

Interview Directeur Hans Boutellier van het Verwey-Jonker Instituut over vernieuwing in criminaliteitspreventie:

“Ook altijd kijken naar het effect van een veiligheidsmaatregel op de samenleving”

Criminaliteit en preventie zijn onderdeel geworden van het veel grotere begrip ‘veiligheid’. Dat brengt risico’s met zich mee, vindt directeur Hans Boutellier van het Verwey-Jonker Instituut. “De positieve klank van preventie zet de deur wijd open voor controlerende technologieën die misschien wel repressiever zijn dan het strafrecht”, waarschuwt Boutellier in een interview met SECONDANT. De politiek zou veel kritischer moeten zijn over de gevolgen van veiligheidsmaatregelen in de maatschappij. “De politiek moet oog hebben voor de risico’s, maar loopt te vaak kritiekloos achter incidenten aan. Ik mis in de Tweede Kamer fundamentele debatten over de ontwikkeling van een controlecultuur’, aldus Boutellier die tevens hoogleraar Veiligheid & Burgerschap is aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

door Yvonne van der Heijden

De auteur is freelancejournalist.

“Als je bij het begin van de Maastunnel wordt gefotografeerd, kun je aan het einde van de tunnel al een motoragent achter je aan hebben.” Directeur Hans Boutellier van het Verwey-Jonker Instituut wil maar zeggen: ook technologische vernieuwing speelt volop op het gebied van criminaliteitspreventie. Andere typen registratiesystemen zijn daarvan voorbeelden. Op zijn sfeervolle werkkamer in een zeventiende-eeuws pand aan de Kromme Nieuwegracht in Utrecht poneert Boutellier later de stelling: “In de open en complexe maatschappij waarin wij leven is veiligheid, en daarmee preventie, het nieuwe ordeningsprincipe aan het worden.”



Dit jaar is het 25 jaar geleden dat voor het eerst een rapport over kleine criminaliteit werd uitgebracht, opgesteld door de Commissie-Roethof. Boutellier: “In die 25 jaar is de wereld totaal veranderd, door de globalisering en de introductie van nieuwe technologieën. Dat heeft ook grote veranderingen teweeggebracht in de criminaliteitspreventie. Criminaliteit omvat duidelijk te omschrijven gedragingen, maar het is geherdefinieerd in termen van veiligheid. Dat is een veel groter begrip, want daaronder valt bijvoorbeeld ook de wijze waarop een bepaald probleem wordt beleefd. Criminaliteit en preventie zijn onderdeel geworden van een veel grotere maatschappelijke beweging.”

Doorbraak

Het grote belang van de Commissie-Roethof is volgens Boutellier geweest dat ze het onderwerp 'criminaliteit' op de maatschappelijke en politieke agenda heeft gezet. "Tot 1984 verkeerde criminaliteit in de marge van het politieke bedrijf. Roethof en zijn commissie zorgden voor een doorbraak. Criminaliteit kwam kamerbreed op de agenda. Dat resulteerde een jaar later in de nota *Samenleving en Criminaliteit*. In die tijd werd ik hoofdredacteur van het WOCD-tijdschrift *Justitiële verkenningen*", aldus Boutellier die van origine sociaal psycholoog is en in 1980 is afgestudeerd op het onderwerp 'Jeugdcriminaliteit en heropvoeding'. Sindsdien heeft hij zich vrijwel onafgebroken beziggehouden met (jeugd)criminaliteit, veiligheid, moraliteit en strafrecht.

Tv-journaal

Boutellier heeft het begrip 'veiligheid' midden jaren negentig zien opkomen als een groot maatschappelijk thema. "In de afgelopen tien, vijftien jaar is veiligheid het dominante vraagstuk in onze samenleving geworden. Ik klok het wel eens tijdens een tv-journaal. Vaak is de helft of zelfs twee derde van de uitzending gerelateerd aan veiligheidsonderwerpen." Globalisering is in deze ontwikkeling een belangrijke factor, meent Boutellier. "De samenleving is open, vrij, groot en onbegrensd geworden. Dat roept de behoefte op aan ordening en aan veiligheid. Een betrekkelijk overzichtelijk en doelgericht onderwerp als criminaliteitspreventie wordt daardoor automatisch onderdeel van een groter geheel. Het wordt opgenomen in het concept van veiligheid en onveiligheid. Daarmee is het minder grijpbaar".

"Vroeger was de samenleving georganiseerd langs zuilen, die zorgden voor sociale coherentie en maatschappelijke ordening. Waarden, normen, gedragsvoorschriften werden ondersteund door instituties. Ik kom zelf uit een katholiek gezin, dus was ik misdienaar en ging ik naar katholieke scholen. Als jongen moest ik op zaterdag voor mijn vader altijd een pakje Golden Fiction-sigaretten kopen bij de katholieke sigarenzaak. Als die dicht was, ging je niet naar de winkel van een protestant. Zo eenvoudig lag dat: een solide sociale structuur. Maar in de huidige open maatschappij is een andere structuur nodig en daarin is veiligheid ordeningsprincipe aan het worden."

"Een maatregel kan meer kwaad dan goed doen"

Veiligheid is voor Boutellier dan ook veel meer dan een criminaliteitsprobleem. "Het is vreemd als we het over veiligheid hebben, praten we bijna altijd over de inbreuken op veiligheid. Maar waar maak je inbreuk op? Veiligheid in positieve zin is vertrouwen, sociale cohesie, fatsoenlijk behandeld worden, vriendelijkheid, voorspelbaarheid in de omgang en nog meer. Uit een onderzoek in Amsterdam blijkt dat mensen voor hun veiligheidsgevoel positieve en negatieve factoren op dezelfde manier waarderen. Daarom moet je niet alleen beoordelen of een maatregel de criminaliteit vermindert, maar ook wat er voor andere effecten zijn op de samenleving. Een maatregel kan meer kwaad dan goed doen."

Bungeejumper

In een open samenleving opteren mensen voor maximale vrijheid, maar wel gekoppeld aan maximale veiligheid. Boutellier noemt deze tegenstrijdigheid de 'veiligheidsutopie'. "Ik gebruik het woord utopie om een aantal redenen. Honderd procent veiligheid is niet mogelijk. Maar het gaat dieper. Elke tijd heeft zijn eigen utopische verlangens. Nu is dat veiligheid. Hoe meer vrijheid, hoe groter de behoefte is aan veiligheid. Ik vergelijk het graag met een bungeejumper die maximale vrijheid zoekt, maar wel veilig vastgemaakt zit aan sterke elastieken. De veiligheidsutopie heeft de plaats ingenomen van het oude ideologische krachtenveld en criminaliteitspreventie heeft zich binnen die ontwikkeling doorontwikkeld", zegt Boutellier die het begrip 'veiligheidsutopie' in 2002 muntte.

*"Onder de noemer van preventie worden allerlei
nieuwe technologieën ontwikkeld waarvan
een hele sterke controlerende werking uitgaat"*

Onder de brede noemer 'veiligheid' gaat maatschappelijk gezien heel veel schuil. Het is een containerbegrip. Boutellier: "Je kunt het zo gek niet bedenken of het valt eronder. Het is net een 'semantisch sleepnet': van hondenpoep tot terrorisme en van sociale samenhang tot drugshandel. Door veiligheid centraal te stellen, is de deur open gezet voor allerlei preventieve maatregelen. We zijn bezig de samenleving in te richten via het voorkomen van wat we niet willen. Zo ontstaat er een preventiecultuur. Het sociale beleid van Rotterdam staat bijvoorbeeld sterk in het teken van veiligheid. Maar onder de noemer van preventie worden ook allerlei nieuwe technologieën ontwikkeld waarvan een hele sterke controlerende werking uitgaat."

Boutellier benadrukt dat hij niet tegen meer controle is, maar hij hecht eraan een waarschuwend geluid te laten horen: "De positieve klank van preventie zet de deur wijd open voor allerhande controlerende technologieën die misschien wel repressiever zijn dan het strafrecht. Permanent cameratoezicht op straat gaat vrij ver, automatische herkenning van nummerplaten ook, om maar twee voorbeelden te noemen. Ik ben er niet per se tegen maar er wordt te weinig afgewogen wat het teweegbrengt, wat voor soort samenleving we aan het ontwikkelen zijn. Het denken over preventie is vaak zo naïef."

Tussendoor zegt Boutellier dat hij ook genoeg heeft van de tegenstelling tussen repressie en preventie. "In repressie, zoals een vrijheidsstraf, zit ook een preventieve ambitie. En in goede effectieve preventie ligt ook een stukje repressie besloten. Mijn stelling is dat criminaliteitspreventie ook corrigerend moet zijn. Een school moet in staat zijn gedrag te corrigeren voordat een leerling met politie en justitie in aanraking komt. De crux van echte criminaliteitspreventie is het corrigerend effect op potentieel probleemgedrag. En onder het begrip preventie ontwikkelt zich dan ook nog eens allerlei technologische controle."

Controlestaat?

De overheid heeft in een open en vrije samenleving de neiging ordening aan te brengen. Dat zie je terug in het huidige kabinet dat sterke motieven ziet om de maatschappij vanuit de overheid te ordenen, betoogt Boutellier. “Dat is op zichzelf wel te begrijpen, want wie zou het anders moeten doen? De zuilen zijn weg, en de markt kent haar grenzen. Maar het is niet zonder risico. Niet voor niets draagt dit kabinet het stempel ‘betuttelkabinet’. Een preventiestaat heeft de potentie zich te ontwikkelen tot een controlestaat. De politiek moet oog hebben voor de risico’s, maar loopt te vaak kritiekloos achter incidenten aan. Ik mis in de Tweede Kamer het debat over de ontwikkeling van een controlecultuur. Twee voorbeelden: automatisch verbanden leggen in grote hoeveelheden gegevens, het zogeheten datamining of verdergaand, chips in de huid plaatsen om mensen te volgen. Het eerste gebeurt, het tweede kan gaan gebeuren. Er is een ontwikkeling gaande naar volledige transparantie van wat mensen doen onder het mom van preventie. Het is zeer de vraag of we dat wel willen. ”

“Een veiligheidsmaatregel moet bijdragen aan de morele kwaliteit van de samenleving en niet iets teweegbrengen wat je niet wilt”

Over het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* dat het eerste kabinet-Balkenende in 2002 invoerde, is Boutellier sceptisch. “Het is niet zo’n gekke strategie om je binnen het grotere geheel van veiligheid bezig te houden met een geconcentreerde aanpak van de criminaliteit. Het kabinet richt zich heel concreet op het verlagen van de criminaliteitscijfers. Dat is pragmatisch en doelgericht. Maar tegelijkertijd is het van belang dat een veiligheidsmaatregel bijdraagt aan de morele kwaliteit van de samenleving en niet iets teweegbrengt wat je niet wilt. Het aanbrengen van detectiepoortjes bij scholen heeft bijvoorbeeld een ondermijnend effect op het vertrouwen in de samenleving en dat wil je niet als overheid. Naar dat soort negatieve gevolgen wordt bij het nemen van maatregelen weinig gekeken. Preventief fouilleren moet je alleen maar doen in een gebied waarvan je weet dat er veel aan de hand is en niet op plekken waar het averechts gaat werken. Naast de vraag of het door een maatregel veiliger wordt, moeten ook twee vragen worden gesteld: versterkt de maatregel het maatschappelijk vertrouwen en is zij ook in het belang van de betrokkenen?”

Veiligheidshuis

Voor Boutellier staat de samenwerkingproblematiek centraal bij het verbeteren van de maatschappelijke veiligheid. “Sturing van netwerken en regievoeren is in het veiligheidsbeleid voor de overheid het belangrijkste in deze tijd. Ik ben een groot voorstander van de zogeheten veiligheidshuizen, zoals onder meer in Tilburg. Een veiligheidshuis is een samenwerkingsverband van een aantal organisaties onder regie van een gemeente en het openbaar ministerie. Samen werken ze aan het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid in een gebied. Veiligheidshuizen verbeteren de processen en kunnen de aansluiting verzorgen naar hulpverlening en begeleiding. Het meten van de

effectiviteit daarvan is wel een probleem, want het is moeilijk om de opbrengst te laten zien van iets dat je niet laat gebeuren.”

Criminogeniteitsmonitor

In de huidige maatschappij gaat het volgens Boutellier om ‘security governance’ ofwel het besturen van veiligheid. Het is een ingewikkeld proces waarvoor nieuwe instrumenten moeten worden ontwikkeld. Boutellier heeft in dit verband een bijdrage geleverd aan de vernieuwing binnen de criminaliteitspreventie door voor Amsterdam een zogenoemde criminogeniteitsmonitor te ontwikkelen.

“Als je spreekt over criminaliteitspreventie moet je ook vertellen wat het niet is. Je moet kiezen”

“Het is een monitor om voor bepaalde risicofactoren van crimineel gedrag op basis van bestaande cijfers de omvang vast te stellen. Omdat het gebeurt per stadsdeel en per wijk of buurt kun je heel specifiek zijn in de aanpak van sociale problemen. Dit ondanks de complexiteit van de samenleving. Gezinsproblemen kunnen eruit springen of gebrek aan betrokkenheid bij school. Je kiest voor een aanpak van de risicofactoren die het sterkst spelen in een wijk. Door het denken in risicofactoren kun je ook samenwerking afdwingen, omdat je een gedeelde risicoanalyse hebt.

Juist omdat criminaliteitspreventie onderdeel is geworden van een groter geheel is het belangrijk om een focus te vinden en de juiste prioriteiten te stellen. Boutellier: “Als je spreekt over criminaliteitspreventie moet je ook vertellen wat het niet is. Je moet kiezen. Een discussie over wat zich onder de vlag schaaft is zeer noodzakelijk. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid zou daaraan meer kunnen doen. Het is belangrijk de contouren van het veiligheidsbeleid steeds opnieuw te formuleren.” Boutellier stoort zich aan het vele ‘gekletsmeier’ op het gebied van maatschappelijke veiligheid. “Een veiligheidsprogramma moet doelgericht zijn, precies in de uitvoering en duurzaam in de tijd. Anders loop je het grote risico dat de effectiviteit en de kracht van de maatregelen verloren gaan.”

‘Gated communities’

Gevraagd naar hoe volgens hem de Nederlandse samenleving er in 2030 uit zal zien, filosofeert Boutellier: “De veiligheidsbehoefte zal doorzetten maar daarnaast zal de behoefte aan sociale binding toenemen. Mensen gaan zich afschermen, misschien hekken plaatsen, maar zoeken ook de gemeenschap. Ik denk dat we ons ontwikkelen naar een samenleving van beschermende gemeenschappen, relatief veilige plaatsen of woonwijken. Soms met een hek eromheen, in extreme vorm, daarbinnen zelfvoorzienend. Een bewaker aan de poort om bezoekers door te laten. In Zuid-Afrika en de Verenigde Staten zijn er al veel van dergelijke ‘gated communities’. In dorpen en steden bestaat de neiging om binnen bepaalde begrenzings die zachtheid te creëren. Voorbeelden zijn ook winkelcentra met een beveiligingsbeambte voor de deur of pretparken die een heel

doordacht veiligheidsplan combineren met honderd procent plezier. Het wordt een combinatie van bescherming en binding. Inkapseling en daarbinnen genieten van volledige vrijheid. Het kan leiden tot het ontstaan van een eilandenrijk. Ik vind overigens dat we er voor moeten waken dat de samenleving op deze wijze te gefragmenteerd raakt. Het is belangrijk om het publieke domein groot en open te houden. Als veiligheid het ordeningsprincipe is, moet je je ook bezighouden met de vraag wat voor orde je wilt hebben.” <<

Hans Boutellier, *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 3^e uitgebreide druk 2005.

Voorzitter jury Hein Roethofprijs

Sinds februari 2009 is professor dr. Hans Boutellier voorzitter van de jury van de Hein Roethofprijs waarvan de organisatie in handen is van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Boutellier noemt het 'buitengewoon eervol' dat hij in deze functie prof. dr. Gerben Bruinsma mag opvolgen. "Het is een prestigieuze prijs die al lang bestaat. Het is beslist geen eendagsvlieg en interessant is of dat ook geldt voor de projecten die in de prijzen zijn gevallen. De kans op continuïteit zou wat mij betreft, naast innovatie en creativiteit, moeten meewegen in de beoordeling van de projecten. Van belang is dat gemeenten zich daadwerkelijk committeren aan de uitvoering van de projecten. Over een paar jaar zou ik graag willen bekijken wat van de projecten is geworden."