

ARTIKELEN

Veiligheid in een laatmoderne cultuur

Marc Schuilenburg & René van Swaaningen

Inleiding

De afgelopen jaren is Nederland overspoeld door een ware tsunami aan nieuwe wetten en maatregelen om criminaliteit en overlast te bestrijden. Deze, wat we vrij naar Zygmunt Bauman noemen, *liquid policy* is niets anders dan beleid maken met de kraan open. Een volledige opsomming is nauwelijks te geven, maar iemand die het nieuws volgt krijgt de indruk dat het ministerie van Veiligheid en Justitie iedere week met iets nieuws op de proppen komt waarmee de onveiligheid nu weer moet worden aangepakt. Met de regelmaat van de klok weten bewindslieden de media te halen met de boodschap dat criminaliteit harder moet worden aangepakt en dat er strenger moet worden gestraft. Dikwijls gaan deze voornemens, die maar weinig met onderzoeksresultaten worden gestaafd, vergezeld van persoonlijke ontboezemingen, zoals in het geval van staatssecretaris Fred Teeven, die de doodslag van een inbreker een 'beroepsrisico' vond.

Werpen we een nadere blik op het fenomeen van *liquid policy*, dan vallen drie zaken in het bijzonder op. Het fluïde veiligheidsbeleid wordt ten eerste gekenmerkt door een voortdurende neiging om nieuwe wetgeving en maatregelen te introduceren om de aanpak van criminaliteit of wanordelijkheden te versterken. Hierbij kan worden gedacht aan de speciale wet tegen het voetbalvandalisme, de maatregel terbeschikkingstelling aan het onderwijs, het adolescentenstrafrecht, de introductie van minimum strafeisen voor ernstige gevallen van recidive of de strafbaarstelling van zogenoemd 'illegaal' verblijf in Nederland. Daarnaast staat het beleid in het teken van een verruiming van reeds bestaande wetgeving en maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn een uitbreiding van de bevoegdheid om te fouilleren, het gebruik van bewakingscamera's bij de opsporing van strafbare delicten en ruimere mogelijkheden voor de politie om cybercrime tegen te gaan. Beide aspecten van *liquid policy* passen bij de sterk punitieve toon van het gevoerde beleid: klare taal, die duidelijk moet maken dat de dagen van het tolerante Nederland voorbij zijn en dat er geen weg meer terug is.

De permanente stroom aan wetgeving en maatregelen, met een eenzijdige nadruk op straffen en doorpakken, leidt tot tegenstrijdigheden. Zo loopt de sterk punitieve toon van het justitiebeleid uit de pas met de feitelijke verbetering van de veiligheid in Nederland. Nederland is een erg veilig land en dat heeft waarschijnlijk meer te maken met culturele fenomenen als de feminisering van de samenleving, de grotendeels succesvolle integratie van etnische minderheden, de aanwezigheid van een sociaal vangnet, de relatief geringe inkomensverschillen en het feit dat de soep in ons land nooit zo heet wordt gegeten als hij wordt opgediend dan met enig beleid. De geregistreeerde criminaliteit is tussen 2005 en 2011 met 11%

Marc Schuilenburg & René van Swaaningen

gedaald. Het aantal strafzaken is tussen 2006 en 2011 met 23% afgenomen. En ook het aantal volwassen gedetineerden in gevangenissen en huizen van bewaring neemt gestaag af. Dat roept de vraag op waarom er steeds meer geld wordt uitgegeven aan maatregelen als cameratoezicht, preventief fouilleren en inzet van straatcoaches op straat. Deze zijn niet alleen duur, maar blijken in werkelijkheid ook vaak ineffectief, zo komt uit tal van evaluaties naar voren. Zo stelt Vasco Lub (2013) in *Schoon, heel en werkzaam?* dat de impact van bijvoorbeeld straatcoaches op overlast en criminaliteit twijfelachtig is. Uit ander criminologisch onderzoek blijkt dat de meeste winst is te halen uit preventieve en niet uit repressieve maatregelen (Rosenbaum et al., 1998).

Het harde en strikte optreden van de overheid tegenover criminaliteit en overlast vormt een breuk met de tolerante Nederlandse cultuur uit de jaren 1970 en begin 1980, die toen volgens David Downes (1988) een contrast vormde met het punitieve Engeland. De vraag is waar deze verharding mee samenhangt. In antwoord daarop staat in dit nummer de culturele betekenis van de aanpak van criminaliteit en overlast centraal. Wat zegt het veiligheidsbeleid van de laatste twee decennia over onze samenleving? Hiertoe gaan we in deze inleiding eerst kort in op het fenomeen ‘cultuur’ als zodanig. Vervolgens behandelen we twee politieke stromingen die de afgelopen decennia een belangrijk stempel op het veiligheidsbeleid hebben gedrukt: neoliberalisme en neoconservatisme. Daarna stellen we aan de orde hoe in de afgelopen jaren vanuit de wetenschap is geschreven over het besturen via veiligheid. Over de vraag wat het veiligheidsbeleid zegt over culturele ontwikkelingen in onze samenleving is in het Nederlandse taalgebied relatief weinig geschreven. Deze constatering vormt de aanleiding tot dit themanummer.

Het culturele element in het streven naar veiligheid

De vraag wat in de culturele criminologie onder het begrip ‘cultuur’ wordt verstaan, stond centraal in het nulnummer van dit tijdschrift (Schuilenburg et al., 2011; Oude Breuil, 2011). Uiteindelijk komt dat cultuurbegrip neer op het ‘web’, de context waarin aan sociale handelingen en praktijken betekenis wordt gegeven. Het accent ligt hierbij op het fluïde karakter en de continue verandering van dat culturele web en op het feit dat het is ingebed in economische, politieke en maatschappelijke processen. We kunnen vanuit dit web verschillende draden trekken.

Een eerste draad begint bij wat Frank Furedi (1997) de ‘cultuur van angst’ heeft genoemd. De burger is bang in een uiteindelijk heel veilige samenleving. Deze angsten zijn tamelijk ongericht, maar ze worden geprojecteerd op van alles en nog wat. Ze worden door media en politici in toenemende mate uitvergroot en uitgemolken, waardoor de ene hype de andere al snel opvolgt. Om deze angsten te kanaliseren en te rationaliseren worden zij geherdefinieerd in termen van beheersbare risico's (Crawford, 2010). Een concrete criminologische reflectie hiervan is het feit dat lokaal veiligheidsbeleid sterk ‘op het kompas van het gevoel’ wordt gevoerd en dat het vervolgens wordt gerationaliseerd door het in allerlei

exact overkomende indexcijfers uit te drukken (Van de Bunt & Van Swaaningen, 2012).

Dit brengt ons op de tweede draad in het culturele web: Ulrich Becks idee van de risicosamenleving en de daaruit voortvloeiende voorzorgcultuur (Pieterman, 2008). Het idee daarachter is dat onze tijd niet alleen in het teken staat van een toegenomen welvaart, maar dat ook in een steeds vroeger stadium aan risicobeperking en regulering wordt gedaan. Een van de gevolgen hiervan is een nog vroegtijdiger inzetten van opsporingsmethoden als een techniek van populatiecontrole, wat door Matthias Borgers (2007) als ‘de vlucht naar voren’ is getypeerd. Dit alles gebeurt met de *common sense* gedachte dat voorkomen beter is dan genezen. Aansprekende voorbeelden op dit gebied vormen de vele op levensloop-criminologische inzichten gebaseerde interventies ten aanzien van opvoeding, scholing, middelengebruik of het screeningsinstrument van de reclassering RISc.

Een derde draad komt voort uit Zygmunt Baumans eerder genoemde idee van de fluïde moderniteit (*liquid modernity*), waarin oude waarden en zekerheden hun betekenis hebben verloren, waardoor een soort laatmoderne anomie is ontstaan. De ‘hoogtevrees’ die de grote complexiteit van de laatmoderne samenleving met zich meebrengt, leidt ertoe dat we aan symbolische maatregelen en ferme taal nieuwe zekerheden zijn gaan ontlenen. Jock Young (2007) noemt het op vage angstbeelden en stereotypen over de radicale moslim gebaseerde antiterrorbeleid een uitvloeisel van deze laatmoderne anomie.

Ten vierde is er een draad die loopt van ‘good old’ Robert Mertons kritiek op de spanning die de grote prestatiedrang van de *American Dream* met zich meebrengt, via Steven Messner en Richard Rosenfelds hedendaagse variant daarop, waarin wordt gesteld dat de dominantie van het economische denken alle andere maatschappelijke, met name immateriële waarden heeft ondermijnd en waardoor iedereen, van randgroepjongere tot bankier zijn eigen voordeel maximaliseert, naar het idee dat de consumptiecultuur noodzakelijkerwijs tot buitensluitende tendenties leidt (Hall et al., 2008). Omdat deze consumptiecultuur het wezen van onze neoliberale economische orde raakt, wordt er geen beleid gevoerd om de criminogene werking ervan in te perken, maar worden ‘niet-consumerende’ mensen ‘verbannen’ uit de samenleving (Van de Bunt & Van Swaaningen, 2012). Daarnaast zijn er vele manifestaties van regelovertredend gedrag te zien die voortvloeien uit het materialistische hedonisme: dat gaat van de doorgeschoten bedrijfscultuur waarbij managers ook wanneer zij slecht werk hebben geleverd ‘recht’ menen te hebben op een bonus omdat dat ‘nu eenmaal is afgesproken’, tot de grootschalige plunderingen in een aantal Londense achterstandswijken begin augustus 2011, waarbij relschoppers massaal met gestolen plasmaschermen en andere consumptieve gadgets over straat renden.

Ten vijfde wijzen wij op de neiging van beleidsmakers om de samenleving steeds uniformer te willen maken, met de ‘hardwerkende Nederlander’ als archetypisch ijkpunt. Dit vloeit voort uit een sociale hypochondrie ten aanzien van – met name etnische – diversiteit in een tijd waarin ‘de grote verhalen’ lijken te hebben afgedaan (Schinkel, 2007). De meest in het oog springende criminologische voorbeelden hiervan zijn het verschijnsel ‘cimmigratie’ – de associatie van migratie met

Marc Schuilenburg & René van Swaaningen

criminaliteit – etnisch profileren en de eerder genoemde strafbaarstelling van illegaal verblijf.

In deze inleiding willen wij deze culturele draden proberen in te weven in een aantal politieke veranderingen van de afgelopen drie decennia, die in hoge mate bepalend zijn geweest voor de ordening van onze samenleving. Enerzijds is dat het neoliberalisme, dat is gericht op marktwerking en ondernemerschap, en anderzijds een neoconservatieve stroming, waarin het accent ligt op de gemeenschap en een punitief populisme (Schuilenburg, 2008; 2011). Wij richten ons hierbij op de wijze waarop deze twee stromingen de samenleving pogen te ordenen onder de noemer van het verhogen van de veiligheid. Michel Foucault (2008; 2009) gaf de aanzet tot een dergelijke kijk op beleid in zijn colleges aan het *Collège de France*. Foucault spreekt hierin van besturen als *gouvernementalité* (bestuurlijkheid). In contrast met de staatcentrische benaderingen van bijvoorbeeld Macchiavelli en Hobbes ligt de nadruk hierbij niet op het monopolie van de overheid om de samenleving te ordenen, maar op ‘alle technieken en procedures die te maken hebben met de ordening van de samenleving en de levensomstandigheden van mensen’ (Schuilenburg, 2012: 95).

De neoliberale wending in de veiligheidscultuur

Het neoliberalisme wordt vaak gebruikt als een containerbegrip voor een overheid die de belastingen tot een minimum wenst te beperken en zich onthoudt van opvattingen over het ‘goede leven’. Wij benaderen het neoliberalisme hier als een hele specifieke manier om de samenleving via veiligheid te besturen. Het gaat om een bestuursrationaliteit die zich kenmerkt door een eigen manier van denken en doen. De neoliberale manier van besturen heeft volgens ons drie wezenskenmerken: (1) *depolitisering* van de democratie, (2) *desolidarisering* van het veiligheidsvraagstuk en (3) *deregulering* van de uitvoering van veiligheid.

Depolitisering van de democratie

Illustratief voor onze hedendaagse samenleving is dat allerlei fundamentele vraagstukken zijn ontdaan van hun ideologische kanten: van het milieu tot en met openbaar vervoer en van het onderwijs tot en met veiligheid. Daarmee zijn deze kwesties gedepolitiseerd. Dat heeft het bestuurlijke voordeel dat er geen ideologische strijd meer hoeft te worden gevoerd over de invulling van deze onderwerpen. Vereist in een dergelijke vorm van politiek is een vergaand relativisme dat, zoals de Franse filosoof Alain Badiou in het *Tweede manifest voor de filosofie* stelt, alleen nog ‘het principe kent dat er geen principes zijn’ (2010: 21). De situatie waarin tal van fundamentele vraagstukken worden opgeofferd aan ogenschijnlijk neutrale en breed gedragen ‘oplossingen’, die langs de weg van onderhandeling en belangenbehartiging worden bereikt en aan de burgers worden gepresenteerd als een universele consensus, wordt door denkers als Jacques Rancière (1995) en Slavoj Žižek (2011) ‘postpolitiek’ genoemd. Het conflict tussen ideologische visies van politieke partijen die streven naar macht en dingen naar de gunst van de kiezer is daarin vervangen door de samenwerking van een

leger aan spin-dokters, pr-figuren en opiniepeilers. De consequentie is dat politieke partijen nog maar nauwelijks van elkaar verschillen. Echte inhoudelijke verschillen lijken te zijn verdwenen. Iedereen spreekt ongeveer dezelfde taal.

De belichaming van deze postpolitiek is de voormalige Engelse premier Tony Blair. Onder zijn leiding komt New Labour in 1997 aan de macht met een meerderheid van 69% van de stemmen. Om zijn politiek aan de man te brengen, kiest Blair met zijn adviseurs voor 'de derde weg', een door de Britse socioloog Anthony Giddens geïntroduceerde term. In *Beyond Left and Right* kondigt Giddens (1994) het einde af van de tegenstelling tussen links en rechts. De derde weg wordt door Blair gepresenteerd als een gemoderniseerde vorm van sociaaldemocratie. Het betekent een breuk met het oude socialisme, waarin vooral heil van de staat wordt verwacht. Socialistische idealen als het gelijkheidsbeginsel en overheidsbezit maken plaats voor marktdenken en New Labour speelt handig in op het ressentiment en de angstgevoelens van de middenklasse en het bedrijfsleven. In Nederland kan de derde weg grotendeels op het conto worden geschreven van Wim Kok – en later Wouter Bos – die de Partij van de Arbeid ontdoen van haar socialistische 'veren'. Illustratief zijn de woorden van Kok in zijn Den Uyl-lezing van 11 december 1995: 'Het afschudden van ideologische veren is voor een politieke partij als de onze niet alleen een probleem, het is in bepaalde opzichten ook een bevrijdende ervaring.' Met deze woorden legt Kok de basis voor een poldermodel dat geen duidelijke politieke keuzes meer erkent.

Deze 'politiek zonder politiek' werkt volgens een 'politiek van het contract': een strategisch-zakelijke onderhandeling waarbij het compromis centraal staat. Het huidige regeerakkoord is hiervan een goed voorbeeld. In dat akkoord heeft als het ware een uitonderhandeling plaatsgevonden van de democratische rechtsstaat door zwart op wit prioriteiten te benoemen en maatregelen vast te leggen die de komende kabinetsperiode moeten worden uitgevoerd: 'ik gun jou dit als jij mij dat geeft'. In plaats van een regeerakkoord is er eigenlijk sprake van een regeercontract dat de democratie voor vier jaar stilzet. Democratische representatie en publieke meningsvorming spelen daarin nog nauwelijks een rol. De burger mag alleen achteraf, dat wil zeggen bij de landelijke verkiezingen, een algemeen oordeel uitspreken over hoe het land de afgelopen vier jaar is bestuurd. Een duidelijk voorbeeld van dit contractmodel is de wijze waarop de strafbaarstelling van het eerdergenoemde illegaal verblijf in Nederland tot stand is gekomen.¹ Het is een maatregel die geen steun heeft bij de achterban van de sociaaldemocratische PvdA, maar toch wordt uitgevoerd omdat het, volgens partijleider Diederik Samsom, onderdeel uitmaakt van de afspraken met de neoliberale VVD.

Desolidarisering van het veiligheidsvraagstuk

Met de depolitisering van de democratie gaat een 'desolidarisering' van het veiligheidsvraagstuk gepaard. Op politiek niveau is er een consensuele visie op veiligheid, zonder dat er een grondige discussie wordt gevoerd over onderliggende sociale, economische of culturele oorzaken als uitsluiting en armoede. De heersende

1 Zie ook het vorige nummer van het *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, dat aan dit thema gewijd was.

ideologie is er een van krachtig optreden tegen geïsoleerde problemen van specifieke groepen in de samenleving als straatcriminaliteit, illegale bewoning, uitkeringsfraude en drugsproblematiek. Loïc Wacquant (2006) spreekt in dit verband van de 'ijzeren vuist' van het neoliberalisme, die vast zit aan de 'onzichtbare hand' in het economische systeem. Deze desolidarisering van het veiligheidsvraagstuk sluit slecht aan bij sociologisch georiënteerd criminologisch onderzoek, waarin het samengaan van sociale achterstand, slechte economische omstandigheden en onvoldoende toegang tot de arbeidsmarkt wordt aangewezen als een van de belangrijkste oorzaken van criminaliteit. In die sociologisch-criminologische onderzoekstraditie worden sociale en economische hervormingen gezien als middel tot een vermindering van de criminaliteit. Dat dergelijke inzichten vandaag de dag in beleidskringen nog maar weinig aantrekkelijk worden gevonden, blijkt uit het feit dat het hedendaagse veiligheidsbeleid nog maar nauwelijks wordt verbonden met sociale vraagstukken als werk en scholing (Schuilenburg, 2011).

Wij willen zeker niet ontkennen dat criminaliteit een realiteit is, noch dat die voor een groot deel wordt gepleegd door specifieke groepen mensen, maar wij willen benadrukken dat er steeds minder politieke verantwoordelijkheid wordt genomen voor kwetsbare groepen in de samenleving. Zo valt het op dat vrijwel niemand nog de belangen van een onderklasse verdedigt. Van oorsprong heeft dit begrip een sociaaleconomische betekenis. Het wordt tot het midden van de jaren 1980 veelvuldig gebruikt in discussies rondom armoede, etniciteit en sociale ongelijkheid (Engbersen, 2006). Met de term wordt geduid op het bestaan van een groep die wordt gekenmerkt door een hoge werkloosheid en een slechte inkomenssituatie en die weinig tot geen middelen heeft om de doelen die ze zichzelf stelt, te verwezenlijken. In het huidige veiligheidsvertoog is 'onderklasse' echter een term geworden die louter nog wordt geassocieerd met criminaliteit. Neo-conservatieve criminologen en publicisten als James Q. Wilson, John Delulio, Charles Murray en Theodore Dalrymple² hebben er ook toe bijgedragen dat de nieuwe criminologie van het dagelijks leven – rationele keuze, routinehandelingen, gelegenheid en situationele preventie – een dominante plaats op de politieke agenda heeft gekregen (Young, 2002). In de nieuwe beleidscriminologie zijn etniciteit en inkomen belangrijke factoren geworden. Zo wordt de registratie van etniciteit aangemoedigd om bepaalde veiligheidsdoelen te bereiken. Nederlandse voorbeelden hiervan zijn het Polenmeldpunt, waarbij burgers anoniem hun klachten kunnen melden over overlast die wordt veroorzaakt door Midden- en Oost-Europeanen en het debat rond zogenoemde Marokkaanse straatterroristen. Tegelijkertijd moeten inwoners van sommige achterstandswijken of straten over een bepaald inkomen beschikken om daar te 'mogen' komen wonen. Zo maakt de 'Rotterdam-wet' het mogelijk inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden van buiten de regio Rotterdam met als doel lagere inkomens uit de stad weg te houden.

2 Het is opvallend dat Dalrymple in Nederland veel meer weerklank heeft gekregen dan in zijn eigen land, Engeland.

Deregulering van de veiligheidszorg

De depolitisering van de democratie en de desolidarisering van veiligheid worden 'verkocht' met de boodschap dat veiligheid meetbaar en beheersbaar en dus te managen is. Hierdoor wordt de uitvoering van het veiligheidsbeleid gereduceerd tot een verzameling van technische beslissingen en schijnbaar neutrale procedures. Veiligheid is probleemmanagement. Efficiënte oplossingen gaan hierin door voor goede oplossingen, terwijl het in feite gaat om moeizame en langdurige processen die zich niet lenen voor kortetermijnmaatregelen. Wil men stedelijke problemen op lange termijn aanpakken door bewoners meer kansen te bieden en hun levensomstandigheden structureel te verbeteren of streeft men slechts kortetermijnsucces na door in bepaalde wijken hardhandig de criminaliteit te bestrijden? Nauw hiermee verbonden is het feit dat het veiligheidsdenken wordt geframed in de metafoor van de markt en het bedrijfsleven. De zogenoemde strafrechtelijke 'keten' van politie, openbaar ministerie, rechters en reclassering wordt gezien als een rationeel opererend bedrijf dat werkt volgens principes als klantgerichtheid, effectiviteit, contract, indicatoren en rendement. Eenzelfde symmetrie gaat schuil achter de voorstelling van de politie als een concern, met als leidende gedachte dat het besturen van de politie grosso modo hetzelfde is als dat van een commercieel bedrijf. Deze woorden, die rechtstreeks uit de neoliberale 'toolkit' komen, worden gepresenteerd als neutrale begrippen, waarmee het veiligheidsvraagstuk wordt gedefinieerd als een technische aangelegenheid (Van Swaaningen 1995). De consequentie is dat effectiviteit en professionalisme de clichés van het nieuwe beleidsdenken over veiligheid zijn geworden, net zoals het te pas en te onpas gebruiken van het begrip 'sturen op output'. Maar de mantra van economische beoordelingen in termen van 'nuttig of schadelijk' en 'rendabel en niet-rendabel' levert geen enkele indicatie op dat het ook veiliger wordt. Zo zijn de sturing van de politie op bonnen en het aanleveren van verdachten een duidelijk voorbeeld van *output*-sturing. Maar het halen van een afgesproken aantal uit te reiken boetes betekent nog niet dat de veiligheid ook is toegenomen (*outcome*).

Het 'nieuwe publieke management', waarin gedacht wordt in termen van meetbare output, gaat gepaard met deregulering, uitbesteding en privatisering (Garland, 2001: 18-19; Jones & Newburn, 2002). Op het terrein van het veiligheidsbeleid zijn echter niet alleen private actoren actief geworden, er is ook een bedrijfsmatige manier van denken geïncorporeerd in de publieke sector als geheel (Van de Bunt & Van Swaaningen, 2005). Het aanbieden van een breed palet aan publieke diensten past(e) in de traditie van de verzorgingsstaat; vandaag de dag hebben deze collectieve voorzieningen grotendeels plaats gemaakt voor private aanbieders. Zo lag het monopolie op de levering van energie lange tijd bij de overheid, maar onder druk van het marktdenken is het uit handen gegeven aan private investeerders en partijen, met een slechtere service en hogere prijzen als resultaat.³ Op dezelfde manier neemt ook het aantal beroepen met toezicht en

3 Duitsland en Frankrijk nemen inmiddels initiatieven om deze privatisering terug te draaien. Zo hebben verschillende Franse gemeenten het beheer en onderhoud van de watervoorziening weer voor eigen rekening genomen. In Duitsland kocht de deelstaat Baden-Württemberg bijna de helft van de aandelen van EnBW op, een van de grootste energieconcerns van Duitsland.

ordehandhaving als secundaire taak – receptionisten, conciërges, huismeesters, perronopzichters, tramconducteurs – af. Zij worden vervangen door private beveiligers, die toezicht en ordehandhaving juist als primaire taak hebben (Jones & Newburn, 2002). Tegelijkertijd is een stimulans gegeven aan de uitvoering van klassieke politieachtige taken door private partijen. Zo waren er in Nederland in 1981 nog ruim 10.000 particuliere beveiligers tegenover bijna 27.000 politieagenten. Het aantal particuliere beveiligers is in twintig jaar tijd verdrievoudigd en groeit gestaag richting het aantal publieke politiefunctionarissen van circa 49.000 (De Waard & Van Steden, 2013). De toenemende marktwerking op het gebied van veiligheid wordt versterkt doordat de overheid deelneemt aan tal van publiek-private veiligheidsassemblages, variërend van stedelijke interventieteams tot en met de collectieve winkelontzegging, waarin de ontwikkeling en uitvoering van veiligheid wordt gedeeld met private partijen als woningbouwcorporaties, energiemaatschappijen, winkeliersverenigingen en particuliere beveiligers (Schuilenburg, 2012).

De neoconservatieve wending in de veiligheidscultuur

Er zijn ook neoconservatieve tendensen in het besturen via veiligheid te ontwaren die niet of in mindere mate zijn geïncorporeerd door het neoliberalisme.⁴ Relevant is dat ook deze neoconservatieve manier van ordenen gepaard gaat met een eigen arsenaal aan ‘procedures, analyses en reflecties, berekeningen, en tactieken’ (Foucault, 2009: 108). Twee wezenskenmerken van de neoconservatieve manier van besturen via veiligheid willen we hierbij onderscheiden: (1) *ressentiment* en (2) *punitief populisme*.

Ressentiment

De neoconservatieve onderstroom is geworteld in de eerder aangehaalde cultuur van angst: angst voor mondialisering, angst voor buitenlanders, angst dat de verworvenheden van ouderen verloren gaan. Deze angst gaat gepaard met een ressentiment tegen de generatie van de jaren 1960 die niets minder dan ‘de beschaving’ te grabbel zou hebben gegooid en alles van waarde zou hebben afgebroken (Boutellier, 2011: 55). Wie de dynamiek van dit ressentiment wil begrijpen, hoeft slechts te kijken naar het succes van het populisme, een gemuteerde vorm van het neoconservatisme dat ‘zich beroept op het volk en zich keert tegen het establishment’ (Oudenampsen, 2010: 38-39). Als geen andere stroming slaagt het populisme erin om de frustraties en verontwaardiging te verzamelen van ‘de zwijgende meerderheden’, zoals de socioloog Jean Baudrillard (1986) het overgrote deel van de bevolking ooit noemde. De politiek had voor deze groep iedere zeggingskracht en geloofwaardigheid verloren. Maar inmiddels zwijgen de zwijgende meerderheden allang niet meer. Ze laten zich massaal horen op internetfora als GeenStijl,

4 Met de conservatieve traditie van achttiende-eeuwse politicus Edmund Burke heeft dat niet eens zo heel veel meer te maken. Dat conservatisme is langzamerhand verweven geraakt met het hierboven omschreven neoliberalisme.

Fok en de Telegraaf.⁵ Daarmee lopen ze in de pas met politici die twitteren over de misstanden in Nederland en de maatregelen die nodig zijn om het land weer op de rails te krijgen.

Het aangesproken ressentiment vindt zijn weg langs twee vormen van populisme die nauw in het verlengde van elkaar liggen. Zo wordt de energie van het ressentiment verzameld in wat de Franse politiek filosoof en socioloog Pierre-André Taguieff in *L'illusion populiste* (2002) het protestkarakter van het populisme noemt. Daaraan ten grondslag ligt het idee dat men niet voor vol wordt aangezien of serieus wordt genomen door de buitenwereld. Dat is meestal de schuld van de 'elite'. Bestuurders (*ivoren torenbewoners*), bankiers (*graaiers*), linkse politici (*wereldvreemden*), Amsterdamse grachtengordelbewoners (*navelstaarders*), wetenschappers (*huiskamergeleerden*) en rechters (*vooringenomen*): zij worden allen geschaard onder die 'elite' die niets weet van het leven en de problemen van de gewone man. Ze leven geïsoleerd van deze 'Henk en Ingrid', maar vertellen ondertussen wel hoe moeten leven en wat moeten doen. Deze diepe afkeer van de gevestigde orde gaat vergezeld van een pleidooi voor een meer directe democratische besluitvorming, bijvoorbeeld door middel van referenda en rechtstreekse verkiezingen door de bevolking van burgemeesters en het staatshoofd. De uitspraak 'de kiezer heeft altijd gelijk' is hier het sluitstuk van. Dat die kiezer ons allerlei *verschillende* kanten op stuurt doet er niet toe: coherentie en consistentie zijn verhalen uit de oude doos.

Daarnaast verzamelt het ressentiment zich in een strijd om identiteit. Het oproepen van ressentiment begint met het aanroepen van het volk. Dat volk wordt hierbij gezien als een homogeen geheel, waarbij mensen niet alleen een bepaald grondgebied delen, maar ook een gemeenschappelijke geschiedenis hebben met de normen en waarden die daarbij horen. Daarbij spiegelt deze vorm van populisme zich aan het beeld van de geschiedenis en oorsprong van een volk waarin de 'ware' deugden van een land schuilgaan. Dit beeld van een homogeen volk met vaste kenmerken en een herkenbare algemene wil vormt zo de bron van identiteit. Het biedt houvast om je te onderscheiden van een ander. Met de symbolische bevestiging van die identiteit laat men zien dat men 'uniek' is. Hoewel het verlangen naar deze mythische eenheid nooit volledig zal kunnen worden bevredigd, en daarom altijd een verlangen in de letterlijke zin van het woord zal blijven, stelt het 'ons' in staat om onszelf als een eenheid of als een collectief op te vatten en 'anderen' als buitenstaanders te zien. Weliswaar is dit 'nieuwe communitarisme' terug te voeren op negatieve gevoelens en op defensieve impulsen, het biedt wel (schijn)zekerheid in een onzekere wereld en voegt een 'warme' component toe aan het kille marktdenken van neoliberalen; tenminste... als je tot de groep van 'hardwerkende Nederlanders' behoort.

Een van de meest opvallende aspecten van het hierboven besproken gedachtegoed is de onverenigbare boodschappen waarmee het gepaard gaat. Zo kenmerkt

5 De geruststellende conclusie van de journalist Henk Hofland in zijn column in *NRC Handelsblad* van 15 mei 2013 willen wij u in dit verband niet onthouden: 'De woedende internetter wordt geen lid van een politieke partij, gaat niet naar demonstraties, hij blijft digitaal schelden. Op die manier draagt internet bij tot het bewaren van de openbare orde.'

het populisme zich door een vijandigheid tegenover de overheid en het politieke bedrijf. Deze maken de zaken extra ingewikkeld door voortdurend nuances en uitzonderingen aan te brengen en zaken te gedogen waar handhaving op haar plaats is. In plaats daarvan wordt gepleit voor simpele en concrete oplossingen voor de problemen die op dit moment spelen. Hiervoor is echter wel politieke besluitvorming nodig. Een tweede paradox is dat er wordt gesproken uit naam van het volk, maar dat er tegelijkertijd allerlei groepen van dat volk worden uitgesloten. Zo gaat de aanspraak op een eigen identiteit vaak gepaard met xenofobisch taalgebruik en aanvallen op personen en groepen vanwege hun godsdienst of uiterlijk. Kortom, populistische zinnen zeggen te handelen naar de wil van het volk, maar zonderen er ook groepen van uit. Bertolt Brecht sprak in dit verband al de klassieke woorden: ‘Zou het niet veel eenvoudiger zou zijn het volk te ontbinden en een ander te kiezen?’

Punitief populisme

Sterk aanwezig in de neoconservatieve bestuursrationaliteit is een punitief populisme, dat door Garland (2001) wordt getypeerd als ‘acting out’, en waarin orde en tucht de centrale waarden zijn. Daarmee zijn we terechtgekomen bij het tweede wezenskenmerk van het neoconservatisme. Begin jaren 1980 stelden links realistische criminologen als John Lea, Roger Matthews en Jock Young bitter vast dat ‘links’ het thema *law and order* had laten lopen en er zo mede voor had gezorgd dat het het politieke ‘speeltje’ van neoconservatieven was geworden (Van Swaaningen 1988). Anno 2013 moeten we vaststellen dat ‘links’ nauwelijks meer anders over *law and order* denkt dan ‘rechts’. Ook de PvdA, toch jarenlang een trouwe pleitbezorger van een humaan justitiebeleid, neemt geen blad meer voor de mond als het gaat over de aanpak van criminaliteit. De laatste drie decennia hebben we dan ook gezien hoe een punitief populisme in Nederland invloed begon te krijgen ten koste van nuchterder beschouwingen over wat met preventieve maatregelen kan worden bereikt. Vooral de pleidooien voor strengere straffen en het uitsluiten van mensen die als buitenstaander worden getypeerd zijn hieruit voortgevloeid.⁶ De eerdergenoemde morele verontwaardiging over alleenstaande moeders, bedelaars, immigranten en de onderklasse heeft hierbij geresulteerd in een geloof van de blanke middenklasse dat zij het ‘recht’ heeft wraak te nemen op iedereen die haar in de mythische jaren 1960 onrecht heeft aangedaan (Simon, 2001). De criminalisering van gedrags- en overlastproblemen, de herdefiniëring van de functie van de gevangenis als een veilige doch humane opbergplaats, het elektronisch toezicht en tal van vormen van ‘selectieve uitsluiting’ als winkel-, tram-, plein- en horecaverboden (het achter de sociale coulissen plaatsen van alles wat voor de burger onaangenaam is om aan te moeten zien) zijn alle uitdrukking van deze neoconservatieve tendens.

6 Neoconservatieve politici schermen te gemakkelijk met ‘de wil van het volk’ om strenger te straffen, terwijl er aanwijzingen zijn dat ‘de burger’ helemaal niet zo punitief is ingesteld. Uit opinieonderzoek blijkt weliswaar dat ‘de burger’ vindt dat er te licht wordt gestraft, maar dat vinden burgers in ieder land; ongeacht het strafklimaat dat er heerst. Als er echter wat preciezer onderzoek wordt gedaan, blijkt dat het verschil tussen hoe rechters straffen en hoe de burger zou straffen vrijwel wegvalt als die burger over dezelfde informatie beschikt als de rechter (Ruiter et al., 2011).

Een belangrijke vraag rond het punitief populisme is of we beleid willen maken op basis van gevoelens of op basis van rationele argumenten. Zo suggereren tal van politici dat meer strafbaar stellen, meer dwangmiddelen en strengere straffen Nederland veiliger zouden maken. Als het werkelijk zo eenvoudig zou zijn, zou je verwachten dat de wereldkampioen streng straffen, de Verenigde Staten, het veiligste land ter wereld was en dat de Scandinavische landen, waar relatief mild wordt gestraft, gebukt zouden gaan onder een enorme criminaliteit. Het feit dat dit juist niet zo is, geeft aan dat de stelling dat strengere straffen tot een veiliger samenleving leidt dus onjuist is. Tussen het strafniveau en de ontwikkeling van de criminaliteit bestaat maar een beperkt causaal verband. Omdat 'misdad en straf cultureel echter zo sterk aan elkaar vastgeklonken zijn, gaat dit tegen onze intuïtie in en wekt het bij sommigen zelfs wrevel op. Wie tegen strengere straffen is, zou in die gedachte de criminaliteit niet serieus nemen.

We stuiten hier op een derde paradox in het neoconservatieve veiligheidsbeleid. Op discursief niveau wil men het doen voorkomen alsof er beleid wordt gevoerd op basis van rationele criteria, waarbij Engelse termen als 'evidence based', 'what works' en 'best practices' de boventoon voeren. Maar kijken we naar de praktijk, dan moeten we constateren dat met veel door onderzoekers als 'werkzaam' of 'belooftevol' gekenschetste programma's zoals sociale vaardigheden en andere psychosociale trainingen, weinig of niets wordt gedaan. Daarentegen gaan als 'niet werkzaam' gekwalificeerde reacties als de korte vrijheidsstraf, 'zero-tolerance' of ASBO-achtige projecten (gemodelleerd naar de Britse Anti Social Behaviour Orders) gewoon door (Koemans, 2011). Ook wordt er – tegen iedere deskundigenkennis in – van uitgegaan dat van de strafbaarstelling van illegaal verblijf en van vreemdelingenbewaring een afschrikkende werking uitgaat. Er valt op de positivistische uitgangspunten van de 'what works'-religie veel aan te merken, maar volstrekt irrationeel beleid is nog veel moeilijker te verteren.

Wat volgt in dit themanummer

Relatief weinig criminologen hebben zich ingelaten met de hierboven beschreven culturele aspecten van het veiligheidsbeleid. Van degenen die dit wel hebben gedaan zijn Zygmunt Bauman en David Garland de bekendste namen. Het is echter de vraag in hoeverre hun analyses ook opgaan voor continentaal Europese samenlevingen waar de neoliberale en neoconservatieve tendensen toch minder hevig zijn dan in de Verenigde Staten of Groot-Brittannië en waar de strijd om het behoud van de verzorgingsstaat nog niet helemaal gestreden lijkt. Zo laat Bauman (2000; 2006) zien dat de eens zo vaste instituties op losse schroeven staan, maar het is de vraag of zijn these van fluïde moderniteit niet te veel kenmerken heeft van overdrijving, in elk geval in theoretische en politieke zin. En Garlands analyse van het veiligheidsbeleid dat hij in zijn boek *The Culture of Control* (2001) als schizofreen bestempelt, omdat er enerzijds mee wordt benadrukt dat we met criminaliteit moeten leren leven en anderzijds wordt onderstreept dat criminaliteit met harde hand moet worden bestreden, is vooral een reflectie van het Amerikaanse veiligheidsbeleid. Zelfs de vergelijking met Groot-Brittannië

Marc Schuilenburg & René van Swaaningen

bracht Frank Zimring ertoe om tijdens een ‘author meets critic’-sessie op het congres van de *American Society of Criminology* te stellen dat Garland hier een scheerbeurt met een onthoofding vergelijkt. Garland besteedt in zijn boek bovendien geen aandacht aan de etnische selectiviteit van de huidige veiligheidscultuur, een aspect dat overal, maar zeker in de Verenigde Staten, een dermate in het oog springend kenmerk is dat het niet over het hoofd kan worden gezien.

In antwoord op de vraag wat het veiligheidsbeleid van de laatste twee decennia zegt over onze samenleving, stellen Maartje van der Woude en Joanne van der Leun in hun bijdrage aan dit themanummer *De Nederlandse veiligheidscultuur als katalysator voor etnisch profileren?* dat de aandacht voor migranten als katalysator kan werken voor etnisch profileren door de politie. Zo zijn de discretionaire bevoegdheden van politieambtenaren fors uitgebreid, zonder dat hiervoor systematische waarborgen in de vorm van objectieve selectiecriteria of monitoringsmechanismen zijn ingebouwd. Van der Woude en Van der Leun stellen zich op het standpunt dat de vergrote kans op etnisch profileren niet los kan worden gezien van de gewijzigde samenleving en het sterk in emotionele en populistische termen gevoerde politieke debat over veiligheid.

Bas van Stokkom stelt in zijn bijdrage *Onveiligheid als stedelijkheidsfobie* dat de angst en zorg voor misdaad en antisociaal gedrag verbonden zijn met stereotiepe beelden rondom ‘rondhangende jongeren’. Die groep wordt vaak opzettelijk balsturig gedrag toegeschreven, waardoor hun gedrag wel als bedreigend moet worden waargenomen. Ook etnische minderheden fungeren vaak als bedreigend symbool. Volgens Van Stokkom is een aanzienlijk deel van de bevolking niet in staat om gebruikers van straat en plein als een heteroog publiek voor te stellen. Beatrice de Graaf behandelt in haar artikel *Het temmen van de toekomst* de verschuiving van een veiligheids- naar een risicocultuur. Deze verschuiving manifesteerde zich in Nederland in de jaren 1990, zowel op het vlak van milieu als volksgezondheid, en vanaf 2001 ook op het gebied van misdaadbestrijding en terrorisme. De historisering van deze overgang laat zien dat er belangrijke, wat De Graaf noemt, ‘triggermomenten’ zijn geweest, in het bijzonder nieuwe technologieën, de groei van het medialandschap en de opkomst van de populistische ‘Fortuyn-beweging’.

In zijn bijdrage *De securitisering voorbij?* stelt Hans Boutellier dat de druk van de economische crisis leidt tot een nieuwe pragmatiek. Boutellier wijst op de zorg, het onderwijs, het jeugdbeleid en de sociale zekerheid waarin een proces van decentralisatie gaande is. Termen als *Big Society*, burgerkracht, zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid, veerkracht en weerbaarheid duiden volgens hem op een nieuwe stille ideologie. Deze ideologie komt voort uit een combinatie van een conservatief sentiment tegen een grote overheid en linkse opvattingen over kleinschaligheid en democratisering.

In de rubriek *Discussie en debat* merkt Miranda Boone op dat het wat merkwaardig lijkt om van een dominante veiligheidscultuur te spreken wanneer we zien dat het aantal gedetineerden in Nederland vanaf 2005 is gedaald van 134 tot 87 per 100.000 inwoners. Boone werpt de vraag op in hoeverre het resocialisatie-ideaal nog steeds een matigende invloed heeft op het personeel in de justitiezorg en op het Nederlandse straffklimaat.

In de rubriek *Voorbij de horizon* leest Willem de Haan de dissertatie *Orde in veiligheid* van Marc Schuilenburg in het licht van de grotendeels Engelstalige literatuur over de veiligheidscultuur en met name de risicosamenleving waarin deze is ingebed. De Haan juicht het brede intellectuele kader waarin criminologie in dit boek wordt beoefend toe, maar plaatst ook een aantal belangrijke kanttekeningen.

In de rubriek *Significant others* stelt David Garland dat de criminologie zich nog teveel richt op de politie en het gevangenisbeleid als verklaring voor de daling van criminaliteit. Een betere verklaring is volgens hem te vinden in de nieuwe infrastructuur van criminaliteitspreventie. In het interview gaat Garland uitgebreid in op de invloed van Émile Durkheim op zijn werk. Hij licht toe hoe zijn denken is geëvolueerd van theoriegericht naar probleemgericht. Hij bespreekt de mogelijkheid van verzet tegen het securitiseringsproces en gaat tot slot in op zijn nieuwe boek over de verzorgingsstaat.

Literatuur

- Badiou, A. (2010), *Tweede manifest voor de filosofie*. Kampen: Ten Have.
- Baudrillard, J. (1986), *In de schaduw van de zwijgende meerderheden*. Amsterdam: SUA.
- Bauman, Z. (2000), *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. (2006), *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Borgers, M.J. (2007), *De vlucht naar voren*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2011), *De improvisatiemaatschappij: Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bunt, H.G. van de & R. van Swaaningen (2005), 'Privatisering van de veiligheidszorg'. In: L.W. Winkel, J.J.M. Jansen et al. (red.) *Privatisering van veiligheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 5-19.
- Bunt, H.G. van de & R. van Swaaningen (2012), 'Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement en van preventie naar verbanning'. In: E.R. Muller (red.) *Veiligheid: veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*. Deventer: Kluwer, 497-514.
- Crawford, A. (2010), 'Regulating civility, governing security and policing (dis)order under conditions of uncertainty'. In: J. Blad, M. Hildebrandt, K. Rozemond, M. Schuilenburg & P. Van Calster (red.) *Governing Security under the Rule of Law*. Den Haag: Eleven International Publishing, 9-35.
- Downes, D. (1988), *Contrasts in Tolerance: Post-war Penal Policy in the Netherlands and England and Wales*. Oxford: Clarendon Press.
- Engbersen, G.B.M. (2006), 'Sociale uitsluiting en sociale herovering in Rotterdam'. In: K. van Beek & Y. Zonderop (red.), *30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda*. Amsterdam: Meulenhof, 130-147.
- Foucault, M. (2008), *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979*. New York: Palgrave Macmillan.
- Foucault, M. (2009), *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977-1978*. New York: Picador.
- Furedi, F. (1997), *Culture of Fear: Risk-taking and the Morality of Low Expectation*. London/Washington: Cassell.
- Garland, D. (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: Chicago University Press.
- Giddens, A. (1994), *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.

Marc Schuilenburg & René van Swaaningen

- Hall, S., S. Winlow & C. Ancrum (2008), *Criminal Identities and Consumer Culture: Crime, Exclusion and the New Culture of Narcissism*. Cullompton: Willan.
- Jones, T. & T. Newburn (2002), 'The Transformation of Policing? Understanding Current Trends in Policing Systems'. *The British Journal of Criminology*, 42 (1), 129-146.
- Koemans, M. (2011), *The War on Antisocial Behaviour - Rationales Underlying Antisocial Behaviour Policies: Comparing British and Dutch Discourse Analyses*, dissertatie Leiden, Leiden: Meijers Instituut.
- Lub, V. (2013), *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag: Boom Lemma.
- Oude Breuil, B.C. (2011), 'Alles stroomt...? Over "cultuur" in de culturele criminologie'. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, (1) 0, 18-33.
- Oudenampsen, M. (2010) 'De roep van het volk. Populisme en de ruk naar rechts'. In: *Kritiek. Jaarboek voor socialistische discussie en analyse*. Amsterdam: Aksant, 32-51.
- Pieterman, R. (2008), *De verzorgcultuur: Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Politie (2005), *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Rancière, J. (1995), *La méfiance. Politique et philosophie*. Paris: Éditions Galilée.
- Rosenbaum, D.P., A.J. Lurigio & R.C. Davis (1998), *The Prevention of Crime: Social and Situational Strategies*. Belmont: Wadsworth.
- Ruiter, S., J. Tolsma, M. de Hoon, H. Elffers & P. van der Laan (2011), *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma.
- Schinkel, W. (2007), *Denken in een tijd van sociale hypochondrie: Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*. Kampen: Klement.
- Schuilenburg, M. (2008), 'Een gecontroleerde vrijheid. Neoliberalisme, veiligheid en verzekeringen'. In: R. Brouwer & T. Bakker (red.), *Liberticide. Kritische reflecties op het neoliberalisme*. Utrecht: IJzer, 74-92.
- Schuilenburg, M. (2011), 'Politiek: conflict of consensus? De ontideologisering van het veiligheidsprobleem'. *Open Noodnummer. Over de nieuwe politiek van cultuur*, 42-44.
- Schuilenburg, M. (2012), *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*. Den Haag: Boom Lemma.
- Schuilenburg, M., D. Siegel, R. Staring & R. van Swaaningen (2011), 'Over cultuur en criminaliteit'. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, (1) 0, 3-17.
- Simon, J. (2001) 'Entitlement to Cruelty: The End of Welfare and the Punitive Mentality in the US'. In: K. Stenson & R. Sullivan (eds.) *Crime, Risk and Justice: The Politics of Crime Control in Liberal Democracies*. Cullompton: Willan, 125-143.
- Swaaningen, R. van (1995), 'Het confectiepak van product-manager Justitia; acht verhalen achter een *law and order* beleid'. *Recht en kritiek* 21 (1), 13-37.
- Swaaningen, R. van (1988), 'Links realisme, een nieuwe criminologie?'. *Tijdschrift voor Criminologie*, 30 (2), 122-133.
- Taguieff, P.-A. (2002), *L'illusion populiste*. Paris: Éditions Berg International.
- Waard, J. de & R. van Steden (2012), 'De opmars van de private veiligheidszorg; een nationaal en internationaal perspectief'. *Justitiële verkenningen*, 38 (8), 9-23.
- Wacquant, L. (2006), *Straf de armen: Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*. Berchem: Epo.
- Young, J. (2002), 'Searching for a New Criminology of Everyday Life: A Review of The Culture of Control'. *The British Journal of Criminology*, 43 (1), 228-243.
- Young, J. (2007), *The Vertigo of Late Modernity*. London: Sage.
- Žižek, S. (2011), *Intolerantie*. Amsterdam: Boom.