Veiligheidszorg en laatmoderniteit: veranderingen in veilig- heidsbeleid en de zorg om veiligheid

Jan Terpstra

Dr.ir. J.B. Terpstra is werkzaam bij het Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken (IPVT) van de Universiteit Twente. Hij verricht de laatste jaren vooral onderzoek rond politie, justitie en veiligheidszorg. Terpstra publiceerde eerder ook over onder meer maatschappelijke achterstand, sociale zekerheid en beleidsuitvoering. Recente publicaties hebben onder andere betrekking op samenwerking in de lokale veiligheidszorg, Justitie in de Buurt en sturing van politie en politiewerk.

Adres: Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken (IPVT), Universiteit Twente, Postbus 217, 7500 AE Enschede, e-mail: j.b.terpstra@utwente.nl

Samenvatting

In het veiligheidsbeleid en de veiligheidszorg hebben zich de afgelopen jaren ingrijpende veranderingen voorgedaan. Vijf hoofdontwikkelingen worden in dit artikel onderscheiden, namelijk in organisatorische en beheersmatige arrangementen (vooral rond de politie); in de verhouding tussen overheid en andere partijen; het toegenomen gebruik van buitenrechtelijke instrumenten en de gegroeide aandacht voor slachtoffers; de vertechnisering van preventie en toezicht en de verschuiving naar een harder en strikter optredende overheid. Deze veranderingen kunnen worden gezien als pogingen een antwoord te vinden op de problemen die de overgang naar een laatmoderne samenleving opwerpt voor politie en overheid. Tegelijk roept deze ontwikkeling ook nieuwe dilemma's en spanningen op.

1 Inleiding

Volgens de vooraanstaande politiewetenschappers Bayley en Shearing zou zich de afgelopen jaren in de westerse landen een fundamentele breuk hebben voorgedaan in de ontwikkeling van criminaliteitsbeheersing en rechtshandhaving: 'Future gene-

rations will look back on our era as a time when one system of policing ended and another took its place' (Bayley en Shearing 1996, 585). Ook al lijken zij met deze opvatting te weinig oog te hebben voor de continuïteit die er op dit terrein ook is en voor de variaties tussen verschillende landen (Jones en Newburn 2002), het geeft wel aan dat de veranderingen van de afgelopen jaren in het veiligheidsbeleid en de veiligheidszorg als ingrijpend worden ervaren.

In dit artikel worden in hoofdlijnen de veranderingen beschreven en verklaard die zich in Nederland de afgelopen tien tot vijftien jaar hebben voorgedaan in het veiligheidsbeleid en de veiligheidszorg. In navolging van onder anderen Garland (2001), Newburn (2001) en Johnston (1998) wordt er hier vanuit gegaan dat deze veranderingen samenhangen met maatschappelijke ontwikkelingen die wel zijn omschreven als de overgang naar een 'laatmoderne' samenleving. Deze ontwikkelingen zijn in de meeste westerse landen gepaard gegaan met het ontstaan van een relatief hoog niveau van criminaliteit, een sterk besef onder burgers van onveiligheid en aanzienlijke moeilijkheden voor burgers en overheid om via traditionele, zowel informele als formele, weg antwoorden te vinden

op de problemen van criminaliteit en overlast. Bovendien hebben deze ontwikkelingen bijgedragen tot een veranderde positie van de overheid. De wijze waarop deze maatschappelijke ontwikkelingen doorwerken in de veiligheidszorg, hangt mede af van de manier waarop relevante actoren hierop reageren.

2 Laatmoderniteit en risicobesef

De ontwikkeling naar een laatmoderne samenleving is door Giddens (1991; 1994) geanalyseerd als resultaat van vooral drie al langer gaande ontwikkelingen. Ten eerste gaat het om een proces van globalisering, waardoor activiteiten op verschillende plaatsen direct met elkaar verbonden raken. Daarnaast worden sociale activiteiten steeds meer losgekoppeld uit hun lokale context ('disembedding'). Hierdoor verliezen tradities aan gewicht en ontstaat een, wat Giddens noemt, posttraditionele sociale orde. Ten derde groeit de sociale reflexiviteit. Deze ontwikkelingen leiden over de afgelopen decennia tot een groeiende culturele pluriformiteit en fragmentering en een geleidelijk proces van individualisering. Hierdoor kunnen én moeten individuen steeds meer keuzes maken uit verschillende levensstijlen (Giddens 1991, 5). Beck (1986, 190) spreekt hier van 'keuzedwang'.

Bij deze keuzes zijn burgers in de laatmoderne samenleving afhankelijk van uiteenlopende experts. Ondanks het beroep op hen blijven echter de twijfel en scepsis bestaan over hun vermogen problemen op te lossen. Zij leveren dan ook geen stabiele omgeving op. Integendeel, de laatmoderne samenleving kenmerkt zich door een hoog besef van risico's onder burgers. Dit impliceert overigens niet dat er meer risico's en gevaren zijn dan in vroeger dagen. Wel vloeit een groter deel van de risico's voort uit menselijk handelen. Het denken in termen van risico's zou, aldus Giddens (1991, 123-126), min of meer onvermijdelijk zijn geworden. Ondanks het feit dat het vergaren van informatie over en het vaststellen van risico's, evenals het voorkomen en vermijden daarvan onderdeel zijn geworden van vele instituties en dagelijkse routines, groeien de onzekerheid en angst voor risico's en onveiligheid: 'Living in a secular risk culture is inherently unsettling, and feelings of anxiety may become particularly pronounced (...). They concern anxieties generated by risk calculations themselves' (Giddens 1991, 182).

Er is dan ook sprake van een paradox. Nooit werden zo veel tijd, aandacht en deskundigheid besteed aan het verkrijgen van zekerheid en het bestrijden van risico's. Tegelijk is het vertrouwen in deskundigheid en interventie precair. In de laatmoderne tijd zouden mensen vaak worden geconfronteerd met een 'ontologische onzekerheid' in een wereld die hen lijkt te ontglippen (*a runaway world*) (Giddens 1994).

De processen van globalisering, ontlokalisering en groeiende sociale reflexiviteit hebben ingrijpende gevolgen voor de economie van de westerse landen. Hierbij spelen de nieuwe mogelijkheden van de informatietechnologie een voorname rol. Economische activiteiten zijn steeds meer afhankelijk van beslissingen elders op de wereld. Flexibiliteit en mobiliteit in de productie en inzet van arbeid wegen steeds zwaarder. Een verschuiving vindt plaats van een overwegend industriële maneneconomie naar een meer op dienstverlening en informatie gebaseerde economie. Deze ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor maatschappelijke ongelijkheid en achterstand. In plaats van een cultureel homogene, vooral in de industrie gebaseerde arbeidersklasse is een cultureel gefragmenteerde onderlaag ontstaan, waarin vele vormen van achterstand zijn te vinden, samenhangend met uiteenlopende vormen van uitsluiting en marginalisering, waarin deels ook biografische keuzes een rol spelen (Beck 1986).

De ontwikkeling naar een laatmoderne samenleving heeft in veel westerse landen ook consequenties voor de positie van de (centrale) overheid. De combinatie van een hoog risicobesef, een groot beroep op de expertise van 'abstracte systemen' en tegelijk het gebrek aan vertrouwen in hun capaciteiten, leidt ertoe dat het gezag en de legitimiteit van de overheid in veel van deze landen sinds begin jaren tachtig aan vanzelfsprekendheid hebben verloren. Onder druk van de globalisering, het gebrek aan vertrouwen in de mogelijkheden van de overheid oplossingen te vinden voor maatschappelijke problemen en de afkeer van de (vermeende) afhankelijkheid van burgers verandert ook de positie van de nationale overheid. Taken en verantwoordelijkheden gaan geheel of gedeeltelijk over naar andere partijen. Decentralisatie, privatisering, invoering van marktwerking, uitbesteding, zelfregulering en de overname van taken door supranationale over-

heden domineren sinds de jaren tachtig vele beleidssectoren en zijn hiervan voorbeelden. De nationale overheid krijgt daardoor in veel opzichten een minder duidelijk gezicht (Crook, Pakulski en Waters 1992).

De hier in hoofdlijnen geschetste sociale, culturele en economische contouren van laatmoderne samenlevingen vormen een belangrijke context voor het begrijpen van de ontwikkelingen in de veiligheidszorg van de afgelopen vijftien jaar. Veel van deze samenlevingen hebben te maken gekregen met een hoog niveau van criminaliteit, wijdverspreide gevoelens van onveiligheid en complexe, evenals vaak tegenstrijdige verwachtingen van burgers ten aanzien van de overheid. Bovendien veranderde ondertussen de positie van de overheid. Temidden van deze veranderde context zijn verschillende wegen bewandeld om een antwoord te vinden op de problemen van criminaliteit en onveiligheid. Alvorens op deze reacties in te gaan, komen eerst onveiligheid als sociaal probleem en verwachtingen van burgers ten aanzien van de overheid aan de orde.

3 Onveiligheid als sociaal probleem

Afgaande op politieregistraties is in Nederland tussen 1960 en 2001 het aantal misdrijven per 100.000 inwoners bijna verzevenvoudigd (Eggen, Kruissink en Van Panhuis 2003). Politieregistraties kunnen echter een vertekend beeld geven van de omvang van de criminaliteit, omdat deze afhankelijk zijn van de mate waarin de politie op de hoogte raakt van gebeurtenissen en deze vastlegt. Bevolkingsonderzoek biedt een deels ander beeld van de ontwikkeling van de criminaliteit. Ook volgens deze bron zou het niveau van de criminaliteit in Nederland tot midden jaren tachtig zijn gestegen. In de tweede helft van de jaren tachtig zou het criminaliteitsniveau volgens deze bron in eerste instantie zijn gedaald om vervolgens weer te stijgen tot het niveau van midden jaren tachtig. Vervolgens is na 1992 de omvang van de criminaliteit per 100.000 inwoners, na een aanvankelijke stabilisatie, de laatste jaren weer gegroeid. Daarbij is vanaf midden jaren negentig in Nederland vooral het aantal geweldsmisdrijven en vernielingen toegenomen (Eggen 2003; SCP 2003).

Het hoge niveau van de criminaliteit in vergelijking met de naoorlogse periode, overigens ook

zichtbaar in andere westerse landen, is het gevolg van meerdere factoren. Door de groeiende welvaart en grotere hoeveelheid consumptiegoederen is de gelegenheid tot criminaliteit sterk toegenomen (Felson 1998). Als gevolg van de culturele fragmentering en maatschappelijke individualisering hebben op velerlei terreinen normen en regels hun duidelijkheid en gezag verloren. Dit stelt steeds hogere eisen aan de zelfbeheersing en het normbesef van burgers. Niet altijd zijn die in voldoende mate aanwezig of verdragen zij zich met de op andere terreinen aangemoedigde calculerende of individualistische houding van burgers. Tegelijk zijn door de toegenomen mobiliteit en ontbedding van het sociale leven informele of ingebouwde vormen van sociale controle en toezicht (Jones en Newburn 2002) verdwenen of hebben deze deels hun kracht verloren. Ook nieuwe vormen van sociale en economische uitsluiting en onderklassevorming hebben bijgedragen aan de groei van de criminaliteit, vooral in de steden. Leden van de nieuwe onderlaag, vooral jongeren, hebben vaak een beperkte binding met de samenleving en zoeken hun eigen aanpassingsstrategieën die hen in botsing kunnen brengen met de dominante samenleving en de daar gestelde regels (Terpstra 1997). Met de komst van grote groepen migranten in de Nederlandse samenleving is dit verschijnsel nog nadrukkelijker naar voren gekomen (Sansone 1992; Van Gemert 1998; Van San 1998).

De omvang en massaliteit van criminaliteit in de huidige Nederlandse (vooral grootstedelijke) samenleving hebben ertoe geleid, dat criminaliteit en onveiligheid voor veel burgers onontkoombare sociale feiten zijn geworden waar zij in hun dagelijks leven voortdurend op bedacht zijn en rekening mee houden: 'Crime has moved from the rare, the abnormal, the offence of the marginal and the stranger, to a commonplace part of the texture of everyday life' (Young 1999, 30). Het zijn dan ook meer dit wijdverspreide risicobesef en de daarmee gepaard gaande gevoelens van onveiligheid, dan (alleen) de absolute toename van de criminaliteit sinds de Tweede Wereldoorlog, die onze samenleving tot een 'high crime society' (Garland 2000) maken.

Daarbij is het niet zozeer de persoonlijke angst om slachtoffer te worden van criminaliteit die is toegenomen, maar eerder de vaak vage maatschap-

pelijke onrust hierover en het gevoel dat onveiligheid een belangrijk maatschappelijk probleem is. Over een periode van twintig jaar is het aantal Nederlanders dat zegt zich persoonlijk wel eens onveilig te voelen, slechts weinig veranderd. Wel is de onrust over onveiligheid in het algemeen toegenomen, evenals de gedachte dat dit een belangrijk maatschappelijk probleem vormt waaraan de overheid de hoogste prioriteit moet geven (SCP 2003, 211-213). Deze onveiligheidsgevoelens hangen slechts beperkt samen met de 'objectieve' onveiligheid. Veel meer lijken zij ingegeven door het gevoel geen vat meer te hebben op het eigen leven. Het verlies van traditionele zekerheden en sociale verbanden, de groeiende individualisering en de directe verbinding met andere plekken elders op de wereld geven weliswaar nieuwe mogelijkheden bij de inrichting van het leven, maar leveren ook onbehagen en onzekerheden op. Volgens Bauman (1999, 9-24) zouden de onzekerheid en angsten worden vertaald in een probleem van onveiligheid dat met harde hand moet worden bestreden, om zo het gevoel te herwinnen dat er iets aan de problemen kan worden gedaan.

4 Verwachtingen en opvattingen van burgers

Veel burgers verwachten van de overheid vooral dat deze oplossingen, zo niet garanties biedt voor de veiligheidsproblemen in de publieke ruimte. In de verwachtingen en opvattingen van de burgers over hoe de overheid (vooral de politie) dat moet doen, bestaan echter inconsistenties en tegenstellingen. Enerzijds wil in Nederland een groeiend aantal burgers dat de overheid harder en repressiever optreedt (SCP 2003, 214-215), tenminste zolang het over de 'Ander' gaat, die als bedreigende buitenstaander wordt ervaren. Gaat het echter om overlast of criminaliteit door personen die tot de eigen kring worden gerekend, bijvoorbeeld de jeugd uit het eigen dorp of buurt, dan heeft men geheel andere wensen ten aanzien van de politie. Deze moet dan vooral bereikbaar en beschikbaar zijn. Men wil dan een eigen herkenbare en benaderbare 'agent' die een open oor heeft voor de zaken die in de directe omgeving spelen en daar begrip voor heeft. Daarbij zou de politie nauw moeten samenwerken met lokale partijen en bewoners. Dan zijn mensen veel minder voorstander van een harde aanpak (Van der Vijver 1993; FitzGerald e.a. 2002,

41-8; Girling, Loader en Sparks 2000).

Het voorgaande hangt samen met een ander verschijnsel. Enerzijds verwachten veel burgers van de overheid een garantie op veiligheid bij verstoring door personen of groepen die een lage status en marginale positie worden toegeschreven en waarmee men zich niet identificeert. Anderzijds claimen zij voor zichzelf en hun kinderen het recht op vrijheid, spanning, avontuur of hardrijden (ook als dat ten koste gaat van de rust of veiligheid van een ander). Dan wijst men iedere betutteling van de overheid af (vgl. Boutellier 2002).

Tegenover de verwachting dat de overheid en vooral de politie de verantwoordelijkheid zullen nemen voor de veiligheid, staan sinds eind jaren zestig het tanende gezag en de groeiende legitimiteitsproblemen van de politie. Sinds ongeveer die periode is de Nederlandse bevolking kritischer gaan denken over allerlei gezagsdragers, waaronder de politie (Rigthart 1995; Scheepers en Te Grotenhuis 2000; Meershoek 2000). Sinds 1993 is de Nederlandse bevolking steeds minder tevreden over het functioneren van de politie in algemene zin (Politie-monitor Bevolking 2003). Aan het verlies van gezag en legitimiteit van de politie liggen twee maatschappelijke ontwikkelingen ten grondslag (Reiner 1992).

Ten eerste vindt onder invloed van individualisering, detraditionalisering en groeiende sociale reflexiviteit op vele terreinen een verschuiving plaats van een bevels- naar een onderhandelings-huishouding. Waar de enige norm soms nog lijkt te zijn dat men zelf bewust de keuzes in het leven moet maken, vereist de naleving van regels meer argumentatie dan alleen het gezag van de overheid. Er moet meer onderhandeld worden met burgers en meer overtuigd worden, ook door de politie. Gezag moet 'verdiend' worden op basis van prestaties en expertise (De Swaan 1982; Zijdeveld 1985).

Ten tweede, vanaf de jaren tachtig resulteren nieuwe vormen van uitsluiting in een nieuwe stedelijke onderklasse. De geringe maatschappelijke integratie van deze groepen keert, vooral als het groepen (migranten)jongeren betreft, soms terug in een afstandelijke, zelfs vijandige relatie met de politie als symbool en vertegenwoordiger bij uitstek van de overheid. Juist daar staan het gezag en de legitimiteit van de politie onder druk.

Ondanks het afnemende gezag en de groeiende

de ontevredenheid vervult de politie voor veel burgers een belangrijke rol. Over de eigen wijkagent zijn mensen vaak wel tevreden. Juist het feit dat politie en justitie laten merken de burgers in hun buurt of wijk niet aan hun lot over te laten, bezit een belangrijke emotionele en symbolische waarde (Loader 1997; Terpstra en Bakker 2002). De politie wordt bij uitstek gezien als de bewaker van een als wankel ervaren orde in een verder onzekere samenleving. Op het optreden door de politie wordt gerekend omdat daarin een antwoord wordt gezien op de onzekerheden van burgers. Met haar optreden wordt de gedachte in stand gehouden van een 'rechtvaardige wereld' (Van der Vijver 1993).

5 Ontwikkelingen in de veiligheidszorg

De reacties van de Nederlandse overheid en politie over de afgelopen tien tot vijftien jaar op de hier geschetste maatschappelijke veranderingen kenmerken zich door tegenstellingen en tegenstrijdigheden. Enerzijds probeert de overheid soms met grote stelligheid zichzelf en de burgers te overtuigen van haar daadkracht en aanpak. Zo belooft de regering in oktober 2002 in de nota *Naar een veiliger samenleving* dat Nederland in het jaar 2006 20 tot 25 procent veiliger zal zijn. Anderzijds lijkt er voortdurende onzekerheid te zijn over de te kiezen strategie, kerntaken of verantwoordelijkheden. Periodes van crisis of crisisgevoel volgen elkaar het afgelopen decennium bij politie en justitie met regelmaat op, of het nou gaat om de gehanteerde opsporingsmethoden, bolletjesslikkers, heenzen-ding van verdachten wegens celgebrek, het laten liggen van aangiften wegens ernstige mishandeling of het belang van 'tegenhouden' als politiestrategie. Dit lijkt dan ook voor Nederland de opvatting van Bayley en Shearing (1996) te bevestigen dat de politie in de westerse wereld in een identiteitscrisis verkeert.

De beschrijving van veranderingen in het Nederlandse veiligheidsbeleid en de veiligheidszorg over de afgelopen periode beperkt zich hier tot vijf hoofdlijnen. Soms sluiten deze op elkaar aan, in andere gevallen gaat het om autonome ontwikkelingen of staan ze haaks op elkaar. Deze ontwikkelingen zijn gedurende de hele periode te onderkennen, ook al verschilt het relatieve gewicht daarvan in de tijd. De onderscheiden ontwikkelingen zijn: versterking van organisatorische en

beheersmatige arrangementen; verschuiving in verhouding overheid en andere partijen; de opkomst van buitengerechtigde strategieën en de groeiende aandacht voor slachtoffers; de vertech-nisering van het toezicht en de ontwikkeling naar een harder en strikter optredende overheid.¹

Verandering in organisatorische en beheersmatige arrangementen

Begin jaren negentig krijgt het streven naar verbetering van het beheer en bevordering van de effectiviteit en efficiëntie bij de Nederlandse politie en justitie een belangrijke impuls. In de loop van de jaren negentig vinden grote reorganisaties plaats bij achtereenvolgens de politie, het openbaar ministerie en de rechtelijke macht. De invoering van de (nieuwe) Politiewet in 1993 leidt tot een aanzienlijke schaalvergroting bij de politie. Bovendien wordt een systeem van formele beleidsplanning ingevoerd (de zogenaamde Beleids- en Beheerscyclus).

Vanaf 1998 worden landelijke beleidsprioriteiten voor de politie vastgelegd. Tegelijk wordt een beleid gevoerd ter versterking van de zogenaamde strafrechtelijke keten, waardoor de verschillende stappen daarbinnen beter op elkaar moeten worden afgestemd. Nauw verbonden met deze ontwikkelingen is dat binnen politie en justitie het bedrijfsmatig denken aan invloed wint (Pollit 1993; Clarke en Newman 1997). Eén van de uitgangspunten daarbij is dat de politie zich meer moet gaan verantwoorden over de geleverde 'prestaties'. In 2003 leidt dit tot prestatieafspraken tussen de regionale politiekorpsen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Van Sluis en Van Thiel, 2003). Een deel van de financiering van de korpsen hangt daarmee af van hun score op uniforme, kwantitatieve prestatie-indicatoren. Ondanks de retoriek van managementvrijheid, lokaal maatwerk en lokale inbedding lijkt deze ontwikkeling uit te lopen op een verdergaande centralisatie van de Nederlandse politie en een steeds grotere rol voor de landelijke overheid. Als volgende stap in dit proces is inmiddels door de minister van Binnenlandse Zaken de gedachte gelanceerd van een nationale politie.

Verhouding overheid en andere partijen

Ook in de veiligheidszorg verschuift de verhouding tussen overheid en andere partijen. Deze ontwikke-

ling past in een algemene trend van *government* naar *governance* waarbij steeds meer taken van de overheid door andere partijen worden overgenomen (Newman 2001). Aan deze ontwikkeling liggen zowel financieel-economische als moreel-politieke overwegingen ten grondslag. Met behulp een responsabiliseringsstrategie (Garland 1996) probeert de overheid burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties aan te spreken op hun verantwoordelijkheid in het voorkomen en beheersen van criminaliteit. Uitgangspunt is dat de overheid (i.c. de politie) dit niet alleen kan.

Binnen deze verschuiving zijn twee deelontwikkelingen te onderscheiden. De eerste vindt vooral plaats met het zogenaamde lokaal integraal veiligheidsbeleid. Onder regie van de gemeente wordt op lokaal niveau geprobeerd door samenwerking tussen private en publieke partijen antwoorden te vinden op de criminaliteit en onveiligheid. De politie is daarbij één van de partners in lokale veiligheidsnetwerken. Deels wordt hierbij voortgebouwd op het streven burgers en ondernemers meer verantwoordelijk en 'zelfredzaam' te maken ten aanzien van criminaliteit en overlast. De tweede deelontwikkeling bestaat uit wat wel eens wordt genoemd de privatisering van de politiefunctie (Newburn 2001). Tussen 1981 en 1998 groeit in Nederland het aantal werknemers in de private veiligheidszorg van ruim 10.000 naar ruim 25.000. Ook hier volgt Nederland een internationale trend (Van Dijk en De Waard 2000). De private veiligheidszorg krijgt steeds meer niet alleen een toezichtstaak in de private ruimte (zoals winkels of bedrijven), maar ook in de (quasi-)publieke ruimte, zoals bij grootchalige evenementen, grote bedrijventerreinen, winkelcentra of gewoon op straat. Deze ontwikkeling komt tegemoet aan een gestegen vraag naar veiligheid en veiligheidszorg waarin de overheid via de politie niet kan voorzien (Loader 1999).

Met deze ontwikkelingen valt het feitelijke politiewerk steeds minder samen met de (publieke) politieorganisatie (Johnston en Shearing 2003). De overheid verliest het eens bestaande, dan wel veronderstelde monopolie op de veiligheidszorg. Het leidt soms tot spreiding van regulerende, controlerende en dwanguitoefenende activiteiten over meerdere partijen, zowel publiek als privaat (Terpstra en Kouwenhoven 2004). Hiermee komt een einde aan de moderne politie als duidelijk af te grenzen orga-

nisatie die symbool staat voor een min of meer eenduidige maatschappelijke orde. Het politiewerk weerspiegelt daarmee processen van fragmentering en pluralisering in de laatmoderne samenleving (Reiner 1992, 779).

Buitengerechtelijke instrumenten en aandacht voor het slachtoffer

In antwoord op de kritiek dat het strafrecht weinig effectief is in het terugdringen van criminaliteit en recidivisme, wordt vanaf de jaren zeventig geprobeerd andere, buitengerechtelijke instrumenten te ontwikkelen voor meerderjarige, maar vooral ook voor minderjarige overtredders. Op die wijze kunnen negatieve neveneffecten van straffen ook worden voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de Haltbureaus, leer- en werkstraffen en vormen van bemiddeling. Deels worden deze maatregelen ingevoerd om de overbelasting van het gerechtelijk systeem tegen te gaan.

Omdat slachtoffers van criminaliteit zich door de behandeling op het politiebureau en bij de rechter vaak aan hun lot overgelaten voelden, is in de jaren zeventig en tachtig op verschillende manieren geprobeerd aan hun positie meer aandacht te besteden. In heel Nederland zijn nu Bureaus voor Slachtofferhulp, waar vrijwilligers ondersteuning en praktische hulp bieden aan slachtoffers. Via de Wet Terwee uit 1995 hebben slachtoffers ruimere gelegenheid gekregen in het strafproces de schade te verhalen op de dader.

Vertechnisering van preventie en toezicht

Een belangrijke ontwikkeling bestaat uit de vertechnisering van preventie en toezicht. Vanaf de jaren tachtig is meer nadruk gekomen op fysieke, technische maatregelen om overlast, criminaliteit en onveiligheid tegen te gaan, zowel door particulieren, ondernemers als overheden. Het vormde een vooral praktisch antwoord op het gestegen niveau van de criminaliteit. Met deze ontwikkeling heeft zich inmiddels een omvangrijke economische branche ontwikkeld. Het huidige stadsbeeld is op vele manieren hierdoor getekend: verbeterd hang- en sluitwerk in woningen, rolluiken bij winkels, verkeersdrempels, camera's en recent de anti-rampalen bij juweliers. Deels past deze ontwikkeling bij de trend tot responsabilisering en de bevordering van zelfredzaamheid.

Mogelijk van nog verdergaande betekenis is de opkomst van de nieuwe toezichttechnologieën. Het gaat daarbij niet alleen om talloze nieuwe technologieën van waarneming (camera's, scanners), maar ook om de koppeling daarvan aan grootschalige data- en informatiebestanden (die onderling steeds meer gekoppeld worden). Lyon (2001) heeft deze ontwikkeling in verband gebracht met de loskoppeling van sociale activiteiten uit hun lokale context. Met de individualisering en groeiende mobiliteit onderhouden mensen vaker op afstand relaties met elkaar. Relaties zijn daardoor vluchtiger en tijdelijk geworden. Daarmee ontstaat behoefte aan nieuwe bewijzen van betrouwbaarheid (zoals ten aanzien van kredietwaardigheid). Deze ontwikkeling raakt mensen in eerste instantie vaak op onzichtbare wijzen en in hun hoedanigheid van zowel werknemer, consument, burger, als recreant. De ontwikkeling roept bij veel burgers weerstanden op, vooral geformuleerd in termen van 'Big Brother' en bedreiging van de privacy. Deze ontwikkeling leidt echter niet alleen tot nieuwe vormen van controle, maar is ook een antwoord op de vraag hoe zorg- en dienstverlening te geven in een anonieme, afstandelijke en geprivatiseerde wereld. Mensen worden met deze ontwikkeling voortdurend door publieke én private partijen op allerlei wijzen geclassificeerd, waarbij nieuwe sociale onderscheiding worden aangebracht en bestaande versterkt. Het gaat daarbij vaak om vormen van in- en uitsluiting op grond van actuariële veiligheidsoverwegingen (Feeley en Simon 1994) of andere strategieën van risicomanagement.

Een hardere en striktere overheid

Voorals sinds de jaren negentig is in Nederland door de overheid een harder en strikter optreden ontwikkeld tegenover criminaliteit. Dit vormt in meerdere opzichten een breuk met het liberale strafrechtsklimaat waarmee Nederland internationaal faam vergaarde. Midden jaren zeventig beschikte Nederland over een gevangeniscapaciteit van iets minder dan 4.000 plaatsen. In de jaren daarna is deze capaciteit gestegen tot ruim 12.000 midden jaren negentig. Tussen 1990 en 2001 groeit de Nederlandse gevangenispopulatie van 6.982 naar 12.410 (Van der Heide en Kruissink 2003). Tegelijk treedt in de jaren negentig ook een forse groei op in het aantal Haltstraffen, taakstraffen en door het

Openbaar Ministerie opgelegde transacties (Wang e.a. 2003).

Ook de politie heeft in Nederland een aanmerkelijke uitbreiding gekend. Tussen 1980 en 1995 groeide de omvang van het executief personeel bij de politie (technisch en administratief personeel niet meegerekend) van 26.902 naar 32.337 (SCP 1998). In 2001 ligt dit inmiddels op 35.554 (SCP 2003, 216-217). Het huidige kabinet heeft een nog verdere uitbreiding toegezegd met 4.000 politiemensen tot 2006, hetgeen een groei zal betekenen van bijna vijftig procent in ruim 25 jaar.

De ontwikkeling naar een harder overheidsoptreden is al in de jaren negentig gaande, maar komt bij de kabinetten Balkenende nadrukkelijker naar voren. De politie moet strikter gaan optreden en er moet een hardere aanpak komen in de bestuurlijke handhaving. Extra instrumenten en bevoegdheden worden ter beschikking gesteld. Het huidige kabinet heeft sinds eind 2002 onder meer de volgende maatregelen op de agenda gezet: een algemene identificatieplicht; ruimere (preventieve) fouilleermogelijkheden; meer toepassingsmogelijkheden van DNA-technieken voor de opsporing; meer bevoegdheden voor controle op voertuigen; ruimere koppelingsmogelijkheden van databestanden; meer cameratoezicht in de publieke ruimte; meer gevangenen op één cel; hogere strafmaat (vooral bij recidivisten); verplichte ontwenning van verslaafden en ruimere toepassing van voorlopige hechtenis.

Deze ontwikkeling staat niet op zichzelf. Sinds de jaren tachtig en vooral sinds de jaren negentig vindt ook op andere beleidsterreinen een verharding plaats. Deze is vaak het gevolg van een proces van remoralisering, waarbij meer nadruk wordt gelegd op de plichten van burgers in plaats van hun rechten. Het vormt onderdeel van een beleid tot hervorming van de verzorgingsstaat. Zo is in het sociale-zekerheidsbeleid stap voor stap een harder beleid ontwikkeld ten aanzien van uitkeringsontvangers en eventueel misbruik van uitkeringen (Terpstra 2001).

6 Gebiedsgebonden politiezorg

De vijf geschetste ontwikkelingen in de veiligheidszorg lopen soms parallel, soms werken zij elkaar juist tegen. Dit kan duidelijk worden gemaakt aan de hand van het gebiedsgebonden politiewerk ('community policing'). Het gebiedsgebonden poli-

tiewerk moet worden gezien als een poging een antwoord te vinden op de problemen die de laatmoderne samenleving opwerpt voor de politie. Het is een poging politiewerk op het niveau van buurten of wijken te organiseren en uit te voeren, om zo beter tegemoet te komen aan de wensen en behoeften van burgers. Het sluit aan bij het streven in de aanpak van veiligheidsproblemen samen te werken met 'partners'. Het wil bovendien politiewerk baseren op een systematische verzameling en analyse van informatie, zodat problemen voorkomen kunnen worden en achterliggende oorzaken aangepakt (Ford en Morash 2002).

Het gebiedsgebonden werken is in de jaren negentig uitgegroeid tot een dominant politieparadigma, ook in Nederland (Zoomer, Geurts en Van Heel 2000). Voor de politie hebben de groeiende pluriformiteit en fragmentatie in het dagelijkse werk ingrijpende gevolgen gehad. Het gezag van regels en autoriteit is aanzienlijk verminderd. Het is veel minder voorspelbaar geworden hoe burgers op de politie zullen reageren. Het gebiedsgebonden werk is een manier voor de politie om de band met burgers te herstellen, het gezag zichtbaar te verdienen en vormen van informeel toezicht en controle te bevorderen. Het gebiedsgebonden politiewerk is een poging te komen tot een meer open, responsieve, minder bureaucratisch-afstandelijke en professionele organisatie (Mastrofski 1998).

Ondanks de succesvolle institutionalisering van deze vorm van politiewerk ontstaat de laatste jaren een spanning tussen het gebiedsgebonden politiewerk en andere ontwikkelingen, zoals het streven naar een bedrijfsmatige aanpak en grotere beheersing van de politieorganisatie (met meer nadruk op standaardisering en uniformering). Dit geldt ook voor de groeiende nadruk op een harde, meer repressieve aanpak. Daarmee komt het gebiedsgebonden politiewerk onder druk te staan. Weliswaar laten de meeste politiekorpsen het niet los, maar het is niet meer het alles overheersende paradigma. Bovendien treden wijzigingen op in de wijze waarop het gebiedsgebonden politiewerk vorm krijgt. Er ontstaan hybride combinaties van gebiedsgebonden werk met zijn preventieve elementen en een meer repressieve aanpak, onder meer in de vorm van het zogenaamde 'zero tolerance policing' dat ook in Nederland aan populariteit wint. In de praktijk levert dit een werkwijze op

met ingebouwde spanningen en tegenstellingen: een harde aanpak verdraagt zich niet altijd met de gedachte van samenwerking en de eis van nabijheid (Terpstra en Kouwenhoven 2004). Ook wordt de territoriale gerichtheid van deze manier van werken soms losgelaten. Wat overblijft, is dan vooral een bepaalde werkwijze, gebaseerd op het systematisch verzamelen en analyseren van informatie. Het zogenaamde probleemgerichte politiewerk (Goldstein 1990) of 'intelligence-led policing' wint zo aan dominantie. Daarbij wordt vaak meer gesteund op grootschalige informatiesystemen en technische middelen voor toezicht. De politie dreigt zo weer op meer afstand van de bevolking te raken.

7 Slot

In de hier gegeven verklaring voor de veranderingen in veiligheidsbeleid en veiligheidszorg is ervan uitgegaan dat zij moeten worden gezien als pogingen een antwoord te vinden op de problemen die de ontwikkeling naar een laatmoderne samenleving opwerpt voor politie en overheid. Ook de politieke factor speelt daarbij een rol. Daarbij moet niet zozeer gedacht worden aan de invloed van partijpolitieke factoren of aan de betekenis van veranderingen in de regeringscoalitie. Uiteraard is er een duidelijk verschil in accent tussen de eerdere Paarse kabinetten of de kabinetten Balkenende. De toon is punitiever, het woord preventie komt beduidend minder voor in beleidsstukken en criminaliteitsproblemen worden sterker gedefinieerd in termen van een gebrekkige integratie van etnische minderheden. Veel van de ontwikkelingen die hier beschreven zijn, zijn echter geen rechtstreeks gevolg geweest van landelijk beleid (zoals bijvoorbeeld de uitbreiding van de private veiligheidszorg of de vertechnisering van het toezicht) of zijn al langer gaande. De invloed van de politieke factor moet dan ook eerder in het licht van dat laatste worden gezien: een sluipende, al langer gaande verandering in dominant denken over de aanpak van veiligheid en criminaliteit, die past bij het veranderend denken over de overheid, bij een remoralisering ten aanzien van de plichten van burgers en de populariteit van het bedrijfsmatig denken. Deze veranderingen hebben ook invloed uitgeoefend op de wijze waarop gereageerd werd en is op de problemen van onveiligheid.

De hier beschreven ontwikkelingen roepen vele vragen op. In hoeverre is uitbreiding van de veiligheidszorg en van de institutionele aandacht voor onveiligheid een adequate weg om gevoelens van onveiligheid tegen te gaan? Dit geldt des te meer omdat gevoelens van onveiligheid slechts beperkt samenhangen met een 'objectieve' onveiligheid en vooral resultante zijn van een algemeen onbehagen. Bovendien is het de vraag in hoeverre veiligheidszorg de meest geschikte weg is aan problemen van anonimisering en verlies van sociale cohesie tegemoet te komen (vgl. Crawford 1997, 312): zal dit niet juist tot meer defensief gedrag aanleiding zijn? De vraag komt op in hoeverre een verdere vertechnisering van het toezicht wel een antwoord is op onveiligheid in een anonieme en afstandelijke samenleving. Worden zo problemen niet alleen maar sterker? Hoe ver gaat bovendien de ontwikkeling naar een hardere overheid? De ervaringen in de Verenigde Staten zijn niet van dien aard om hier het model van de strafstaat te herhalen.

De beschreven ontwikkelingen roepen ook dilemma's en onderlinge spanningen op. Enerzijds

worden burgers beschouwd als consumenten van de politie, anderzijds worden burgers op de eigen verantwoordelijkheden aangesproken en wordt benadrukt dat men van politie en overheid niet alles mag verwachten (Loader 1999). De fragmentering van de politie roept vragen op naar de publieke verantwoording van politiewerk, naar waarborgen voor de wijze waarop veiligheid als publiek goed wordt gerealiseerd (Johnston 1998) en naar de gevolgen voor het aanzien van de overheid: wordt uiteindelijk toch niet de overheid erop aangesproken als het niet goed loopt? Hoe verhoudt de nadruk op de drie E's van het bedrijfsmatig denken ('economisch, efficiënt and effectief') zich met de andere waarden die aan politie en veiligheidszorg ten grondslag liggen? Zal het streven naar efficiëntie en meetbare productie er uiteindelijk niet toe leiden dat aan de behoefte tot een herkenbare, nabije, zichtbare en probleemoplossende politie onvoldoende tegemoet wordt gekomen? Het is niet uitgesloten dat zo onbedoeld het onbehagen als belangrijke grond voor de gevoelens van onveiligheid van burgers in de laatmoderne samenleving slechts wordt versterkt.

Noten

- 1 Hiernaast zou nog een zesde spoor kunnen worden onderscheiden, namelijk de transnationalisering van de politie.

Literatuur

- Bauman, Z., 1999, *In search of politics*, Cambridge: Polity Press.
- Bayley, D.H. en C.D. Shearing, 1996, 'The future of policing'. *Law & Society Review*, 3: 585-606.
- Beck, U., 1986, *Risikogesellschaft: Auf dem weg in eine andere moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Boutellier, H., 2002, *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Clarke, J. en J. Newman, 1997, *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*, London: Sage Publications.
- Crawford, A., 1997, *The local governance of crime: Appeals to community and partnerships*, Oxford: Oxford University Press.
- Crook, S., J. Pakulski en M. Waters, 1992, *Postmodernization: Change in advanced society*, London: Sage.
- Dijk, F. van en J. de Waard, 2000, *Publieke en private veiligheidszorg: Nationale en internationale trends*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie.
- Eggen, A.Th.J., 2003, 'Slachtoffers van criminaliteit'. In: W. van der Heide en A.Th.J. Eggen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001: Ontwikkelingen en beleid*, Den Haag: wvdc, 45-79.
- Eggen, A.Th.J., M. Kruissink en P. van Panhuis, 2003, 'Criminaliteit en opsporing'. In: W. van der Heide en A.Th.J. Eggen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001: Ontwikkelingen en beleid*, Den Haag: wvdc, 81-108.
- Felson, 1998, *Crime and everyday life*, Thousand Oaks: Pine Forge Press (2nd ed.).
- Feeley, M. en J. Simon, 1994, 'Actuarial justice: the emerging new criminal law'. In: D. Nelken (red.), *The futures of criminology*, London: Sage, 173-201.
- FitzGerald, M. e.a., 2002, *Policing for London*, Cullompton: Willan.
- Ford, J.K. en M. Morash, 2002, 'Transforming police organisations'. In: M. Morash en J.K. Ford (red.), *The move to community policing: Making change happen*, Thousand Oaks: Sage, 1-11.
- Garland, D., 1996, 'The limits of the sovereign state: Strategies of crime control in contemporary society'. *British Journal of Criminology*, 4: 445-471.
- Garland, D., 2000, 'The culture of high crime societies: Some preconditions of recent "law and order" policies'. *British Journal of Criminology*, 3: 347-375.
- Garland, D., 2001, *The culture of crime control: Crime and*

- social order in contemporary society, Oxford: Oxford University Press.
- Gemert, F. van, 1998, *Ieder voor zich: Kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Giddens, A., 1991, *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A., 1994, *Beyond left and right: The future of radical politics*, Cambridge: Polity Press.
- Girling, E., I. Loader en R. Sparks, 2000, *Crime and social change in Middle England: Questions of order in an English town*, London/New York: Routledge.
- Goldstein, H., 1990, *Problem-oriented policing*, New York: McGraw-Hill.
- Heide, W. van der en M. Kruissink, 2003, 'Tenuitvoerlegging van sancties'. In: W. van der Heide en A.Th.J. Eggen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001: Ontwikkelingen en beleid*, Den Haag: wocd, 147-176.
- Johnston, L., 1998, 'Late modernity, governance, and policing'. In: J.P. Brodeur (red.), *How to recognize good policing: Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage, 193-214.
- Johnston, L. en C. Shearing, 2003, *Governing security: Explorations in policing and justice*, London/New York: Routledge.
- Jones, T. en T. Newburn, 2002, 'The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems'. *British Journal of Criminology*, 1: 129-146.
- Loader, I., 1997, 'Policing and the social: Questions of symbolic power'. *British Journal of Sociology*, 1: 1-18.
- Loader, I., 1999, 'Consumer culture and the commodification of policing and security'. *Sociology*, 2: 373-392.
- Lyon, D., 2001, *Surveillance Society: Monitoring everyday life*, Buckingham: Open University Press.
- Mastrofski, S.D., 1998, 'Community policing and police organization structure'. In: J.P. Brodeur (red.), *How to recognize good policing: Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage, 161-189.
- Meershoek, G., 2000, 'Blauw blauw: Het tanend gezag van de politie'. In: L. Gunther Moor en K. van der Vijver (red.), *Het gezag van de Politie*, Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 81-102.
- Newburn, T., 2001, 'The commodification of policing: Security networks in the late modern city'. *Urban Studies*, 5-6: 829-48.
- Newman, J., 2001, *Modernising governance: New labour, policy and society*, London: Sage Publications.
- Politie monitor bevolking 2003: *Landelijke rapportage*, 2003, Den Haag/Hilversum: B&A/Intromart.
- Pollit, C., 1993, *Managerialism and the public sector: Cuts or cultural changes in the 1990s?* Oxford: Blackwell (2nd rev. ed.).
- Reiner, R., 1992, 'Policing a postmodern society'. *The Modern Law Review*, 6: 761-81.
- Rigthart, H., 1995, *De eendeloze jaren zestig: Geschiedenis van een generatieconflict*, Amsterdam/Antwerpen: Arbeiderspers.
- San, M. van, 1998, *Stelen en steken: Delinquent gedrag van Curaçaose jongens in Nederland*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Sansone, L., 1992, *Schitteren in de schaduw: Overlevingsstrategieën, subcultuur en etniciteit van Creoolse jongeren uit de lagere klasse in Amsterdam 1981-1990*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Scheepers, P. en M. te Grotenhuis, 2000, 'Tanend gezag van autoriteiten in een individualiserende samenleving'. In: L. Gunther Moor en K. van der Vijver (red.), *Het gezag van de Politie*, Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 27-45.
- Sluis, A. van en S. van Thiel, 2003, 'Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiesturing bij de Nederlandse politie'. *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 4: 18-31.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998, *25 Jaar Sociale Verandering*, Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 2003, *De sociale staat van Nederland 2003*, Den Haag: scp.
- Swaan, A. de, 1982, *De mens is de mens een zorg: Opstellen 1971-1981*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Terpstra, J., 1997, 'Jeugdschuld en de reproductie van maatschappelijke achterstand'. *Sociologische Gids*, 3: 205-29.
- Terpstra, J., 2001, 'Fraude met sociale zekerheid: beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat'. In: A.Ph.C.M. Jaspers e.a. (red.), *De gemeenschap is aansprakelijk...: Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, Lelystad: Koninklijke Vermande, 325-43.
- Terpstra, J. en I. Bakker, 2002, *Met recht lokaal: Evaluatie van justitie in de buurt*, Enschede: IPRT.
- Terpstra, J. en R. Kouwenhoven, 2004, *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Apeldoorn: CP&W (te verschijnen).
- Vijver, C.D. van der, 1993, *De burger en de zin van het strafrecht*, Lelystad: Vermande.
- Wang, C.S. e.a., 2003, 'Vervolging en berechting'. In: W. van der Heide en A.Th.J. Eggen (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2001: Ontwikkelingen en beleid*, Den Haag: wocd, 109-46.
- Young, J., 1999, *The exclusive society: Social exclusion, crime and difference in late modernity*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Zijderfeld, A.C., 1985, *De dynamiek van macht en gezag*, Den Haag: Vuga.
- Zoomer, O., P. Geurts en L. van Heel, 2000, *Gebiedsgebonden politiezorg*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.