

Samen tegen de verloedering

Veiligheid is meer dan afwezigheid van criminaliteit. Het is een kenmerk van een samenleving waarin respect en zorg voor elkaar verplichtend werken en leden van die gemeenschap zich niet buitengesloten voelen. Het CDA wil het dan ook over meer hebben dan aantallen agenten en vernieuwing van procedures alleen. Veiligheid en recht zijn er ten dienste van de kwaliteit van samenleven.

Een van de zwaartepunten in het verkiezingsprogramma van het CDA is de bestrijding van onveiligheid. Het heeft er de schijn van dat dit onderwerp de politieke partijen in Nederland absoluut niet meer verdeeld houdt.

De VVD zet in op versterking van politie en justitie (meer blauw op straat), en de PvdA zet er wat tandjes bij. Voor de PvdA is dat winst: een versterking van politie en justitie wordt verder bespreekbaar: het veiligheidsprobleem krijgt eindelijk de aandacht die het ook in de ogen van hun achterban verdient.

Voor de VVD zijn het vooral weer woorden: *words that succeed, policies that fail*. Het zal voor de VVD een hele klus worden de kiezer te overtuigen dat het deze keer wel lukt de beloofde aantallen agenten daadwerkelijk op straat te krijgen. Het CDA geeft voorrang aan veiligheid. Aantallen agenten, versnelling en



Dr. W.B.H.J. van de Donk

meer differentiatie in procedures moeten bijdragen aan een meer effectieve politie en justitie. De 'harde aanval' op de onveiligheid zal daar waar dat nodig is door modernisering en aanpassing van wetgeving moeten worden onder-

steund. Toch wil het CDA niet alleen meedoen in de wedstrijd van beloven en bieden. Erkend wordt dat de rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding, ondanks de successen die worden geboekt, de nodige extra inzet en aandacht verdienen. Daarom wordt het een kernpunt in de campagne.

Het CDA wil het in de campagne echter over meer dan aantallen agenten alleen hebben, hoe belangrijk dat op zichzelf is. Het loont de moeite iets verder te kijken dan aantallen en vernieuwing van procedures. Een analyse van het veiligheidsprobleem vanuit de bredere benadering van het programma, de benadering van het ge-

meenschapsdenken, laat zien dat we er niet zullen komen met enkel een beter toegeruste politie en justitie. Als richtinggevend gezichtspunt zet die benadering ons op het spoor van de noodzaak van een tweede lijn. Veiligheid is meer dan de afwezigheid van criminaliteit, maar kenmerk van een samenleving waarin respect en zorg voor elkaar verplichtend werken in gemeenschappen waarvan de leden zich niet, om welke reden dan ook, uitgesloten voelen. Daar waar officieren van justitie de feitelijke toezichthouders worden op de leerplicht, en achter spijbelaars moeten aangaan, is dat vooral een signaal dat er iets mis is met de school als gemeenschap. Verslapping van aandacht, het niet oppikken van een vraag om aandacht, onvoldoende steun aan docenten van toezichthoudende overheden: spijbelen wordt dan de eerste draai in een negatieve spiraal die gevoed wordt door onverschilligheid, afzijdigheid en een gebrek aan betrokken samenwerking van verkokerde instellingen.

Echte zorg voor veiligheid vraagt om meer dan criminaliteitsbestrijding. In het programma heet dat de lijn van veiligheidsontwikkeling. Dat is een lijn die justitie dwingt om buiten bestaande kaders te werken. Dat is een lijn die vele andere instellingen en organisaties bij het veiligheidsprobleem betreft. Wat uiteindelijk echt telt is dan niet de opsporing en disciplineren van de individuele crimineel, maar het herstellen van diens geschonden relaties met de samenleving. Dat is zeker geen *softe*, maar aan de andere kant ook geen meedogenloos harde benadering. In het vervolg van dit artikel wordt die benadering, in het kader van een schets van de hoofdlijn van het denken over veilig-

heid in het concept-verkiezingsprogramma, nader uitgewerkt.

Veiligheid nog steeds op de agenda

Dat vanzelfsprekend gekoesterde verworvenheden als rechtsstaat en een veilig samenleven helemaal niet zo vanzelfsprekend aanwezig zijn hebben we in de afgelopen jaren soms indringend ervaren. In onze directe leefomgeving, in onze steden, en in Europa en de bredere gemeenschap van staten: veiligheid en recht waren er soms hinderlijk afwezig. Witte marsen bij onze zuiderburen, boze burgers in Spangen: burgers komen in het geweer. Hinderlijke vormen van criminaliteit ondermijnen het rechtsgevoel en daarmee de samenleving. De criminaliteit lijkt soms beter georganiseerd dan degenen die worden geroepen die te bestrijden. Veiligheid staat daarom nog steeds op de agenda. Gelukkig is er ook goed nieuws. Sedert vorig jaar zijn de eerste resultaten zichtbaar van het in het begin van de jaren negentig ingezette herstelbeleid. Politie en justitie werden met recht in beweging gebracht, en beter toegerust. Er is echter geen reden om achterover te leunen. We moeten beseffen dat we er, hoe nodig en effectief ook, met meer agenten en cellen niet zijn. De afwezigheid van criminaliteit is fragiel wanneer die niet wordt gedragen door een rechtvaardig ingerichte samenleving.

Het gaat bij recht en veiligheid immers niet om 'verworvenheden', maar om 'opdrachten' die voortdurend opnieuw moeten worden waargemaakt. In dat opzicht is Nederland niet af. Bewoners van door hinderlijke vormen van criminaliteit geteisterde wijken in de grote steden voelen zich ondanks alle inspanningen nog steeds vooral 'terug bij af'.

Zij zijn voor veiligheid in hun alledaagse leefomgeving soms afhankelijk van door henzelf georganiseerde voorzieningen. Hun optreden is een zeer belangrijk signaal. Het is een belangrijk signaal dat wijst op een tekortschieten van de overheid op een terrein waarin die niet mag verzaken. Het is ook een signaal dat nieuwe richtingen wijst, een signaal dat duidelijk maakt dat burgers in gezamenlijke en betrokken actie zelf verantwoordelijk kunnen zijn voor de ontwikkeling van een meer duurzame veiligheid. Op vele plaatsen worden angst en onveiligheid omgebogen in zorg en betrokkenheid. Heenzenden heeft voor bewoners van Spangen geen zin: opvang en zorg worden daarentegen als zingevend herontdekt.

Meer blauw op straat helpt alleen maar als die burgers zich daar verantwoordelijk en betrokken manifesteren. Beleid, organisatie en wetgeving moeten dergelijke authentieke burgerbetrokkenheid sterk stimuleren: sociaal investeren met als oogmerk sociale cohesie is de meer duurzame weg naar veiligheid. Symptoombestrijding is noodzakelijk maar kan nooit op zichzelf voldoende zijn.

Gedoogbeleid of gedoogcultuur?

Het justitiële gedoogbeleid heeft in vele wijken en buurten in Nederland geleid tot situaties waarin de redenen die dat beleid ooit verstandig deden lijken geenszins meer aanwezig zijn. Er is geen sprake meer van een bescheiden schaal van gebruik door een kleine groep maar van een zich verhardende *business* die met steeds meer producten een markt van roes en afhankelijkheid creëert. Het gedoogbeleid is soms ronduit naïef geworden. Bijvoorbeeld in de gevallen waar drugsgebruik zich op

grote schaal verbindt met probleemgroepen. Niet elke *joint* is problematisch, maar het systematische samengaan van drugsgebruik met spijbelen is niet alleen voor de gezondheid, maar voor het sociale functioneren van jongeren gevaarlijk. De volksgezondheidslijn in het beleid wordt erkend, maar mag niet alleen in een soms bovendien wel erg 'aanmoedigende' voorlichting tot uitdrukking komen. Het wordt tijd te erkennen dat het bij de drugs ook gaat om een sociaal probleem. Met het verstrekken van methadon en het achtervolgen van jattende junks worden de sociale wortels van de drugsproblematiek feitelijk onder het tapijt van 'succesvol' beleid geschoven.

De als paddestoelen uit de grond geschoten drugswinkels, icoon bij uitstek van het gedoogbeleid, zullen op termijn moeten worden gesloten. Als strategie voor marktscheiding zijn die drugswinkels ongeloofwaardig gebleken. Ze hebben zich ontwikkeld tot filialen van de in handen van grotere criminele organisaties florerende *drugsbusiness*. Een *business* die bovendien geraffineerd profiteert van de moeilijke maatschappelijke situatie zoals die in sommige stadswijken bestaat. Maar we accepteren die drugswinkels ook niet als iets wat normaal in onze samenleving is, en zeker niet als iets waarop we trots zouden moeten zijn....

Drugswinkels moeten daarom dicht, op termijn allemaal. Bij het sluiten van drugswinkels zijn de drugswinkels die zich in en om scholen en jongerencentra bevinden het eerst aan de beurt. Maar het gaat om meer: door uitbreiding van het aantal leerplichtambtenaren, het aanstellen van veiligheidsconsulenten op scholen en het versterken

van toezicht in en om scholen moet ook de ambulante handel in paddestoelen, pillen en poeders worden aangepakt. Preventie en geloofwaardige repressie moeten hand in hand gaan. Preventie en waarschuwingen tegen drugsgebruik verliezen hun geloofwaardigheid wanneer het spul openlijk maar straffeloos in het fietsenhok wordt aangeboden.

Drugswinkels de wereld uit, om te beginnen uit Nederland. Eenzijdige ontmanteling graag. Die hoofdkeuze staat een verstandige en pragmatische politiek ten aanzien van het bestaande bestand niet in de weg, maar dat zijn details waarmee we de kiezer niet bij voorbaat moeten lastigvallen. Het middel mag nooit erger

worden dan de kwaal, en natuurlijk moeten we waken voor illegaliteit. Maar de kwaal is levensbedreigend, met name voor groepen die zich ook in ander verband in onze aandacht mogen verheugen. De kwaal is ook gevaarlijk omdat die zich uitbreidt van stick naar pil en paddestoel. De samenleving waarin wij nu leven is niet meer de samenleving van twintig jaar geleden, en is veel meer dan toen bevattelijk gebleken voor de gevaarlijke kanten van het gedoogbeleid. Gedoogbeleid is nu niet het tolereren van de folklore van 'Koos Koets', maar risico's nemen met jongeren die niet zo sterk in hun sandalen staan. Gedogen is onverschilligheid geworden, met alle risico's van dien. Die onverschilligheid eindigt pas wanneer er zichtbare 'overlast' is, die vooral voor burgers onaangenaam is, en slaat dan om in eensporige repressie. De junk wordt met zijn gezicht tegen de muur gezet in de boeien geslagen: hem

of haar in de ogen kijken om het echte probleem te kunnen zien is niet meer nodig. Gedogen is regelrechte onverschilligheid wanneer methadon als surrogaat voor echte aandacht wordt verstrekt. Capaciteit en legaliteit van meer gedwongen vormen van afkicken – het is overigens beter te spreken van een gedwongen herstel van de relatie met de samenleving, het gaat dus niet om de junkie alleen – zullen worden versterkt.

**Veiligheid is
ongelijk verdeeld:
ook de zorg voor
veiligheid is een
sociale kwestie.**

Het is tijd voor een koerswending. Nu het tekort in cellen voor het meest urgente deel daarvan is ingelopen moeten we verder kijken dan de speurneus lang is. We moeten op zoek naar duurzame veiligheid, en daarbij gaat het

om meer dan de afwezigheid van criminaliteit. Het gaat erom, de voorwaarden voor authentieke veiligheid te versterken. Dat zal geen gemakkelijke opgave zijn. Veel van wat er op het terrein van de veiligheid is misgegaan vond zijn bron in jarenlang verwaarloosde tekorten in mensen en middelen. Maar heel veel daarvan is ook terug te voeren op een steeds groter wordend maatschappelijk tekort. Veel gedoogbeleid, bijvoorbeeld, vindt zijn diepere bron in een bredere gedoogcultuur waarin de in beleidsregels en beleidsgedrag ingeweven tolerantie soms niet meer dan een masker voor ontwijkende onverschilligheid is. Gedogen wordt door vele bestuurders als pragmatisch en beredeneerd beleid verdedigd, maar is meestal een soort van makkelijke routine geworden. Degenen die er tegenover de buitenlandse pers zo trots op zijn hebben meestal geen last van de negatieve gevolgen daarvan. Veiligheid

is ongelijk verdeeld: ook de zorg voor veiligheid is een sociale kwestie.

Het zal niet gemakkelijk zijn om op die kwestie een adequaat antwoord te vinden. Het veiligheidsprobleem is veelsoortig: van de veel te lange aanrijtijden van de politie op het platteland tot aan de onveiligheid van pleinen en straten in dorpen en steden. Het versterken van veiligheid in de directe leefomgeving van mensen is in de ogen van het CDA een dringende opgave. De kwaliteit van de samenleving zelf immers is in het geding. Wanneer politie en justitie niet geloofwaardig (kunnen) optreden komt de geloofwaardigheid van de rechtsstaat zelf in de gevarenzone. De zorg voor veiligheid heeft daarom ook de komende jaren prioriteit: het handhavingstekort vraagt op zijn minst zoveel aandacht als het financieringstekort. De hoge prijs die we willen betalen voor veiligheid zal daarom ook blijken uit de middelen voor justitie op de overheidsbegroting. Het gaat daar niet alleen om het te bewaken totaal, maar ook over de verschuivingen binnen dat budget.

Rechtshandhaving en veiligheidsontwikkeling

De zorg voor een veilige samenleving vereist meer dan meer cellen en politie. Duurzaam resultaat kan alleen worden geboekt wanneer in bredere zin een koerswending wordt gerealiseerd. Met alleen meer agenten, een meer effectieve 'justitiële keten' – hoe nodig ook de komende jaren om de jarenlange verwaarlozing in aandacht en middelen in te halen – zullen we er niet komen. Die justitiële keten zal steeds meer moeten worden ingesteld op de wijze waarop het criminaliteits- en veiligheidsprobleem zich in onze dagen ma-

nifesteert: voor georganiseerde criminaliteit is een andere aanpak nodig dan voor ontsprende jongeren. Voor de inmiddels breed onderkende problemen van Marokkaanse jeugdbendes bijvoorbeeld, dient justitie een op eigenheid van de daarmee verbonden problemen toegesneden handelwijze te kunnen ontwikkelen. Zowel aan de uitbreiding van de succesvolle taakstraffen, als aan een strengere houding ten opzichte van recidivisten moet worden gewerkt. Soms verdient een meer gedifferentieerde aanpak het om door aanpassing van wetgeving te worden ondersteund: zo moet het leiding geven aan en het profijt trekken van criminele organisaties een duidelijke en afzonderlijke categorie worden in het materiële strafrecht.

Justitie moet echter ook verder kijken dan de eigen keten lang is. Het gaat het CDA om meer dan alleen betere handhavingquota. Recht en veiligheid zijn geen 'producten' van politie en justitie. Natuurlijk heeft de overheid een bijzondere rol en eigen verantwoordelijkheid. Een rol die zij niet langer mag verzaken. De toerusting moet kwantitatief en kwalitatief op orde zijn. En we moeten ons voorbereiden op de toekomst van de rechtsorde in een samenleving waarin grenzen ook elektronisch steeds meer worden verlegd.

Veiligheid, zo zei Enneüs Heerma ooit, is méér dan een gedelegeerde verantwoordelijkheid van burgers aan de overheid. De duurzame kwaliteit van de rechtsstaat valt of staat met de mogelijkheid van mensen om zinvol met elkaar samen te leven, en met de bereidheid van burgers om in die zin ook zelf een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de samenleving. Bij de 'productie' van veiligheid komt meer kij-

ken. Een veilige samenleving en een goed functionerende rechtsorde zijn geen consumptiegoederen die passief kunnen worden genoten. Veiligheid vergt daarom ook een sterke sociale infrastructuur: buurten, wijken en woon-omgevingen waarin mensen zich voor elkaar verantwoordelijk weten. Daar waar hoge schuttingen en extra stevig hang- en sluitwerk worden geïnstalleerd is dat voor de effectieve bescherming van het private domein wezenlijk maar evenzeer bedreigend voor de idee van een veilige samenleving. We moeten ervoor waken dat daardoor de kwaliteit van het publieke domein wordt aangetast. Een stevig hek om de school is prima, maar mag niet leiden tot afsluiting van scholen van hun omgeving. Niet zozeer een sterk hek, maar een sterk functionerend schoolplein levert een duurzame bijdrage aan een sociaal gezond milieu. Verloederde pleinen zijn de spiegel van verloederde betrekkingen tussen mensen. Pleinen en scholen zijn precies de plekken waar de spiraal moet worden aangepakt. Met gevoel voor 'strategische details' moet er meer zorg op straat worden georganiseerd. Politie, justitie, ouders en bewoners moeten daar worden samengebracht in coalities voor het herstel van de verantwoordelijke samenleving. Veiligheidsontwikkeling. Dat betekent dat politie en justitie daar ook moeten zijn: justitie moet het paleis uit en de buurten in. De officier in de wijk, de veiligheidsconsulenten op scholen en de agent in de school zijn kansrijke innovaties die krachtig moeten worden gesteund.

De schaal en de wijze van werken van overheidsorganisaties moet immers dienstbaar zijn aan dit soort processen: variëteit en flexibiliteit zijn uitgangspunten in het functioneren. De rol van lokaal bestuur, het Openbaar Ministerie en de lokale maatschappelijke organisaties wordt op maat gesneden: Amsterdam is Zwolle niet. Voor schaalvergroting is alleen reden in geval van specifieke deskundigheden. Het is in dat verband nuttig om kinder- en zedenpolitie als capaciteitsgroep te herstellen op het niveau van politieregio's, en de inkoop van computers en datacommunicatie apparatuur kan omwille van doelmatigheid maar vooral van een adequate informatievoorziening best centraal worden georganiseerd.

Basispolitiezorg hoort echter aan de basis te worden georganiseerd: niet de accountant maar de maatschappelijke inbedding moet daar maatgevend zijn voor de manieren van werken. Een invulling van de lagere functieniveaus binnen het politieapparaat (met het oog op toezicht, bewaking, dienstverlening) kan een belangrijke bijdrage leveren aan de versterking van die basiszorg.

Versterking van rechtshandhaving: balansherstel en vernieuwing

Zowel rechtsontwikkeling als rechtshandhaving vragen een alerte betrokkenheid en om voldoende middelen en mogelijkheden om tijdig te vernieuwen. Daar waar door verouderde of niet adequaat met elkaar afgestemde wet- en regelgeving de ambtenaren van politie en Openbaar Ministerie op grote achterstand van degenen die zij zouden moeten kunnen aanpakken worden gezet moet daaraan snel een einde komen. De concrete resultaten van het kunnen achter- en vervolgen over landsgrenzen heen moeten soms meer wegen dan het vooral abstract beleden belang van nationale soevereiniteit. Zorgvuldigheid

bij het werk van politie en justitie zijn als norm van de rechtstaat van buitengewoon belang: maar zeker bij zware 'normfouten' leidt het ongeloofwaardig uitspelen van vormfouten tot uitholling van gezag en geloofwaardigheid. Aan de versterking van effectiviteit, snelheid en daarmee de geloofwaardigheid van justitieel optreden is de afgelopen jaren het nodige gedaan. Maar van een tevredenstellend niveau is nog geen sprake. Modernisering van wetgeving en toerusting is nodig. Om te voorkomen dat justitie alleen achter ontwikkelingen aanrent wordt in wetgeving en organisatie ruimte gemaakt voor innovatie en anticipatie. De georganiseerde criminaliteit vraagt versterking van (Europese) samenwerking en vernieuwing van methoden. Snelheid en vorm van optreden is soms belangrijker dan strafmaat.

In de organisatie en werkwijzen van justitie wordt duidelijk dat het om meer dan opsporen alleen gaat. HALT en reclassering zijn niet het sluitstuk van een keten, maar een wezenlijk element van veiligheidszorg. Een uitbreiding van capaciteit daar is duurzaam investeren in een veilige samenleving. Justitie moet samen met anderen laten zien dat wij tot meer in staat zijn dan alleen opsporen. Voorkoming van (herhaalde) ontsporing is wezenlijk. Combinaties van straf en werk of scholing moeten meer kansen krijgen. Voorkomen moet worden dat insluiting in de cel ook leidt tot een duurzame insluiting in criminele milieus.

Vervolgen, maar ook verzoenen

Aan herstel van verhoudingen kan ook worden bijgedragen door de ontwikkeling van mogelijkheden tot verzoening en vergeving. In Frankrijk wordt met

succes een nieuwe rol voor justitiefunctionarissen ontwikkeld. In sommige situaties (zoals bij echtscheidingen en daaruit voortkomende procedures) blijkt het aanbieden van een onafhankelijke vertrouwenspersoon en een mogelijkheid tot communicatie en begeleiding een meer adequate rol van justitie. Justitie laat daar een ander gezicht zien, ook in het belang van de bij die zaken betrokken kinderen. In organisatie, wetgeving en begrotingen moet in de komende periode een dergelijk functioneren van justitie worden ontwikkeld. Daarmee moet worden duidelijk gemaakt dat recht en veiligheid er uiteindelijk vooral ten dienste van kwaliteit van samenleven zijn. Daarbij mag de blik overigens niet alleen op daders zijn gericht: ook slachtoffers verdienen aandacht, en hun positie moet verder worden versterkt. Bij bijvoorbeeld de vraag of vervolging wordt ingesteld, dienen zij soms evenzeer een stem te hebben als de officier van justitie.

Dr. W.B.H.J. van de Donk is universitair docent aan de Katholieke Universiteit Brabant.