

## AANTASTING van GRONDRECHTEN in NEDERLAND



Master scriptie Wijsbegeerte  
Universiteit van Amsterdam  
Aart Bastmeijer  
Studentnummer 8641781  
Juni 2009

## VOORWOORD

Dhr. Huub Willems is rechter in Amsterdam. In een interview in de krant vertelde hij dat hij denkt dat Nederland trekjes van een politiestaat begint te krijgen<sup>1</sup>. Hij constateert een sterk toenemende regelgeving. Die is niet effectief, omdat het er niet toe leidt dat mensen zich volgens waarden gaan gedragen, maar ze interpreteren de regels zoals het hen het beste uitkomt. Op de website van D'66 in Heerlen is een emotioneel verhaal te vinden van René Seijben waarin hij vertelt hoe hij in november 2008 preventief gefouilleerd werd. Hij denkt dat dergelijke maatregelen in de jaren zestig en zeventig tot heftige protesten zouden hebben geleid en hij vraagt zich af hoe deze ontwikkelingen verder zullen gaan. Er zijn meer publicaties te vinden waarin mensen hun ongenoegen laten blijken over dit soort maatregelen, maar over het algemeen stemmen de Nederlanders ermee in. De maatregelen die op gespannen voet staan met hun grondrechten, worden niet als erg bedreigend ervaren. Steeds is het argument dat de veiligheid vergroot moet worden. Maar uit objectief onderzoek blijkt dat de Nederlandse steden al tot de veiligste ter wereld horen. Waarom voelen de Nederlanders zich onveilig, en waarom denken zij dat aantasting van hun grondrechten een oplossing voor hun angsten kan zijn? Kan het ook anders? Deze scriptie is het resultaat van een literatuuronderzoek naar deze vragen.

Mijn begeleider bij deze scriptie was Pieter Pekelharing. Hij was altijd enthousiast, wist elke keer meer inspirerende literatuur voor te stellen en stimuleerde mij om het onderwerp te beperken, zodat het de omvang kon houden die met een scriptie te behandelen is. Daarom bij deze een woord van dank aan Pieter Pekelharing, die als scriptiebegeleider een grote bron van inspiratie en relevant advies is geweest.

In “The March of Folly”, een boek van Barbara Tuchman, beschrijft zij hoe mensen door de geschiedenis bij herhaling koppig in staat bleken om te blijven volharden in beleid dat hen alleen onheil zou brengen, dwars tegen hun eigen belangen in en ondanks goed advies om anders te handelen. Na het schrijven van deze scriptie denk ik dat aan haar boek een hoofdstuk toegevoegd zou kunnen worden over de aantasting van grondrechten in Nederland tegenwoordig.

---

<sup>1</sup> Parool, 6 januari 2009.

I	INLEIDING	4
1.1	Weg met de grondrechten	4
1.2	Doel van de scriptie en vraagstelling	5
1.3	Leeswijzer	6
II	RECHTSSTAAT en MORELE ARBEIDSVERDELING	7
2.1	Wat is een rechtsstaat?	7
2.2	Grondrechten	7
2.3	Vrijheid en de beperking van vrijheid	10
	2.3.1 Vrijheidsbeperking om schade aan anderen te voorkomen	10
	2.3.2 Anderen niet domineren	12
	2.3.3 Respect en fatsoen	13
2.4	De morele arbeidsverdeling	14
	2.4.1 Rechtstatelijke plichten van de burgers	15
	2.4.2 Rechtstatelijke plichten van de overheid	15
III.	RECENTE ONWIKKELINGEN	17
3.1	Publieke religie: vrijheid, gelijkheid, solidariteit	17
	3.1.1 Publieke religie in Nederland	17
	3.1.2 Verandering in de publieke religie	18
3.2	Een obsessie met veiligheid	19
	3.2.1 Grote risico's door techniek	20
	3.2.2 Een gebrek aan geborgenheid	20
	3.2.3 Gevolgen van neo-liberalisme; concurrentie en uitsluiting	21
	3.2.4 Globalisering, meer culturele diversiteit en terrorisme	22
	3.2.5 De mentaliteit van de burgers, ongeremde omgangsvormen	23
	3.2.6 Subjectieve en objectieve gevoelens van onveiligheid	24
3.3	Complexe problemen	25
	3.2.1 De rol van media en overheid	25
	3.2.2 Meer terughoudendheid van de overheid	26
3.4	Gevolgen van de recente ontwikkelingen	27
IV.	HOE de OVERHEID met de PROBLEMEN OMGAAT	28
4.1	Daadwerkelijke ingrepen en de zin daarvan	30
	4.1.1 Identificatieplicht	30
	4.1.2 Preventief fouilleren	31
	4.1.3 Inbreuken op de privacy, "ik heb niets te verbergen"	34
	4.1.3.1 Wat is privacy?	35
	4.1.3.2 Waarom is privacy belangrijk?	35
	4.1.3.3 Inbreuken op privacy door de overheid	36
	4.1.3.4 Daadwerkelijke inbreuken	37
	4.1.3.5 Ik heb niets te verbergen	38
	4.1.3.6 Waarom zijn inbreuken op de privacy schadelijk	39
	4.1.4 Bestuurlijke ophouding	40
	4.1.5 Verbieden van soft drugs	41
	4.1.6 Verbieden van seksuele handelingen	41
4.2	Karakteristiek van het Beleid	42
V.	ALTERNATIEVEN voor de OVERHEID	44
5.1	Daadwerkelijke volgen van de beleidscyclus	44
5.2	Bestrijding onveiligheidsgevoelens	44
5.3	Aansluiten bij initiatieven van de burgers zelf	45
5.4	Bestrijding kleine criminaliteit, niet uitsluiten van mensen	46
VI.	CONCLUSIE	48
	LITERATUUR	49

# I INLEIDING

## 1.1 Weg met de Grondrechten

Op 7 en 8 mei 2008 werd in Rotterdam het landelijk congres bestuurskunde gehouden, dit jaar over het thema veiligheid. De burgemeester van Rotterdam wenste de deelnemers welkom met een toespraak over hoe hij de veiligheid in Rotterdam bevordert. Hij vindt dat er voortvarend en onorthodox aan veiligheid wordt gewerkt, in de vorm van onder andere preventief fouilleren, cameratoezicht, preventieve hechtenis en integrale controles bij panden waar vaak overlast is. In Rotterdam zijn billboards met zijn beeltenis en de tekst: “ik vind dat veiligheid boven privacy gaat”. Bij de bestrijding van onveiligheid zegt hij de grenzen op te zoeken van wat mag. Maar hij vindt dat zijn maatregelen altijd rechtstatelijk moeten zijn. Andere prominente deelnemers aan het congres wezen op de steeds verdergaande bevoegdheden van de overheid, maar benadrukten dat er in Nederland gelukkig nog altijd de rechter is, die het overheidsoptreden kan toetsen. De burgemeester van Rotterdam vertelde niet dat hij de grenzen van wat mag ook vaak overschreden heeft. Hij is verschillende keren door de rechter<sup>2</sup> teruggefloten, de Rotterdamse ombudsman<sup>3</sup> heeft zeer kritische rapporten over de onveiligheidsbestrijding geschreven, ook de nationale ombudsman<sup>4</sup> heeft zijn optreden afgekeurd. Mensen die het slachtoffer van deze maatregelen zijn geworden, hebben er niet zoveel aan als de rechter de maatregelen achteraf toetst en onrechtmatig verklaart. Dan zijn hun grondrechten al geschonden. De burgemeester van Rotterdam staat niet alleen in zijn voortvarende repressieve aanpak. Draconische maatregelen, die de grondrechten van de burgers aantasten, zijn in Nederland een populair middel geworden. De noodzaak van dergelijke maatregelen, in de vorm van daadwerkelijke onveiligheid die bestreden moet worden, is nooit aangetoond. De directeur veiligheid van de gemeente Rotterdam zei op het bestuurskunde congres dat het niet gaat om werkelijke gebeurtenissen, de onveiligheid blijkt uit het feit dat mensen vinden dat het onveilig is. Maatregelen die mensen doen denken dat het veiliger is, bevorderen dan de veiligheid. En als deze onveiligheidsgevoelens tegen gegaan kunnen worden door op grote schaal grondrechten van onschuldige voorbijgangers te schenden, dan doen ze dat niet alleen in Rotterdam. Ook in Amsterdam, Leeuwarden, Alkmaar, en in veel andere gemeenten is preventief fouilleren populair. Of andere maatregelen die op gespannen voet staan met grondrechten.

---

<sup>2</sup> Uitspraak Rechtbank Rotterdam, 4 januari 2001.

<sup>3</sup> Rapport Ombudsman Rotterdam, 2 november 2007: “Baas in eigen Huis”. En “Verslag werkzaamheden 2007”.

<sup>4</sup> Rapport Nationale Ombudsman, 14 oktober 2008: “Feyenoord-Ajax 23-4-06, Grenzen van het Strafrecht”.

In februari 2000 is een wet aangenomen die het mogelijk maakt mensen op te pakken waarvan gedacht wordt dat ze ordeverstoringen zouden kunnen veroorzaken. In september 2002 is een wetswijziging in werking getreden die het mogelijk maakt om mensen te fouilleren, zonder dat zij ergens van verdacht worden. Op 10 augustus 2004 is de Wet terroristische misdrijven in werking getreden. Daarmee kunnen verdachten veroordeeld worden op grond van informatie die geheim gehouden wordt, de rechter mag het niet voor tegenspraak aan de verdachte voorleggen. De overheid is daarmee voor de rechter niet meer controleerbaar. Op 1 januari 2005 is de Wet op de uitgebreide identificatieplicht in werking getreden. Dit betekent dat iedereen in Nederland van 14 jaar en ouder een identiteitsbewijs moet kunnen tonen als een toezichthouder daar om vraagt. Er zijn veel meer van dergelijke voorbeelden te geven van recent veranderde verhoudingen tussen overheid en burgers, waarbij grondrechten van de burgers geschonden worden (Vedder 2006: 47). Deze trend is al begonnen voor de terroristische aanslagen van 11 september 2001, maar is erna in een stroomversnelling gekomen. Naast de inbreuk op grondrechten is er ook een trend om te moraliseren. Zoals recente regelgeving die gebruik en verkoop van softdrugs aan banden legt en wetgeving die sommige seksuele handelingen in de privé-sfeer strafbaar stelt. Dit komt voort uit het idee dat veel van de onveiligheid samenhangt met een gebrek aan respect en fatsoen.

## 1.2 Doel van de Scriptie en Vraagstelling

Wat de overheid op grond van een wettelijke bevoegdheid precies mag doen is niet altijd duidelijk aangegeven. Het is mogelijk dat er incidenteel onbedoeld grondrechten geschonden worden, er kunnen “bedrijfsongevallen” plaatsvinden. Maar een overheid die bewust op zoek gaat naar de uiterste grens van haar bevoegdheid en het risico neemt op grensoverschrijding, zelfs als het om grondrechten gaat, zet haar integriteit op het spel (Loof 2000: 667). Er moet dan gelden: bij twijfel, niet doen. Gezien het gedrag van de overheid, die de grondrechten in het recente verleden toenemend minder respecteert en zich daarbij niet altijd aan de wet houdt. En gezien wetten die recent in Nederland zijn aangenomen, waarmee grondrechten ingeperkt worden, is er twijfel mogelijk aan de kwaliteit van de rechtsstaat. Het doel van deze scriptie is te komen tot een inzicht wat de problemen zijn die de overheid ertoe brengen om grondrechten te schenden. En hoe anders met die problemen omgegaan kan worden, zonder dat er grondrechten geschonden worden. Als de overheid overweegt grondrechten in te perken, dan zou zij zich minimaal die vraag moeten stellen en proberen die te beantwoorden.

De vraagstelling van deze scriptie is: “hoe kunnen we met de huidige maatschappelijke problemen omgaan, zonder de grondrechten van burgers te schenden?”

Een antwoord op de vraagstelling verwacht ik te vinden via de volgende deelvragen:

1. Wat is een rechtsstaat, wat zijn grondrechten, waarom mogen we de vrijheid van anderen inperken?
2. Welke recente ontwikkelingen zijn aanleiding voor de vrijheidsbeperkende maatregelen?
3. Hoe gaat de overheid met deze ontwikkelingen om?
4. Welke andere mogelijkheden heeft de overheid om met die ontwikkelingen om te gaan?

### 1.3 Leeswijzer

Elke vraag wordt in een apart hoofdstuk beantwoord. In hoofdstuk II wordt een antwoord gezocht op de eerste deelvraag. In hoofdstuk III wordt een sociaal filosofische analyse gegeven van recente ontwikkelingen die aanleiding zijn geweest voor het huidige regeringsoptreden. In hoofdstuk IV wordt aan de hand van een paar voorbeelden ingegaan op hoe de overheid met de ontwikkelingen omgaat. In hoofdstuk V worden alternatieven gegeven voor het huidige overheidsbeleid. In hoofdstuk VI staat de conclusie, waarin de vraagstelling beantwoord wordt.

## II RECHTSSTAAT en MORELE ARBEIDSVERDELING

### 2.1 Wat is een Rechtsstaat?

Een rechtsstaat is een samenleving met een rechtssysteem dat regelmatige en onpartijdige handhaving van publieke regels kent (Rawls 2006: 260). Deze staat moet bij het uitoefenen van macht het grondbeginsel van vrijheid en gelijkheid voor alle mensen aanvaarden. Daarom worden aan de overheid beperkingen opgelegd, in de vorm van garanties voor de individuele vrijheid van de burgers. In een rechtsstaat bestaan die garanties in de vorm van klassieke grondrechten van de burgers. Behalve grondrechten kennen rechtstaten gebruikelijk een scheiding in wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Zo'n structuur beschermt tegen willekeur en machtsmisbruik, de scheiding der machten is een middel om de staatsmacht in toom te houden. Het werd in Nederland met de grondwetswijziging van 1848 ingevoerd.

De regels van een rechtsstaat moeten aan een aantal voorwaarden voldoen (Rawls 2006: 261). Er moet gelden "behoren betekent kunnen". Handelingen die vereist zijn of verboden worden moeten door mensen verricht of nagelaten kunnen worden. Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Zonder wet bestaat er geen delict, voor iets wat niet verboden is, kan geen vervolging worden ingesteld. Er moeten regels zijn om de integriteit van de rechtsgang te waarborgen. Vrijheid is in een rechtsstaat een door instituties gedefinieerd complex van rechten en plichten. De diverse vrijheden geven zaken aan die wij naar wens kunnen besluiten te doen, en ten aanzien waarvan anderen de plicht hebben zich er niet in te mengen. Wie de verkondigde regels naleeft, zou niet hoeven te vrezen voor aantasting van zijn vrijheid. Argumenten voor het inperken van vrijheid moeten uitgaan van het beginsel van vrijheid zelf. Soms kan het nodig zijn om vrijheid in te perken, bijvoorbeeld een verbod op vuurwapens, om grotere onvrijheid, de mogelijkheid om onder vuurwapengeweld te lijden, te voorkomen.

### 2.2 Grondrechten

De gedachte dat mensen rechten hebben, is begonnen met het idee van de natuurlijke wet (Almond 2007: 259). Menselijke wetten kennen nogal wat verandering door de tijd. In de klassieke oudheid, met name bij de stoïcijnen, was er het idee dat er een natuurlijke wet zou kunnen zijn die niet variabel is en die iedereen kan kennen door zijn geweten. Wetten die door

mensen gemaakt zijn kunnen eraan getoetst worden. Uit deze gedachte komt het begrip voort van natuurlijke rechten die een gebied afbakenen waarin de door de mens gemaakte wetten beperkt worden door een breder begrip van rechtvaardigheid. Later, in het Romeinse rijk, kwam er een uitgebreidere legale context met wetten die voor iedereen golden. John Locke kwam met een uitwerking van grondrechten, recht op leven, vrijheid en eigendom, dat op 4 juli 1776 in de Amerikaanse verklaring van onafhankelijkheid kwam te staan, alleen werd eigendom daar het nastreven van geluk. De voormalige koloniën schreven dat het vanzelfsprekend is dat alle mensen gelijk zijn, onvervreembare rechten hebben en dat er regeringen zijn om deze rechten te verzekeren. In 1789 sprak de Franse Nationale Vergadering een verklaring van de Rechten van de Mens uit. In 1948 kwamen de Verenigde Naties met de verklaring van mensenrechten, in 1950 gevolgd door de Europese conventie voor de bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheid. In een rechtsstaat heeft ieder individu dit soort rechten die hem beschermen tegen ongecontroleerde machtsuitoefening door de staat. De fundamentele vrijheden scheppen de mogelijkheid tot zelfontplooiing en zelfverwerkelijking voor iedereen. We onderscheiden klassieke en sociale grondrechten, maar de laatste zijn gebruikelijk vooral inspanningsverplichtingen, zoals zorgen voor werkgelegenheid, en zijn hier minder relevant. De klassieke grondrechten zorgen voor negatieve vrijheid. Dat betekent dat ze omschrijven wat de overheid niet moet doen, bijvoorbeeld geen belemmeringen opwerpen voor vrijheden van de burgers. We hebben het over grondrechten als die rechten ook niet geschonden kunnen worden als daar een goed doel mee gediend is (Nagel, 1995: 85). Het bestaan van dit soort morele rechten ligt niet aan hun politieke erkenning of handhaving, maar aan de morele vraag of er een beslissende rechtvaardiging is om deze vorm van onaantastbaarheid op te nemen in de status van iedereen in de morele gemeenschap. Er zijn vormen van behandeling die niemand zou moeten ondergaan. Als er geen rechten zijn die dit soort behandeling uitsluiten, is iedereen slechter af dan wanneer we individuele rechten wel respecteren. Dus moeten er rechten zijn. Met zo'n redenering kunnen we niet bewijzen dat er leven na de dood is, maar in de moraal is het wel een geldig argument (Nagel 1995: 93). Als het hebben van belangen de kwalificatie is of je rechten hebt, dan zijn rechten er om die belangen te beschermen. Rechten zijn nodig voor mensen om te kunnen functioneren als moreel handelende wezens, die autonomie hebben in de uitoefening van keuzes.

De volgende grondrechten, die in Nederland gelden, staan in de grondwet (Gw) en in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EvrM):



Gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod (Gw, art. 1, Evrm 20, 21),  
Vrijheid van godsdienst (Gw, art. 6),  
Vrijheid van meningsuiting (Gw, art. 7, Evrm 11),  
Vrijheid van vereniging (Gw, art. 8, Evrm 12),  
Vrijheid van vergadering en betoging (Gw, art. 9),  
Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (Gw, art. 10),  
Eerbiediging van de lichamelijke integriteit (Gw, art. 11, Evrm 3),  
Bescherming van de eigen woning (Gw, art. 12),  
Brief en telefoongeheim (Gw, art. 13),  
Bescherming tegen vrijheidsontneming (Gw, art. 15),  
Verbod op de doodstraf (Gw, art. 114, Evrm 2),  
Verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen (Evrn 4),  
Onschuld, tot schuld is bewezen (Evrn 48).

In Nederland kunnen burgers zich niet op de grondwet beroepen en de rechter mag formele wetten niet aan de grondwet toetsen (Gw, art. 120). Wat moeten we rekenen tot de kern van onaantastbaarheid? De grenzen bestaan altijd uit een evenwicht tussen collectieve belangen en individuele onafhankelijkheid. Behalve het verbod op de doodstraf en het verbod op foltering is geen van de grondrechten in Nederland absoluut. De verklaring van de Verenigde Naties geeft alleen het recht om niet gemarteld te worden een absolute status. Alle andere rechten zijn ondergeschikt aan de behoefte van staten. Bij formele wet mag er inbreuk op gemaakt worden, gebruikelijk gaat het daarbij om het belang van de openbare orde. Hoewel voorstanders van rechten vinden dat ze vanzelfsprekend zijn, zijn er ook tegenstanders die het bestaan van rechten niet zo vanzelfsprekend vinden. Voor utilisten zijn rechten minder acceptabel, omdat ze het onbelemmerd najagen van het algemene nut beperken.

Conservatieven zijn tegen het individualisme dat impliciet in rechten zit. De vanzelfsprekendheid van rechten wordt enigszins ondermijnd doordat ze in strijd met elkaar kunnen zijn. Zoals het verbod op discriminatie en de vrijheid van meningsuiting. Het probleem met de gedachte dat er vrijheidsrechten zijn die nooit geschonden mogen worden, is dat het voortkomt uit het idee dat vrijheid spontaan ontstaat als repressie door de overheid weg is. Dat is niet zo. Vrijheid is geen natuurlijk gegeven, het moet worden gemaakt. Het is in werkelijkheid een erg gecompliceerde omstandigheid die alleen gehandhaafd kan worden door constant aanpassingen te maken. De staat is er om vrede te bewaren. Als vrede alleen gehandhaafd kan worden door vrijheden in te perken, dan verliest vrijheid het gebruikelijk. Als we vrij willen zijn, moeten we eerst veilig zijn, en daarvoor is een sterke staat nodig. Politiek is ook de kunst van het kiezen tussen elkaar belemmerende vrijheden (Gray 2004: 109). Voor rechten zijn dan ook een nauwkeurige redenering en definities nodig, die altijd aanleiding zullen zijn tot controverse, er is ruimte voor veel onenigheid en ontwikkeling in de details van de uitwerking van de rechten (Nagel 1995: 84). Dat neemt niet weg dat een

rechtsorde rechtvaardiger is als ze de stelregels van de rechtsstaat met meer volkomenheid vervult, bijvoorbeeld als er een hechtere grondslag voor vrijheid is (Rawls 2006: 261). Er kunnen wel af en toe wetsbepalingen met terugwerkende kracht en proscripties voorkomen, maar die kunnen geen wijdverbreide of typerende kenmerken van het systeem zijn. Beperking van vrijheidsrechten moet uitzondering zijn en niet de regel. Voor zowel vrijheid als veiligheid geldt dat het er niet van nature is, en dat een balans gevonden moet worden. Maar uiteindelijk is veiligheid een middel om tot vrijheid te komen.

## 2.3 Vrijheid en de Beperking van Vrijheid

De gewenste verhoudingen tussen de burgers in de westerse democratieën kunnen samengevat worden in de termen vrijheid, gelijkheid en solidariteit. Mensen horen vrij te zijn omdat ze onafhankelijk denkende wezens zijn. Volledige vrijheid gaat niet samen met gelijkheid en solidariteit. Omdat onbeperkte vrijheid voor ieder individu ten koste van de vrijheid van andere individuen gaat, legt de overheid beperkingen op, om zo een acceptabele mate van vrijheid voor iedereen te waarborgen. De vrijheid van de één eindigt waar het gelijke recht van de ander op vrijheid wordt aangetast. Maar waar ligt de grens?

### 2.3.1 Vrijheidsbeperking om Schade aan Anderen te Voorkomen

John Locke is in 1690 op dit probleem ingegaan. Hij zag de mens van nature in een staat van volledige vrijheid, gelijk aan andere mensen waaraan hij geen verantwoording hoeft af te leggen (Locke 1965: 309). Maar dat wil niet zeggen dat hij alles mag doen. In de natuurlijke staat is er een wet, dat is de rede, die leert dat niemand een ander schade mag doen in leven, gezondheid, vrijheid of bezit. Dit vaak gebruikte argument is verder uitgewerkt in het boek “On Liberty” van John Stuart Mill, en staat bekend als het schade principe. *“Als het gaat om verplichting of controle, dan is er een eenvoudig principe op grond waarvan de maatschappij zich mag bemoeien met het individu en dat is zelfbescherming. Het enige doel waarvoor macht over een ander kan worden uitgeoefend is om schade aan anderen te voorkomen”* (Mill 1984: 78). Iemand verhinderen iets te doen kan alleen gerechtvaardigd worden als het schade voor iemand anders zou betekenen. Jezelf schade toebrengen is wel toegestaan. Maar Mill vond toch dat er ook handelingen zijn in het belang van anderen waartoe iemand gedwongen mag worden. Als getuige verschijnen in de rechtbank, bijdragen aan de gemeenschap waar hij onderdeel van uitmaakt, hulp aan anderen, de gezamenlijke defensie. Want je kunt schade

voor anderen veroorzaken door actie of door gebrek aan actie. Mill's schade principe bestaat eigenlijk uit twee principes (Dworkin 1971: 108):

1. Het voorkomen van schade aan anderen is genoeg aanleiding om de handelingsvrijheid van iemand te beperken.
2. Iemand zijn eigenbelang is nooit genoeg aanleiding om zijn vrijheid te beperken.

Niet veel mensen zullen het oneens zijn met het eerste principe, maar het tweede principe kan wat genuanceerd worden. Het is niet ongebruikelijk in regelgeving vrijheid van handeling van mensen te beperken en dat te rechtvaardigen door te verwijzen naar welzijn van die mensen, hun blijdschap, belangen, waarden, behoeften of wat goed voor hen zou zijn. Bijvoorbeeld het verplicht stellen van helmen bij motorvoertuigen, een verbod op zwemmen waar geen badmeesters zijn, een verbod op drugs die niet tot asociaal gedrag leiden, wetten die voorschrijven dat er betaald moet worden voor sociale verzekeringen, verbod op gokken, een maximum rentevoet voor leningen. Waar Mill tegen is in "On Liberty" is paternalisme. Het gebruik van dwang om iets goeds tot stand te brengen, dat door degene voor wie het goeds bestemd is niet als zodanig wordt herkend. Het gaat Mill over wat het betekent een persoon te zijn, iemand die autonoom handelt. Iemand tot iets dwingen vanwege zijn eigen bestwil ontkent die persoon een onafhankelijke status. Het belangrijkste argument van Mill is dat als de staat zich met persoonlijke zaken bemoeit, er een grote kans is dat het verkeerd ingrijpt en op de verkeerde plaats. Ingrijpen van de staat is gebaseerd op algemene vooronderstellingen. Als het om iemands eigen gevoelens en omstandigheden aangaat, heeft de gewone man of vrouw beter inzicht dan wie dan ook. Alle fouten die een individu kan maken tegen beter advies en waarschuwingen in, wegen minder zwaar dan het kwaad anderen toe te staan om hem te beperken in wat hij denkt dat goed voor hem is. Veel andere utilisten waren het niet eens met Mill. Voornamelijk vanwege het ontbreken van bewijs dat mensen inderdaad de beste beoordelaars zijn van wat goed voor henzelf is (Dworkin 1971: 115).

Op grond van welke principes is paternalisme toegestaan? Mill vindt zijn principe alleen toepasbaar voor volwassen individuen. Paternalisme mag wel bij kinderen omdat het hen ontbreekt aan kennis en emotionele vaardigheden die nodig zijn voor rationele beslissingen. Ouders mogen ingrijpen, mits het kind later zal inzien dat het ingrijpen goed was. Paternalisme wordt vaak gerechtvaardigd door te zeggen dat de mensen die we dwingen ook zouden doen wat we hen opleggen als ze onze afwegingen konden maken. We gaan dan niet tegen hun wil in, en beperken daarom niet echt hun vrijheid.

Omdat vrijheidsrechten met elkaar in strijd kunnen zijn, en omdat we schade aan anderen moeten voorkomen, zijn er goede redenen om in te stemmen met overheidsingrijpen om beperkingen aan individuen op te leggen. Maar omdat er ook goede redenen zijn om die rechten in te stellen, is het noodzakelijk om dergelijke overheidsmacht tot een minimum te beperken (Dworkin 1971: 125). Met twee principes kunnen we dit doel nastreven:

1. In alle gevallen van paternalistische wetgeving moet er een zware bewijslast zijn voor de autoriteiten om aan te tonen dat er inderdaad schade te voorkomen is, of winst te behalen, door de gewenste restricties. Burgers hoeven niet aan te tonen dat hun gedrag onschadelijk is, als dat alleen henzelf betreft.
2. Als er een alternatief is waarmee hetzelfde resultaat kan worden gekregen zonder de vrijheidsbeperking, zelfs als het veel kost of ongemakkelijk is, dan moet voor dat alternatief worden gekozen.

### 2.3.2 Anderen niet Domineren

Tot nu toe is vrijheid beschreven als iets wat bij keuzes hoort. Personen zijn vrij zolang hun keuzes vrij zijn. Als de staat keuzevrijheid van mensen beperkt, ook als het gedaan wordt om de keuzes op elkaar af te stemmen, is dat vrijheidsbeperking. Maar vrijheid kan ook gezien worden als iets wat in de eerste plaats over personen gaat (Pettit 2007: 709). Vrijheid van een persoon is dat waar hij verantwoordelijk voor kan worden gehouden. Voorwaarden voor vrij handelen zijn rationele controle en controle door de wil. Maar rationele controle is geen voldoende voorwaarde, omdat het er kan zijn als iemand toegeeft aan dwang. Controle door de wil is geen voldoende voorwaarde omdat wat iemand wil, ook iets kan zijn dat hij eigenlijk afkeurt. Om rationele- en wilscontrole te hebben is het noodzakelijk dat anderen geen keuzes belemmeren door dwang of obstructie. Is er een relatie tussen mensen, waarbij de invloed die ze op elkaar hebben hun verantwoordelijkheid volledig in takt laat? Dat is zo bij de interactie die er tussen mensen is als ze samen een gemeenschappelijk probleem stap voor stap proberen op te lossen, om tot een gezamenlijk standpunt daarover te komen. Op die manier kan een persoon nog vrij zijn, als zijn keuzes niet meer helemaal vrij zijn. Vrijheid van de persoon bestaat dan in de mate waarin hij niet gedomineerd wordt (Pettit 2001: 67). Als we vrijheid zien als iets dat ontstaat als de staat geen beperkingen oplegt, dan gaan we voorbij aan het feit dat beperkingen van de één nodig zijn om de vrijheid van de ander te waarborgen. Als we vrijheid zien als geen bemoeienis van de staat, zien we niet dat bemoeienis met mensen met een handicap, onvermogen of armoede, nu juist hun vrijheid kan vergroten. Zolang de bemoeienis

niet willekeurig is en er alleen is om algemeen erkende belangen na te streven, hoeft het de vrijheid van personen niet te beperken. Het is dan wel nodig dat er bescherming is tegen dominantie door de staat. In de eerste plaats moet het bij bemoeienis steeds inderdaad gaan om het algemeen erkende belang, dat kan door zoveel mogelijk in overleg tot consensus te komen. En er moet de mogelijkheid zijn voor groepen en individuen om zich uit te spreken tegen beleid en praktijk die volgens hen niet algemeen erkend belang kunnen zijn. Mensen moeten procedurele, consultatieve en appelerende mogelijkheden tot tegenspraak hebben. Zoals rechtbanken, ombudsmannen, mogelijkheden om door het volk parlementaire onderzoeken te laten instellen (Petit 2001: 156).

### 2.3.3 Respect en Fatsoen

Respect en fatsoen zijn begrippen die de Nederlandse regering benadrukt<sup>5</sup>. Als we die begrippen als leidraad nemen in ons dagelijks handelen, zal het in Nederland beter gaan. Wat betekenen die begrippen? Voor wat betreft respect kunnen we zeggen dat alle mensen recht hebben op respect, ze hoeven dat niet te verdienen (Darwall 1995: 183). Op grond van die vorm van respect moeten we rekening met anderen houden, omdat het personen zijn, dat is erkenningsrespect. Als de minister van justitie zegt dat het klassieke uitgangspunt van ons strafrecht, dat het beter is om tien schuldigen op vrije voeten te laten dan één onschuldige gevangen te zetten, niet meer van deze tijd is, dan is dat een verschuiving van het belang dat wij hechten aan respect voor de menselijke waardigheid van onze medeburgers (Rijkema 2006: 34). Immanuël Kant drukt respect voor mensen uit in het categorisch imperatief, *“er is een noodzakelijke wet voor alle redelijke wezens om hun handelingen altijd te beoordelen aan de hand van zulke maxims waarvan zij zelf kunnen willen dat zij als algemene wet moeten dienen”* (Kant 1997: 81). De mens en in het algemeen elk redelijk wezen bestaat als doel op zichzelf. Een ander als doel op zich zien, betekent dat we iemands meest fundamentele belangen niet mogen opofferen om voordeel voor iedereen te maximaliseren. Dat gaat nog wat verder dan alleen het voorkomen van schade in onze omgang met anderen. Onze vrijheid om anderen regels voor te schrijven wordt beperkt doordat er van mensen respect jegens andere mensen verwacht mag worden. Het niet domineren van mensen sluit aan bij Kant's visie over het respect hebben voor iemand omdat hij een mens is. Daarnaast is er een andere vorm van respect, we kunnen iemand waarderen vanwege zijn karakter of verdiensten, dat is waardingsrespect, dat hoeven we niet voor iedereen te hebben.

---

<sup>5</sup> Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV, 2007-2011 “Samen werken, samen leven”, blz.64.

Voor wat betreft fatsoen kunnen we zeggen dat een fatsoenlijke samenleving een samenleving is die de rechten niet schendt van de mensen die van die samenleving afhankelijk zijn (Margalit 1996: 28). Mensen kunnen zich vernederd voelen als hun zelfrespect aangetast wordt. Als de mensenrechten van iemand geschonden worden, de rechten die hij heeft omdat hij een mens is, dan behandelen we hem als niet-menselijk. Omdat vrijheid een belangrijk aspect is van mens zijn, is het aantasten van die vrijheid vernederend, als we mensen hun controle over hun lot afnemen, vernederen we ze. Een samenleving is onfatsoenlijk als de instituties de mensen aanleiding geven om zich vernederd te voelen.

Respect en fatsoen bestaan dus niet alleen in de omgang van mensen met elkaar, maar ook in de omgang van de overheid met de burgers. Een overheid hoort grondrechten te respecteren, omdat de burgers daardoor mens kunnen zijn. Het fatsoen van een overheid blijkt uit de mate waarin ze voorkomt dat de burgers door haar vernederd worden, uit de mate waarin de burgers als mensen worden behandeld.

## 2.4 De Morele Arbeidsverdeling

Aan het idee van de rechtsstaat ligt een mensbeeld ten grondslag. Vrije individuen met gelijke rechten, die zich onbelemmerd door anderen moeten kunnen ontplooien. Als we de werkelijke doelen van het leven kunnen achterhalen, dan zou het zinvol kunnen zijn om hen te onderdrukken die niet volgens die doelen leven. Maar zo is het niet. De waarheid zoals wij die kennen, kan alleen leven zolang die uitgedaagd en betwist wordt, anders degenerereert het in dogma en vooroordeel (Berlin 1969: 185). Het uitgangspunt van alle rechtstatelijke beginselen is de autonomie en de vrijheid van ieder mens. Het individu moet zich vrijelijk kunnen ontplooien en de staat mag in principe niet ingrijpen in het persoonlijke leven van burgers. De bescherming door fundamentele rechten is nodig omdat macht tot misbruik leidt. Vrijheid is verantwoordelijkheid die uit de mensen zelf komt. Er moet een balans zijn tussen individuele vrijheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid. De rechtsstaat is geen massief anoniem orgaan, maar een gedeeld project tussen overheid en burgers (Oenen 2006:17). De burgers moeten ook een deel van de verantwoordelijkheid voor de rechtsorde en haar instandhouding op zich nemen. Zij moeten zich houden aan de normen die zij zelf onderschrijven. Het gaat er niet alleen om dat de gezagsdragers de wettelijke garanties en grondrechten in acht nemen. Een rechtstaat brengt plichten voor de overheid en voor de burgers. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid constateert in haar rapport “De toekomst van de nationale

rechtsstaat” dat er een beter evenwicht moet komen tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van de burgers (WRR 2002: 261).

#### 2.4.1 Rechtstatelijke Plichten van de Burgers

Voor de instandhouding van de rechtsstaat zijn zich goed informerende en actieve burgers nodig die door vormen van zelforganisatie hun belangen behartigen. Verantwoordelijkheid veronderstelt een verinnerlijking van normen en motieven bij de burgers zelf. Het is nodig dat burgers het belang van recht en rechtsorde inzien en leren om hun eigen status, en die van anderen, als rechtendrager kritisch te waarderen (Oenen, 2004: 8). Burgers met een afzijdige, afwachtende en afhankelijke houding nemen niet de verantwoordelijkheid die nodig is om vrijheid uit te kunnen oefenen.

#### 2.4.2 Rechtstatelijke Plichten van de Overheid

Hoe moet de overheid zich gedragen om haar rol in de morele arbeidsverdeling te vervullen? In de eerste plaats moet de overheid zich beperken tot de rol die zij in de rechtstaat heeft. Dat betekent het respecteren van de grondrechten, en verantwoording afleggen op inbreuken op die grondrechten. In de tweede plaats moet de overheid de rechtstatelijke verantwoordelijkheden van de burgers faciliteren. Actieve deelname moet gestimuleerd worden, dat kan door de oplossing van veel problemen aan de burgers zelf over te laten. Als er inbreuken op grondrechten worden gedaan zijn er garanties mogelijk die de inbreuken beperken (Böhler, 2006: 7).

1. Strijd voor behoud van de rechtsstaat kan alleen met middelen die samengaan met de fundamentele uitgangspunten van die rechtsstaat. Er moeten geen rechtstatelijke beginselen geschonden worden om de rechtsstaat te beschermen. Er moeten bijvoorbeeld geen mensen preventief opgesloten worden omdat uit kenmerken van de groep waartoe zij behoren blijkt dat er een verhoogd risico is dat zij verboden zouden kunnen overtreden.

2. Fundamentele vrijheden mogen alleen dan worden beperkt als vaststaat dat deze maatregelen daadwerkelijk de veiligheid van de meerderheid bevorderen. Niet alleen om de mensen een vals gevoel van veiligheid te geven. Er moet een werkelijk probleem zijn, en de maatregelen moeten dat probleem oplossen.

3. Als er inbreuken zijn op rechten, moet aangetoond kunnen worden dat de inbreuken doelmatig zijn. Er moet een verband zijn tussen de maatregel en het effect dat de overheid wil bereiken (effectiviteit). Het ingrijpen in redelijke verhouding staan tot het beoogde effect (proportionaliteit). En er moet aangetoond zijn dat het gewenste effect niet op een andere manier kan worden bereikt, met minder schade (subsidiariteit). Als er toch grondrechten geschonden worden, dan mogen we bijkomende maatregelen verwachten die de onwenselijke gevolgen beperken, compensatie van de geleden schade en corrigeren van gemaakte fouten.

Verantwoording hierover moet actief nagestreefd worden. Bij voorkeur in meetbare kenmerken. Als er gezegd wordt dat de criminaliteit sterk toegenomen is, dan moet er verantwoording worden afgelegd over de cijfers op grond waarvan die conclusie getrokken wordt. En cijfers van anderen, die het ontkrachten, moeten weerlegd worden. Een gewenst resultaat van een maatregel moet meetbaar zijn.



## II RECENTE ONWIKKELINGEN

Er is een vrij algemeen aanvaard idee in de samenleving hoe de verhoudingen tussen overheid en burgers, en burgers onderling, zouden moeten zijn. Maar dat is geen statisch idee, het is aan verandering onderhevig. Hoe die verandering kan gaan laat zich zien in het proces waaruit, onder invloed van diverse ontwikkelingen in de afgelopen jaren, een behoefte aan veiligheid is ontstaan die tot het huidige overheidsoptreden heeft geleid.

### 3.1 Publieke Religie: Vrijheid, Gelijkheid, Solidariteit

We kunnen een religie zien als een samenhangend geheel van geloofsvoorstellingen. Er hoeft niet noodzakelijkerwijs iets bij te worden betrokken wat de mensen overstijgt. Publieke religie is een min of meer samenhangend geheel van grondwaarden, gericht op de natie, met een religieus karakter, dat door een grote meerderheid van de samenleving wordt aangehangen (Ter Borg 1990: 165). Het gaat over de zin van het bestaan van de collectiviteit. Grondwaarden zijn waarden die de eigenheid en het bestaansrecht van een samenleving voor de leden symboliseren. De mensen ontlene hun identiteit aan die waarden, ze worden gebruikt om andere regels, waarden en argumentaties te legitimeren. Naast economische en sociale variabelen zijn de grondwaarden randvoorwaarden in de besluitvorming. Het debat gaat niet over de waarden zelf, maar over de interpretatie en afweging ervan.

#### 3.1.1 Publieke Religie in Nederland

In Nederland is de publieke religie samen te vatten in: vrijheid, gelijkheid en broederschap (Ter Borg 1990: 169). Het zijn eerder Westerse waarden dan specifiek Nederlandse, maar het algemeen Westerse karakter past heel goed in de internationale oriëntatie van Nederland. Nederlanders zien voor zichzelf een voortrekkersrol als de pure en voorbeeldige vertegenwoordiger van de grondwaarden. De cultivatie van deze waarden is pas een publieke religie als mensen er op een religieuze manier uiting aan geven. Omdat de grondwaarden niet volledig op rationele wijze gelegitimeerd kunnen worden, wordt gebruik gemaakt van mythen, inspirerende verhalen. De grondwaarden worden bevestigd door symbolische handelingen en rituelen. Bijvoorbeeld de inhuldigingsredes van Nederlands laatste koninginnen en het belangrijkste Nederlandse publieke ritueel, de dodenherdenking. Uit de redes blijkt dat wat in de Tweede Wereldoorlog gebeurd is, nooit meer mag gebeuren. In

discussies over politiek komen verwijzingen naar die periode vaak voor, met name als er vergelijkingen nodig zijn om iemands meningen of gedrag als verwerpelijk te veroordelen. Er verschijnen nog veel boeken die aan 40-45 zijn gewijd<sup>6</sup>. De periode heeft haar helden en martelaren, die worden vereerd. Voor de Tweede Wereldoorlog werden de Tachtigjarige Oorlog en de Gouden Eeuw gebruikt als identificatiepunten voor het “Vaderlandsch Gevoel”. Als er onderwerpen aan de orde komen die dit beeld problematisch maken, komt er een emotionele discussie op gang, die steeds hetzelfde rituele karakter heeft. Het zelfbeeld wordt in twijfel getrokken als erop gewezen wordt dat Nederlanders grote slavenhandelaren waren in de Gouden Eeuw. Of dat in de jaren dertig veel joden aan de grens werden teruggestuurd. Dat Nederlandse soldaten in Indonesië tot zelfde daden in staat bleken als de Duitsers. In een discussie over deze onderwerpen worden centrale waarden herbevestigd en benadrukt.

Het aanvaarden van de publieke religie is een noodzakelijke voorwaarde om serieus genomen te worden in het Nederlandse politieke debat. De dragers zijn in de eerste plaats de politici. Het materiaal waar ze gebruik van maken, wordt geleverd door een brede groep opinieleiders. Zij verwoorden en onderhouden met elkaar de doctrines en de mythologie. De grote massa identificeert zich ermee. De waarden met een publiek-religieuze lading zijn gekoppeld aan een veel breder waardepatroon, dat algemeen als burgerlijk omschreven wordt. “Gehuwd zijn, kinderen hebben, voor je gezin leven, je beroep uitoefenen, maatschappelijke zekerheid nastreven, vooruitkomen in het leven, het financieel goed hebben, arbeidsethos, plichtsbetrachting en taakvervulling”. Daaraan ten grondslag liggen meer abstracte oriëntaties: “rationaliteit, gezinsindividualisme, nuchterheid, soberheid”. Men ziet staat en natie vooral op een utilitaire manier. De grondwaarden van de publieke religiositeit worden gezien als een middel tot het verwezenlijken van de burgerlijke waarden.

### 3.1.2 Verandering in de Publieke Religie

Over de drie grondwaarden is geleidelijk aan consensus ontstaan in het debat over de sociaal-economische ontwikkeling en de rol van de staat. Wie de grondwaarden ontkent, plaatst zich buiten de discussie. Maar dat wil niet zeggen dat de grondwaarden onveranderlijk zijn. De politieke partijen hebben andere interpretaties en een andere prioritering van vrijheid, gelijkheid en solidariteit. Vrijheid is verantwoordelijkheid die uit de mensen zelf komt. Gelijkheid een ethisch begrip dat in de buurt komt van billijkheid; men moet twee mensen in

---

<sup>6</sup> De heilige geschriften zijn onder andere het dagboek Anne Frank, werk van Etty Hillesum, “Ondergang” van J. Presser, “de aanslag” van Harry Mulish. Het zijn niet zomaar verkoopsuccessen, ze leveren de mythologie.

dezelfde situatie op dezelfde wijze behandelen. Gelijkheid betekent niet principiële gelijkheid van alle groeperingen en posities in de samenleving. Bij liberalen gaat het om gelijkheid aan de start, vrijheid van belemmeringen in zelfontplooiing. Bij socialisten gaat het om gelijkheid tijdens de race, vrijheid van gebrek. Solidariteit is alleen echt als je het ook kunt laten en er echt offers voor moeten worden gebracht. De grondwaarden worden verschillend geïnterpreteerd, al naar gelang de sociale positie en de belangen die men nastreeft. Maar er is ook verandering in het belang van grondwaarden. Hoewel de Nederlanders nog steeds voor vrijheid, gelijkheid en solidariteit zijn, wordt aan de staat bij het omgaan met de grondwaarden veel meer toegestaan dan twintig jaar geleden. De regering heeft in 2002 aan de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gevraagd naar “de fundamentele waarden in onze samenleving” en de rol die de overheid bij de bevordering daarvan moet spelen. In het WRR rapport “waarden, normen en de last van het gedrag” van 2003 staat dat de overheid zich moet beperken tot het scheppen van voorwaarden en het stellen van normen. De gezamenlijke waarden moeten aan de samenleving zelf worden overgelaten. De Nederlandse bevolking ziet gelijkheid en persoonlijke vrijheid als centrale waarden van de samenleving. Maar juist de rechten die daaruit voortvloeien komen door het beleid van de afgelopen jaren in het gedrang.

### 3.2 Een Obsessie met Veiligheid

In de diergaarde in Emmen woont een vrij grote groep bavianen in een omsloten terrein waar ook bomen staan. Zo nu en dan breekt er onder de dieren paniek uit, om een onduidelijke reden. Ze klimmen dan allemaal de bomen in, waar ze een paar dagen blijven zitten. Waarom ze bang zijn is niet bekend. Een zelfde verschijnsel doet zich op een andere manier bij mensen voor. Er is een grote behoefte aan veiligheid in de huidige samenleving, omdat veel mensen gevoelens van onveiligheid blijken te ervaren (Boutellier 2002: 4). Dat is merkwaardig omdat uit objectieve cijfers niet te concluderen is dat het echt onveilig is<sup>7</sup>. De samenleving raakt steeds meer geobsedeerd door het weren van risico's en het voorkomen van gevaren. Er zijn wel ontwikkelingen waaruit die behoefte te verklaren is.

---

<sup>7</sup> B.v. de Mercer index, een onderzoek naar de kwaliteit van het leven in grote steden. “Mercer human resource consulting worldwide quality of living”. [www.mercer.com](http://www.mercer.com), Survey 2007. Op de “quality of living index” staat Amsterdam als dertiende stad ter wereld. Veiligheid is een onderdeel van deze index.

### 3.2.1 Grote Risico's door Techniek

Door de snelle technologische ontwikkelingen zijn er een groter aantal dreigingen dan voorheen. We leven in een samenleving waarin we de risico's van de technische mogelijkheden niet meer onder controle hebben (Beck 1992: 151). De materiële noden zijn afgenomen, maar er zijn grote bedreigingen gekomen. Milieurampen, nucleaire en chemische oorlogsvoering, grootschalige ongelukken en epidemieën. Het zijn vaak onzichtbare risico's, in mindere mate gebonden aan tijd, plaats of groepen mensen dan voorheen en daardoor moeilijker beheersbaar, maar met potentieel grote gevolgen. Ze gelden voor iedereen en kunnen het hele leven raken. Niet de verdeling van productie, maar de bestrijding van die risico's wordt in de huidige maatschappij als de centrale opgave gezien. De overheid moet laten zien dat ze die risico's serieus neemt en dat ze er wat aan doet. Toch komen de werkelijke rampen en grote ongelukken erg weinig voor, in Nederland leiden ze gemiddeld tot een paar doden per jaar (Helsloot 2007: 11). Gezien het aantal doden zou het redelijk zijn als er nauwelijks aandacht voor zou zijn. Maar het tegendeel is het geval.

### 3.2.2 Een Gebrek aan Geborgenheid

Vragen naar de zin van het leven en het doel ervan zijn van relatief recente datum. Voor de vorige eeuw kwamen die vragen niet op bij mensen, omdat hun religie hen een plaats gaf in een groter geheel. Het tekortschieten van goede antwoorden op die vragen draagt niet bij aan een optimistische kijk op het leven. In de vorige eeuw is de samenleving sterk gesecculariseerd en ook de ideologieën die domineerden, hebben hun pretenties niet waar kunnen maken. Alleen het neo-liberalisme wordt door velen nog als een theorie gezien waarmee de mensen hun beperkingen kunnen overstijgen, en waarmee vooruitgang en een betere samenleving mogelijk is. Maar omdat concurrentie daarbij de motor van maatschappelijke ontwikkeling moet zijn, is het geen aanleiding voor mensen om zich geborgen te voelen (Dethier, 1995: 107). Door veranderingen in de maatschappij verliezen de mensen de zekerheden waardoor ze zich vroeger gesteund konden voelen. Het gezinsleven en buurtleven verzwakt, éénpersoonshuishoudens worden gebruikelijker. De manieren waarop het werk van de mensen georganiseerd is, wordt veel diverser zodat mensen ook minder zekerheden aan hun werk ontnemen. Traditionele vormen van omgaan met angst en onzekerheid falen, individuen worden op zichzelf teruggeworpen (Beck 1992: 151). Maar omgaan met angst en onzekerheid wordt wel van de individuen zelf geëist.

### 3.2.3 Gevolgen van Neo-Liberalisme; Concurrentie en Uitsluiting

Het neoliberalisme prijst de vrije markt aan als het regulerende mechanisme in de economie, alles wordt eraan onderworpen. Staatseigendom wordt geprivatiseerd. De bescherming die de welvaartsstaat heeft gebracht wordt sterk verminderd. De mensen moeten voor zichzelf zorgen. Het recht op arbeid wordt afgeschreven, er is een vermindering van voltijdse arbeid met volwaardige rechten, voor onbepaalde duur en met een leefbaar loon, dat sociale ontwikkeling mogelijk maakt en toekomstperspectief biedt. De loonarbeid verandert; flexibilisering, verschuiving naar de dienstensector, versnippering van loopbanen, toename van bestaansonzekerheid. Onderbetaald onzeker werk wordt gebruikelijker, en het wordt verplicht voor zij die niet in eigen onderhoud kunnen voorzien. Veel mensen zijn niet in staat zich in deze concurrentie te handhaven. Een aanzienlijk deel van de bevolking is afhankelijk van de herverdeling van de rijkdom. Hulpprogramma's die bedoeld zijn om mensen een moeilijke periode door te helpen, zijn voor veel mensen definitief de enige bron van inkomsten. Er is een onderklasse ontstaan, die buitengesloten wordt (Rosanvallon 2000: 11). Het overheidsoptreden verandert niet alleen doordat mensen in veel grotere mate zelf verantwoordelijk worden voor hun economische omstandigheden. Ook de mening over criminaliteit is onder de neo-liberale visie veranderd. Delinquent gedrag wordt los gezien van de sociale verhoudingen waarin het zijn oorsprong vindt en waar het thuishoort (Wacquant 2006: 9). De oorzaak van misdaad zou in een onverantwoordelijk en immoreel karakter van de misdadiger liggen. Daarom is er een actief strafgericht veiligheidsbeleid gekomen, toegespitst op straatcriminaliteit en bevolkingsgroepen die uit de boot vallen. De overheid geeft gemeenschappelijke waarden aan door bevolkingsgroepen met afwijkend gedrag aan de schandpaal te zetten (Wacquant 2006: 26). De neoliberale benadering ontkent andere benaderingen dan bestraffing, de bestraffing is er om de sociale problemen onzichtbaar te maken. Het beleid rondom rechtshandhaving wordt in overwegende mate bepaald door ideologische percepties, in plaats van door criminele werkelijkheid. Toen de markt het model werd voor de sturing zonder idealen was het strafrecht er voor waar de markt faalt. Mensen die zich niet kunnen handhaven in de concurrentie, verslaafden, bedelaars, prostituees, daklozen, buitenlanders zonder papieren, dragen niet bij aan gevoelens van veiligheid. Het beleid is er niet op gericht om hen te integreren, maar op uitsluiting en opsluiting. Nederland had tot het begin van de jaren negentig een sobere, onderzoekgeleide en verlichte aanpak van misdaad. Dat is snel veranderd, voornamelijk door de aanpak op lokaal niveau, omdat de wetsgetrouwe burgers zich gingen ergeren aan Marokkaanse en Antilliaanse jeugd,

drugsverslaafden, bedelaars en daklozen (Swaaningen 2005: 289). Het wordt niet als een economisch probleem gezien, de overtreders zouden slechte mensen zijn zonder verantwoordelijkheidsgevoel. Zorg voor sociale binding wordt vervangen door moralistisch gepreek over “normen en waarden”. Rechtshandhaving is niet gericht op normschending, misdrijf en misdadiger, maar op normbevestiging (Oenen 2004: 65). Het strafrecht wordt gestuurd door de behoefte die de maatschappij heeft aan bevestiging van haar waarden.

### 3.2.4 Globalisering, Meer Culturele Diversiteit en Terrorisme

Na de koude oorlog is de tegenstelling in de wereld tussen een communistisch en een kapitalistisch blok bijna verdwenen en er is een veel minder duidelijke machtsverhouding ontstaan. De belangrijkste bron van conflicten zijn nu de verschillende culturele en religieuze identiteiten (Huntington 1996: 21). Die blijken te botsen, op veel plaatsen en op veel manieren, maar de gemoederen in de Westerse wereld worden vooral bewogen door problemen tussen de Westerse overtuigingen en mensen die zich geïnspireerd voelen door een fundamentalistisch islamitische levensbeschouwing. Hun strijd tegen het Westen wordt niet conventioneel gevoerd, maar door terroristische aanslagen<sup>8</sup>. Aan het begin van de vorige eeuw leefden mensen met verschillende culturen ver van elkaar weg, nu leven ze in toenemende mate met elkaar in dezelfde landen. Het voorheen populaire cultuurrelativisme, dat leerde dat een oordeel over andere culturen niet te funderen is, wordt voor velen moeilijker vol te houden als men dagelijks direct na het verlaten van de eigen woning met waarden en normen uit andere culturen wordt geconfronteerd. De globalisering en multiculturalisering versterken de existentiële onzekerheid. Veel mensen begrijpen niet meer wat zich in hun gemeenschap afspeelt, laat staan in hun land, Europa of de hele wereld (Swaaningen 2005: 299). Ze voelen zich gedwongen om over elkaars gewoonten te oordelen, en eisen van nieuwkomers om zich te conformeren aan wat in Nederland gebruikelijk is. Zij moeten de taal leren, Nederlandse gewoonten accepteren en eigen gebruiken afzweren. Met name de islamitische cultuur wordt afgewezen. Dat strookt niet met het vrijheidsideaal uit de Westerse cultuur, mensen moeten zichzelf kunnen zijn en streven naar wat zij denken dat goed is. Maar in de diversiteit is een zekere consensus nodig, er moet benadrukt worden welke ideeën de mensen minimaal gemeen zouden moeten hebben. Die consensus zou niet verder hoeven te gaan dan wat nodig is om samen te kunnen leven. De islamitische

---

<sup>8</sup> Voorbeelden hiervan zijn de aanslagen in Tanzania en Kenia op 7 augustus 1998, New York op 11 september 2001, Bali op 12 oktober 2002, Madrid op 11 maart 2004, Londen op 7 juli 2005 en in Nederland de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004.

overtuiging levert in de praktijk geen grote problemen op. Er zijn wel problemen met de nakomelingen van immigranten, waarvan een disproportioneel aantal in de criminaliteit terecht blijkt te komen<sup>9</sup>. In de maatschappelijke discussie hierover wordt wel vaak de islamitische achtergrond van deze mensen benadrukt, maar zelden het feit dat zij uit arme gezinnen komen, en dat zij maatschappelijk slecht geaccepteerd worden. Juist zij zijn de slachtoffers van de uitsluiting die het neo-liberalisme met zich meegebracht heeft. Waaruit de problemen ook verklaard zouden kunnen worden.

### 3.2.5 De Mentaliteit van de Burgers, Ongeremde Omgangsvormen

Sinds de jaren zestig heeft zich een egogerichte mondigheid ontwikkeld, die samengaat met een ongekennde en ongeremde vrijheidsbeleving (Boutellier 2002: 3). Uitbundige vrijheid, het nemen van risico's, zien we terug in de jeugdcultuur, mediawereld, sportbeoefening, uitgaansleven en in de verleiding van snelle, expressieve en emotiegerichte activiteiten. Het viere van die ongeremde levensvreugde brengt risico's met zich mee, die niet samengaan met een onbezorgd genieten ervan. De mensen willen een wild leven, maar zonder de onveiligheid die daarmee samen gaat. Die risico's worden dan ook niet acceptabel gevonden. Dezelfde mensen die wild willen leven, vragen om veiligheid. De grenzen van de individuele vrijheid moeten bepaald en gehandhaafd worden. Wie gaat dat doen? Hoewel de mensen een assertieve mondigheid hebben gekregen, is hun actieve deelname op veel punten overbodig geworden. Waar zij vroeger zelf verantwoordelijk voor waren, wordt nu voor hen geregeld. Dat ervaren mensen ook in hun werk, waar er steeds weer reorganisaties zijn, de geoptimaliseerde interactie tussen mens en machine gaat vergezeld van verlies van betrokkenheid bij doel en product. Uitkomsten zijn minder belangrijk geworden dan het proces dat de uitkomsten voortbrengt (Oenen 2005: 87). De burger is onder invloed van het marktdenken eraan gewend dat niet hijzelf, maar een vorm van toezicht verantwoordelijk is voor het geordende verloop. Het marktdenken heeft ook het idee gebracht dat iedereen steeds als klant moet worden behandeld, de klant is koning, en daarom zijn de mensen wel boos als er geen regie is. Ze schatten hun eigen verantwoordelijkheid en vermogens laag in, maar verwachten er toch veel van. De moderne burger denkt dat hij zichzelf niet kan begrenzen, en dat dit daarom ook niet van hem verwacht mag worden. Iemand die zich niet kan beheersen, begrijpt wel dat het een brevet van onvermogen is, maar is het gaan zien als een verworven recht. Het besef van de rechtsorde als collectief product, als iets waar we allemaal voor

---

<sup>9</sup> Brief van de regering aan de Tweede Kamer, 30-01-09, "Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren".

verantwoordelijk zijn, is verminderd (Oenen 2004: 2). Enerzijds zijn de burgers de overheid gaan wantrouwen, alles zou beter gaan via de markt, maar anderzijds eisen zij op hoge toon van diezelfde overheid dat zij grenzen stelt en handhaaft.

### 3.2.6 Subjectieve en Objectieve Gevoelens van Onveiligheid

Al deze ontwikkelingen hebben geleid tot een obsessie met veiligheid. In het maatschappelijk debat gaat het niet in de eerste plaats over gevoelens van onveiligheid door maatschappelijke veranderingen of door technische ontwikkelingen. Het gaat in de eerste plaats om onveiligheid door zware criminaliteit en terrorisme. De kans om daarvan het slachtoffer te worden is in Nederland verwaarloosbaar klein (Oppelaar, 2006: 75). We kunnen subjectieve en objectieve onveiligheid onderscheiden. De objectieve onveiligheid blijkt uit cijfers die laten zien hoe onveilig het werkelijk is, het meest nauwkeurig zijn hierbij de cijfers die laten zien hoeveel mensen er werkelijk slachtoffer worden. Subjectieve onveiligheid blijkt uit wat de mensen zeggen over hun angstgevoelens. Als ze bang zijn, ook al is daar helemaal geen reden voor, dan is er subjectieve onveiligheid. Is de criminaliteit toegenomen? Ja, zeggen de gewone mensen op grond van persoonlijke en anekdotische ervaring. Nee, zeggen veel wetenschappers, maar omdat er verschillende beoordelingsnormen en methodes gebruikt worden, komen zij niet tot een eenduidige conclusie (Boutellier 2004: 4, Oenen 2004: 64). Als we de enig zinnige maatstaf gebruiken, onze verwachte levensduur, leven we in een fysiek steeds veiliger wordende maatschappij (Helsloot 2007: 77). De twee tegenstrijdige opvattingen, een lage objectieve onveiligheid met een grote subjectieve onveiligheid, kunnen naast elkaar bestaan, zelfs in één persoon. Want er bestaat geen duidelijke relatie tussen objectieve en subjectieve onveiligheid (Oenen 2004: 64).



### 3.3 Complexe Problemen

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schrijft in haar rapport “lerende overheid” dat er zich tegenwoordig regelmatig problemen voordoen die met de beschikbare kennis en normen niet opgelost kunnen worden (WRR 2006: 29). Zoals het integratieprobleem en de toenemende gevoelens van onveiligheid, maar ook dreiging van epidemieën en bijvoorbeeld het millenniumprobleem. Het is dan duidelijk dat er een probleem is, maar niet wat het probleem precies is en hoe het opgelost kan worden. Ook in een ver verleden waren er al problemen waarvoor de kennis tekort schoot, maar nu komt het veel meer voor. Daar zijn verklaringen voor (Gunsteren 1994: 130). Er is meer pluraliteit gekomen. In een vrije samenleving wordt dit gewaardeerd en beschermd. Het brengt met zich mee dat individuen en groepen moeilijker te voorspellen zijn. De mensen gedragen zich niet zoals in de sturingsmechanismen voorondersteld wordt, en zijn daardoor onhandelbaar. De politieke representatie is problematisch geworden. Aanvaarding van beleid door de Tweede Kamer betekent niet dat het maatschappelijk geaccepteerd wordt. De Eerste Kamer, rechter en Raad van State hebben ook steeds vaker een andere mening. Media zijn belangrijker bij beeldvorming over politiek en voor de steun die beleid krijgt. Er is meer kennis, maar de onbetrouwbaarheid van bestaande kennis kan van meer kanten aangetoond worden. Kennis van wat er in de samenleving aan de hand is, wordt benut, en leidt zo tot verandering van de samenleving en veroudering van die kennis. Het optreden van de overheid zelf kan het ritme van de hedendaagse samenleving niet bijbenen. Wijzigingen zijn al verouderd voor ze ingevoerd zijn.

#### 3.3.1 De Rol van Media en Overheid

Complexe problemen, waarbij de overheid niet direct weet hoe ze ermee om moet gaan, kunnen in hoge mate bijdragen aan gevoelens van onveiligheid. In de afgelopen jaren is het bij herhaling gebeurd dat bepaalde ontwikkelingen tot onrust geleid hebben, en de overheid aanleiding zag tot verstrekkende maatregelen. Achteraf bleken die maatregelen sterk overdreven te zijn geweest. Bijvoorbeeld het millenniumprobleem, diverse gevallen van terreurdreiging, de vermeende besmetting van duizenden mensen met “gekke koeien ziekte” (met name in Engeland), of de vogelgriep (Booker 2008: 165). Het begint met een werkelijk

probleem, dat zwaar overdreven wordt<sup>10</sup>. Gebruikelijk is er een bedreiging die met wetenschappelijke middelen onderbouwd wordt, maar er komt een overdreven of onjuiste inschatting bij die achteraf verkeerd zal blijken te zijn. Er is een sterk element van onzekerheid, maar de bedreiging is wetenschappelijk plausibel. De verkeerde inschatting komt meestal doordat cijfers niet kloppen. De bedreiging is iets algemeen, wat iedereen kan overkomen. Er is een groep personen die de angst stimuleren omdat het in hun belang is, of omdat ze daadwerkelijk overtuigd zijn dat er gevaar dreigt. Het probleem wordt een bron van angst als de groep die het stimuleert, er in slaagt om de media geïnteresseerd te krijgen. Dat is zelden moeilijk, want de media blijken steeds geïnteresseerd te zijn in om het even welk doemscenario, en stellen de conclusies van de wetenschappers zelden of nooit ter discussie. Ook niet als er andere wetenschappers zijn met een andere interpretatie. Politici kunnen de angst nog onder controle houden, als ze zich niet laten meeslepen, maar de kwestie goed laten analyseren. Een crisis ontstaat als de overheid het gevaar erkent. Daarna is het gebruikelijk niet meer onder controle te houden. Politici reageren dan altijd overdreven, omdat ze willen laten zien dat ze ferm optreden tegen de chaos die zij mede veroorzaakt hebben. Uiteindelijk blijkt de angst zwaar overdreven te zijn, maar de regelgeving zit dan al zo diep in het systeem dat het niet meer zo gemakkelijk te verwijderen is. Als het eenmaal in de collectieve gedachten van een bureaucratie zit, en er status van mensen en carrières mee gemoeid zijn, wordt het moeilijk uit te roeien. De overheid kan ook een andere rol spelen. Als ze wel afstand neemt en tijd om te achterhalen wat de werkelijke feiten zijn.

### 3.3.2 Meer Terughoudendheid van de Overheid

De WRR pleit voor meer terughoudendheid en inzet van deskundigheid bij dergelijke complexe problemen (WRR Rapport 75, 2006). Er is een lerende overheid nodig, die de tijd neemt om oplossingen te vinden. Anderen moeten erbij betrokken worden, in een brede menings- en oordeelsvorming. Maar de invloed van de media is sterk toegenomen en heeft het politieke bedrijf onder tijdsdruk gezet. Er is druk op bestuurders om snel te reageren op voorbarige conclusies in de media. Van de politici wordt snelheid verlangd, daadkracht en direct controleerbare prestaties. De kiezer moet te vriend worden gehouden. Het beleid is vaak de wensen van het electoraat en niet een gewogen oplossing van de problemen. Er wordt geen tijd gegeven om duidelijkheid te krijgen over onzekerheid, geen tijd om voldoende over de

---

<sup>10</sup> Voorbeelden van Booker 2008 zijn: het Millenium probleem, BSE in 1997, Salmonella besmettingen in Engeland in 1988, Ritueel misbruik van kinderen in Engeland in 1987-1994, Voedselbesmetting met Dioxine in België 1999, leidde tot val van de regering en bleek er uiteindelijk niet te zijn, en nog veel meer.

problemen te leren. Dit leidt niet tot serieus beleid dat oplossingen biedt, maar tot nadruk op legitimiteit van procedures, risicomijdend gedrag en voorkeur voor routineoplossingen boven nader onderzoek van iets wat zorg verdient. De beleidswetenschap kent een cyclus die bestaat uit probleemdefinitie, inventarisatie van de mogelijke oplossingen, een keuze uit die alternatieven, uitvoering van die keuze en kijken of het werkt. Op grond van de resultaten wordt de vraag naar het probleem opnieuw gesteld. We zien bij veel overheidsop treden dat die cyclus achterwege blijft, wat niet bijdraagt aan een zinvolle oplossing van de problemen.

### 3.4 Gevolgen van de Recente Ontwikkelingen

In de recente ontwikkelingen zien we een veranderde waardering van de grondwaarden vrijheid, gelijkheid en solidariteit. Nu concurrentie het belangrijkste ordenende principe in de economie is geworden en veel mensen zich daarin niet kunnen handhaven, is er de neiging om zij die zich niet kunnen handhaven uit te sluiten van de maatschappij en de problemen die zich daarbij voordoen vooral strafrechterlijk op te lossen. Daarnaast is er meer culturele diversiteit in de maatschappij, wat tot botsingen leidt en onzekerheid geeft over normen en waarden. De gelijkheid en solidariteit worden moeilijker op te brengen en vrijheid staat ter discussie. De mentaliteit van de burgers is anders geworden, de manier waarop wij met elkaar omgaan is ongeremder, men neemt grotere vrijheid. De grens tussen assertiviteit en agressiviteit wordt wat gemakkelijker overschreden dan voorheen. De onzekerheden hebben geleid tot een obsessie met veiligheid. De angst kan verklaard worden uit de genoemde ontwikkelingen, maar uit zich in een wens om maatregelen tegen straatcriminaliteit en in andere maatregelen die vooral bedoeld zijn om waarden en normen te bevestigen. Er is geen oppositie tegen verre gaande maatregelen om terrorisme te voorkomen. De recente ontwikkelingen hebben ook een bepaalde manier van reageren van de overheid modieus gemaakt. Maatregelen die veiligheidsgevoelens bevorderen zijn welkom, ook als de mate waarin ze werkelijke onveiligheid bestrijden onduidelijk blijft. De overheid laat zich sterk beïnvloeden door de media, en is geneigd toe te geven aan de waan van de dag en niet voldoende te reflecteren op de aard van de problemen en de mogelijke oplossingen.

## IV HOE DE OVERHEID MET DE PROBLEMEN OMGAAT

Veiligheid is een taak van de overheid. In de regeerakkoorden van 1994 en 1998 kwam dit thema dan ook voor, maar niet op een prominente plaats. In die jaren gaat het over versterking van de strafrechtketen, in de vorm van meer personeel. Daarna beleefde Nederland de vuurwerkontploffing in Enschede op 13 mei 2000, de ernstige brand in Volendam op 1 januari 2001, de aanslag in New York op 11 september 2001 en de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002. In het regeerakkoord van juli 2002 kwam de wind uit een andere hoek. De eerste zin luidde dat Nederland veiliger moet. De criminaliteitsbestrijding werd als centraal aspect genoemd en de bevoegdheden voor opsporing zouden uitgebreid worden. Uitbreiding van de controlebevoegdheid op wapens in auto's werd genoemd, en meer bevoegdheid voor inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van (potentiële) daders. Het kabinet met dit regeerakkoord hield stand van 22 juli tot 16 oktober 2002. De enige grote beleidsnota was "naar een veiliger samenleving". In deze regeerperiode werd de wetgeving die nodig was om preventief te kunnen fouilleren ingevoerd. In mei 2003 was er een nieuw regeerakkoord van een volgend kabinet waarin veiligheid weer een bescheidener rol speelde. Er was meer nadruk op normen en waarden. Maar preventief fouilleren werd expliciet genoemd, met de aanbeveling dat het moest worden uitgebreid naar het openbaar vervoer. Bij het regeerakkoord van 2007 kwam een beleidsprogramma "Samen werken, samen leven", waarin "fatsoen en respect" centraal stonden. Het ging niet om respect voor mensen of hun grondrechten door de overheid, of om fatsoenlijke behandeling van burgers door instituties. Maar het fatsoen moest gestimuleerd worden door bestrijding van softdrugs en het moest bijvoorbeeld moeilijker worden om feesten te organiseren waarop zich seksuele uitpattingen voordoen. De criminaliteit moest met een kwart verminderd worden. In het regeerakkoord stond dat gevolgen voor inbreuken op de privacy van burgers door de overheid verantwoord zullen worden. Vooralsnog is dat niet gebeurd. Voor "veiligheid, stabiliteit en respect" is de eigen verantwoordelijkheid van de mensen belangrijk. Daarvoor moest aangesloten worden bij initiatieven van mensen zelf. Maar hoe dat gedaan moest worden stond niet in het regeerakkoord. Wel dat er een accent komt op preventie op strafrechterlijke basis. De Algemene Rekenkamer oordeelde over het regeerakkoord dat de prioriteiten nogal eens weinig specifiek, inconsistent of onhaalbaar waren. Een criminaliteitsreductie is in ieder geval niet meetbaar, omdat er door de jaren heen op een andere manier gemeten is.

Waarom druist het beleid van het kabinet op zoveel punten in tegen rechtstatelijke beginselen? Dat komt door de manier waarop de Nederlandse politiek gewend is de relatie tussen burger en staat en de taak van de overheid te interpreteren (Böhler 2004: 277). Er is de overtuiging dat het christelijke gedachtegoed onmisbaar is als moreel bindmiddel van de samenleving, de staat is niet meer is dan een “noodzakelijk kwaad”. Die elementen bepaalden de politieke koers van veel politici, met name de leden van de liberale en christelijke partijen, die bovendien denken dat gezagsdragers als zedenmeesters van de bevolking moeten optreden. Vrijheidsrechten van burgers worden niet als vanzelfsprekend gezien, maar als tegemoetkomingen die afhankelijk zijn van de wil van de overheid. Dat ontkent de taak van de overheid om op te treden als beschermer van die rechten. Zij zien de staat niet om met pro-actief beleid maatschappelijke problemen te voorkomen, maar als repressiemiddel als zaken uit de hand lopen. Strafrecht is het middel om onwenselijk gedrag te corrigeren en maatschappelijk fatsoen te herstellen. De minister van justitie heeft gezegd dat “verdachten echt niet worden geboren met bepaalde rechten”. Rechten moeten worden verdiend, denkt hij. Dat zet de rechtstatelijke uitgangspunten op hun kop. Het miskent het belangrijkste grondbeginsel van de rechtsstaat. De taak van de staat is op te treden als beschermer van deze grondrechten.

Voorstanders van het kabinetsbeleid betwisten niet dat de maatregelen de individuele vrijheid beperken, maar ze denken dat het de rechtsstaat niet bedreigt. Daarvoor zijn drie argumenten gebruikelijk (Böhler 2004: 277).

1. De aandacht is teveel uitgegaan naar de rechten van het individu. Individualisme is doorgeschoten<sup>11</sup>. De beperking van de vrijheidsrechten zou nodig zijn om fatsoenlijk gedrag te bevorderen.

Maar individuele vrijheidsrechten zijn er om het individu tegen de staat te beschermen. En niet voor regulering van omgang van individuen onderling. Als er wat mis is tussen individuen, helpt het niet de rechten om zeep te helpen die individuen tegen de staat beschermen. Individualisme in de betekenis van individuele zelfontplooiing is iets anders dan narcisme dat ten koste gaat van anderen.

2. De rechtsstaat zou moeten worden aangepast aan de veranderde tijden.

Er zou te weinig slagvaardigheid zijn voor criminaliteitsbestrijding. Maar de rechtsstaat blijkt goed in staat tegen nieuwe vormen van criminaliteit op te treden.

---

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, blz. 62, waar dit idee terug te vinden is.

3. De veiligheid van de samenleving is in het geding, maatregelen die veiligheid bevorderen hebben prioriteit.

Het belang van de meerderheid zou boven het belang van een minderheid uitgaan. Maar de minderheid moet tegen de macht van de meerderheid worden beschermd. Bovendien is het niet zo dat het individu en de samenleving onafhankelijk van elkaar bestaan. Veiligheid van de samenleving is veiligheid van de individuen in de samenleving. Als zij daarvoor hun vrijheid moeten opgeven, wat is die veiligheid dan waard?

#### 4.1 Daadwerkelijke ingrepen en de zin daarvan

Op het landelijk congres bestuurskunde vertelde de directeur veiligheid van de gemeente Rotterdam dat onveiligheidsgevoelens in de stad bestreden konden worden door aandacht voor een schone stad. Aan het water van de spoelwagens van de reiniging wordt een frisse geur toegevoegd, zodat de mensen zich veel langer realiseren dat de reiniging weer langs is geweest. Dat is een voorbeeld van symbolisch handelen. De werkelijke oorzaken van onveiligheidsgevoelens zijn voor een groot deel een verkeerde perceptie van de werkelijke onveiligheid. Maar het uitgangspunt van subjectiviteitsrealisten is dat de perceptie nu eenmaal de werkelijkheid is. De overheid moet wat doen. Binnen het veiligheidsdomein is symbolisch handelen een uitingsvorm geworden van een autonoom gegroeide houdgreep waarin burgers, ambtenaren en bestuurders elkaar vasthebben (Helsloot 2007: 7). Hieronder een paar voorbeelden van recente ingrepen van de overheid om onveiligheid te bestrijden. We kunnen ons bij elke maatregel afvragen: Is het symbolisch handelen? Voldoet het aan de eerder genoemde criteria van effectiviteit, proportionaliteit en subsidiariteit? Zijn de nodige aanvullende maatregelen getroffen?

##### 4.1.1 Identificatieplicht

Op 1 januari 2005 is de Wet op de identificatieplicht in werking getreden. Iedereen van 14 jaar en ouder moet een identiteitsbewijs kunnen tonen als een toezichthouder daar om vraagt. Het is een vrijheidsbeperking waarvan het doel niet duidelijk omschreven is. Deze wet is niet effectief of proportioneel, het is onduidelijk onder welke voorwaarden de politie een identiteitsbewijs mag vragen (Böhler 2004: 173). Dit is een duidelijk voorbeeld van symboolwetgeving, de overheid wil met deze wet een signaal afgeven en het maakt niet uit of het effectief is (Vedder 2007: 52). De invoering van deze plicht heeft dan ook geen merkbare

invloed gehad op de criminaliteitsbestrijding. Wel zijn er veel boetes gegeven voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs.

#### 4.1.2. Preventief Fouilleren

De raad van hoofdcommissarissen van politie bracht in 1998 een rapport uit waarin stond dat het vuurwapenbezit is toegenomen. De raad deed een aanbeveling voor preventief fouilleren. Een lid van de tweede kamer diende daarom een initiatiefwetsvoorstel om preventief fouilleren mogelijk te maken. Een aanpassing in de gemeentewet geeft de gemeenteraad de mogelijkheid aan de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. Daarna kan de officier van justitie bevel geven om iedereen in dat gebied te fouilleren. De wijzigingen die dit mogelijk maakten zijn op 15 september 2002 in werking getreden.

Preventief fouilleren is het fouilleren van iedereen die zich in een gebied bevindt waarvan de gemeenteraad denkt dat het onveilig is omdat veel mensen er met wapens rondlopen. Het wordt preventief genoemd, maar het is geen preventieve maatregel, het is daadwerkelijk opsporen van verboden wapenbezit. Al voor de invoering van de noodzakelijke aanpassingen van de wet is preventief fouilleren in Rotterdam bij wijze van proef uitgevoerd. Met medeweten van de minister van justitie en ondanks dat duidelijk was dat het juridisch niet kon. De overheid kan zich kennelijk ook niet altijd onttrekken aan de wilde leefstijl die gebruikelijk is geworden. Het is toen door de rechter afgewezen. Bij het instellen van de wetgeving voor preventief fouilleren heeft de minister garanties gegeven dat de burgers er bij de rechter tegen in bezwaar konden gaan, maar die bezwaarmogelijkheid is later door de bestuursrechter afgewezen. Zonder dat dit tot een aanpassing heeft geleid die de burger weer de mogelijkheid gaf in bezwaar te gaan. De maatregel kan nu alleen aan de rechter voorgelegd worden als er vervolging wordt ingesteld. Op dit moment is het nog goed mogelijk dat het door de Europese rechter wordt afgewezen, maar het is nog niet tot op dat niveau getoetst.

In Amsterdam is preventief fouilleren is op 7 november 2002 door de gemeenteraad ingevoerd. Het doel hiervan was het tegengaan van illegaal (vuur)wapenbezit, het opsporen van vuurwapens, het voorkomen verstoringen van de openbare orde en het positief beïnvloeden van de onveiligheidsgevoelens van omwonenden. In de raadsvoordracht werd het verzoek onderbouwd met een tabel, waarbij geschreven werd dat het aantal incidenten al sinds

1998 gestabiliseerd was. Maar wie de tabel goed bekijkt ziet dat er juist een grote afname was van het aantal incidenten<sup>12</sup>. In 2006 is de maatregel in Amsterdam uitgebreid geëvalueerd door het Crisis Onderzoeks Team (COT). Er wordt in alle voordrachten en rapporten gesproken over het begrip “wapenincident”, het beleid wordt aan dit begrip opgehangen. Maar dit begrip wordt nergens gedefinieerd. Zelfs niet in de rapporten met wetenschappelijke pretentie van het COT waarmee het beleid geëvalueerd wordt, en waar de term op bijna elke bladzijde voorkomt. Op 64.000 gecontroleerde mensen werden 13 echte vuurwapens gevonden en omstreeks 1200 andere voorwerpen die aan de gehanteerde definitie van wapen voldeden, waaronder veel zakmessen. Als bij iemand een mes wordt afgenomen bij preventief fouilleren kan hij in bijna alle gevallen verderop in de straat weer zo’n mes kopen. Er werd in drie jaar tijd ongeveer eens in de drie weken gefouilleerd. Hoewel er geen causale verbanden bewezen konden worden, werd het preventief fouilleren in Amsterdam als succesvol gezien. Maar er is geen nulmeting in de aangewezen gebieden gedaan. Er is geen idee hoe ernstig de situatie werkelijk is, er zijn geen cijfers of ideeën waarom het huidige aantal incidenten niet acceptabel is, of welk aantal wel acceptabel zou zijn. De politie geeft in Amsterdam regelmatig cijfers over de subjectieve onveiligheid, uit hun eigen onderzoeken hiernaar. Maar er zijn andere onderzoeken over subjectieve onveiligheid van de Amsterdamse Federatie Woningbouwcorporaties en van Stadsdeel Centrum. Die laten een veel gunstiger beeld zien dan de politiecijfers, maar worden in de politierapporten niet genoemd. In het Parool van 8 oktober 2005 stond een advertentie van de burgemeester met de volgende aantekening: “*dat de burgemeester van Amsterdam het fouilleren onmiddellijk zal stoppen als de verstoring van de openbare orde, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan is geweken*”. Op welke gronden was er een “verstoring van de openbare orde, dan wel vrees daarvoor” en op welk moment zal die verstoring of vrees zijn verdwenen? Wat voor een daling of wat voor tellingresultaat is hiervoor nodig? Het wordt niet duidelijk, ook niet uit andere stukken. De maatregelen zijn op grond van cijfers ingevoerd, maar de burgemeester wil voor het stoppen ermee een slag om de arm houden, omdat “openbare orde” niet afdoende in cijfers te operationaliseren zou zijn. Er komt daarom niet meer dan een algemene oppervlakkige verantwoording voor ingrijpende maatregelen. Als de burgemeester wil ingrijpen omdat er een onacceptabele situatie is, zou het goed zijn als hij zou zeggen wat een onacceptabel aantal is, en wat wel acceptabel is. Uit een enquête van het gemeentelijk bureau voor onderzoek en

---

<sup>12</sup> Notitie: “wapencontroles in veiligheidsrisicogebieden” bij raadsvoordracht 7/11/02, nr 617 afd.1 Gemeentebld Amsterdam.



statistiek in Amsterdam blijkt dat het preventief fouilleren breed gedragen wordt, 76% van de Amsterdammers is er voorstander van, de politici zien dat als voldoende legitimering.

De cijfers die gebruikt zijn voor de wetswijziging zijn discutabel. Er is een claim dat in de jaren 80 en 90 een forse toename was van het aantal wapenincidenten en slachtoffers, maar cijfers worden niet gegeven. Andere rapporten spreken het tegen: in de Integrale Veiligheidsrapportage 2002 van het ministerie van binnenlandse zaken staat dat het totale percentage slachtoffers sinds 1995 stabiel is. Ook het aantal slachtoffers van geweldsdelicten is stabiel. De resultaten van slachtofferenquêtes wijken aanzienlijk af van die van de politieregistratie. De toename van registratie komt onder meer doordat de politie van steeds meer meldingen van geweld een proces verbaal opmaakt. Slachtoffers gaan niet vaker naar de politie om aangifte te doen en de omvang van de criminaliteit neemt niet toe. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn de geweldsmisdrijven in de grote steden in 1994-1997 met 12% gedaald. Het aantal aangiftes van misdrijven in 2001 was volgens het CBS gelijk aan 1994. Wie zijn nou eigenlijk de mensen die wapens dragen? Als dat bekend is, kan de oorzaak misschien aangepakt worden. Maar het wordt bij preventief fouilleren niet bijgehouden. Over vuurwapens zijn dergelijke gegevens wel beschikbaar, er bestaan gedetailleerde onderzoeken over. Ze wijzen uit dat het middel preventief fouilleren niet werkt voor vuurwapenbestrijding<sup>13</sup>.

Preventief fouilleren heeft veel populaire steun en is daarmee gelegitimeerd. De maatregel is aangedragen door een belangengroep, de raad van hoofdcommissarissen. Ze hebben het door een lid van de Tweede Kamer in de besluitvorming laten brengen, op een moment dat de politieke atmosfeer er in hoge mate geschikt voor was. Invoeren van preventief fouilleren is een typisch voorbeeld van een nieuwe routineoplossing die zonder voldoende analyse een onduidelijk probleem moet oplossen. Wat is precies het probleem dat opgelost moet worden? Dat er incidenten zijn op bepaalde plaatsen, of dat er teveel mensen met wapens de straat op gaan? Is het wel zo dat er meer wapengeweld is? En zo ja, zou het dan niet beter zijn om de oorzaak hiervan weg te nemen? Dat is moeilijk zolang we niet weten wie precies de mensen zijn die met wapens over straat gaan, en waarom ze dat doen. Er zijn geen inspanningen gedaan om het probleem beter te leren kennen. Het probleem wordt opgehangen aan “wapenincidenten”. Maar wat wapenincidenten precies zijn, wie de mensen zijn die de wapenincidenten veroorzaken, waarom ze het doen, of ze ervan af gebracht kunnen worden,

---

<sup>13</sup> Illegale vuurwapens in Nederland, bezit, gebruik, handel, T. Spapens, IVA, Tilburg 2003.

of het in de verschillende gebieden om dezelfde oorzaken gaat, wie de slachtoffers zijn, het wordt niet onderzocht. Deels omdat de politiek geen bevolkingsgroepen wil stigmatiseren, maar vooral omdat het helemaal niet om een werkelijk probleem gaat. Het gaat om een symbolische maatregel die de indruk moet geven dat de overheid iets aan onveiligheid doet.

Waarom is het verkeerd? Mensen hun lichaam en met name hun edele delen onderzoeken, zonder dat ze dat willen, is het prototype van een vernederend gebaar. Zonder een serieuze rechtvaardiging voor veiligheid, zoals fouilleren op vliegvelden, waar het gebeurt met instemming van de deelnemers, is het in ernstige mate een vernedering. Zelfrespect en vernedering zijn gebaseerd op een privé ruimte, de inbreuk daarop is een symbolische daad van vernedering (Margalit 1999: 211). Het is ook een duidelijk teken van een totaal gebrek aan rekenschap van zij die de inbreuk doen. En daarmee een teken dat wij niet als personen worden erkend. Wat precies privé is, is cultureel bepaald, maar de inbreuk erop is altijd een daad van vernedering. Bij de invoering van preventief fouilleren zijn geen aanvullende maatregelen genomen, effectiviteit, proportionaliteit en subsidiariteit is niet overwogen.

#### 4.1.3 Inbreuken op de Privacy, “Ik heb niets te Verbergen”

Preventief fouilleren is een inbreuk op de privacy van mensen, maar het huidige overheidsbeleid kent nog veel meer inbreuken hierop. Sinds 2001 zijn er een aantal wetten aangenomen die inbreuken op de privacy van de burgers mogelijk maken (Stokkom 2006: 48). De Wet mobiele telecommunicatie, de Wet computercriminaliteit, de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden, de Wet vorderen gegevens financiële sector, de Wet inlichtingen en veiligheidsdiensten, het akkoord over verstrekking van passagiersgegevens, de uitgebreide identificatieplicht, de Wet cameratoezicht. Er is een toenemend gebruik van informatie van andere diensten en uitvoeringsorganen dan opsporingsdiensten: telecombedrijven, bibliotheken, banken, enzovoort. De mensen zijn zich niet bewust van de consequenties die toenemende inbreuk op de privacy kan hebben. Het probleem begint bij het begrip privacy zelf, wat moeilijk te definiëren is. Het wordt wel het recht genoemd om met rust te worden gelaten. Maar dat is een te brede definitie, terwijl “intimiteit” te nauw is. Wat is privacy, en waarom zijn de inbreuken erop problematisch?

#### 4.1.3.1 Wat is privacy?

Wat allemaal tot privacy gerekend kan worden, kan niet tot een enkelvoudige essentie herleid worden, het is een meervoud van verschillende aspecten die geen element gemeen hebben, maar wel gelijkenissen hebben (Solove 2007: 754). De vooronderstelling bij het begrip privacy is dat er een persoonlijke levenssfeer is waarin mensen zichzelf kunnen zijn; de woning, hun lichaam, intimiteit, correspondentie en andere communicatie, informatie hierover en de vrijheid om daarover te beschikken (Vedder 2007: 62). Het maatschappelijk verkeer geeft bij mensen de behoefte om zich terug te kunnen trekken en ongestoord invulling te kunnen geven aan hun eigen leven. De volgende definitie van privacy is nog steeds breed, maar bruikbaar. Privacy is dat waarover men zelf de toegang controleert, of zou moeten controleren (Rössler 2005: 8). De bescherming van privacy betekent bescherming tegen ongewenste toegang door andere mensen. Het gaat om werkelijke en metaforische toegang. Metaforische in de zin van welke mensen toegang hebben tot informatie, of invloed hebben op beslissingen die alleen mij aangaan. We kunnen drie dimensies onderscheiden. Beslissingsprivacy: het recht op bescherming tegen ongewenste toegang van anderen, in de zin van ongewenste invloed op onze beslissingen en handelingen. Informatieprivacy: het recht op bescherming tegen toegang tot persoonlijke informatie over onszelf, informatie die we niet in andere handen willen zien. Recht op privé ruimte, bescherming tegen toegang van andere mensen tot onze werkelijke privé ruimtes. Dus inbreuken op iemands privacy kunnen in die drie termen beschreven worden: ongeoorloofde bemoeienis met handelingen, ongeoorloofd toezicht of observatie en ongeoorloofde toegang tot ruimte die privé is.

#### 4.1.3.2 Waarom is privacy belangrijk?

Om eigen doelen te stellen, te ontwikkelen en na te streven, moeten er dimensies zijn in je eigen leven die vrij zijn van de afkeuring of controle van andere mensen. Privacy is waardevol omdat we autonomie waarderen. Autonomie kan alleen in al zijn aspecten beleefd worden met de hulp van omstandigheden van privacy, en door rechten en aanspraken op privacy. Beslissingsprivacy geeft het subject de mogelijkheid beslissingen en acties te nemen in al zijn sociale relaties. Informatieprivacy dient om een horizon van verwachtingen te geven voor wat anderen over hem weten, wat nodig is voor zijn autonomie. Privé ruimte is nodig om terugtrekking mogelijk te maken, die nodig is voor autonomie. Autonomie is een noodzakelijke, hoewel niet voldoende, voorwaarde voor een goed leven dat de moeite waard is en bescherming van privacy is daarvoor nodig. Rechten op privacy zijn rechten om toegang

van anderen onder controle te hebben. De werkelijke realisatie van vrijheid, een autonoom leven, is alleen mogelijk onder omstandigheden waar privacy beschermd is (Rössler 2005: 71).

#### 4.1.3.3 Inbreuken op de Privacy door de Overheid

Vroeger moesten mensen ergens van verdacht worden voordat er een onderzoek naar ze gestart werd. In de afgelopen jaren is er een trend om het onderzoeken uit te breiden tot niet verdachte personen, er wordt niet alleen onderzoek gedaan vanwege zaken die gebeurd zijn, maar ook op grond van vermoedens over wat zou kunnen gebeuren (Vedder 2006: 53). Er wordt onderzoek gedaan naar potentiële verdachten, personen die op een of andere manier in contact of in relatie staan tot een verdachte, en op burgers in het kader van verkenningen en pro-actief optreden. Op veel manieren. Iedereen kan worden vastgelegd op beelden of worden afgeluisterd, verkeersgegevens van telefoons of andere communicatie worden vastgelegd. Gegevens over financiële transacties worden gebruikt, reisgedrag, bibliotheekleengedrag. Willekeurige gegevens over iedereen kunnen worden verzameld en vergeleken met bepaalde risicoprofielen. De informatietechnologie biedt ongekende mogelijkheden om gegevens over burgers te verzamelen, op te slaan en te bewerken. De inburgering van de pc, de opkomst van internet, mobiele telefonie, de groei in de opslag- en verwerkingscapaciteit van digitale gegevens heeft hieraan bijgedragen. Het invoeren van het burgerservicenummer, de chipkaart voor openbaar vervoer, het biometrische paspoort, “slimme camera’s” met programma’s die de beelden al enigszins kunnen interpreteren zoals automatische kentekenplaat herkenning. “Radio frequency identifier chips”, die extreem klein zijn en op afstand uitgelezen kunnen worden zorgen in de nabije toekomst voor nog veel verdergaande controlemogelijkheden (Vedder 2007: 36). Al deze gegevens kunnen verwerkt worden, op grond van risicoprofielen kunnen verdachte groepen worden gevolgd. Bij “datamining” speurt een computer door enorme gegevensbestanden op zoek naar onderlinge patronen en verbanden die vaak op geen enkele andere manier kunnen worden gevonden. De patronen die zo worden gevonden kunnen gebruikt worden voor groepsprofielen, het zogenaamde “profiling”. De consequenties hiervan zijn dat de mogelijkheid voor mensen om ongestoord zichzelf te zijn minder wordt. Bij het zelf vorm geven van de eigen relaties en communicatie is er steeds de mogelijkheid van observatie door derden. Daardoor is er minder vrijheid, individualiteit en individueel welzijn. Voor politie, justitie en veiligheidsdiensten kunnen typen van informatie interessant en relevant zijn, waar de betrokken burger niet eens van op de hoogte is. Bijvoorbeeld gemiddelde gezondheidsrisico’s of veel voorkomende gedragspatronen binnen een groep. Iemand kan al bij zo’n groep horen omdat hij in een bepaald postcodegebied woont. De

betrokkenen zullen vaak niet weten dat zij het voorwerp van onderzoek zijn. Het informatiebeheer bij politie, justitie en veiligheidsdiensten is niet transparant. Sommige maatschappelijke groepen lopen grotere risico's dan andere. Bijvoorbeeld mensen van wie op grond van voedingsgedrag of etnische achtergrond vermoed wordt dat zij fundamentalistisch moslim zijn. Er is vervuiling van dit soort gegevens en informatie, waardoor ook "onschuldige" burgers te maken krijgen met verdergaande maatregelen in het kader van opsporing en preventie. Zo kan het gaan gebeuren dat statistische achtergrondfactoren die een sterk voorspellende waarde hebben voor criminaliteit in het algemeen, doorslaggevend zijn voor een maatregel in een individueel geval (Rogier 2006: 10). Dat is niet wenselijk. Het risico van misbruik wordt groter. De beschikking over een voortdurend te controleren virtueel evenbeeld van elke burger ligt binnen handbereik. De individuele burger wordt dan gezien als een verzameling gegevens, als een object.

#### 4.1.3.4 Daadwerkelijke Inbreuken

De politie in Amsterdam denkt dat er veranderingen in de samenleving zijn waardoor dit soort opsporingsmanieren noodzakelijk zijn geworden<sup>14</sup>. *"Het wegvallen van de grenzen, meer mobiliteit, meer anonimiteit, door meer welvaart enorme toename van de traditionele criminaliteit"*. Een nieuwe mogelijkheid voor de politie is nodale controle, de knooppunten op netwerken zijn nieuwe aangrijpingspunten voor het uitoefenen van de politiefunctie. Op die knooppunten worden mensen, goederen, geld en informatie gericht gecontroleerd. Iemand die in een dure auto rijdt, en er niet uitziet alsof hij zich dat kan veroorloven, moet zich dan ter plaatse verantwoorden. Bovendien denkt de politie dat het gerechtvaardigd is bepaalde individuen en hun voertuigen extra te controleren. Bijvoorbeeld mensen die zij ervan verdenken Amsterdamse beroeps-criminelen te zijn. Antecedenten zijn aanleiding voor extra controle. Het openbaar ministerie en het bestuur bepalen wie dit zijn.

Onlangs zette de politie beelden van twee mannen op de site "overvallers gezocht" op internet<sup>15</sup>. De mannen hadden in een supermarkt op een verdachte manier naar de bewakingscamera's gekeken. Verder hadden die mannen niets verkeerd gedaan, maar de politie dacht dat het mogelijk was dat ze het voornemen hadden een overval te plegen. Daarmee worden die mensen gestigmatiseerd, iets wat op internet gezet wordt, gaat er niet meer zo gemakkelijke vanaf, het kan door andere sites overgenomen worden. Een Amsterdamse moslima werd op gezag van de burgemeester van Amsterdam "verstoord". De

---

<sup>14</sup> B. Welten, De nodale oriëntatie en de discussie over privacy, Notitie Politie Amsterdam, 16 oktober 2006.

<sup>15</sup> Parool, dinsdag 27 januari 2009, pagina 13.

politie kwam enkele malen per dag langsrijden, maar belde ook op en er werd bij haar aangebeld. Die stelselmatige politieaandacht is een inbreuk op haar privacy. Het werd gedaan op grond van artikel 12 van de Politiewet. Omdat de kinderen van de vrouw naar school werden gebracht door iemand die banden had met een groep die verdacht werd van terroristische sympathieën. Maar dat was al gestopt toen het verstoren begon. De enige reden was toen nog de geloofsovertuiging van de vrouw. De rechter oordeelde het handelen van de politie onrechtmatig (Rogier 2006: 10).

#### 4.1.3.5 “Ik heb niets te verbergen”

Veel mensen kan het niets schelen, ze zeggen: “ik heb niets te verbergen”. Daarmee wordt de indruk gewekt dat privacy er alleen is om informatie over slechte dingen achter te houden. Dat is niet zo. Er is veel informatie die mensen niet in diskrediet brengt, die ze toch liever niet met iedereen willen delen. Er zijn verschillende soorten problemen en schade die ontstaan bij schendingen van de privacy. Ze ontstaan bij de verzameling, verwerking, verspreiding van de gegevens, maar ook door indringing, bemoeienis met beslissingen (Solove, 2007: 757). Privacy problemen kunnen ontstaan als sociaal waardevol gedrag verstoord wordt, bijvoorbeeld vrije meningsuiting en vrije omgang tussen mensen. Er is een toegenomen kwetsbaarheid van personen dat er misbruik van informatie over hen wordt gemaakt. Mensen hebben gebruikelijk geen toegang tot deze informatie over henzelf, en geen zeggenschap over hoe het gebruikt wordt. Vrije meningsuiting is een individueel recht dat essentieel is voor autonomie. Als informatie over iedereens activiteiten wordt vastgelegd, dan zullen veel mensen zich geremd voelen om deel te nemen aan veel legale activiteiten. Vrije meningsuiting, vrije omgang met anderen, en andere grondrechten voor de democratie worden dan verminderd. Het schaadt de gemeenschap omdat het tot een vermindering leidt van de uitgesproken meningen en het de mate van vrijheid beperkt om deel te nemen aan politieke activiteiten. Ook als er geen informatie wordt gevonden die mensen willen verbergen is het effect machteloosheid en kwetsbaarheid, omdat de betrokkene geen weet heeft van het proces en er geen deel aan neemt. De schade komt voort uit kenmerkende problemen van bureaucratieën: onverschilligheid, fouten, misbruik, frustratie, gebrek aan transparantie en verantwoording. Met data mining kan informatie gecombineerd worden waaruit gedragspatronen afgeleid kunnen worden, die we helemaal niet openbaar willen hebben. Ondanks dat het afgeleid wordt uit allerlei informatie die we niet willen verbergen. Het is erg moeilijk om handelingen die we nog niet verricht hebben, maar waarover opsporingsdiensten denken dat we ze misschien wel zouden willen doen, te weerleggen. Er ontstaan ook problemen als mensen niet weten hoe

informatie over hen wordt gebruikt, geen toegang tot de informatie hebben en het niet kunnen corrigeren.

#### 4.1.3.6 Waaronder zijn inbreuken op de privacy schadelijk?

Veel van de belangen die conflicteren met inbreuken op de privacy, hebben te maken met autonomie en waardigheid. In een volledig geïnformateerde maatschappij kan ik er altijd van uitgaan dat mensen meer over me weten dan ik kan voorzien. Ik moet een perspectief op mezelf aanhouden, dat ik misschien helemaal niet wil aanhouden. Tegenwoordig is veel informatieverzameling een vorm van efficiëntieverhoging. Dat hoeft niet problematisch te zijn. Het wordt wel problematisch als het een controlemiddel wordt tegen de wil van degene die gecontroleerd wordt, of zonder dat die het weet (Rössler 2005: 119). Bij de verzameling van overheidsdata gaat het mis als de informatie die voor efficiëntie en rationalisering verzameld is, gebruikt gaat worden voor het uitoefenen van controle. Bij het toepassen van de techniek moeten we ons afvragen in welke mate het een inbreuk is op burgerlijke vrijheden. Als iemand niet weet dat anderen hem kunnen zien, zal hij zich anders gedragen dan wanneer hij dat wel weet. Dat betekent dat er inbreuk is op zijn zelfbeschikking als iemand hem begluurt. Om autonoom te kunnen zijn moeten mensen controle hebben over hoe ze zich presenteren, hoe ze zichzelf willen zien en hoe ze gezien willen worden. Als iemand zich bewust wordt van onverwachte kennis van anderen, verandert het perspectief dat hij heeft op de situatie. Dat is een inbreuk op zelfbepaald authentiek gedrag. Privacy, in de vorm van informationele privacy, kan gezien worden als een beschermend schild dat ervoor zorgt dat het individu tegenover elke ongespecificeerde derde, persoon of institutie, kan handelen overeenkomstig de verwachtingen die hij of zij mag hebben ten aanzien van de informatie die die derde kan hebben. Als mensen structureel en systematisch zich vergissen in hun verwachtingen over wat men van ze weet, of als ze op een structurele basis ervan uit moeten gaan dat ze geobserveerd worden en gecontroleerd, dan zal dit een verandering brengen in hun interpretatie van wat zelfgemaakt, zelfbeschikt gedrag is. Of in andere woorden, autonomie. Dit is niet alleen voor de persoon problematisch vanwege een gebrek aan autonoomheid, authenticiteit en een goed leven wat de moeite waard is, maar ook voor de liberale democratie die berust op burgers die geïnteresseerd zijn in zelfbeschikking.

Niet alleen de inbreuk op autonomie is schadelijk. Inbreuken op de privacy zijn ook inbreuken op de waardigheid, het is vernedering. Er zijn twee motieven bij vernedering: uitsluiting van het mens zijn en ontkenning van controle over je belangen (Margalith 1996: 201). Inbreuk op

privacy kan gezien worden als een extreme vorm van vernedering, zij wier privacy wordt geschonden verliezen de minimale controle over hun eigen leven. Het privé domein is de minimale sfeer voor de controle van individuen over hun belangen. Inbreuken op de privacy leiden ertoe dat het slachtoffer tot schande gemaakt wordt. Het heeft een normaliserende surveillance functie, die leden van de samenleving tot standaard gedrag dwingt en die zij die afwijken tot geperverteerden maakt. De vernedering ligt er in dat het slachtoffer wordt onthuld als een niet normaal mens. Alleen de normalen zouden mensen zijn, het is uitsluiting van het mens zijn.

Er is niet alleen een inbreuk op de privacy als er iets zeer beschamends of schandaligs wordt onthuld. Vaak wordt privacy bedreigd door veel kleine handelingen die langzaam samengevoegd worden. Het gaat er niet om of de regering bepaalde informatie mag verzamelen, het gaat er om wat voor toezicht en verantwoording er hierbij is. Nu gaat de overheid niet steeds onder duidelijk toezicht aan het werk. Personen naar wie onderzoek is gedaan, moeten daarvan op gegeven moment van op de hoogte worden gesteld (notificatieplicht). Bij evaluaties van de toepassing van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden bleek dat deze verplichting weinig wordt nagekomen (Vedder 2007: 50). Bij de afweging van privacy tegen veiligheid wordt het privacy belang ondergewaardeerd, terwijl het veiligheidsbelang overdreven wordt. Dat is de logica van het “niets te verbergen” argument.

Bij al deze inbreuken op de privacy is er niet nagedacht over de mogelijke gevolgen, en de nodige aanvullende maatregelen zijn dan ook niet genomen. Van duidelijkheid over effectiviteit, proportionaliteit en subsidiariteit is geen sprake.

#### 4.1.4 Bestuurlijke Ophouding

Preventief bestuursrecht is niet iets nieuws, het bestaat al heel lang voor noodsituaties, zoals noodverordeningen. Maar sinds kort is het ook geïntroduceerd voor de reguliere rechtsruimte en daar spelen de grondrechten een grote rol (Rogier 2006: 11). Op 26 april 2000 is de bestuurlijke ophouding wet geworden. De gemeenteraad kan de burgemeester de bevoegdheid geven om personen vast te laten zetten, als er vrees is dat zij de openbare orde zouden kunnen gaan verstoren. Nergens in het buitenland bestaat zo'n regel. Op 13 augustus 2005 maakte de burgemeester van Almelo er ten onrechte gebruik van om supporters vast te zetten. De rechter



wees het af. De maatregel geeft de overheid verregaande bevoegdheden. Het is heel effectief om burgers onder controle te houden, maar van proportionaliteit en subsidiariteit is geen sprake. Ook de nodige aanvullende maatregelen ontbreken.

#### 4.1.5 Verbieden van Soft Drugs

Per 1 december 2008 is een algemene maatregel van bestuur ingegaan die de verkoop van hallucinerende paddestoelen verbiedt. Een aantal Tweede Kamerleden had om het verbod gevraagd, naar aanleiding van een aantal incidenten in Amsterdam met dergelijke paddestoelen waarbij toeristen onwel zouden zijn geworden. Het “Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs” adviseerde de paddestoelen niet te verbieden, omdat het risico laag is. De verwachting is dat het verbod eerder schade zal doen, dan dat het schade beperkt<sup>16</sup>. Deskundigen pleiten voor regulering, omdat het gebruik anders illegaal doorgaat, waarna er geen zicht meer op is. De minister besloot toch tot het verbod. Hoewel niet duidelijk is geworden welke rol de paddestoelen in de incidenten hebben gespeeld, hoewel bij het schrijnendste voorbeeld achteraf duidelijk werd dat er geen gebruik van deze paddestoelen bij was betrokken, bij de andere incidenten speelden ze misschien een ondergeschikte rol<sup>17</sup>. Er is nooit onderzocht of de betrokken toeristen inderdaad paddestoelen gebruikt hadden. Het kabinet heeft bovendien het voornemen om coffeeshops te sluiten waar softdrugs verkocht worden en die zich op een afstand van 100 tot 500 meter van middelbare scholen bevinden, in Rotterdam is deze regel per 1 juni 2009 ingevoerd. De Jellinek kliniek laat weten dat het gebruik van softdrugs de afgelopen tien jaar juist is afgenomen en dat meer repressie de criminaliteit zal bevorderen en de gezondheidseducatie belemmerd. Het zijn maatregelen waarbij in hoge mate sprake is van symbolisch handelen. Er is geen effectiviteit, proportionaliteit of subsidiariteit. En er zijn ook geen nodige aanvullende maatregelen getroffen, erger zelfs. Het middel kan ernstige gevolgen hebben.

#### 4.1.6 Verbieden van Seksuele Handelingen

Per 1 januari 2009 zijn seksuele handelingen met dieren verboden. Het dier schade doen was al verboden, en ook schennis van de eerbaarheid was al verboden. Het wetsvoorstel is ingediend door een lid van de Tweede Kamer, zelf veehouder. Vanwege de bescherming van de goede zeden. In de memorie van toelichting schrijft hij dat hij in “De Gelderlander”

---

<sup>16</sup> Handhavingskrant, maart 2009.

<sup>17</sup> Parool, 12 januari 2008, pagina 28 - 29.

gelezen heeft dat 65% van de pornografie met dieren uit Nederland komt. In het betreffende artikel wordt dit beweerd door een actrice in dergelijke films. Een beter onderbouwing van de noodzaak voor deze maatregel is niet gegeven. Uitgesloten van strafbaarheid zijn seksuele handelingen die van belang zijn voor voortplanting van dieren in de bio-industrie. Daarnaast wil het kabinet “urban” feesten verbieden, waarbij in relatieve openheid seksuele handelingen gedaan worden door de bezoekers van deze feesten. Er is geen aanleiding om te geloven dat de burgers door dit soort verboden fatsoenlijker zullen worden. Ook bij deze maatregelen gaat het alleen om symbolisch handelen, er moeten normen van het behoudender deel van de samenleving benadrukt worden, ten koste van de vrijheid van progressievere geesten. Er is geen effectiviteit, proportionaliteit en subsidiariteit.

## 4.2 Karakteristiek van het Beleid

De beschreven voorbeelden zijn karakteristiek voor het veiligheidsbeleid. Werkelijke middelen worden symbolisch ingezet. Dat is niet efficiënt. Het beschreven mechanisme corrumpeert de verhouding tussen bestuur en bevolking. Het bestuur en de burgers houden elkaar voor de gek, dat belast het wederzijds respect.

De manier waarop de politie in bijvoorbeeld “nodale controle” mensen wil gaan controleren lijkt erg op de manier waarop in de intensieve veehouderij wordt gewerkt. Daar gaat het niet om de dieren, maar om de productie van vlees of zuivel. Het welzijn van de dieren is alleen van belang als het bijdraagt aan een hogere productie. Bij zaken als “nodale controle” gaat het niet om de mensen, maar om het produceren van veiligheid, vrijheid wordt van ondergeschikt belang om het proces zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.

Waarom wordt het niet anders gedaan? Omdat de huidige manier voor alle partijen het gemakkelijkst is. Politici kunnen vertrouwen op hun normale symbolische aanpak. Burgers hoeven niet na te denken over hun eigen verantwoordelijkheid en kunnen onweersproken boos zijn over situaties van onveiligheid. Ambtenaren die in de veiligheid werken hoeven niet buiten de eigen professie te denken en kunnen het eigenbelang van hun beroep naar voren brengen. De media hoeven geen tijd te verliezen met het uitzoeken en in beeld brengen van nuances.

De overheid is het begrip van respect voor mensen en fatsoenlijke omgang met mensen kwijt geraakt. Het kabinet en de ambtenaren zijn niet anders dan alle andere burgers, ze lijden aan dezelfde ongeremde omgangsvormen die ze de burgers verwijten. Om een begrip van respect en fatsoen terug te krijgen in de samenleving, zou het juiste gedrag juist door de overheid voorgedaan moeten worden. Niet als uiterlijk vertoon, maar werkelijk respect voor mensen. Dat betekent dat er bij inbreuken op grondrechten werk gemaakt moet worden van effectiviteit, proportionaliteit en subsidiariteit.

## V ALTERNATIEVEN VOOR DE OVERHEID

Toen de gedomesticeerde tijger van het dompteursduo Siegfried en Roy uiteindelijk, na vele jaren probleemloos optreden, toch Roy te pakken nam, was iedereen teleurgesteld<sup>18</sup>. Maar er was wel begrip voor de tijger, die immers een dier is. Hij blijft zijn instincten volgen. Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte ook voor mensen. Ze hebben veel dierlijke instincten en vaak blijven ze die ook volgen. Maar vooral mensen kunnen ook anders. Beschaving en opvoeding kunnen bijdragen aan een rationelere kijk op het leven dan de dierlijke instincten. Gedrag van mensen kan moreel gemotiveerd zijn, we kunnen ook doen wat op rationele gronden “het goede” is. Er zijn ook andere invloeden dan instincten die een mens kunnen doen besluiten niet de ratio te volgen. Naast de sterke impuls om onze instincten te volgen, is er de minder dwingende neiging om mee te doen met wat modieus, conventioneel of sociaal wenselijk is. Als de hele wereld het neoliberalisme omarmt, is de groepsdwang sterk om daarin mee te gaan. Maar het hoeft niet op een immorele manier, het kan ook gematigd, met een oog voor de mensen die niet meekunnen in de concurrentie. En met ontzag voor grondrechten. Hieronder een paar andere manieren om de huidige problemen op een elegantere manier op te lossen dan met repressie en dwingende beperking van vrijheden.

### 5.1 Daadwerkelijke Volgen van de Beleidscyclus

Wat meer terughoudendheid van de overheid is bij complexe problemen heel goed mogelijk. Als het niet duidelijk is welke doelen en middelen gepast zijn, zal het maken van goed beleid tijd kosten. Het huidige politieke klimaat staat hier haaks op. Belanghebbenden worden gepasseerd, kennis van uitvoerders niet op prijs gesteld, deskundigheid wordt op afstand gezet en maatschappelijke vraagstukken worden vereenvoudigd voorgesteld (WRR 2006: 45). Het spreekt voor zich dat het anders kan.

### 5.2 Bestrijding Onveiligheidsgevoelens

Respect voor mensen hebben, betekent ze serieus nemen. Dat betekent dat als ze onzin uitkramen, we dat ook tegen ze zeggen. Als mensen denken dat het onveilig is, en daar geen objectieve aanleiding voor is, dan is het niet goed om symbolische maatregelen te nemen. Uit onderzoek blijkt dat burgers wel in staat zijn tot realisme als het om risico's gaat (Helsloot 2007:

---

<sup>18</sup> Las Vegas, 3 oktober 2003. Er was nog discussie: beet de tijger om Roy, die viel, naar veiligheid te slepen?

78). Dan kan de bestuurder dat ook zijn. Het Sociaal Cultureel Planbureau heeft in 2006 aangrijpingspunten voor beleid gegeven voor de bestrijding van onveiligheidsgevoelens (Oppelaar 2006: 75). Wat echt kan helpen is voorlichting over welke risico's er werkelijk zijn. Mensen blijken het risico om slachtoffer te worden van zware criminaliteit te overschatten, en het risico van kleine criminaliteit te onderschatten. Bestuurders, wetenschappers en journalisten die informatiestromen en besluitvorming domineren, moeten de burgers en veiligheidsrisico's serieus nemen, maar wel in de juiste mate en in de juiste context. De media zijn niet langer het objectieve doorgeefluik van objectieve informatie: "nieuws waarde" vraagt steeds meer het loslaten van nuances en verificatie<sup>19</sup>. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft geadviseerd om onafhankelijke achtergrondverslaggeving te subsidiëren. Maar de regering heeft dat afgewezen<sup>20</sup>.

### 5.3 Aansluiten bij Initiatieven van de Burgers Zelf

De oplossing voor het democratisch tekort in Nederland is minder overheidsbemoediging, vooral minder direct in de burgerlijke maatschappij (Sabel 2004: 32). De overheid moet de burgers stimuleren zelf te reguleren. Algemene doelen stellen en alleen optreden als het niet lukt. Bottom-up en Top-down gaat ervan uit dat er actoren zijn in de maatschappij die weten wat er gedaan moet worden om collectieve problemen op te lossen. Maar als die er nu niet zijn? Dan moet verandering er uit bestaan dat betrokkenen samen leren ontdekken wat ze moeten doen en hoe. Vertegenwoordigende democratie kan worden vervangen door directe democratische alternatieven. Democratie is een politiek ideaal, dat de uitoefening van macht over de burgers voort laat komen uit de beslissingen van de burgers zelf. De democratie heeft een aantal belangrijke deugden (Cohen 1997: 315). Door democratische afspraken worden de mensen die onderwerp zijn van bindende collectieve besluiten met respect, als vrij en gelijk, behandeld. Democratische afspraken zijn instrumenteel belangrijk. Ze beschermen de basisrechten van burgers en bevorderen hun belangen, zoals uitgedrukt door de doelen en projecten waarmee zij zich identificeren. Democratie geeft educatie in de waarde van gelijkheid zelf. Iedereen kan meedoen. We mogen ervan uitgaan dat er in de maatschappij mensen zijn die weten wat er gedaan moet worden. Ondanks dat ze de problemen nu niet op kunnen lossen. Als het niet goed gaat, helpt de overheid de capaciteit aan te passen. Als het niet goed blijft gaan, wordt de betreffende organisatie opgeheven. Een probleem wordt niet

---

<sup>19</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2003, p. 42.

<sup>20</sup> Kabinetsreactie van 12 juli 2004.

gesplitst in onderdelen, maar er wordt gezocht naar anderen die al zo'n probleem opgelost hebben. Dit is een overheid die niet domineert, maar die in overleg tot door iedereen gedragen oplossingen komt. Als er een probleem is in een wijk, laat de bewoners het zelf oplossen. Dat idee bestaat al langer bij de politie, in de vorm van probleemgericht politiewerk, waarbij niet alleen de politie verantwoordelijk voor de zorg voor veiligheid. De overheid probeert andere partijen dan politie en justitie medeverantwoordelijk te maken. Burgers, ondernemers en andere particulieren nemen zelf ook meer initiatief om antwoorden te vinden op problemen van leefbaarheid en veiligheid. Maar hebben daarbij steun van politie, justitie en overheid nodig. Het gaat om burgers als vrije en gelijke leden van een gemeenschap. Er moet gestreefd worden naar werkelijke beraadslaging, zodat beslissingen met redenen kunnen worden onderbouwd. Door aan andere redenen op te geven, worden zij gerespecteerd als gelijke leden van een besluitvormend orgaan wat leidt tot wederzijds respect.

Dit heeft de afgelopen vijftien jaar geleid tot een groeiend aantal lokale samenwerkingsverbanden en netwerken (Stokkom 2006: 97). Bestaande politieke instituties willen zelfde oplossingen overal toepassen. Maar de problemen vragen om lokaal specifieke aanpassingen. Voor veel problemen zijn de burgers het erover eens dat het ernstig is, en dat de situatie beter kan zijn als het grote scala aan mogelijke oplossingen tot een praktisch programma kan worden gemaakt. De wortel van het huidige probleem is diversiteit. Algemene regels moeten aangepast worden om lokaal toepasbaar te zijn. De netwerken in de lokale veiligheidszorg vertonen veel variatie. Uiteenlopende problemen worden aangepakt. Onder andere drugsbestrijding, uitgaansgeweld, overlast in de buurt. Invulling van taken, rollen en coördinatie loopt sterk uiteen. Dat is niet verwonderlijk, want het initiatief tot de netwerken is vaak ingegeven door pragmatische overwegingen en ligt vooral bij de direct betrokkenen. Soms werkt het al tegen onveiligheidsgevoelens omdat de mensen voelen dat ze serieus genomen worden, dat de overheid wel bezig is met de problemen, en in de dialoog blijkt dat de onveiligheid meevalt.

#### 5.4 Bestrijding Kleine Criminaliteit; geen mensen uitsluiten

Tweederde van de criminaliteit is te wijten aan meer- en veelplegers, in de nota "naar een veiliger samenleving" wordt alleen aangegeven dat die mensen langer opgesloten moeten worden. Naast de reguliere straf een extra sanctie van twee jaar, ze worden opgesloten in "Inrichtingen voor Stelselmatige Daders". Daar zou gewerkt worden aan hun reïntegratie. Maar in de praktijk gebeurt dat niet, het is gewoon twee jaar kale detentie voor zwakke

groepen in de samenleving, 90% is verslaafd aan harddrugs, 70% heeft psychiatrische problemen<sup>21</sup>. Kan het ook anders? Volgens de Amsterdamse korpschef Welten is onder toezicht verstrekken van heroïne een goed alternatief. Ook opvang van verslaafden is mogelijk (Böhler 2004: 158). Volgens dhr. Willems, officier van justitie in Den Bosch is reïntegratie het sleutelwoord. Zonder opvang en voorzieningen zal er weinig terecht komen van het terugdringen van draaideurcriminaliteit. Maar de overheid bezuinigt juist op die maatregelen. Als we mensen uitsluiten, omdat ze zich niet kunnen handhaven in de vrije concurrentie, brengen we zelf de gevoelens van onveiligheid in de maatschappij.

---

<sup>21</sup> Binnenlands Bestuur, 10 april 2009.

## VI CONCLUSIE

Het is heel waarschijnlijk dat de huidige problemen echt opgelost kunnen worden, zonder dat de grondrechten van burgers geschonden worden. In een interview daags na zijn verkiezing zei de nieuwe Amerikaanse president Obama dat Guantanamo Bay snel gesloten moest worden. Als de Verenigde Staten een leiderschapsrol in de Wereld wil hebben, dan moeten ze ook op moreel gebied een voorbeeld stellen. Zo zou het ook moeten zijn in Nederland. Als de regering fatsoen en respect wil stimuleren, dan doen ze er goed aan als dat uit hun eigen optreden blijkt. Dat kan door bij inbreuken op grondrechten wat zorgvuldiger te werk te gaan. Bestuurders als burgemeester Opstelten geven geen analyse van de problemen waar ze tegen op willen treden. Ze zeggen dat ze rechtstatelijke beginselen serieus nemen, en vervolgens schenden ze die, zonder dat ze ingaan op zaken als effectiviteit, proportionaliteit en subsidiariteit.

Er is een sterke neiging maatregelen te nemen die normen bevestigen, of die de indruk wekken dat er stevig opgetreden wordt, hoewel vaak niet duidelijk is waartegen precies. Daarmee wordt respect en fatsoen juist geschonden, het is geen manier waarop we deze deugden breed stimuleren onder de mensen. De overheid zou er goed aan doen in de eerste plaats zelf een voorbeeld te geven van respect voor mensen en fatsoenlijke omgang met burgers.

In de eerste plaats moeten problemen goed geanalyseerd worden. Waarom is er grote behoefte aan veiligheid? Als er geen echte onveiligheid bestaat, is het beter dat duidelijk te communiceren, dan symbolische maatregelen te nemen. Mensen niet domineren, maar ze zelf een actieve rol geven bij het oplossen van problemen, is een goed middel om de onveiligheidsgevoelens te bestrijden, waarbij grondrechten bevestigd kunnen worden.

Een inbreuk op een grondrecht hoort een laatste middel te zijn, kan het probleem ook opgelost worden met andere middelen? (subsidiariteit). Als er dan toch grondrechten geschonden moeten worden, dan moet er serieus werk gemaakt worden van effectiviteit en proportionaliteit. Alle inbreuken kunnen gepaard gaan met aanvullende maatregelen, die de te voorziene schade kunnen beperken. Mensen moeten de mogelijkheid hebben om in bezwaar te gaan en moeten controle houden over de gegevens die over hen verzameld worden.



## LITERATUUR

- Almond, B. "Rights", in: *A Companion to Ethics*, Singer, P. (ed.), Blackwell Publishing, 2007, pp. 259-269.
- Beck, U., *Risk Society, Towards a New Modernity*, Sage Publications, London, 1992.
- Berlin, I. *Four Essays on Liberty*, Cox&Wijman, Reading, 1969.
- Böhler, B., *Crisis in de Rechtsstaat, spraakmakende zaken, verborgen processen*, Arbeiderspers, Amsterdam, 2004.
- Böhler, B., "Van Rechtsstaat naar Veiligheidsstaat", in: *Filosofie en Praktijk*, 2006, vol. 27, pp. 7-16.
- Booker, C. and North, R. *Scared to Death, from BSE to Global Warming. How Scares are Costing Us the Earth*, Continuum, 2008.
- Borg, M. B. ter "Publieke Religie in Nederland", in: O. Schreuder & L. van Snippenburg (red.), *Religie in de Nederlandse Samenleving, de vergeten factor*, Baarn, Ambo, 1990, pp. 165-183.
- Boutellier, H., *De Veiligheidsutopie, hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2002.
- Cohen, J. "Direct-Deliberative Polyarchy", in: *European Law Journal*, no. 4, december 1997, p. 313-342.
- Darwall, S. L. "Two kinds of respect" in: Robin Dillon (ed.) *Dignity, Character and Self-Respect*. 1995, New York: Routledge, pp. 181-197.
- Dethier, H. "De structuur van het einde; enkele opmerkingen bij de ondergang van de twintigste-eeuwse ideologieën" in: Weyemberg, M. (ed.), *Het einde van de geschiedenis?*, Nijmegen: Sun, pp.107-131.
- Dworkin, G. "Paternalism", in: R. Wasserstrom (ed.) *Morality and the Law*, Wadsworth Publ. 1971, pp. 107-126.
- Gray, J. *Heresies, against progress and other illusions*, London, Granta Books, 2004.
- Gunsteren, H. van, *Culturen van Besturen*, Amsterdam/Meppel, Boom, 1994.
- Helsloot, I., *Voorbij de Symboliek, Over de Noodzaak van een Rationeel Perspectief op Fysieke Veiligheid*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2007.
- Huntington, S., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon&Schuster, 1996.
- Kant, I. *Fundering van de metafysica van de zeden*, Boom, Amsterdam, 1997 (1797).

- Locke, J. *Two treatises of Government*, Cambridge University Press, New York, 1965 (1690).
- Loof, J.P., “Mag de overheid op zoek gaan naar de grenzen van haar bevoegdheden als daarbij grondrechten in het geding zijn”, in: *NJCM-Bulletin*, 2000, nr. 2, pp. 666-667.
- Margalit, A., *The Decent Society*, Harvard University Press, Cambridge Mass, 1996.
- Mill, J.S. *Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government*, Guernsey Press Co. London, 1984 (1859).
- Nagel, T. “Personal Rights and Public Space”, in: *Philosophy and Public Affairs*, vol 24, no 2, spring 1995, pp. 83-107.
- Oenen, G. van, *Ongeschikt Recht, Anders denken over de rechtsstaat*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2004.
- Oenen, G. van, “Interpassiviteit”, in: *Krisis* 2005, 4, pp. 87-90.
- Oenen, G. van, “Recht doen aan de Rechtsstaat, over Britta Böhlers Crisis in de Rechtsstaat”, in: *Filosofie en Praktijk*, 2006, vol. 27, pp 17-27.
- Oppelaar, J. *Angstige Burgers?, de determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*, SCP, Den Haag. 2006.
- Pettit, P. *A Theory of Freedom, from the Psychology to the Politics of Agency*, Blackwell Publishers, Oxford, 2001.
- Pettit, P. “Free Persons and Free Choices” in: *History of Political Thought*, vol. XXVIII, no. 4, winter 2007, pp. 709-718.
- Rawls, J., *Een theorie van rechtvaardigheid*, Rotterdam: Lemniscaat, 2006.
- Rijkema, P. “De Integriteit van de Rechtstaat”, in: *Filosofie en Praktijk*, 2006, vol. 27, pp. 28-35.
- Rosanvallon, P., *The New Social Question, rethinking the welfare state*, Princeton University Press, New Jersey, 2000.
- Rogier, L. *Preventieve Bestuurlijke Rechtshandhaving*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, 16 maart 2006.
- Rössler, B. *The Value of Privacy*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 2005.
- Sabel, C.F. “Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability” in: Engelen, E. en Sie Dhian Ho, M. (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, pp 18-42.
- Solove, D.J., “I’ve got nothing to hide and other misunderstandings of privacy” in: *San Diego Law Review*, vol. 44, 2007, pp. 745-772.

Stokkom, B. van, "Probleemgericht Werken in Lokale Veiligheidsnetwerken", in: *Leren van de Praktijk*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2006.

Swaaningen, R. van, "Public Safety and the Management of Fear", in: *Theoretical Criminology*, 2005, Sage Publications, Vol 9 (3), pp. 289-305.

Vedder, A. "Niets meer te verbergen en toch bang, 9/11 en de privacy van de doorsnee burger", in: *Filosofie en Praktijk*, 2006, vol. 27, pp 47-59.

Vedder, A. et al. *Van Privacyparadijs tot Controlestaat? Misdaad en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag: Rathenau Instituut, 2007; studie 49.

Wacquant, L., *Straf de Armen, het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*, Berchem, EPO, 2006.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) Rapporten:

1. *De Toekomst van de Nationale Rechtsstaat*, WRR Rapport Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.
2. *Waarden, Normen en de last van het gedrag*, WRR Rapport, 2003.
3. *Lerende Overheid, een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, WRR Rapport 75, 2006.

GEBRUIKTE RAPPORTEN, NOTA'S:

1. Memorie van Toelichting Wet Bestrijding Wapengeweld, april 2000.
2. Integrale Veiligheidsrapportage 2002, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
3. Naar een Veiliger Samenleving, Ministerie van Justitie, oktober 2002.
4. Raadsvoordracht Wapencontroles, Gemeentebld A'dam afd. 1 nr. 617, 7 nov 2002.
5. Brief aan 2e kamer van Min. van Biza Remkes, 24/12/2003, urgente aanpak veiligheid.
6. Preventief Fouilleren in A'dam, opbrengsten en wapenincidenten, COT, 2004.
7. Veiligheidsindex Amsterdam 2003 - 2004, maart 2005.
8. Uitspraak Hof Amsterdam, 23 september 2005, over preventief fouilleren.
9. Preventief Fouilleren, derde meting, november 2005, dienst O&S, A'dam.
10. Veiligheidsplan Amsterdam, Stand van Zaken, februari 2006. Dienst Openbare Orde + V.
11. Evaluatie Preventief Fouilleren in Amsterdam: de stand van zaken, COT, 11 mei 2006.
12. Regionale Veiligheidsrapportage 2006, maart 2007.
13. Kadernotitie Veiligheidsplan Amsterdam 2007-2010.
14. Veiligheidsplan Centrum 2007-2010, stadsdeel Centrum, 16 januari 2007.
15. Notitie Ontwikkelingen rondom preventief fouilleren 22 januari 2007.
16. Notulen Raadscommissie Algemene Zaken, 22 maart 2007.

- Kwaliteit Openbare Ruimte Binnenstad 2001, A'dam, O&S, augustus 2001.
- Kwaliteit Openbare Ruimte Binnenstad 2002, A'dam, O&S, december 2002.
- Wonen in Amsterdam 2001, deel 4, leefbaarheidsrapportage, AFW, maart 2003.
- Kwaliteit Openbare Ruimte A'dam-Centrum O&S, juli 2004.
- Wonen in Amsterdam 2005, deel 3, leefbaarheid, AFW, februari 2007.

AFW = Amsterdamse Federatie van Woningbouwcorporaties.

O&S = Amsterdams bureau voor Onderzoek en Statistiek, onderdeel gemeente Amsterdam.

- Regeerakkoord 13 augustus 1994.
- Regeerakkoord 1998.
- Strategisch akkoord kabinet CDA, LPF, VVD, 3 juli 2002.
- Hoofdlijnenakkoord kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003.

- Coalitieakkoord tussen Tweede Kamerfracties CDA, PvdA, Christenunie, 7 februari 2007.
- Illegale vuurwapens in Nederland, bezit, gebruik, handel, T. Spapens, IVA, Tilburg 2003.

INTERVIEWS:

Mw. L. Scheerder, beleid Openbare Orde en Veiligheid, Bestuursdienst Amsterdam.

Dhr. dr. Van der Torre, Crisis Onderzoeks Team, onderzoeker resultaten fouilleren ☎.

Dhr. P. Grademan, Politie Amsterdam Amstelland ☎.

Mw. J. Sargentini, fractievoorzitter Groen Links, gemeenteraad Amsterdam.

Dhr. J. Blumberg, Parijs, slachtoffer fouilleren en schrijver ingezonden brief naar Parool ☎.

Dhr. E. van der Burg, fractievoorzitter VVD, gemeenteraad Amsterdam.

Dhr. dr. G. Van Oenen, Erasmus Universiteit, Rotterdam.