

Veiligheidsbeleid leeft niet bij veiligheid alleen

Maxim Februari

Rechtvaardigheid is belangrijker voor de samenleving dan veiligheid. Dat is althans de boodschap van Marnix Eysink Smeets die als lector Public Reassurance het best weet wat de samenleving behoeft. In het tijdschrift *Opportuun* van het Openbaar Ministerie laat Smeets weten dat je - 'om veilig te zijn' - het vertrouwen moet hebben te leven in een rechtvaardige wereld.¹ Tijdens een bijeenkomst van de Politieacademie legt hij uit dat mensen het bestaan van criminaliteit wel accepteren en ook kunnen begrijpen waarom de politie niet alles voorkomt. 'Maar ze accepteren het niet als de politie niet reageert, fouten verdoezelt of met twee maten meet.'²

Voor een maatschappelijk oordeel over het veiligheidsniveau is de aard van de inzet dus van groter belang dan het resultaat. Dat geldt net zo goed op het terrein van de fysieke veiligheid, waar het gaat om bescherming tegen ongevallen. Ook daar zijn mensen bereid risico te accepteren, ze begrijpen dat het voorkomen van ongevallen niet kan worden gegarandeerd, maar ze aanvaarden niet dat risico's worden ontkend of onjuist gepresenteerd.³ Voor het veiligheidsbeleid zijn daarom andere begrippen belangrijk buiten het begrip veiligheid zelf; betrouwbaarheid, rechtvaardigheid en moed lijken minstens zo essentieel. Vooralsnog ligt in het veiligheidsbeleid de nadruk op veiligheid, maar het kan geen kwaad die nadruk te verleggen.

Bezweringsformule

Als bezorgde deskundigen tegenwoordig schrijven dat de samenleving in de greep is van securitisering, bedoelen ze dat veiligheid een kernbegrip is geworden, niet alleen in het veiligheidsbeleid, maar ook op tal van andere terreinen. In een wereld vol gevaren, in de vorm van ontploffingen, besmettingen, ongelukkig genetisch materiaal, falende systemen of oprukkende criminelen, werkt het begrip veiligheid al gauw als een cultural keyword. Nut en belang daarvan behoeft je niet uit te leggen omdat die vanzelf spreken. Beschouw je het bestaan als onveilig, dan biedt veiligheid de oplossing voor alle kwalen.

Het nadeel van zo'n cultureel kernbegrip is dat het wel dienst doet als voornaamste criterium op tal van beleidsterreinen, maar daarbij niet verwijst naar een uitgewerkte visie op de aard van een veilige samenleving. Wat veiligheid nu werkelijk is, wordt niet bevraagd.

¹ Relatiemagazine van het Openbaar Ministerie, nr 09, jaargang 18, september 2012, pp 7-10

² Verslag bijeenkomst School voor Politie Leiderschap, *Waakzaam en dienstbaar. Maar voor en met wie?*, <https://www.politieacademie.nl/onderwijs/overdescholen/spl/actueel/Pages/Waakzaam-en-dienstbaar-Maar-voor-en-met-wie.aspx>

³ Zie: Michel van Eeten, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Jony Ferket, M. Februari, 'Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien', in: I. Helsloot en J.van Tol (red.), *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, pp. 141-166, Den Haag: Ministerie van BZK 2012

Securitisering houdt in dat het begrip zonder veel uitleg wordt aangewezen als hoogste prioriteit, maar dan vooral als een signaal van bestuur en politiek dat eraan wordt gewerkt. Als het een kerntaak is van de overheid en grondrecht van de burger, lijkt het niet nodig te vragen hoe het zich tot andere taken en rechten verhoudt.

Pathologie

Wat bijdraagt aan securitisering, is de omstandigheid dat veiligheid in de bestuurlijke praktijk vooral via negativa, als ontkenning begrip, wordt gedefinieerd. Zo'n - veelvuldig geciteerde - negatieve definitie dook bijvoorbeeld op in het concept regeerakkoord van het kabinet Rutte II. 'Veiligheid is een kerntaak van de overheid', stond daar. 'Randvoorwaarde voor vrijheid en vertrouwen is een omgeving die niet onveilig is en waar geen gevoelens van onveiligheid heersen.'⁴ Hoewel het hier ging om het 'daadkrachtig aanpakken van straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit', niet om risico's en ongevallen, was het niettemin een interpretatie van de kerntaak en als zodanig een algemene omschrijving van wat veiligheid is.

Problematisch aan zo'n definitie is dat ze verwijst naar een pathologische situatie en geen gebruiksaanwijzingen geeft voor de normale situatie: ze stelt een eis die alleen wordt herkend op het moment dat er inbreuk op wordt gemaakt. Veiligheid begrepen als de afwezigheid van onveiligheid. Waarmee securitisering een focus is op de abnormaliteit – een focus die samenhangt met een visie op de overheidstaak waarin alle burgers worden gezien als pathologische gevallen, kwetsbare figuren die zijn overgeleverd aan overheidszorg; aan voedsel, korting, genezing, bemiddeling, zekerheid. Het gaat voortdurend mis in het bestaan, lijkt dat begrip veiligheid te zeggen, en burgers zijn als wezens zo kwetsbaar dat ze onherroepelijk door gevaar en dreiging teloor zullen gaan. Het is de Hobbsiaanse positie: 'The life of man is solitary, poor, nasty, brutish, and short.'

Ziet de overheid het als haar kerntaak om te zorgen voor een omgeving waarin geen gevoelens van onveiligheid heersen, dan worden bestuur en wetgeving onvermijdelijk uiterst onrustig. Ieder gevaar en ieder gevoel van onveiligheid geeft aanleiding tot ingrijpen. Niet alleen elk incident dat zich voordoet, maar ook elk incident dat zich mogelijkerwijs nog zal voordoen, elk risico dat het land in de toekomst bedreigt en waardoor men zich in de verte bedreigd kan voelen; ieder gevaarlijk detail maakt het onmogelijk de wereld als veilig te beschrijven. Nooit is een situatie veilig genoeg. Als je cynisch bent, zou je kunnen zeggen dat de overheid zichzelf legitimiteit verschaft door zo'n pathologische definitie van veiligheid te accepteren: hoe meer onveilige situaties ze kan verzinnen, hoe belangrijker het is dat de overheid optreedt.

Toch kun je tegelijk zeggen dat de overheid met deze benadering haar eigen legitimiteit ondergraaft. Ze breidt haar kerntaak immers uit tot in de oneindigheid. Geen mogelijkheid blijft onbesproken, geen dreiging mag blijven bestaan, met als gevolg een oneindige

⁴ Concept Regeerakkoord VVD-CDA 30 september 2010, p. 39

woekering aan maatregelen en wetten. Door veiligheid op te vatten als afwezigheid van iedere vorm van onveiligheid stevent de overheid regelrecht af op haar eigen mislukking. De kleinste mogelijkheid dat ergens iets mis gaat, toont immers aan dat ze haar kerntaak niet weet te vervullen.

Waarheid

Het kan verhelderend zijn te kijken naar de manier waarop het begrip waarheid zich verhoudt tot andere waarden in het strafrecht. Ook daar, in het strafproces, is eerlijkheid minstens zo van belang, maar verschuift de nadruk naar waarheid als kernbegrip. Tot voor kort was eerlijkheid voor getuigenverklaringen althans belangrijker dan waarheid, en daarvoor bestonden goede redenen. Maar enkele jaren geleden is het begrip waarheid absoluut geworden, het heeft meer nadruk gekregen, je zou het de 'veritisering' van het strafrecht kunnen noemen, en zo worden aan getuigen nu eisen gesteld waaraan ze niet kunnen voldoen. Een vorm van Peter's Principle door wetswijziging.

Van oudsher is het de plicht geweest van getuigen in het strafprocesrecht 'de waarheid en niets dan de waarheid' te spreken, maar tot voor kort waren deskundigen als enigen van deze opdracht ontheven. In het recht bestond namelijk waardering voor de wetenschappelijke praktijk, waarin onderzoekers de waarheid weliswaar op het spoor hopen te zijn, maar haar nooit onherroepelijk kunnen vaststellen. Een wetenschappelijke bewering over de wereld is nu eenmaal een stap in een proces, geen eindoordeel. Terwijl leken in hun rol van getuige dus werden geacht de gehele waarheid te komen vertellen, konden deskundigen ermee volstaan 'naar geweten' te berichten over de stand van zaken op hun vakgebied.

Nu strafrechtspleging steeds afhankelijker wordt van de inbreng van experts en wetenschappers, is het goed denkbaar dat de wetgever juist vanwege die groeiende afhankelijkheid bezwaren kreeg tegen de uitzonderingspositie van wetenschappers. Dat hij de wetenschappelijke slag om de arm zag als een bedreiging van de waarheidsvinding in het strafproces; aangezien je bij waarheidsvinding ervan moet uitgaan dat de waarheid bestaat. Nu had de wetgever kunnen volhouden dat een juridische waarheid iets anders is dan een wetenschappelijke waarheid, en dat je van experts geen eindoordeel hoeft te eisen, maar dat onderscheid werd wellicht gezien als te lastig en ingewikkeld om uit te leggen aan de justitiabelen. Hoe dan ook, per wetswijziging van 22 januari 2009 werd de positie van de deskundigen in het strafproces aangepast. Sindsdien geeft artikel 51m lid 2 Wetboek van Strafvordering hen dezelfde opdracht die de leken altijd al hadden. 'De deskundige wordt bij zijn verhoor op de terechtzitting beëdigd dat hij naar waarheid en zijn geweten zal verklaren.'

Op tegenwerpingen vanuit wetenschappelijke hoek antwoordde de minister dat je van deskundigen in ieder geval een waarheidsgetrouw verslag mag verwachten van de feiten die ze in hun onderzoek empirisch hebben vastgesteld. Hebben ze metingen of tests gedaan,

dan kunnen ze de uitslag daarvan 'naar waarheid' geven. Hiermee deed de minister de praktische suggestie dat waarheid in artikel 51m een morele term is, 'waarheid in de zin van "niet jokken"', zoals de jurist Nico Kwakman het omschrijft⁵ in een themanummer van het juridisch tijdschrift *Themis* over waarheidsvinding. Dat is prima. Ook voor leken komt de eis de waarheid te spreken immers neer op een morele verplichting – zij hebben in kennistheoretische zin net zo min toegang tot de waarheid. Maar juist daarom kun je met recht afvragen of voor het opleggen van zo'n morele verplichting een wetswijziging nodig was: oorspronkelijk waren de experts immers al verplicht 'naar geweten' te verklaren.

Door de wetswijziging is, kortom, verwarring ontstaan. Omdat de tekst van de wet tegenwoordig meer van de experts lijkt te vragen dan vroeger, ontstaat het beeld dat ze niet langer kunnen volstaan met 'niet jokken'. Er wordt zonder verdere kwalificaties waarheid van ze verlangd, en daarmee lijken ze een plicht opgelegd te krijgen die ze voorheen niet hadden en die ze beroepshalve onmogelijk kunnen vervullen. De wetswijziging heeft aan hun dynamische praktijk van waarheid zoeken een nieuwe eis opgelegd, de verplichting de waarheid te vinden, niets dan de waarheid, en die aan de rechter te overhandigen.

Veiligheid als moreel begrip

Zo zie je dat de oorspronkelijke morele verplichting om naar veiligheid en waarheid te streven wordt verdrongen door de plicht ze te leveren. Wat in beide gevallen onmogelijk is. Zoals een wetenschapper onmogelijk 'niets dan de waarheid' kan komen vertellen, zo kan een chemiefabriek of een ziekenhuis onmogelijk zorgen voor een omgeving die 'niet onveilig is en waar geen gevoelens van onveiligheid heersen'. Stel je die eis wel, dan steven je af op een mislukking.

Het lijkt daarom niet verstandig de begrippen statisch te definiëren. Onderzoeker Sydney Dekker, expert op het gebied van veiligheidssystemen in de luchtvaart, wijst erop dat veiligheid nooit vaststaat: 'Safety is a reflexive project rather than an objective datum'⁶. Geen optelsom van het aantal ongelukken, maar een resultaat van afwegingen en gedragingen en van de interpretatie van die gedragingen. Terwijl veiligheid in de praktijk dus verwijst naar zo'n reflexief project, waarbij het niveau van veiligheid een tijdelijke uitkomst is van afwegingen tussen uiteenlopende normatieve verlangens en daardoor steeds veranderend, streeft het beleid echter naar vastigheid. Zoals in het strafproces wordt geprobeerd strikte controle op de ongrijpbare praktijk uit te oefenen door waarheid tot vast criterium te verheffen, zo wordt veiligheid in het beleid een ideaal dat weliswaar onbereikbaar is, maar waaraan de overheid toch heeft te voldoen. Niet voor niets spreken

⁵ N.J.M. Kwakman, 'De strafrechter en de deskundige. Over de waarheidscondities en waarheidsdefinities in het straf(proces)recht', in: *RM Themis*, 2010-5/6, p. 184-193

⁶ Sydney W.A. Dekker, *Ten Questions About Human Error*, Lawrence Erlbaum Associates, 2005, p. 64

de bezorgde beschouwers tegenwoordig over veiligheidsutopie, een mythe, de illusie van een veilige samenleving die nergens echt bestaat.

Er valt, kortom, veel te leren van de discussie over wetenschappelijk waarheid in het strafproces. 'Niets dan veiligheid' is als belofte net zo loos als 'niets dan de waarheid'. Op geen enkele manier kun je uitsluiten dat een onvoorziene ontwikkeling je belofte komt doorkruisen. De begrippen verwijzen in de praktijk naar een procedure in plaats van een eindproduct en beide begrippen hebben door dat procedurele karakter heel nadrukkelijk een morele component. De wetenschapper kan in het strafproces 'naar waarheid' komen verklaren door niet te jokken. Organisaties kunnen zorgdragen voor veiligheid door onderzoeksgegevens netjes te presenteren, door toe te zien op behoorlijke afwegingen, eerlijke berekeningen en een rechtvaardige afhandeling van incidenten en schade. Een industrie is niet veilig omdat ze gevaar uitsluit, maar omdat ze fatsoenlijk toeziet op haar werkprocessen.

Veiligheid in gewenste mate

Er zijn overheden die beseffen dat veiligheid niet het enige belang is van hun burgers. Vele gemeentes omschrijven in plannen en beleidsnota's het begrip veiligheid als 'het aanwezig zijn van de gewenste mate van ordening en rust in het openbare leven'. Die formulering laat goed zien dat het begrip normatief is, dat burgers meerdere belangen en verlangens onderling afwegen en daarbij keuzes maken. In deze visie stuurt de overheid niet aan op de absolute afwezigheid van ieder gevaar, maar op een gewenste mate van rust.

Zou het daarentegen de belangrijkste overheidstaak zijn 'een beleid te voeren dat de burgers zoveel mogelijk vrijwaart van gevaren', zoals je in veel andere beleidsplannen leest, dan worden burgers door de overheid gedwongen tot meer rust dan ze lief is. Omdat burgers ook andere levensdoelen hebben en omdat die doelen gepaard gaan met gevaren en risico's, is deze definitie een stuk minder gelukkig dan de vorige. Burgers zien veiligheid immers niet vanzelfsprekend als de hoogste prioriteit: er zijn gevaren waarop ze zeer gesteld zijn geraakt in hun leven. De samenleving heeft goede - of minder goede - redenen om de andere wensen te laten triomferen.

Al met al kun je zeggen dat het begrip veiligheid niet alleen zelf een morele component heeft. Het is daarnaast opgenomen in een afweging met morele, normatieve aspecten. Zo'n afweging kan vrij simpel zijn: nut en plezier van risicovolle activiteiten worden bijvoorbeeld afgezet tegen de mogelijke schade ervan. Maar er kan ook een principiële reflectie plaatsvinden, waarin burgers aan andere morele principes of rechtsprincipes de voorrang geven boven het streven naar veiligheid. Zo kunnen ze uit behoefte aan vergelding vragen om hoge gevangenisstraffen, ook als blijkt dat de veiligheid op straat daar niet mee is gediend.

Veiligheid is, kortom, niet vanzelfsprekend de belangrijkste drijfveer voor burgers om bij de overheid aan te dringen op maatregelen of beleid. Of het nu gaat om rechtvaardigheid, ondernemingszin, om geld of ander nut dat mensen aan activiteiten ontleen: de overheid zal veiligheid altijd moeten zien in samenhang met zulke overige menselijke motieven. Veiligheid is geen duurzame staat die je als overheid kunt realiseren door alle gevoelens van onveiligheid vóór te zijn. Maar zo'n statische situatie wensen burgers zich ook helemaal niet, want ze hebben meer noten op hun zang dan veiligheid alleen. Bovendien is veiligheid, net als waarheid in de getuigenverklaring, op zich een moreel geladen begrip. Van organisaties, overheden en burgers moet daarom ook niet worden verwacht dat ze alles aan het streven naar veiligheid ondergeschikt maken, maar we kunnen wel eisen dat ze zich rechtvaardig, eerlijk en naar behoren inzetten voor veiligheid in de gewenste mate.

Geschreven voor het programma Risico's en verantwoordelijkheden
September 2014