi-publieke domeinen* (Shearing en Stenning, 1981). Winkelcentra, bedrijventerreinen, kantorencomplexen, voetbalstadions, pretparken, dierentuinen, megabioscopen, vakantieparken en zo meer worden door grote groepen mensen bezocht, wat om intelligent veiligheidsbeleid vraagt. Eigenaren hebben belang bij een zo aantrekkelijk mogelijke ambiance en huren daarom beveiligers in die gelijktijdig als gastheer (of gastvrouw) en ordehandhaver kunnen optreden.

Ten vierde zijn *kerntakendiscussies* over wat de politie wel, en vooral niet zou moeten doen van belang (Van der Vijver et al., 2001). Ondanks de groei van middelen en personeel worden agenten overvraagd. Hierdoor is de tevredenheid over de politieorganisatie onder burgers afgenomen. Het lukt de politie niet adequaat op te treden tegen criminaliteit en onveiligheid in een samenleving die weinig of geen risico's accepteert. Een gevolg is dat politiemensen anders tegen hun werk aan zijn gaan kijken. Bedrijfsmatig denken toegespitst op prestatiecontracten en *output* heeft zijn intrede gedaan en daarom probeert de politie zich nadrukkelijker op haar traditionele werkteerrein van buurten, wegen en wijken te richten. Dat gaat ten koste van aanwezigheid en zichtbaarheid elders. Eigenaren van winkels en winkelcentra worden daarom gestimuleerd zelf maatregelen te nemen in de vorm van bijvoorbeeld surveillerende beveiligers.

Dit laatste, tenslotte, past in *overheidsbeleid* gericht op het *responsibiliseren*, het meer verantwoordelijk maken van de samenleving. Burgers en organisaties moeten individueel voor beveiligingsmaatregelen zorgen. Tegelijkertijd richt de politie zich op een hardere, meer repressieve aanpak; intensiveren gemeenten toezicht en handhaving in het publieke domein en groeit

het arsenaal van veiligheidsfunctionarissen. Overheidsbeleid twijfelt dus tussen het versterken van de *civil society* en ferm optreden om verloren vertrouwen terug te winnen (Garland, 1996). Daarmee rijst de vraag in hoeverre de overheid particuliere beveiliging in de toekomst verder zal toelaten en stimuleren en hoeveel ruimte de branche krijgt. Terwijl het over niets minder dan veiligheidszorg gaat — een cruciale overheidstaak — wordt hier alleen in zeer beperkte kring over gediscussieerd. Bewustwording van de beschreven verschuivingen richting commerciële aanbieders verdient daarom hoge maatschappelijke en politieke prioriteit.

CONSEQUENTIES

Terwijl het in de politieke arena stil blijft, wordt er binnen internationale academische fora druk gedelibereerd over de voors en tegens van groeiende particuliere beveiliging. Belangrijk uitgangspunt hierbij is de collectieve waarde van veiligheid. Die wordt niet alleen negatief gedefinieerd als afwezigheid van risico's en gevaren, maar ook positief begrepen als vitale basis voor een solidaire samenleving. De discussie gaat over tenminste drie kwesties:

- 1 de professionaliteit en effectiviteit van beveiligers;
- 2 de exclusieve focus van de branche;
- 3 de impact van particuliere beveiliging op de functie en positie van de overheid.

Om te beginnen de eerste kwestie. Beveiligingsbedrijven hebben de laatste jaren zwaar ingezet op kwaliteit en integriteit. De branche kent een breed scala aan opleidingen, trainingen en cursussen. Tegenwoordig is iedere beveiligers wettelijk verplicht een MBO-geaccrediteerd diploma te halen. Daarnaast wordt her en der gewerkt aan doorgroei- en specialisatietrajecten. Allerlei stichtingen, scholen en instituten hebben zich inmiddels op particuliere beveiliging gestort. Voorts probeert de brancheorganisatie VPB door middel van een keurmerk de professionaliteit van haar leden te waarborgen. Ondernemingen die aan bepaalde kwaliteitseisen

aangaande bijvoorbeeld opleiding kunnen voldoen, krijgen een certificaat en met behulp van uitgekende communicatiestrategieën wordt er hard aan het imago van beveiligers geschaafd.⁷

Enige terughoudendheid is echter op zijn plaats. Nog steeds bestaat de branche voor een flink deel uit flexibele parttime krachten die beveiliging er als baantje 'naast' doen. En nog steeds kennen beveiligingsbedrijven een stevig personeelsverloopcijfer van 25 procent.⁸ Bovendien zijn opdrachtgevers niet van zins veel geld aan beveiliging te spenderen, waardoor het aantal *freeriders* hoog is (circa 35 procent) en de continuïteit van veiligheidsarrangementen discutabel blijft.⁹ Hiermee rijzen twijfels over hoe effectief beveiligers zijn. Er wordt veel van hen verwacht, juist omdat klanten voor hun diensten betalen. Toch wijzen critici erop dat burgers de capabiliteit van beveiligers in twijfel trekken.

Ook hier zijn tendensen naar kasteelachtige vinexlocaties en seniorensteden zichtbaar

De invloed van politiemensen op gevoelens van veiligheid en gerustheid wordt bijvoorbeeld veel groter geacht (Crawford et al., 2005). Daarbij komt dat ook de politie het op deze punten moeilijk heeft. Waar assertieve burgers doorgewinterde agenten bekritisieren, zullen beveiligers met een naar verhouding beperkte professionele bagage waarschijnlijk nog meer scepsis wekken.

Een volgend punt betreft de herdefiniëring van veiligheid tot consumptiegoed. Beveiligers gaan zich exclusief op de wensen van hun cliëntèle richten. Wie betaalt, bepaalt. Dit leidt tot een fundamenteel andere institutionele logica dan gangbaar is bij de politie. Zoals Terpstra (2006) constateert: 'terwijl publieke veiligheidszorg zich wil baseren op waarden als rechtvaardigheid en gelijkheid, lijken mechanismen van

uitsluiting de belangrijkste manier te vormen waarop private partijen met veiligheidsrisico's omgaan'. Auteurs wijzen derhalve op de gevaren van 'exclusieve gemeenschappen' waarbinnen de rijken zich met beveiligers, muren en camera-systemen omringen. In meest extreme vorm versplinteren samenlevingen tot *gated communities* en *no-go areas*, een doemscenario dat zich reeds voordoet in bijvoorbeeld de Verenigde Staten, Zuid-Afrika of Latijns-Amerika. De elite gebruikt daar Hummers en helikopters om van de ene naar de andere veilige haven te hoppen, de politie als ordehandhaver voor de armen achterlatend. Nederland kent wat dit betreft een veel egalere samenleving, maar ook hier zijn tendensen naar kasteelachtige vinexlocaties en seniorensteden zichtbaar.

Tot slot een opmerking over de positie en functie van de overheid. Uit analyses van lokale veiligheidsnetwerken blijkt dat samenwerking tussen politiemensen, particuliere beveiligers en andere veiligheidsfunctionarissen niet altijd vanzelf gaat (Terpstra en Kouwenhoven,

Het is tijd om te stoppen met het welhaast ongemerkt toelaten van privaat toezicht in het publieke domein tot de overheid een klare visie heeft op particuliere beveiliging

36

2004). Soms treden spanningen op, bestaat er onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijkheid draagt en is er onvoldoende aandacht besteed aan naar behoren functionerende controlemechanismen. Hierbij komt dat de grenzen tussen 'publiek' en 'privaat' aan het verschuiven zijn. De particuliere beveiligingsbranche wordt vaak complementair geacht aan de politie, omdat de laatste er is voor het openbare domein terwijl de eerste toezicht houdt in bijvoorbeeld

winkels, hotels en kantoorgebouwen. Toch is dit strenge onderscheid in de praktijk niet langer houdbaar. Sterker nog, er treedt verregaande vervaging op. Beveiligers surveilleren ook door buurten en wijken — sommigen worden hier zelfs primair voor aangesteld. Het is daarom cruciaal dat politiekorpsen en gemeenten een voortrekkersrol blijven vervullen ten aanzien van taakgerichtheid, leiderschap, motivatie en transparantie. Het is vraag of de overheid voldoende toegerust is op deze rol. Haar regiefunctie schiet nogal eens te kort (SMVP, 2006).

Minstens zo zorgwekkend is dat de inzet van dwang- en drangmiddelen diffuser wordt. Lag het zwaartepunt bij politie en justitie, thans zien we een spreiding van handhaving en controle. Het is niet ondenkbaar dat gemeenten in ruimere mate (particulier geleverde) Buitengewoon OpsporingsAmbtenaren gaan inzetten voor het tegengaan van kleine overtredingen in het publieke domein. Tegelijk worden beveiligers volop ingezet bij festiviteiten en uitgaansgelegenheden, volgens sommigen als verlengstuk van *zero tolerance* strategieën ter correctie van deviant gedrag (Terpstra, 2006). Vooralsnog blijft het geweldsmonopolie strikt genomen in handen van de overheid. Opsporingsambtenaren, ook als zij van beveiligingsbedrijven komen, krijgen de status van gemeenteambtenaren met alle juridische kaders die daarbij horen. Bovendien mogen stewards, evenementenbeveiligers en portiers niet ingrijpen bij geweldssituaties. De politie blijft altijd op de achtergrond aanwezig.

Tegelijkertijd krijgen burgers te maken met een spectrum van geüniformeerde lieden waarvan sommigen de bevoegdheid tot verbaliseren hebben. Dit kan verwarring oproepen over 'wie' nu 'wat' mag. Het voortschrijden van privaat toezicht in het publiek domein stimuleert bovendien de neiging om de beveiligingsbranche meer slagkracht en dus bevoegdheden te geven. Hiermee raken we aan de principiële kwestie of de overheid haar verantwoordelijkheden niet erg snel uit handen geeft. Politici mogen daar niet licht mee omspringen. Zoals gezegd: veiligheid is een kerntaak van politie en justitie en

geldt als basisvoorwaarde voor een fatsoenlijke en solidaire samenleving.

Samengevat kan de vermarkting van veiligheid negatieve consequenties hebben voor het vertrouwen in de Nederlandse rechtsstaat. Deze ontwikkeling roept veel vragen op: voelen burgers zich gelijk behandeld; blijft het kristalhelder welke functionaris welke bevoegdheden heeft en wie men bij problemen nog waarop kan aanspreken? Laden al die commerciële ordehandhavers niet de verdenking op zich puur voor het belang van hun opdrachtgever te werken? Zijn zij capabel genoeg de juiste beslissingen op het juiste moment te nemen of wekken hun aanwezigheid en afwegingen vooral ergernis en escalatie op? Het zijn prangende kwesties waarover de politiek terdege moet nadenken alvorens de beveiligingsbranche nog meer ruimte te geven.

AANBEVELINGEN

Het is tijd om een pas op de plaats te maken, om te stoppen met het welhaast ongemerkt toelaten van privaat toezicht in het publieke domein tot de overheid een klare visie heeft op particuliere beveiliging. Politici en beleidsmakers moeten met een duidelijk gezichtspunt, een doortimmerd beleidsplan komen. Wetenschappelijke publicaties bieden hiervoor enkele goede aanknopingspunten.

Ten eerste is het de plicht van landelijke, regionale en lokale overheden om te zorgen voor voldoende communicatie en coördinatie. Daarnaast moeten beleidsmakers duidelijker zicht krijgen op de verschillende beveiligingsbedrijven die in hun regio dienst doen. Om daartoe in staat te zijn, moeten zij eerst fors investeren in de regierol van gemeenten en politie. De overheid zal sturing en leiding sterker naar zich toe moeten trekken.

Ten tweede schreeuwt het toezicht op particuliere beveiligers om meer aandacht. Alhoewel bedrijven wettelijk verplicht zijn een klachtenregeling te treffen, is dit bij de meeste burgers onbekend. Betere voorlichting vanuit gemeenten die beveiligingspersoneel inzetten,

is daarom gewenst. Ook is onduidelijk wat er precies met klachten gebeurt. De publiek-private samenwerking in de beveiligingsbranche moet beter in kaart gebracht worden,

Ten derde behoren overheden, als ze beveiligers inhuren, met professionele en integere bedrijven in zee te gaan. Bedrijven die aangeslo-

Alhoewel bedrijven wettelijk verplicht zijn een klachtenregeling te treffen, is dit bij de meeste burgers onbekend

ten zijn bij brancheorganisatie *VPB* verdienen dan de voorkeur. Via een nieuw ontwikkeld kwaliteitskeurmerk controleert de *VPB* aangesloten bedrijven en bedrijven controleren elkaar. Hoewel zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van dit zelfregulerend initiatief evaluatie behoeven, is enige borging beter dan geen enkele.

Ten vierde heeft iedere burger recht op een vergelijkbare mate van veiligheid en bescherming. Het is onvermijdelijk dat welgestelde groepen extra beveiliging inkopen. De vrije markt staat immers open voor iedereen. Nochtans is het te voorkomen dat bestaande verschillen op de spits gedreven worden door afhankelijkheidsrelaties tussen beveiligers en politieagenten in stand te houden.

Ten vijfde dient het onderzoek naar particuliere beveiliging en veiligheidsnetwerken te worden versterkt. Tot op heden verrichten wetenschappers erg weinig studie naar wat particuliere beveiligers in de praktijk doen, hoe zij met instanties zoals politie en gemeenten samenwerken en hoe bredere arrangementen van toezichthouders en handhavers functioneren. Meer inzicht is dringend noodzakelijk, want niets is tenslotte zo praktisch als goede theorie.

Veiligheid, tot welke prijs? Ronald van Steden *Moratorium nodig op beveiligingsbranche*

Literatuur

- Crawford, A., Lister, S., Blackburn, S. and Burnett, J. (2005) *Plural policing: the mixed economy of visible patrols in England and Wales*, Bristol: The Policy Press.
- Garland, D. (1996) 'The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society', *British Journal of Criminology*, 36 (4): 445-471.
- Loader, I. en Walker, N. (2001) 'Policing as a public good: reconstituting the connections between policing and the state', *Theoretical Criminology*, 5 (1): 9-35.
- Rawlings, P. (2003) 'Policing before the police' in T. Newburn (red.), *Handbook of policing*, Cullompton, Willan: 41-65.
- Shearing, C.D. en Stenning, P.C. (1981) 'Modern private security' in M. Tonry and N. Morris

- (red.), *Crime and Justice (volume 3)*, Chicago: The University of Chicago Press: 193-245.
- SMVP (2006) *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*, Dordrecht.
- Steden, R. van (2004) 'Particuliere beveiliging in Nederland: een branche in beweging' in VPB: *Een branche in beweging*, Gorinchem: 13-26.
- Steden, R. van (2005) 'De opkomst van particuliere beveiliging in Nederland: omvang en oorzaken nader bekeken' in J.R. Blad (red.), *Rijzende sterren in het veiligheidsonderzoek*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers: 35-45.
- Steden, R. van en Sarre, R. (2006) 'The growth of private security: trends in the European Union', *Security Journal* (nog te verschijnen).
- Terpstra, J. (2006) 'Veiligheidszorg

- als publiek goed bij een gedeelte verantwoordelijkheid' in L. Gunther Moor and R. Johannink (red.) *Gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid*, Dordrecht, SMVP: 63-80.
- Terpstra, J. (2007) 'Nieuwe toezicht-houders in de publieke ruimte: geruimtelijke, fragmentering en vermarkting' in P. Ponsaers and L. Gunther Moor (red.), *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel, Politeia: 129-152.
- Terpstra, J. and Kouwenhoven, R. (2004) *Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Zeist: Kerckebosch.
- A.J. en Slobbe, D.F. (2001) *Kerntaken van de politie: een inventarisatie van heersende opvattingen*, Zeist: Kerckebosch.

Noten

- 1 Deze cijfers zijn afkomstig van branchegegevens verzameld door de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB).
- 2 Ministerie van Justitie, notitie 'particulier toezicht in het publieke domein' (kenmerk 5266617/504), Den Haag, 7 mei 2004.
- 3 Zie bijvoorbeeld de website van Group 4 Securicor: www.g4s.com.
- 4 Dit gebeurt al geruime tijd op kleine schaal. Het bedrijf Parcon levert bijvoorbeeld BOA's voor het tegengaan van kleine par-

- keerovertradingen.
- 5 Zie voetnoot 2.
- 6 Ontleend aan de *Haagsche Courant* van zaterdag 23 juli 2005. Daarin stelt Hans Duijst, algemeen directeur van Group 4 Securicor, dat de meeste organisaties die dat willen al beveiliging hebben ingehuurd. De beveiligingsbranche heeft met een hevige concurrentieslag te maken en hoopt daarom de overheid voor haar diensten te interesseren.
- 7 Onlangs melde Group 4 Securicor trots dat door ondergetekende onderzoek wordt gedaan naar particuliere beveiliging. '[Dit] is', zo schrijft men, 'best

- een betekenisvolle ontwikkeling. Wetenschappelijke aandacht voor de rol van particuliere beveiliging impliceert namelijk dat particuliere beveiliging zich een volwaardige, niet weg te denken rol in het Nederlandse veiligheidslandschap heeft veroverd. Dat de sector een zekere volwassenheid heeft bereikt'. (Sensor Special 'Particuliere beveiliging: groeien en grenzen verleggen', 2005).
- 8 Zie voetnoot 1.
- 9 Dit cijfer is afkomstig van Decisio (2004), een beleidsadviesbureau voor overheid en bedrijfsleven.

Veiligheid, tot welke prijs? (3)

Islamistische terreur vergt uitzonderlijke maatregelen

CYRILLE FIJNAUT

Terrorisme en terrorismebestrijding verwekken als vanzelf veel controverses in een samenleving; beide raken nu eenmaal aan haar politieke, culturele en institutionele grondslagen. Dit bleek bijvoorbeeld toen minister van Justitie Donner in november 2004 een wetsvoorstel bekend maakte met het oog op de voorkoming van aanslagen uit vooral islamistische hoek. De wet zou het mogelijk maken om reeds bijzondere opsporingsbevoegdheden te kunnen toepassen of verkennende onderzoeken te kunnen uitvoeren wanneer er slechts ‘aanwijzingen’ van een terroristisch misdrijf zijn en nog geen ‘redelijk vermoeden’ van een strafbaar feit. Vanuit de universitaire wereld, de geschreven pers en de strafrechtsadvocatuur werd onmiddellijk gesteld dat een dergelijke aanpassing van het strafrecht de zoveelste aanslag op de rechtsstaat vormde. Een dergelijke wijziging zou immers in strijd zijn met artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens: de bescherming van de privacy ten opzichte van de overheid. Ook zou het wetsontwerp met zich meebrengen dat mensen die in het geheel niet zijn betrokken bij de voorbereiding van terroristische aanslagen, toch in de vangarmen van de strafrechtspiegeling terecht zouden komen.

Over de auteur Cyrille Fijnaut is gewoon hoogleraar aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg

Noot zie pagina 46

Soortgelijke geluiden klonken toen de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, Remkes en Donner, begin 2006 het wetsvoorstel indienden waardoor — eveneens ter voorkoming van terroristische aanslagen uit met name islamistische hoek — bestuurlijke maatregelen tegen personen kunnen worden getroffen die op grond van hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Het wetsvoorstel geeft de ruimte om maatregelen op te leggen die hun vrijheid van beweging inperken: een verbod om zich in, of in de omgeving van bepaalde objecten respectievelijk delen van Nederland op te houden; zich in de nabijheid van een of meer bepaalde personen te bevinden en de plicht zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een korpschef van politie.

Het eerste wetsontwerp heeft ondanks de kritiek het Staatsblad gehaald en de betrokken wet van 20 november 2006 is op 1 februari jl. in werking getreden. Het laatste wetsontwerp is op 20 maart jl. met grote meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen. Het is nu in bespreking bij de Eerste Kamer. Niettemin is het van belang om hier met name in te gaan op de kritiek betreffende de wet van 20 november 2006 en op de discussie die in een ruimer verband wordt gevoerd over de (strafrechtelijke) terrorismebestrijding in ons land omdat het debat hierover een stuk scherper wordt gevoerd dan dat over de inzet van bestuurlijke maatregelen. En, voeg

ik er maar onmiddellijk aan toe, ik sta om drie redenen op dit punt nogal kritisch tegenover de critici van het vorige en huidige kabinet.

Ook Europa vormt een deel van het territoir waarop radicale islamisten gewelddadig strijd menen te moeten leveren

Ten eerste maken zij het zich naar mijn mening te gemakkelijk door voorbij te gaan aan de aard van wat wel het 'nieuwe' terrorisme wordt genoemd. Ten tweede verliezen zij uit het oog dat het strafrecht voor rechtsstaten een bijzonder legitiem middel is om zich op een rechtmatige en doeltreffende manier te verweren tegen (groepen van) personen die zich met dodelijk geweld tegen haar grondslagen keren. En ten derde geven zij zich geen rekenschap van de belangrijke implicaties die de betrokken herziening van het strafrecht heeft voor andere onderdelen van een rechtsstatelijke aanpak van het 'nieuwe' terrorisme: de werking van de inlichtingendiensten en de inzet van de speciale interventie-eenheden.

HET 'NIEUWE' TERRORISME

40 Sinds de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw is West-Europa geconfronteerd met allereerste vormen van terrorisme: nationalistisch of separatistisch terrorisme in Baskenland en Noord-Ierland, terrorisme van links en van rechts in Duitsland, Italië en Frankrijk, en niet te vergeten het terrorisme bedreven door Palestijnse bewegingen. Acroniemen als ETA, IRA, RAF en PLO klinken velen nog vertrouwd in de oren. En wie ze niet meer kent of wie ze nog niet kende, wordt er vandaag de dag via de nieuwsberichten regelmatig mee geconfronteerd. De heftige discussie in Duitsland over de vrijlating van leden van de RAF of de recente bomaanslag van

de ETA op de parkeerplaats bij een Madrileense luchthaven zijn in eigen land niet ongemerkt voorbijgegaan.

Ondertussen heeft zich echter ook in West-Europa een nieuwe vorm van terrorisme gemanifesteerd: het islamistisch terrorisme. Na 9/11 leefde in West-Europa bij velen nog een tijd het gevoel dat de aanstichters en bedrijvers van dit 'nieuwe' terrorisme het enkel op de Verenigde Staten hadden gemunt. De aanslagen op de stations in Madrid (maart 2004) en Londen (juli 2005) hebben echter eenieder uit de droom geholpen: ook Europa vormt een deel van het territoir waarop radicale islamisten gewelddadig strijd menen te moeten leveren. Wie zich na de eerste mislukte aanslag op het World Trade Center in New York City in 1993 had verdiept in hun ideologie wist dit echter al jaren. Uit tal van berichten bleek immers dat zowel de westersgezinde regimes in het Midden-Oosten als de Verenigde Staten de voornaamste mikpunten waren van islamistische terroristen, maar dat West-Europa zeker niet gevrijwaard zou blijven van hun acties: zie de aanslagen op de metro in Parijs in 1995 en de maar ternauwernood voorkomen aanslag op de kerstmarkt in Straatsburg in 2000.

De — mislukte — aanslagen in de jaren negentig lieten reeds zien dat de gewapende strijd door islamistische terroristen nog meedogenlozer wordt gevoerd dan 'we' in West-Europa gewend waren (en zijn) van onder meer de RAF, de ETA en de (Real) IRA. Dat dit bewust beleid is, kan worden afgeleid uit het zogenaamde Al Qaeda Manual waarvan eind jaren negentig in Manchester door de politie een exemplaar werd gevonden in het kader van een onderzoek naar terroristen van islamistische huize. Hierin wordt immers het volgende credo gepredikt:

'The confrontation that islam calls for with these godless and apostate regimes, does not know socratic debates, platonic ideals nor aristotelian diplomacy. But it knows the dialogue of bullets, the ideals of assassination, bombing and destruction, and the diplomacy of the canon and machine-gun.'

Waar deze strategie concreet toe leidt, is niet alleen gedemonstreerd in New York, Parijs, Madrid en Londen. De vreselijke gevolgen van haar welhaast dagelijkse toepassing zijn overvloedig zichtbaar in Irak. Het 'nieuwe' terrorisme vormt dan ook, alleen al vanwege zijn strategie, ontegenzeggelijk een formidabele uitdaging voor rechtstaten, een uitdaging die niet voorbij is — ook niet voor Nederland. Het dreigingsniveau mag onlangs weliswaar zijn teruggebracht van 'substantieel' naar 'beperkt', de voorstelbare en werkelijke dreiging is echt niet voorbij. Dit blijkt niet alleen uit het Jaarverslag 2006 van de AIVD, maar ook uit het EU Terrorism Situation and Trend Report 2007 dat onlangs werd uitgebracht door Europol.

HET BELANG VAN HET STRAFRECHT

Terrorisme kan meestal niet uitsluitend met strafrechtelijke repressie worden teruggedrongen. Dit is alleen mogelijk in het geval van kleine, maatschappelijk volstrekt geïsoleerde, terroristische groepen. In de jaren tachtig lukte dat bijvoorbeeld met de Cellules Communistes Combattantes (ccc) in België en Action Directe in Frankrijk. Toen de kernleden waren opgepakt, was het afgelopen. In andere gevallen vergt het terugdringen van terrorisme ook beleid op heel andere fronten: politieke, economische, sociale, culturele en militaire. De bestrijding van het terrorisme in Noord-Ierland en Baskenland laat hier geen misverstand over bestaan. Zonder Paas-Akkoord was er in Noord-Ierland nu geen regering waarin extremistische tegenstanders het samen voor het zeggen hebben. Maar ook in gevallen als deze blijft de toepassing van het strafrecht tot op de dag van vandaag onmisbaar. In het geval van het islamistisch terrorisme staat het belang van strafrechtelijk optreden echter geheel buiten kijf: de gewelddadige, niets en niemand ontziende strategie van radicale islamisten laat geen andere keuze.

Het strafrecht is in diverse opzichten zeer belangrijk voor een adequate bestrijding van dit en ander terrorisme.

1. Via strafrechtelijk onderzoek kunnen — al dan niet op aangeven van inlichtingendiensten — terroristen, en in het bijzonder natuurlijk de potentiële aanslagplegers onder hen, tijdig worden geïdentificeerd en via aanhouding worden afgehouden van de (verdere) concretisering van hun gewelddadige voornemens in de vorm van aanslagen.
2. Via de toepassing van voorlopige hechtenis en de oplegging van vrijheidsstraffen kunnen

Rechtsstaten kunnen zich zeker ten overstaan van het 'nieuwe' terrorisme het gebruik van het strafrecht niet ontzeggen

de bedrijvers van terroristische activiteiten met recht en reden voor kortere of langere tijd buiten gevecht worden gesteld.

3. Strafrechtelijk optreden heeft, zoals ook de AIVD in zijn laatste jaarverslag constateert, een ontregelende en ook afschrikwekkende werking op (leden van) de islamistische netwerken die zich op de een of andere manier voorbereiden op gewapende strijd dan wel zich eng verbonden voelen met die strijd.

4. Via strafrechtelijk onderzoek kan niet alleen meer duidelijkheid worden verschaft over wat er werkelijk aan strafbaars is gebeurd maar ook informatie worden gegenereerd die van groot belang is voor zowel nieuw strafrechtelijk onderzoek alsmede voor het verdere werk van inlichtingendiensten, ook met het oog op de voorkoming van (nieuwe) aanslagen.

Rechtsstaten kunnen zich dus zeker ten overstaan van het 'nieuwe' terrorisme het gebruik van het strafrecht niet ontzeggen. Wat meer is: zij zijn op grond van hun eigen beginselen verplicht om zonodig ook dit middel in de strijd te gooien. Artikel 2 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden verplicht hen ertoe om

ieders recht op leven te beschermen, juist ook ten overstaan van personen die het bewust op het leven van anderen hebben gemunt. In het uiterste geval, als het absoluut niet anders kan, volgt daaruit zelfs de plicht moorddadige belagers van het leven te beroven.

Voor velen is het minder evident dat ook politie en justitie een belangrijke rol kunnen en moeten spelen in de voorkoming van terroristische aanslagen

In zijn uitspraak in de roemruchte zaak *McCann and Others vs. the United Kingdom* stelde het Straatburgse Hof in 1995 echter dat dit laatste door middel van preventief ingrijpen zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Ook het leven van terroristen verdient op grond van het zojuist genoemde artikel de nodige bescherming. Het Hof verweet in deze zaak het Verenigd Koninkrijk dat het niet preventief had ingegrepen door *McCann cs* aan de grens met Spanje aan te houden en het zo op Gibraltar had laten aankomen op een dodelijke schietpartij tussen scherpschutters van het Britse leger en deze Noord-Ierse terroristen.

VERSCHILLEN MET HET 'OUDE' TERRORISME

- 42 Deze zaak laat al zien hoe moeilijk het voor rechtsstaten is om zich op een adequate manier te verweren tegen het 'oude' terrorisme. Voor hen is het echter nog moeilijker om zich in strafrechtelijke zin doeltreffend te wapenen tegen het 'nieuwe' terrorisme. Dit vertoont immers op een paar punten belangrijke verschillen met de vele vormen van terrorisme waarmee Nederland en de andere lidstaten van de Europese Unie sedert de jaren zestig vertrouwd zijn geraakt, verschillen die — het kan niet anders — grote

implicaties moeten hebben voor de manier waarop het strafrecht kan worden ingezet.

Het cruciale verschil is het systematisch plegen van grootschalige aanslagen op publieke plaatsen. Waar Italiaanse of Noord-Ierse terroristische groepen in het verleden hooguit incidenteel dergelijke aanslagen pleegden — bijvoorbeeld op het station van Bologna (1980) en in de dorpsstraat van Omagh (1998) — vormen zij voor islamistische terroristen de harde kern van hun strategie. Alleen al gelet op de vele doden en gewonden die dergelijke aanslagen met zich mee brengen, spreekt het voor zichzelf dat — binnen aanvaardbare grenzen — alles in het werk moet worden gesteld om zulke aanslagen tegen te gaan. De ontregeling van het maatschappelijk verkeer die zij onherroepelijk met zich meebrengen en de angst die zij ongetwijfeld in de bevolking verspreiden, vormen twee zeker zo belangrijke redenen om dit na te streven.

Met dit verschil hangt ten eerste nauw samen dat islamistische terroristen, in tegenstelling tot traditionele terroristische groepen in Europa, als zij ergens een omvangrijke aanslag hebben voorbereid de pers of de politie niet waarschuwen, waardoor mensen geen gelegenheid hebben de plek van het naderende onheil te ontvluchten. Hun aanslagen komen als het ware uit het niets. Mede daardoor kunnen zij op grote schaal dood en verderf zaaien. Deze meedogenloze tactiek maakt de noodzaak om zulke aanslagen te voorkomen vele malen groter dan in het geval van de meer behoedzame, meer selectieve, meer op de persoon gerichte tactieken die traditioneel in West-Europa door terroristische groepen worden gehanteerd.

Ten tweede moeten wij in dit verband onder ogen zien dat die noodzaak eveneens wordt vergroot door het feit dat islamistische terroristen bereid zijn om hun leven te geven in de acties die zij uitvoeren. In beginsel zijn het dus zelfmoordterroristen. Hiermee wijken zij zeer af van de terroristen waar West-Europa sedert de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw mee heeft moeten leren leven. De zelfmoord maakt in het

algemeen geen deel uit van hun ideologische repertoire. Integendeel, een deel van hen was en is onder omstandigheden zelfs bereid om met de overheid te onderhandelen over de goede afloop van hun actie — de bezetting van een ambassade, de kaping van een vliegtuig. Deze tactiek komt bij islamistische terroristen echter niet of nauwelijks voor. Zij past eenvoudigweg niet bij hun aanvalsstrategie. De bezetting van de bomvolle schouwburg in Moskou enkele jaren geleden is een van de weinige uitzonderingen.

INLICHTINGEN- EN POLITIEDIENSTEN

Terroristische aanslagen zijn door de overheid slechts te voorkomen als de voorbereiding ervan en de betrokken personen tijdig bij haar bekend zijn. Dat de inlichtingendiensten een belangrijke rol spelen bij het vergaren van informatie over mogelijke aanslagen en hun bedenkers en bedrivers, spreekt voor veel mensen vanzelf. Voor velen is het minder evident dat ook politie en justitie een belangrijke rol kunnen en moeten spelen in de voorkoming van terroristische aanslagen. Dit ligt niet zo voor de hand omdat veelal wordt gedacht dat het strafrecht in dit verband slechts *ultimum remedium* kan zijn. Dit is echter een belangrijke misvatting, zoals hiervoor werd aangegeven.

Niettemin is juist bij de preventieve strafrechtelijke bestrijding van terrorisme de verhouding tussen de inlichtingendiensten en de politiediensten een bijzonder moeilijk punt. Tot hoever moeten of mogen de inlichtingendiensten gaan en op welk moment kunnen of moeten de politiediensten in actie komen? Deze vraag heeft ook een belangrijke rol gespeeld in de discussie over het eerder genoemde voorstel van minister Donner om de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven te verruimen. Deze verruiming houdt in dat niet pas in het geval van een verdenking of redelijk vermoeden van (betrokkenheid bij) een terroristisch misdrijf bepaalde indringende opsporingsbevoegdheden zoals observatie, pseudokoop, opnemings- en onderzoek van com-

municatie en infiltratie kunnen worden toegepast, maar reeds in het geval van aanwijzingen. En hetzelfde is het geval met verkennende onderzoeken: de mogelijkheden zijn vergroot om in een vroegtijdig stadium namen, rekeningnummers en woonadressen te verzamelen van groepen van personen waarbinnen mogelijk een aanslag wordt beraamd. Veel commentatoren waren, zoals gezegd, negatief over dit voorstel. Het zou een uitholling van de rechtsstaat vormen. De schrijver van dit stuk was een van de weinigen die het verdedigde.

Door het vroegtijdig vergaren van informatie worden de kansen om desastreuze aanslagen te voorkomen aanzienlijk vergroot

Mijn eerste argument is dat veel critici ten onrechte volledig voorbijgaan aan de eigen aard van het islamistisch terrorisme. In mijn ogen vormt de onderhavige wijziging van het Wetboek van Strafvordering een passende, want proportionele, reactie op de praktijken van islamistische terroristen. Het vroegtijdig vergaren van, en de vroegtijdige controle op informatie, zonodig via de toepassing van de betrokken bevoegdheden op hun plannen is volstrekt gerechtvaardigd. Zo worden de kansen om desastreuze aanslagen te voorkomen aanzienlijk vergroot.

Een tweede argument is dat de verruiming van deze toepassingsmogelijkheden juist tegengaat wat vele critici vrezen, namelijk de — om het op zijn Duits te zeggen — *Vernachrichtendienstlichung* van het strafproces in Nederland; met andere woorden de vrees dat het strafproces meer en meer wordt beheerst door het werk van de inlichtingendiensten waarvan het optreden per definitie niet goed controleerbaar is voor de strafrechter. Wanneer de politie eerder informatie in kan winnen staat het eventuele gebruik van deze mogelijkheden — anders dan

bij de inlichtingendiensten — immers altijd in het teken van de strafrechtelijke vervolging van degenen die in juridische zin misschien nog geen verdachte zijn, maar die om wat voor reden dan ook zich al wel verdacht lijken te gedragen. Er zou pas een probleem zijn als de politie deze mogelijkheden zou mogen benutten om enkel en alleen haar informatiepositie ten overstaan van zeer bedreigende vormen van terrorisme te versterken; dan zou zij volstrekt buiten haar mandaat treden. De opbouw van een goede informatiepositie is immers de taak van de inlichtingendiensten. En dit desnoods met gebruik-

Inlichtingendiensten kunnen door deze maatregelen vrijelijk en doeltreffend blijven communiceren met buitenlandse zusterdiensten

making van even indringende bevoegdheden als waarover de politie voor een strafrechtelijk doel de beschikking heeft gekregen.

44 Een derde argument is dat de verruiming van de mogelijkheden voor politie en justitie om met behulp van indringende bevoegdheden vroegtijdig potentiële aanslagplegers op het spoor te komen, het grote voordeel heeft dat inlichtingendiensten meer zichzelf kunnen blijven en zich dus niet (hoeven te) ontwikkelen tot verkapte opsporingsdiensten. Zij kunnen zodoende beter hun lange-termijndoel dienen — zoveel en zolang mogelijk ongemerkt blijven volgen wat er gebeurt. Omdat zij in het kader van strafzaken geen inkijk hoeven te geven in hun informatiepositie, kunnen zij bovendien hun werkwijzen en bronnen beter afschermen.

Het feit dat de inlichtingendiensten en politiediensten ten gevolge van de nieuwe wetgeving als het ware meer naast elkaar dan achter elkaar kunnen opereren, brengt wel met zich mee dat hun onderlinge coördinatie moet worden geïntensiveerd. Niet alleen om een

vlotte uitwisseling van informatie over personen en hun mogelijke terroristische activiteiten te bevorderen maar ook om te komen tot een optimale prioriteitsstelling bij de besteding van de beschikbare middelen in de respectievelijke onderzoeken. Hierom zijn enige tijd geleden terecht een Contra Terrorisme Infobox en een Coördinerend Beraad opgericht waaraan — onder het geheimhoudingsregime van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 — tegenwoordig niet alleen de politie- en inlichtingendiensten maar ook het Openbaar Ministerie en de FIOD-ECF deelnemen.

Overigens is het ook bepaald niet onbelangrijk — juist in het geval van islamistische terroristen die, zoals bekend, zeer grensoverschrijdend opereren — dat de inlichtingendiensten door deze maatregelen vrijelijk en dus doeltreffend kunnen blijven communiceren met buitenlandse zusterdiensten omdat er geen gevaar te duchten valt dat informatie op de een of andere manier moet worden ingebracht in een strafproces. Hierbij moet zowel worden gedacht aan de bilaterale samenwerking met diensten als de Engelse MI5 waarmee de AIVD traditioneel nauwe relaties onderhoudt, maar ook aan de samenwerking in het kader van de Counter Terrorist Group die na 9/11 werd opgericht om de coördinatie tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Lidstaten van de EU te bevorderen, en de samenwerking, al dan niet via de Counter Terrorism Unit, in het kader van Europol. Hoe gevoelig deze kwestie ligt, demonstreerde het hoofd van laatstgenoemde eenheid onlangs op een conferentie in Duitsland. Hij verklaarde bij die gelegenheid dat er sinds april 2006 in het Europol Information System geen nieuwe gegevens waren ingevoerd in verband met terrorisme. Kennelijk biedt het onvoldoende waarborgen voor de geheimhouding van gegevens.

SPECIALE INTERVENTIE-EENHEDEN

De ingrijpende herziening van het stelsel van speciale interventie-eenheden in 2005 hing ook samen met de aard van het islamistisch terro-

risme en het belang van een vroegtijdige vergaring van informatie over mogelijke aanslagen uit deze hoek.

In Nederland wordt sedert het begin van de jaren zeventig terrorisme uitdrukkelijk beschouwd als een vorm van misdaad en de bestrijding ervan dus primair als een verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en het Openbaar Ministerie. Hiermee staat natuurlijk nog niet vast over welke eenheden zij kunnen beschikken ter aanhouding van verdachten van een terroristisch misdrijf. Tot voor kort ging het hier enerzijds om aanhoudings- en observatie-eenheden (AOE) die zijn ondergebracht bij de regiokorpsen en bij de Koninklijke Marechaussee, anderzijds om de zogenaamde bijzondere bijstandseenheden (BBE) van de politie en krijgsmacht.

Sedert juni 2005 is dit stelsel echter herzien. De AOE en BBE-M (Mariniers) blijven weliswaar beheersmatig onder de verantwoordelijkheid van de regiokorpsen respectievelijk het ministerie van Defensie, maar in het kader van terrorismebestrijding en de aanpak van (ander) grof geweld vallen zij momenteel onder omstandigheden allemaal onder de leiding van een nieuwe overkoepelende dienst, de Dienst Speciale Interventies (DSI) bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

Deze ingrijpende wijziging gaat terug op een rapport van mijn hand uit de lente van 2004 over de organisatie en werking van dit stelsel. Dit rapport is de resultante van een onderzoek op verzoek van de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie. Hun vraag was met name ingegeven door de twijfel of het bestaande stelsel eigenlijk nog wel geschikt was om adequaat te kunnen interveniëren wanneer aanslagen door islamistische terroristen dreigen. Aanslagen dus die voldoen aan de kenmerken die hiervoor werden besproken: buitengewoon destructief, om niet te zeggen catastrofaal van aard, gepleegd zonder waarschuwing vooraf en door personen die bereid zijn zich op te offeren in de strijd. Het rapport werd door minister Donner staatsgeheim verklaard maar de voornaamste conclusies

heeft hij wel meegedeeld aan het Parlement.

Die behelzen enerzijds dat het bestaande stelsel de organisatorische, operationele en personele samenhang tussen de betrokken eenheden miste, die nodig is om in alle denkbare omstandigheden ernstige (terroristische) gewelddaden op een adequate en geïntegreerde manier

Wat kan gebeuren als een stelsel van speciale eenheden niet adequaat functioneert, kan worden afgeleid uit de mislukte 'instap' van de Haagse AOE in een pand in het Laak-kwartier in Den Haag in het najaar van 2004

preventief of repressief te kunnen bestrijden. Anderzijds komen zij erop neer dat de relaties tussen de speciale eenheden en met name de inlichtingendiensten en de opsporingsdiensten niet voldoende waren ontwikkeld voor een doeltreffende en behoorlijke bestrijding van de zeer ernstige (terroristische) geweldsproblemen waarmee de Nederlandse samenleving kan worden geconfronteerd. Daarenboven werd geconcludeerd dat de aansturing van de speciale eenheden veel te complex was georganiseerd om in geval van zeer dreigende situaties adequaat te kunnen beslissen over hun inzet.

De samenhang tussen deze reorganisatie van het stelsel van bijzondere eenheden en de hiervoor besproken herziening van de strafwetgeving ligt welhaast voor de hand. Ten eerste maakt een vroegtijdige informatievergaring door de politie het beter mogelijk om adequaat — dit wil zeggen preventief en met minimaal geweld — te interveniëren met speciale eenheden. De leiding van deze eenheden en onder omstandigheden de staf van de DSI heeft dan immers meer ruimte om volgens de klassieke

beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid de tactiek en de techniek van de interventie uit te stippelen. En ten tweede maakt het feit dat in ernstige gevallen alle eenheden tegenwoordig in één (politie)hand zijn, het veel beter dan vroeger mogelijk om de opzet van de interventie in dergelijke omstandigheden telkens weer af te stemmen op alle nieuwe informatie die binnenkomt. Met andere woorden: de verregaande eenmaking van het stelsel maakt een flexible response mogelijk die er voor 2005 niet was. Wat kan gebeuren als een stelsel van speciale eenheden niet adequaat functioneert, kan enigermate worden afgeleid uit de mislukte ‘instap’ van de Haagse AOE in een pand in het Laak-kwartier in Den Haag in het najaar van 2004. Een nog afschrikwekkender voorbeeld is dat van de aanhoudingseenheid in Madrid die werd opgeblazen toen zij na de meervoudige aanslag op het treinverkeer enkele van de verdachten wilde aanhouden die zich ergens in de stad in een appartement hadden verborgen.

DE EVALUATIE VAN HET BELEID

Alleen al om zulke drama’s te voorkomen is het goed dat het vorige kabinet heeft toegezegd dat over enige tijd zal worden geëvalueerd hoe het stelsel van speciale eenheden momenteel in de praktijk feitelijk werkt.

In aansluiting op deze toezegging is het gepast om tot besluit iets te zeggen over de evalu-

atie van het beleid dat wordt gevoerd om het (islamistisch) terrorisme zo goed mogelijk in toom te houden. Momenteel is er een groot risico dat dit te versnipperd gebeurt. Onlangs hielden twee hoogleraren de organisatie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding tegen het licht. Binnenkort volgt het stelsel van bijzondere interventie-eenheden — door wie is nog niet bekend. De Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft recentelijk een rapport uitgebracht over de ct-Infobox en de zogenaamde persoonsgerichte aanpak van mensen van wie een terroristische dreiging uitgaat. En in het wetsvoorstel betreffende de bestuurlijke maatregelen ten aanzien van personen die zich verdacht gedragen, is na drie jaar een evaluatie voorzien.

Gegeven het nauwe verband tussen de instellingen, de organisaties, de voorzieningen en de bevoegdheden die van doen hebben met de bestrijding van (islamistisch) terrorisme ligt het evenwel voor de hand om de evaluatie van het gevoerde beleid in één hand te leggen. Want alleen dan is het mogelijk om dit beleid goed te evalueren, dit wil zeggen tot op het niveau van de concrete voorvallen en de concrete personen. Pas op dit niveau blijkt immers óf het werkt, hoe het werkt, wat er wordt bereikt, welke onbedoelde negatieve gevolgen zich voordoen en waar reparaties moeten gebeuren. De Engelsen zeggen niet voor niets: *the proof of the pudding is in the eating*.¹

46	Noot 1	Wie een voorproefje van een	dergelijke evaluatie wil, leze de rapporten van Lord Carlile of Berriew Q.C. (‘independent	reviewer’) over de Terrorism Act 2000 en de Prevention of Terrorism Act 2005
	<i>Aanbevolen literatuur</i>	AIVD, Jaarverslag 2006, Den Haag, 2007. Bekke, A en J. de Vries, U bent herkend; aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding nctb,	Den Haag, 2007. Carlile of Berriew Q.C., Lord, Second report of the independent reviewer pursuant to section 14(3) of the Prevention of Terrorism Act 2005, London, 2007. Europol, EU terrorism situation and trend report, The Hague,	2007. Fijnaut, C., ‘De belangrijke rol van het strafrecht bij de bestrijding van (islamistisch) terrorisme’, Themis, 2005, nr. 4, p. 210-215. Zie over de herziening van het stelsel van speciale eenheden de brief van de minister van

Veiligheid, tot welke prijs? Cyrille Fijnaut *Islamistische terreur vergt uitzonderlijke maatregelen*

<p>Justitie dienaangaande aan de Tweede Kamer: Tweede Kamer, 2004-2005, 29754, nr. 23.</p> <p>De Wet van 20 november 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing</p>	<p>en vervolging van terroristische misdrijven, is op 1 februari jl in werking getreden (zie het Koninklijk Besluit daartoe in het Staatsblad (2006, nr. 731).</p> <p>De bestuurlijke maatregelen ten aanzien van personen die zich verdacht gedragen, zijn opgenomen in het wetsvoorstel</p>	<p>Regels inzake het opleggen van beperkende maatregelen aan personen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid etc., Tweede Kamer, 2005-2006, 30566; Eerste Kamer, 2006-2007, 30566, A.</p>
---	---	--

Veiligheid, tot welke prijs? (4)

Terrorismebestrijding en de rechtsstaat

ALEID WOLFSEN

Nederland is een democratische en sociale rechtsstaat. Dat is een zeer groot goed. In een democratische rechtsstaat kan en mag de overheid niets zonder de nadrukkelijke instemming en goedkeuring van de wetgever. Het handelen van de overheid is ter voorkoming van willekeur op democratische wijze gebonden aan de regels van het recht. Dat is de kern van de rechtsstaat. De hier meest relevante beginselen ter effectuering daarvan zijn:

- > dat regels algemeen, concreet, helder en duidelijk zijn;
- > dat regels voor iedereen gelijkelijk gelden;
- > dat er een onafhankelijke rechterlijke macht is die voor iedere burger toegankelijk is.

Het voorgaande geldt ook — of misschien wel juist — bij de bestrijding van terrorisme.

Anderzijds is het een van de kerntaken van diezelfde overheid om burgers te beschermen tegen onder meer overlast, misdaad, terrorisme, of het omverwerpen van die rechtsstaat. De spanning tussen enerzijds de 'beperkingen' van de rechtsstaat en anderzijds de grote gevaren en bedreigingen van — recent — met name het islamistisch terrorisme komt regelmatig tot uiting. Fijnaut formuleert dat terecht en begrijpelijk als 'een formidabele uitdaging voor rechtsstaten'. Want waar op goede gronden het

meest van de overheid wordt gevraagd, worden de grenzen die daarbij in acht moeten worden genomen het scherpst gevoeld. Over die grenzen kan, mag en moet in een democratie bij voortdurend worden nagedacht: door de wetgever, door het bestuur en door de betrokken organisaties en specialisten. Die reflectie heeft inmiddels bij herhaling geleid tot wetswijzigingen. Ook op het terrein van het strafrecht.

Dat het strafrecht een belangrijke rol speelt bij het bestrijden van terrorisme, ben ik eens met Fijnaut. Maar de waarschuwing dat we voortdurend scherp moeten blijven bij iedere wetswijziging, ontbreekt in zijn betoog. Fijnaut propageert vol enthousiasme en zonder nuance de inzet en uitbreiding van het strafrecht. Maar het kritiekloos overnemen van alle wetsvoorstellen van de medewetgever, die tevens bestuurder is, is niet zonder gevaar voor ongewenste effecten op het beleid en niet zonder gevaar voor die rechtsstaat zelf.

Ik deel overigens de analyse van Fijnaut dat het 'nieuwe' islamistische terrorisme verschilt van het 'oude' terrorisme. Dat op dit moment met name het salafisme kan leiden tot radicaliseringsprocessen die weer kunnen uitmonden in terroristisch geweld lijkt voldoende vast te staan. We hebben in Nederland de eerste terroristische aanslag al achter de rug: de rampzalige moord op Theo van Gogh.

Waarom mensen radicaliseren of daar ontvankelijk voor zijn en een aantal daarvan uitein-

48

Over de auteur Aleid Wolfsen is de PvdA-justitie-woordvoerder in de Tweede Kamer

Noot zie pagina 52

delijk overgaat tot het plegen van terroristische aanslagen weten we nog steeds niet met volle zekerheid. Daarom is en blijft het werk van de AIVD — het verzamelen van informatie en het signaleren van alles wat in dat kader relevant is — van buitengewoon groot belang. Daarom wordt door vrijwel niemand betwist dat de AIVD een goede informatiepositie moet opbouwen, bijhouden, en in dat kader bevoegdheden nodig heeft.

Maar ook de AIVD moet zich daarbij houden aan de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De AIVD kan op grond van die wet onderzoek doen als er sprake is van een 'ernstig vermoeden' dat iets een 'gevaar vormt voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat'. Een streng, maar tot op heden voldoende royaal criterium. Want zo gauw dat 'ernstige vermoeden' aannemelijk kan worden gemaakt, mag de AIVD bijna alles, behalve in iemands hoofd kijken om de gedachten te lezen. Gedachten zijn vrij.

Informatie verzamelen is overigens niet genoeg. Het is van groot belang dat de AIVD de informatie die hij verzamelt deelt met bijvoorbeeld scholen, internetproviders, de politie en gemeentebesturen. Hoe beter je bent geïnformeerd, hoe beter en effectiever er preventief kan worden gecorrigeerd en opgetreden. En hoe beter je begrijpt waarom iemand radicaliseert, hoe gericht er preventief actie kan worden ondernomen. De meest effectieve aanpak is de preventieve aanpak.

Het belang van die preventieve aanpak wil ik benadrukken, omdat Fijnaut het slechts even en bijna terzijde aanstipt. Bij het tegengaan en bestrijden van terrorisme alleen schrijven over de repressieve kanten bergt het gevaar in zich dat die preventieve en andere aspecten als minder belangrijk zouden kunnen worden aangemerkt, terwijl in mijn beleving het tegendeel het geval is. Juist vanwege die preventieve kant gaan we nooit zonder stevig debat akkoord met nieuwe wetgeving.

Met preventief beleid is echter niet iedereen

af te houden van het gebruik van geweld. Een aanslag begint altijd met ergens een verkeerde gedachte en eindigt — als het tegen zit en preventie niet heeft geholpen — met de voltooide daad...

Om dit laatste te voorkomen, moet de daadwerkelijke uitvoering van die verkeerde gedachten er al vrij snel toe leiden dat de potentiële dader het materiële strafrecht binnenkomt: zeker als er concrete voorbereidingen worden getroffen. Dat ben ik op zich ook al eens met Fijnaut. Hoe zwaarder het delict, hoe eerder de 'aanloop' strafbaar moet zijn. Vandaar dat bij overtredingen alleen de voltooide daad strafbaar is, bij lichte misdrijven al de poging (het begin van uitvoering) en bij de zwaarste misdrijven de nog voor die poging plaatsvindende voorbereidingshandelingen.

Toch zijn er wat mij betreft daarbij grenzen die scherp in acht moeten worden genomen. Zo willen we bijvoorbeeld niet dat mensen door politie of justitie worden lastiggevallen of onderwerp worden van strafrechtelijk onderzoek als er 'alleen maar' sprake is van radicaal gedachtegoed, en niet meer dan dat. Gedachten en opvattingen, hoe radicaal of verwerpelijk ook, zijn nooit strafbaar. Dat de AIVD daar inlichtingen over verzamelt is wél acceptabel en zelfs noodzakelijk. Zoals ook de politie in algemene zin mag en moet letten op radicaliseringsprocessen. Bij het verkrijgen van die informatie mag de politie echter geen strafvorderlijke of andere bevoegdheden of dwangmiddelen toepassen.

Fijnaut richt zich — blijkens zijn inleiding — met name op alle kritiek die er was op de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Hij schrijft dat hij nogal 'kritisch is tegenover de critici', zonder de kritiek van die critici te noemen. Daar gaat teveel de suggestie vanuit dat die critici in algemene zin nut en noodzaak van het strafrecht bij het bestrijden van terrorisme in twijfel trekken. Maar dat is lang niet altijd het geval. Zelf was ik vanaf het begin steeds kritisch-constructief. Mijn kritiek richtte zich met name op de inhoud van de Memorie van Toelichting

bij deze wet, in relatie met de inhoud van een wet die al eerder in de Kamer was aangenomen: de Wet terroristische misdrijven.

Om mijn houding duidelijk te maken, moet ik zeer concreet op dit punt ingaan. Laatstbedoelde wet heeft namelijk de maximumstraffen op een groot aantal misdrijven verhoogd. Dat is prima, ook al zal daar geen enkele afschrikwekkende werking van uitgaan voor potentiële terroristen. Maar in die wet is tevens opgenomen dat het samenspannen tot een terroristisch misdrijf zelfstandig strafbaar wordt. De enkele mondelinge afspraak of overeenkomst om zo'n delict te gaan plegen is al voldoende om veroordeeld te kunnen worden. Nu is het zeker verdedigbaar dat het sluiten van een contract met zo'n gevaarlijk inhoud, strafbaar moet zijn. Dergelijke contracten verplichten de deelnemers namelijk zeer. De maximumstraf voor dit delict is echter zodanig hoog, dat automatisch niet alleen de poging, maar ook *het treffen van voorbereidingen* tot het maken van een afspraak strafbaar is geworden. Dat is allemaal opgenomen binnen het materiële strafrecht.

Hoewel de beeldvorming bij de tegenstanders niet klopt, zijn hun zorgen niet onterecht

50 Ook al klinkt het wat technisch-juridisch, het is toch van belang omdat de strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden — die dus moesten worden uitgebreid — vanzelfsprekend pas kunnen worden toegepast als er sprake is van een verdenking: een redelijk vermoeden van schuld aan het plegen van een strafbaar feit, gebaseerd op concrete feiten of omstandigheden. Zoals hiervoor al toegelicht moet er logischerwijs eerst sprake zijn van gedrag dat strafbaar is (het materiële strafrecht) voordat er kan worden opgespoord. Maar hoe verder of eerder gedragingen die nog ver voor de 'voltooide aanslag' liggen al strafbaar zijn, hoe eerder er kan worden opgespoord en ingegrepen.

Na aanneming van de Wet terroristische misdrijven is het dan ook mogelijk geworden sneller ook de meest vergaande opsporingsbevoegdheden toe te passen. Dat kan al als er op grond van concrete feiten of omstandigheden sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan het plegen van voorbereidingshandelingen tot het maken van een afspraak om een terroristisch misdrijf te gaan plegen. Dat gaat al vrij ver, meenden veel critici.

WILLEKEUR

Dan de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Daar kleefden veel zeer uiteenlopende beelden aan. Volgens sommigen zou de rechtsstaat (nog verder) in gevaar komen, er zouden vormen van detentie komen waarbij mensen tot twee jaar zouden kunnen worden vastgezet, zonder dat ze een rechter zien, er zouden stukken kunnen worden onthouden zonder dat je daar ook maar iets tegen zou kunnen doen. Anderen hadden tegenovergestelde verwachtingen: eindelijk zouden politie en justitie snel en adequaat kunnen optreden tegen verdachten van terroristische misdrijven. Dat laatste was en is met name de opvatting van Fijnaut.

Hoewel de beeldvorming bij de tegenstanders niet klopt, zijn hun zorgen niet onterecht. Een gedeelte van de kritiek richtte zich met name op het voorstel om bij de opsporing van terroristische misdrijven de meest vergaande bevoegdheden al te kunnen gaan inzetten bij het bestaan van 'aanwijzingen'. Dat is bedoeld als een lichter criterium dan de 'verdenking'. En in de Memorie van Toelichting stond dat daarmee werd bedoeld dat zelfs moeilijk te verifiëren geruchten of een vage en moeilijk te verifiëren tip al voldoende zouden kunnen zijn om de meest vergaande bevoegdheden in te kunnen zetten. Dat ging ons te ver. Weliswaar had de minister met betrekking tot die bevoegdheden zelf 'gewoon' aansluiting gezocht bij het bestaande systeem van bijzondere opsporingsbevoegdheden en werden er geen nieuwe geïntroduceerd, maar

de drempel voor de inzet werd wel verlaagd. Daar lijkt ook veel voor te zeggen. Je kunt er bij de dreiging van zeer, zeer groot gevaar immers niet snel genoeg bij zijn. Die gedachte is logisch en dus verdedigbaar.

Maar dan moeten we toch terug naar de rechtsstaat. Die komt in gevaar als de overheid zich niet aan de wet houdt. Maar de rechtsstaat kan mijns inziens ook in gevaar komen als we normen zo vaag en dun maken, dat feitelijk *ieder* handelen onder een norm te rubriceren is, omdat die norm te vaag en te algemeen is. Dan verwatert of verdampt de rechtsstaat als het ware. Normen moeten wel enige substantie houden. Een van de beginselen van de rechtsstaat is immers dat regels algemeen, concreet, helder en duidelijk zijn. Die grens leek te worden overschreden.

Tijdens de verder behandeling van die wet is de norm dan ook terecht geconcretiseerd. De minister lichtte aanvullend toe dat van aanwijzingen pas sprake kan zijn 'indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden, dat *daadwerkelijk* een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd'. De beslissende factoren om te komen tot die opvatting zouden moeten zijn: betrouwbaarheid, verificerbaarheid en concreetheid. 'Het moet wel om iets concreets gaan', meldt de minister. Bijvoorbeeld het enkel uitwisselen van fundamentalistische ideeën is uiteraard te weinig. Daar ben ik het weer zeer mee eens. Gedachten zijn immers nooit strafbaar en kunnen daarom nooit alleen voorwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek. Het heeft geen zin dergelijke wetten met tromgeroef binnen te halen. Als een begrip vaag blijft is de toepassing ervan niet te toetsen. Dan valt als het ware ieder handelen binnen de wet. Dan dreigt willekeur. Een zeer kritische benadering is in dat geval zeer op zijn plaats.

GROEPEN MENSEN

Tot slot de kwestie van de ook door Fijnaut aangesneden taakafbakening tussen de inlichtingendiensten en de politie. Die zou wel eens

problematisch kunnen worden. Politie en OM doen opsporingsonderzoek naar strafbare feiten. De AIVD verzamelt gegevens; niet meer en niet minder. Maar de politie mag vanaf eind vorig jaar al opsporingsonderzoek en verkennende onderzoeken doen als er sprake is van *aanwijzingen* voor het plegen van voorbereidingshandelingen tot het maken van een afspraak om een terroristisch misdrijf te gaan plegen. Terwijl de AIVD pas onderzoek kan doen als er sprake is van een 'ernstig vermoeden' dat iets een 'gevaar vormt voor

Het lijkt me niet juist om strafvorderlijke bevoegdheden alleen maar in te zetten om iets te verstoren

het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat'. Het is kortom niet geheel uitgesloten dat de politie inmiddels al eerder kan starten met een onderzoek dan de AIVD. 'Aanwijzingen' lijkt een dunner criterium dan het 'ernstige vermoeden'. Lastig. De AIVD en het OM moeten meer en beter informatie gaan delen. Maar wie informeert wie?

Toenmalig minister Remkes bevestigde dit beeld in een interview met *Trouw*.¹ Naar aanleiding van de constatering dat de AIVD Mohammed B. als iemand in de marge zag en het OM hem als spil in de organisatie ziet zegt hij daar: 'Het is voor de AIVD een stuk lastiger om informatie te verzamelen dan voor het OM dat ruimere opsporingsbevoegdheden heeft.' En toen was de nieuwe wet nog niet eens van kracht. Het lijkt me dus dat het een belangrijke opdracht voor politie en justitie is om te voorkomen dat de mogelijkheden van deze wet ten koste gaan van de slagkracht van de AIVD.

Voorts dreigt er een serieus probleem nu de politie al zodanig snel kan opsporen dat er nog nauwelijks sprake is van concreet gedrag. Het

wordt zeer lastig om dan vervolgens voor een rechter te bewijzen wat de verdachte precies van plan was. Dat kan weer uitmonden in vrij-spraken, juist omdat iemand al in een zeer vroeg stadium is opgepakt. Het lijkt me niet juist om strafvorderlijke bevoegdheden alleen maar in te zetten om iets te verstoren. Dat leek even de bedoeling, maar is later door de verantwoorde-lijke ministers weer rechtgezet. De ministers Remkes en Donner meldden namelijk in het-

Het veel te lichtvaardig mensen voor de rechter 'slepen' tast bovendien niet alleen het gezag van de rechtspraak aan, maar zou ook het vertrouwen van burgers in het recht en de rechtspraak kunnen aantasten

52 zelfde interview met *Trouw* over het inzetten van het strafrecht bij het zogenoemde verstoren van verkeer en potentieel gevaarlijk gedrag dat 'het strafrecht er eigenlijk niet voor is bedoeld. Maar als het om op basis van informatie van de AIVD ervoor kiest om in actie te komen en iemand voor de rechter sleept, dan heb je een goede kans dat als die dan niet wordt veroordeeld hij in elk geval ook niet kan doen wat hij van plan was.' En: 'Maar op zo'n vrijspraak mag je de AIVD niet aankijken. Soms wordt heel bewust een afweging gemaakt, wordt heel bewust het risico gelopen dat het niet tot een veroordeling komt. Maar dan denken mensen die we als gevaarlijk beschouwen wel dat ze in de gaten worden gehouden. We verstoren hun activiteiten.' Wel stelde het enigszins gerust dat er later in het artikel volgde

dat de bewindslieden wel voor een stevige aanpak van het terrorisme waren, maar toch niet wilden tornen aan het beginsel dat iemand pas mag worden veroordeeld als de rechter vindt dat er sprake is van sluitend bewijs. Kennelijk hadden ze bij die journalist die indruk wel gewekt...

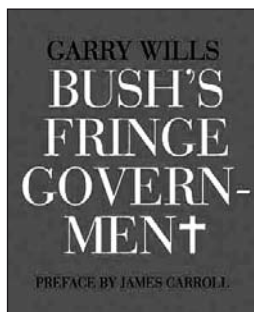
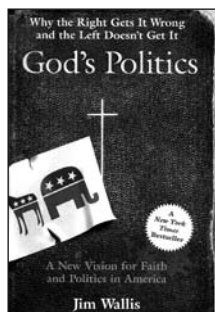
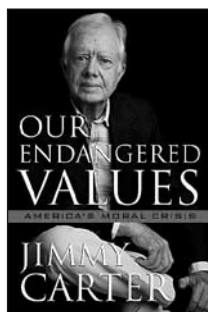
Het strafrecht is echter geen kansspel. Al vind ook ik op zich een stukgelopen strafzaak echt minder ernstig dan een terroristische aanslag. Dat brengt me automatisch weer op het spoor en aan het slot van Fijnaut; 'the proof of the pudding is in the eating'. Toch is een goede en stevige evaluatie noodzakelijk en geboden. Want dit gaat wel degelijk over het creëren van bevoegdheden die de grenzen van de rechtsstaat raken. Dat het recht gewetensvol moet worden afgewogen tegen de grote gevaren van het terrorisme maakt dat niet anders. Makkelijk is dat nooit. Ons zal het toepassen van die bevoegdheden niet snel treffen. Maar we moeten echt voorkomen dat groepen mensen of onze islamitische inwoners, want daar gaat het natuurlijk bijna altijd over, denken dat er op te lichtvaardige wijze en mogelijk zelfs bewust in strijd met de wet, al is het dan voor een hoger doel, gebruik wordt gemaakt van vergaande opsporingsbevoegdheden. Dat mag nooit gebeuren!

Het veel te lichtvaardig mensen voor de rechter 'slepen', zoals het wordt genoemd, tast bovendien niet alleen het gezag van de rechtspraak aan, maar zou ook het vertrouwen van burgers in het recht en de rechtspraak kunnen aantasten; 'Zie je wel, ze (politie, justitie, AIVD, noem maar op) zijn weer toch niets in staat.' We hebben in het belang van de veiligheid van ons allen uiteindelijk ingestemd met deze wetgeving, maar dat verplicht ons zeer goed toe te zien op een gewetensvol gebruik waar nodig en geboden.

Noot

1 *Trouw*, 27 mei 2005.

De Verenigde Staten: een natie onder God



Our Endangered Values: America's Moral Crisis

Jimmy Carter, Simon & Schuster, New York 2005

God's Politics: Why the Right Gets It Wrong and the Left Doesn't Get It

Jim Wallis, HarperCollins Publishers, New York 2005

Bush's Fringe Government

Garry Wills, New York Review Books, New York 2006

RUUD JANSSENS

Op de meeste openbare lagere en middelbare scholen in de Verenigde Staten begint elke schooldag met het afleggen van de eed van trouw aan de Amerikaanse vlag. De eed, ingevoerd in 1892, kent sinds 1954 de toevoeging 'één natie onder God,' oorspronkelijk bedoeld om het verschil met het goddeloze communisme tijdens de Koude Oorlog duidelijk te maken. In 2002 begon

Over de auteur Ruud Janssens is hoogleraar Amerikanistiek aan de Universiteit van Amsterdam en Erasmus Lecturer op Harvard University

de atheïst Michael Newdow een rechtszaak omdat zijn dochter deze eed moest afleggen, die volgens hem het monotheïsme institutionaliseerde, terwijl de Amerikaanse grondwet de vrijheid van religie waarborgt. Het Gerechtshof van Californië stelde Newdow in het gelijk, maar het Hooggerechtshof verklaarde dat Newdow niet de voogdij over zijn dochter had en dat daarom zijn klacht niet rechtsgeldig was. Ondertussen waren veel Amerikaanse politici in het geweer gekomen tegen de uitspraak van het Gerechtshof van Californië. De woordvoerder van het

Witte Huis verklaarde dat president Bush de uitspraak 'belachelijk' en 'fout' vond. De Amerikaanse Senaat sprak met 99 van de 100 stemmen zijn steun uit voor de eed van trouw. In 2005 nam het Huis van Afgevaardigden een wet aan waarin het Hooggerechtshof en andere federale rechtbanken het recht wordt onthouden om uitspraken te doen over de eed van trouw. De senaat heeft nog geen uitspraak over dit wetsvoorstel gedaan.

De discussie over de eed van trouw geeft aan hoe ingewikkeld de relatie tussen religie en overheid is in de Verenigde Staten, ondanks het feit dat er volgens de Grondwet een scheiding van kerk en staat is. Deze discussie is tijdens het presidentschap van George W. Bush in hevigheid toegenomen omdat hij het belang van zijn geloof voor zijn leven en beslissingen benadrukt én vanwege de invloed van religieus rechts op zijn regering. Daarbij gaat het niet alleen om onderwerpen als abortus, euthanasie of homohuwelijk. Het betreft zelfs de vermeende directe invloed van God die sommige Amerikanen menen te zien. Zo verklaarde predikant Pat Robertson, de oprichter van de Christelijke Coalitie, voor de verkiezingen in 2004: 'Ik denk dat George Bush met gemak gaat winnen. Ik weet zeker dat God mij vertelt dat het een overtuigende verkiezingsoverwinning wordt in 2004. De Heer heeft hem gezegend... Het maakt niet uit wat hij doet, goed of slecht.'



Invloed op de politiek

54 Jim Wallis, de auteur van *God's Politics*, wijst er op dat president Bush eveneens regelmatig de begrippen natie, staat en God met elkaar verward. Zo hield Bush een jaar na de aanslagen van 9 september 2001 een rede waarin hij stelde: 'Het Amerikaanse ideaal is de hoop van de gehele mensheid... Die hoop verlicht nog steeds onze weg. En het licht schijnt in het duister. En de duisternis heeft hetzelfde niet begrepen.' Wallis stelt dat het bij deze laatste twee zinnen uit het Evangelie van Johannes gaat om het woord Gods en het licht van Christus en niet om Amerikaanse waarden en normen, en dat het favoriete

gezag van president Bush *A Charge to Keep* niet gaat over een missie om, zoals Bush zegt, alles te doen om het Amerikaanse vaderland te beschermen, maar over een missie voor de glorie van God. Wallis maakt nog meer bezwaar tegen de 'theologie' van Bush met als centrale stelling: 'wij zijn goed, zij zijn slecht.' Hij legt liever de nadruk op de stelling van Jezus dat het niet om de splinter in het oog van een ander gaat, maar om de balk in het eigen oog. Wallis geeft de voorkeur aan de opvatting van een andere Amerikaanse president, Abraham Lincoln, die zei dat het niet ging om de vraag of God aan onze kant staat, maar of wij aan Gods kant staan.

Alleen door de Bijbel nog serieuzer te nemen dan de fundamentalisten doen, kan men ze volgens Wallis verslaan

In West-Europa heeft er sinds de jaren zestig een duidelijke secularisatie plaatsgevonden, terwijl in de Verenigde Staten religie een aanzienlijke rol in het sociale en individuele leven is blijven spelen. Volgens het internationale *World Values Survey* gaat minstens 45 procent van de Amerikanen eenmaal per week naar de kerk, terwijl dat in het Verenigd Koninkrijk voor maar 14 procent van de bevolking geldt en in Frankrijk voor 8 procent. Op de vraag of men in God gelooft antwoordde in 1947 80 procent van de Nederlandse bevolking met 'ja' en in 2001 nog maar 58 procent. In de Verenigde Staten beantwoordde minstens 94 procent van de ondervraagden deze vraag positief, gedurende de hele onderzoeksperiode. Het is daarom niet zo verbazingwekkend dat de drie Amerikaanse boeken die ik hier bespreek niet zozeer de vraag aan de orde stellen of er invloed van religie op de politiek is, maar er vooral op gericht zijn hoe religie invloed op de politiek heeft of hoort te hebben.



Opus dei

Garry Wills is een historicus verbonden aan Northwestern University in Chicago. Hij schrijft voornamelijk over politieke geschiedenis. In 1993 ontving hij de Pulitzer prijs voor zijn *Lincoln at Gettysburg: The Words that Remade America*. Wills, een katholiek, schrijft ook over geloof. Zijn publicatie *Bush's Fringe Government* is een heruitgave van twee lange artikelen die hij schreef voor *The New York Review of Books*. Het tweede artikel is een lovende recensie van het boek van Jimmy Carter. Aangezien ik Carters boek hieronder zelf zal bespreken, laat ik dit stuk buiten beschouwing. In het eerste artikel heeft Wills het vooral over de parallel tussen de regering Bush en Paus Benedictus xvi waarin extreme religieuze opvattingen tot beleid worden gemaakt. Voor zowel Amerikaanse katholieken als evangelisten is het een probleem dat zij in een land leven waarin 65 procent van de bevolking voor abortus is, 58 procent voor stamcelonderzoek is en 82 procent bezwaar maakt als het Amerikaanse Congres en de president proberen in te grijpen wanneer een rechtbank heeft besloten dat een hersendode vrouw na 15 jaar niet meer kunstmatig zal worden gevoed (de Terry Schiavo zaak). De katholiek-evangelistische coalitie ziet dit als de 'cultuur van de dood' die kan leiden tot Gods Wrake en om extreme maatregelen vraagt.

De belangrijkste politieke adviseur en campagneleider van president Bush, Karl Rove, zag kans om via dit soort minderheidsgroeperingen de politieke macht te veroveren en te behouden. Door een aantal extreme minderheden aan zich te binden, mensen die bereid zijn om het intensieve en zware werk te doen tijdens de verkiezingscampagnes, wist Rove genoeg stemmen te veroveren om verkiezingen te winnen — zelfs als het geen absolute meerderheid betrof zoals in de presidentsverkiezingen in 2000. Rove is in staat geweest om lobbyisten, zakenlui en religieuze groeperingen aan zich te binden op terreinen als onderwijs, milieu, het gezin, wapens en overheidsregulering, waarbij geen enkele

groepering de opinie van de meerderheid van de bevolking vertegenwoordigt. Wills stelt dan ook dat de regering Bush niet eens pretendeert voor 'het volk' te spreken of compromissen probeert te sluiten. Op dit punt ziet hij overeenkomsten met het beleid van de Paus. Ook Benedictus xvi weet dat 55 procent van de Amerikaanse katholieken vindt dat vrouwen priester moeten kunnen zijn, dat 63 procent vindt dat priesters moeten kunnen trouwen en dat 72 procent het een slecht idee vindt om politici die voor abortus stemmen te excommuniceren, een beleid dat de Paus toen hij nog kardinaal was uitdroeg. Ook de Paus kiest volgens Wills voor het ondersteunen van extreme groeperingen, zoals Opus Dei, om tegen deze opvattingen in te gaan.



Links-religieus activisme

Wills noemt de namen van vier prominente katholieken die volgens hem kennissen zijn van Karl Rove en invloed uitoefenen in het Witte Huis: Michael Novak (de voormalige ambassadeur van president Reagan bij de Commissie voor Mensenrechten van de Verenigde Naties), George Weigel (het voormalig hoofd van het onafhankelijke Centrum voor Ethiek en Regeringsbeleid), Joseph Fessio (een vriend en voormalig studiegenoot van de Paus) en Richard John Neuhaus — een priester die in 1984 een boek schreef waarin hij pleitte voor meer religie in de politiek (*The Naked Public Square*) en oprichter van het tijdschrift *First Things* over religie, cultuur en politiek. Neuhaus spreekt met Bush over zogenaamde 'cultuur-van-het-leven' onderwerpen, zoals stamcelonderzoek. Bush heeft in een interview met journalisten van religieuze tijdschriften gezegd 'Vader Richard helpt me deze religieuze dingen te benoemen'. Wills stelt vast dat waar vele Amerikanen in de jaren 60 bij het aantreden van de eerste katholieke Amerikaanse president, John F. Kennedy, nog vreesden dat pauselijk dogma's direct aan de Amerikaanse president werden geopenbaard, die vrees in de periode George W. Bush bewaarheid wordt en dat het ook nog beleid is waarmee evangelisten

instemmen. Wills ziet Novak, Weigel, Fessio en Neuhaus als de verbinding tussen twee regimes die vanuit de marge regeren.

Daar waar Wills de nadruk legt op de politieke machinaties in en door de regering Bush, zijn Jim Wallis en Jimmy Carter vooral geïnteresseerd in de kwaliteiten van de argumenten die Bush en de zijnen gebruiken. Zij willen de meerderheid van de Amerikanen activeren om in actie te komen tegen het regeringsbeleid. Wallis is een Evangelistische dominee, oprichter en directeur van het links-religieuze tijdschrift *Sojourner* en politiek activist. In zijn bestseller *God's Politics: Why the Rights Gets It Wrong and the Left Doesn't Get It* stelt hij dat God niet Republikeins of Democra-

Carter ziet een direct verband tussen de populariteit van de boekenserie Left Behind en het Amerikaans buitenlands beleid in het Midden Oosten

56 tisch is. Wallis is verontrust over het feit dat religieuze Amerikanen daar blijkbaar anders over denken en in groten getale op de Republikeinse partij stemmen: volgens een opiniepeiling stemt 63 procent van de mensen die meer dan één keer per week naar de kerk gaan op de Republikeinen en slechts 37 procent op de Democraten. Aangezien de meeste Amerikanen religieus zijn, is dit een groot probleem voor de laatste partij. Wallis verwijt de Democraten dat zij geloof als een privéaangelegenheid zien en er niet in het openbaar over willen spreken. Hij heeft Martin Luther King Jr. als idool, een politiek leider en gelovig man die zijn religieuze en politieke overtuigingen in zich wist te verenigen. Wallis verwijt de Republikeinen dat zij de Bijbel verkeerd interpreteren. Alleen door de Bijbel nog serieuzer te nemen dan de fundamentalisten doen, kan men ze volgens Wallis verslaan.

Er vallen mij echter twee tegenstrijdigheden in zijn boek op. Wallis stelt dat God geen politieke voorkeur heeft. Maar zijn interpretatie van de Bijbel is wel erg sterk verbonden met de traditionele politieke agenda van de Democraten. Ongetwijfeld heeft Wallis gelijk als hij stelt dat homoseksualiteit maar in enkele verzen in de Bijbel aan de orde komt, terwijl armoede in duizenden verzen voorkomt. Maar als een ware evangelist geeft Wallis aan dat het om zijn interpretatie van de Bijbel gaat en dat religieus rechts niet zozeer een *andere* interpretatie, als wel een *foute* interpretatie heeft. Op deze wijze blijkt God misschien toch eerder een Democraat te zijn. Wallis roept ook op tot links-religieus activisme en schrijft dat politiek en spiritualiteit te lang gescheiden zijn geweest. Daarmee gaat hij volkomen voorbij aan het feit dat religieus rechts spiritualiteit en politiek al geruime tijd zeer succesvol combineert, alleen niet op de manier zoals hij dat graag ziet.



Wapenbezit

Jimmy Carter, de voormalige Amerikaanse president en winnaar van de Nobelprijs voor de Vrede, koos voor een andere opzet. In zijn boek *Our Endangered Values* stelt hij dat lobbyisten voor het zakenleven en religieuze fundamentalisten het beleid van de huidige Amerikaanse regering bepalen. Hij vindt dit om twee redenen een slechte ontwikkeling. Ten eerste leidt het beleid tot onnodig controverses. Problemen als abortus, doodstraf, wetenschap versus religie, vrouwenrechten, scheiding kerk en staat, homoseksualiteit, Amerikaans buitenlands beleid, terrorisme, nucleaire proliferatie, wapenbezit, milieu en armoede waren al lang belangrijke en controversiële onderwerpen voordat Carter in de jaren 70 president werd. In de visie van Carter kozen politieke leiders er in het recente verleden voor om open discussies over deze onderwerpen mogelijk te maken, probeerden ze overheidsuitgaven en buitenlandse avonturen te beperken en beschermden ze de scheiding van kerk en staat, burgerrechten en privacy van burgers.

Tegelijkertijd hebben fundamentalistische minderheden naar verhouding veel macht. Carter ziet bijvoorbeeld een direct verband tussen de populariteit van de boekenserie *Left Behind*, een hervertelling van de Apocalyps geplaatst in het heden, en het Amerikaans buitenlands beleid in het Midden Oosten: steun voor de oorlog in Irak en steun voor Israël ten koste van de Palestijnen. Carter heeft ook moeite met de neiging van andere gelovigen om wetenschap te gebruiken om het bestaan van God te bewijzen of anders wetenschap aan religie aan te passen. Carter, die als marineofficier nucleaire fysica heeft gestudeerd, ziet wetenschap en geloof als twee naast elkaar bestaande fenomenen. In die zin ziet hij ook een scheiding tussen kerk en staat. Als president was het zijn voornaamste taak om de Grondwet van de Verenigde Staten te beschermen en daarom volgde hij de uitspraken van het Hooggerechtshof over abortus en doodstraf, ook al was hij er zelf van overtuigd dat Christus het beleid in beide gevallen zou afkeuren.

Ten tweede wil Carter er op wijzen dat de discussies over de controversiële onderwerpen de werkelijke problemen niet aan de orde stellen. Carter geeft een aantal voorbeelden om dit idee te illustreren. Wapenbezit leidt er toe dat Amerikaanse kinderen 16 keer zo veel risico lopen om met een vuurwapen vermoord te worden als kinderen in andere geïndustrialiseerde landen. Amerikaanse burgers lopen 19 keer zo veel kans om met een vuurwapen vermoord te worden als in 35 andere rijke landen bij elkaar opgeteld.



Deugden

In plaats van over homoseksualiteit, een fixatie van religieuze fundamentalisten volgens Carter, schrijft hij als het gaat om de waarde van het gezin liever over zijn zorgen betreffende het aantal scheidingen – gemiddeld 25 procent van de Amerikaanse volwassenen is minstens één keer gescheiden. Onder Baptisten is dat percentage 29 en bij mensen tussen 53 jaar en 72 jaar 37. Carter ziet liever dat de staat homoseksuele stellen de-

zelfde rechten geeft als heteroseksuele stellen en dat kerkgemeenschappen maar moeten uitmaken of zij homo's tot het huwelijk toelaten.

Carter is ervan overtuigd dat de deugden die voor een individu gelden uiteindelijk ook voor een supermacht moeten gelden

In het geval van abortus legt Carter de nadruk op voorbehoedsmiddelen. Hij stelt dat het aantal abortussen met 7 per 1000 vrouwen in Nederland en België wereldwijd het laagst is en dat er een directe link is met beschikbaarheid van voorbehoedsmiddelen, garantie op een goede gezondheidszorg en de zekerheid van genoeg inkomen om de basisbehoeften te kopen. Carter klaagt dat het seksuele-voorlichtingsbeleid in de Verenigde Staten gericht is op het voorkomen van seks tussen jongeren en in belangrijke mate niet over voorbehoedsmiddelen of over seks zelf gaat. Dat leidt er toe dat er bij Amerikaanse vrouwen jonger dan 18 jaar tot 5 keer meer zwangerschappen voorkomen dan bij Franse leeftijdgenotes, 7 keer meer abortussen en 70 keer meer gonorrhoe dan bij Nederlandse leeftijdgenotes. HIV/AIDS komt 5 keer zo vaak voor bij Amerikaanse tieners als bij Duitse tieners. Carter maakt er in de context van HIV/AIDS ook bezwaar tegen dat Amerikaanse politici geen geld willen geven aan ontwikkelingshulp waarin gezinsplanning en voorbehoedsmiddelen aan de orde komen. 57

De voormalige president vraagt zich af hoe het toch kan dat dezelfde mensen die uit respect voor het menselijk leven tegen abortus en stamcelonderzoek zijn, wél voor de doodstraf zijn. De aanname dat de doodstraf een afschrikwekkend voorbeeld is dat leidt tot minder moorden wijst Carter af. In de Verenigde Staten komt moord 5 keer zo veel voor als in Europa, waar geen doodstraf is. Dat verschil is er ook binnen

de Verenigde Staten. In Texas vinden de meeste executies plaats, maar het aantal moorden is tweemaal zo hoog als in Wisconsin, de staat die als eerste de doodstraf afschafte. Die verschillen ziet Carter ook in staten die aan elkaar grenzen. Het aantal halsmisdrijven in staten met de doodstraf als Zuid-Dakota, Connecticut en Virginië is hoger dan in staten zonder doodstraf als Noord-Dakota, Massachusetts en West-Virginië. Uiteindelijk stelt Carter dat de Verenigde Sta-

ten als supermacht een andere rol in de wereld dient te hebben. Carter is ervan overtuigd dat de deugden die voor een individu gelden uiteindelijk ook voor een supermacht moeten gelden: je moet je richten op de waarheid, rechtvaardigheid, vrede, vrijheid, mensenrechten, en generositeit. In die zin gaan de drie besproken boeken over hetzelfde onderwerp — alle drie de auteurs missen deze deugden in de huidige Amerikaanse politiek.



Is er leven buiten de orde?

Het wilde vlees. De tomtomisering van de passionele mens
Joep Schrijvers, Scriptum, 2006

GUSTAAF HAAN

Sinds enige tijd zijn in de meeste supermarkten eieren te koop met daarop gedrukt het exacte moment van leggen, in kleine rode cijfertjes. De legmomenten van tien eieren in één doosjes liggen altijd verbazingwekkend dicht bij elkaar, zodat de houdbaarheidsdatum van het doosje als geheel niet lijdt onder één vroege en dus zwakke schakel. Wie zich realiseert welk strak georganiseerd systeem er tussen kip en doosje zit om dat voor elkaar te krijgen, begrijpt onmiddellijk dat het ontroerend zachte donsveertje in ieder doosje machinaal moet zijn toegevoegd om de *productbeleving* van de consument te vervolmaken. We hebben niet een doosje eieren gekocht, we kochten een *emotie*.

Dat besef werkt soms beklemmend, en roept onthutsende vragen op. Hoeveel heeft een ei nog te maken met een *natuurlijk* proces? Welke emoties in het dagelijks leven zijn eigenlijk oprecht en spontaan? Hoeveel ruimte is er in onze maatschappij voor *toeval*?

Precies die beklemming is de basis van *Het Wilde Vlees*, het laatste boek van Joep Schrijvers, auteur van bestsellers als *Hoe word ik een rat?* en *Het maandagmorgengevoel*. Schrijvers laat zien

Over de auteur Gustaaf Haan is projectmedewerker bij de Wiardi Beckman Stichting en redacteur van S&D

hoe onze menselijke emoties stap voor stap ondergeschikt zijn gemaakt aan wat hij de *neologistische orde* noemt: een allesomvattend systeem van sturing en controle dat niet alleen de economie, maar onze maatschappij als geheel en zelfs onze privé-levens beheerst. Die nieuwe orde maakt dat we geloven dat het goed is elkaar en onszelf in de gaten te houden, onze gedragingen en prestaties te monitoren en te evalueren, onze verwachtingen en emoties nauwkeurig te *managen*, te beoordelen en te sturen.

Illustraties van die ontwikkeling zijn overal te vinden. Onze emoties worden bijvoorbeeld gestuurd door middel van reclame en films. Maar ook daarbuiten worden emoties bewust opgeroepen of juist onderdrukt met uitgekend gebruik van kleuren, geuren en smaken. Daarnaast manifesteert de neologistische controledrang zich in de aanleg van steeds gedetailleerder elektronische dossiers in de zorg en het onderwijs, de wildgroei aan beveiligingscamera's in de publieke ruimte, bonuskaartsystemen, internetarchieven, enzovoort. Iedereen controleert alles, en alles controleert iedereen. De neologistische mens controleert zelfs zichzelf.

Het enige, boven alle normen verheven criterium bij die voortdurende controle is *nuttigheid*. De neologistische orde draait om het hebben van

doelen, targets en missies, die zelf verder geen intrinsieke waarde hoeven te hebben. Het gaat er in de huidige maatschappij om dat we altijd naar iets streven, ergens naar op weg zijn. Alles wat we doen moet in dat streven *nuttig* zijn. 'Iets heeft alleen betekenis wanneer het aan iets anders voorafgaat en voorwaarde voor dat andere is. Niet wat er nu is is belangrijk, maar de volgende fase, die is pas belangrijk'.

Schrijvers laat zien hoe werknemers in bedrijven geacht worden Persoonlijke Ontwikkelings Plannen te schrijven, en daarmee *aan zichzelf te werken*. Persoonlijk trainers en coaches zijn blijvend bezig de voortgang van die persoonlijke ontwikkeling te monitoren en te evalueren. Stilstand, tevredenheid of berusting zijn geen geaccepteerde opties. Maar ook buiten werktijd is het streven naar een Verbeterd Ik sacrosanct. Op televisie buitelen de plastisch chirurgen over elkaar om te laten zien hoe blijkbaar onvolmaaktheden eenvoudig kunnen worden gerepareerd. Daarmee maken ze individuele lichaamskenmerken, voorheen een neutraal gegeven, impliciet tot een *probleem*. Iedereen die er niet uitziet als de *gephotoshopte* modellen uit de cosmeticareclame krijgt dus een ideaal om naar te streven. Door dit soort verschijnselen blijft de neologistische mens voortdurend bezig met het najagen van bepaalde, door het systeem voorgeschreven vormen van geluk.



Onbruikbare bezigheden

60 De neologistische orde van Schrijvers heeft mechanismen ter beschikking om mensen aan zich te onderwerpen. Behalve uit de voortdurende monitoring bestaan die mechanismen hoofdzakelijk uit *passiestrategieën*: mechanismen om emoties te sturen. De neologistische orde is het er erg aan gelegen de passies (emoties) van ieder onderworpen individu 'op norm' te houden. Deze *emo-normen* worden op hun beurt bepaald door het nut van een emotie voor de neologistische orde zelf. Angst en vreugde zijn het belangrijkste. De angst om van een sociale groep te worden uitgesloten is bijvoorbeeld instrumen-

teel voor de dwingende onontkoombaarheid van modetrends. De geur van vers brood in de supermarkt moet ons in een 'vreugdevolle stemming' brengen, en zo aanzetten tot kopen. Muziek op de werkplek brengt vreugde. Anderzijds wordt de rol van emoties als woede en walging juist geminimaliseerd. 'Mijn verwachting', schrijft Schrijvers, 'is dat de walging steeds meer naar de achtergrond zal raken. Je moet tegenwoordig erg je best doen om te kunnen kokhalzen.'

Langzaam maar zeker mondt Schrijvers' analyse uit in een alarmerende conclusie: de *tomtomisering* van de mens heeft in feite alles weg van de vestiging van een totalitair systeem. De controle en sturing dringt immers door tot in alle aspecten van ons leven, en er is geen ontkomen aan. De totalitaire trekken van de neologistische orde zijn lastig te herkennen omdat ze op een aantal punten afwijken van die van prototypische totalitaire systemen uit bijvoorbeeld films en romans. Zo ligt de neologistische macht niet bij één centrale actor, in tegenstelling tot de macht van Big Brother in Orwell's 1984 of van Uni in filmtrilogie *The Matrix*. In de neologistische orde is de macht gedecentraliseerd naar verschillende instanties en individuen. Iedereen controleert wel iemand, al is het maar zichzelf.

Het gevaar van de neologistische orde is niettemin even groot, misschien zelfs groter. Waar het 'oude totalitarisme' mensen berooft van hun bewegingsvrijheid, berooft de totalitaire neologistische orde ons van ons *bestaan*. Daarmee bedoelt Schrijvers dat het in de huidige maatschappij niet mogelijk lijkt het leven simpelweg te ondergaan, als een reeks blijde én droevige gebeurtenissen. Voor berustend lijden, voor verwondering of walging is geen ruimte meer. Alles moet immers gericht zijn op verbetering, nuttigheid en voortgang, op weg naar geluk.

Is ontsnappen mogelijk? Jawel. De meest voor de hand liggende maatregel om een meer 'existentieel bestaan' te genieten, is het terugdringen van controle in *meetvrije zones*, te beginnen in het privé-leven. 'Allerlei checklists en metingen die in en rond het huis plaatsvinden dienen verwijderd te worden: geen e-dossiers aanleggen

van alle gezinnen, geen *family statements* formuleren, stoppen met het invullen van testjes in psychologiebladen over je leven, ook geen *reality soaps* meer kijken, de verleiding weerstaan iets uit het privé-leven te 'halen'. Verrassend genoeg ziet Schrijvers daar ook een rol voor religieuze rituelen. Hij noemt dat *onbruikbare bezigheden*, die geen geld, kicks of ervaringen opleveren, maar niettemin zinvol zijn. Door in rust en kleine kring 'het nutteloze te vieren', temperen we de 24-uurseconomie en geven we meer reliëf aan ons leven.



Waarom verwerpelijk?

Het Wilde Vlees is een oprecht pleidooi voor het irrationele, het toevallige en het nutteloze, maar toch overtuigt het niet helemaal. Het sterkste is Schrijvers in zijn typering van de idiotie van onze maatschappij en de waan van de dag. Het boek staat boordevol vermakelijke, knotsgekke voorbeelden van alle vormen die de 'neologistieke orde' aanneemt. Tegelijkertijd is die anekdotiek ook een valkuil. In het voorwoord benadrukt Schrijvers het 'essayistische karakter' van zijn boek, en dat is geen overbodige waarschuwing. Zijn argumentatie neemt de bochten vaak te kort, soms in cruciale passages. Tussen uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen legt hij zonder omhaal verbanden die allerminst voor zich spreken.

Voorbeelden zijn niet zelden wat gewrongen, waardoor zijn beschrijving van onze maatschappij doorslaat naar een karikatuur. De onuitsproken suggestie is dat het nu misschien allemaal nog niet zo erg is, maar dat de maatschappij zich op de rand van een hellend vlak bevindt waarvan het andere uiteinde naadloos aansluit op nazisme, stalinisme, A Brave New World en 1984. Dat Schrijvers de islam (niet: de politieke islam) tussen de regels door in datzelfde rijtje plaatst, maakt zijn betoog er niet geloofwaardiger op.

Zijn argwaan tegenover de islam illustreert ook de paranoia die in de laatste hoofdstukken overheerst. In alles, maar dan ook alles ziet Schrijvers

de hand van De Orde. Zo raadt hij de lezer aan minder de liefde te bedrijven: 'Seksualiteit is sinds de uitvinding van de pil en de secularisering gedisneyficeerd, opgenomen in de orde van recreatieve ervaringen (...). Een beetje homo heeft een koffer met speeltjes en boekt zijn orgasmes in zijn PDA: zaterdagavond partytime, Viagra bestellen, xTC niet vergeten, slaappleaats regelen, drie keer klaarkomen tussen 01.00 en 03.00 uur.'

Als lezer krijg ik hier het gevoel dat alle dingen die Schrijvers zichzelf wil ontzeggen — soaps kijken, vaak de liefde bedrijven, maar ook: houdbaarheidsdata van producten in de gaten houden — net zo dwingend en beperkend zijn als de hele neologistieke orde bij elkaar. Op die paradox gaat hij niet in.

Ernstiger is dat na al die mooi geformuleerde voorbeelden een echte analyse ontbreekt. De identiteit van de 'neologistieke orde' bijvoorbeeld, blijft tot het einde vaag. In het betoog van Schrijvers krijgt die orde bijna menselijke trekken: de orde *stuurt*, *onderwerpt*, de orde *wil* iets. Tegelijkertijd wordt de orde gevormd door ons, eenvoudige individuen. Is het een soort collectieve wil? Een collectieve wil die anders is dan de som van individuele willetjes, en daar blijkbaar zelfs haaks op staat? Of zijn wij het gewoon zelf, die willen dat op eieren de legdatum gedrukt staat? Willen we niet gewoon graag een veertje in het eierdoosje vinden, en verder streven naar een zo aangenaam mogelijk leven?

Een andere vraag waar de lezer mee blijft zitten betreft de beklemming waarmee ik deze recensie begon. Het gevoel te worden gemanaged is voor mij herkenbaar, net als het onberedeneerde verlangen aan die sturing te ontkomen. De vraag is of dat verlangen te rechtvaardigen is. Wat is er nu precies zo goed of nastrevenswaardig aan irrationaliteit, aan nutteloosheid en toeval? In *The Matrix*, de film die Schrijvers regelmatig als voorbeeld aanhaalt, leven mensen zonder het te weten in een schijnwereld, waarin al hun gewaarwordingen door een computersysteem worden gesimuleerd. De film zou niet de moeite waard zijn als niet drie mensen aan

dat systeem probeerden te ontkomen. Maar de vraag of die drie helden *fijner, waardevoller* of zelfs maar *echter* leven dan de onwetenden in de Matrix, wordt in de film niet beantwoord. Een ander personage kiest ervoor om de ontdekking van de 'echte' werkelijkheid uit zijn geheugen te wissen, en terug te keren naar het voorspelbare, maar gemakkelijke leventje in de nepwereld. Het zal hem een zorg zijn dat de smaak van zijn biefstuk als voorgeprogrammeerde nullietjes en eentjes naar zijn hersens wordt *ge-upload*.

Het is voor de filmmakers niet moeilijk om dit personage neer te zetten als een lafaard en een verrader. Intuïtief is dat ieders oordeel. Interessant wordt het pas als we proberen te achterhalen *waarom* systeem en orde zo verwerpelijk zijn. Het is jammer dat die vraag ook boven het boek van Schrijvers blijft hangen: wat missen we precies als we zijn boek *niet* lezen, de neologistische orde vervolmaken en ons wentelen in genormeerde angst en vreugde?