

‘Veiligheid gegarandeerd’ en ‘Privacy gered’

*Twee voorstelbare toekomstbeelden
in Nederland anno 2030*

Prof. dr. Hans Boutellier
Prof. mr. Pieter Ippel
Dr. Sima Nieborg
m.m.v. Linda Kruis

Februari 2005

Inhoud

Twee toekomstbeelden ‘Veiligheid gegarandeerd’ en ‘Privacy gered’ in Nederland anno 2030	5
Inleiding	5
1 Toekomstbeeld 1 ‘Veiligheid gegarandeerd’ in Nederland anno 2030	7
1. Veiligheid	7
2. Trends	8
3. Twee mogelijke modellen	17
4. Toch één toekomstbeeld: beschermde gemeenschappen	21
2 Toekomstbeeld 2 ‘Privacy gered’ in Nederland anno 2030	25
1. Inleiding	25
2. Trends	28
3. Effecten en implicaties	33
4. Staat, gemeenschap, individu	37
Literatuur Toekomstbeeld 1	39
Literatuur Toekomstbeeld 2	43
Bijlage: Deelnemers Pressurecooker-bijeenkomst	45

Twee toekomstbeelden ‘Veiligheid gegarandeerd’ en ‘Privacy gered’ in Nederland anno 2030

Inleiding

Op verzoek van het Ministerie van BZK nemen we plaats in een tijdmachine met de bedoeling in het jaar 2030 - over 25 jaar - te landen. Dat is natuurlijk een zeer hachelijke onderneming, want het is uitgebreid gedocumenteerd hoe onbetrouwbaar toekomstvoorspellingen blijken te zijn (De Wilde, 2000). Zo werd door ‘futurologen’ en ‘prognostici’ in de jaren zestig van de twintigste eeuw voor het jaar 2000 een vredige, speelse en ontspannen vrijetijdssamenleving voorspeld. Hoewel Nederlanders inderdaad meer vrije dagen hebben dan veertig jaar geleden, is de huidige samenleving alles behalve vredig, ontspannen en speels. Integendeel: er is aan het begin van de 21^e eeuw sprake van scherpe tegenstellingen, internationaal en nationaal, er is veel meer gewelds- en vermogenscriminaliteit dan drie of vier decennia terug, er is een steeds concreter lijkende dreiging van terroristische aanslagen.

We maken dus een sprong naar het jaar 2030. Hoe ziet Nederland er dan uit? Een schets in vogelvlucht laat zien dat twintig procent van de Nederlandse bevolking in 2030 van allochtone afkomst is en dat het land behoorlijk is vergrijsd. De dienstensector is de grootste sector en productieprocessen zijn kennisintensief. Recessies, in combinatie met het langetermijnproces van uitstoot van laagintensieve arbeid, houden een risico in voor migrantengroepen, met relatief veel laagopgeleiden. Door de toenemende commerciële persoonlijke dienstverlening vinden laagopgeleiden echter wel emplooi. Er is een uiteenlopende levensloopvariatie en een grote variëteit aan levensstijlen. Verder heeft een aanscherping van het toelatingsbeleid plaatsgevonden, maar er is ruim baan voor instroom van hoger opgeleide arbeidskrachten (ISEO, 2002).

En hoe zit het met veiligheid en privacy? Deze notitie neemt als uitgangspunt dat bij de ontwikkeling van de samenleving veiligheid de topprioriteit vormt. Dit staat tegenover een toekomstbeeld waarin privacy als hoogste goed geldt. In dit verband zal worden uitgegaan van de enigszins schematische tegenstelling tussen veiligheid en vrijheid, dan wel privacy. Dat wil zeggen dat de maatregelen ter bevordering van de veiligheid beperkend zijn voor de individuele vrijheid van burgers, en als zodanig inbreuken op de privacy vormen. Hoewel het scenario ‘privacy gered’ zoveel mogelijk een schets zal zijn van een op zichzelf staand toekomstbeeld, brengen wij ook - gezien de aard van het begrip - de verwant-

schap tussen beide begrippen in beeld. Privacy dient altijd gezien te worden als onderdeel van een ruimer moreel-politiek kader.

Teneinde de twee toekomstbeelden te kunnen schetsen hebben we binnen deze opdracht een aantal redeneringen gevolgd. Deze redeneringen zijn beargumenteerd op basis van literatuur of van beleidsbewegingen die reeds zijn ingezet. In zekere mate is dus gebruik gemaakt van trendextrapolatie. Daarnaast zijn deskundigen (zie bijlage 1) uitgenodigd om twee toekomstbeelden te ontwerpen: één van een samenleving waarin veiligheid topprioriteit heeft en een ander waarin privacy als hoogste goed geldt. In dit rapport zijn in kaders de bevindingen van de pressure cooker afgedrukt. In de redeneringen over veiligheid zal overigens een onderscheid relevant blijken: wie veiligheid bewerkstelligt. Is dat de staat of de gemeenschap? Aan het eind zal duidelijk zijn dat deze toch verenigbaar zijn in een toekomstbeeld. Ook in het privacy-scenario kan het accent hetzij op de staat, dan wel op de gemeenschap komen te liggen. De twee scenario's komen achtereenvolgens aan de orde, waarbij zich eerst de vraag voordoet wat we bedoelen met het begrip veiligheid.

Toekomstbeeld 1 ‘Veiligheid gegarandeerd’ in Nederland anno 2030

Een voorstelbaar toekomstbeeld

1. Veiligheid

Veiligheid is moeilijk in positieve zin te definiëren. Het begrip wordt meestal omschreven als het afwezig zijn van dreiging, bedreiging of daadwerkelijke aantasting van materieel eigendom of van de fysieke of psychische integriteit van buitenaf. Het gaat dan om het voorkomen van inbreuken op een als normaal ervaren toestand die ‘veilig’ genoemd zou kunnen worden. In deze toestand spelen talloze andere begrippen een rol: geborgenheid, vertrouwen, rechtvaardigheid. Zo wijst Van der Vijver (1993) er - in navolging van Lerner - op dat burgers veel geloof hechten aan een veilige, dat wil zeggen rechtvaardige, wereld. Zij zijn bereid in psychologisch opzicht fors te investeren in de handhaving van dat geloof. Het strafrecht vervult daarbij een belangrijke rol voor mensen, ook als dat in feite niet zoveel vermag. Het strafrecht moet een *just world* garanderen, een geloof in of beeld van een rechtvaardige maatschappij. Het is de inbreuk die moet worden voorkomen of gestraft.

Een vergelijkbare samenhang vinden we in overheidsnotities waarin de aantasting van een toestand bepalend is voor ‘veiligheid’. Zo wordt in een overheidsnotitie gesproken over het aanwezig zijn van een zekere mate van ordening en rust in het publieke¹ domein en van bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen (T.K. 26 604, nr. 1, 1998-1999, p. 9). In de kabinetsnota *Naar een veiliger samenleving* (2002) wordt geen definitie van veilig gegeven, maar wordt het begrip ‘veiliger’ gebruikt. Daarbij wordt vervolgens verwezen naar de vermindering van criminaliteit. Omdat het moeilijk is om veiligheid in positieve zin te definiëren, is het ook onmogelijk om een eindtoestand vast te stellen, waarin sprake is van veiligheid. Dit maakt veiligheid tot een ideaalbeeld, dat eindeloos kan worden nagestreefd.²

Dit vormt een belangrijk uitgangspunt bij het ontwerpen van een toekomstbeeld: het streven naar veiligheid is een proces zonder eindpunt of keerpunt. Het is in

¹ In verband met het verschijnsel huiselijk geweld dient ook de private sfeer in deze definitie te worden betrokken.

² Zo is er in de VS steeds meer samenwerking tussen veiligheidsdiensten en vertegenwoordigers van de wereld van de fantasie, zoals spelontwerpers, science fiction- en scenarioschrijvers (De Graaff, 2004, p. 65).

dit verband wel zinvol ons te realiseren dat de parameters voor veiligheid sterk kunnen verschillen al naar gelang de context. In de context van het gezin zal geborgenheid een grote rol spelen, in de arbeidssfeer zal onderling vertrouwen bijdragen aan een veilige sfeer, en in het voetbalstadion zal veiligheid meer samenhangen met bescherming tegen verbaal en fysiek geweld. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat binnen *gated communities* maximale vrijheid kan worden beleefd. Veiligheid kan verschillen naar de context en naar het domein waarin men zich beweegt.

Veiligheidszorg bestrijkt een breed terrein van criminaliteitsbeheersing, verkeersveiligheid, rampenbestrijding, brandbeveiliging en internationale veiligheid. Naar context beschouwd is een indeling mogelijk naar die van de internationale politiek, die van de natuurverschijnselen en ongelukken en die van de misdaadbestrijding en openbare orde (Buruma, 2002). We beperken veiligheid hier tot de context van criminaliteitsbeheersing en openbare orde, waarbij ook leefbaarheid³ wordt betrokken. Bovendien valt onder de openbare orde zowel het publieke domein als de privé-sfeer. Daarnaast maken we een onderscheid tussen objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid. In het eerste geval gaat het om de feitelijk bestaande criminaliteit, verloedering en overlast. In het tweede geval betreft het gevoelens van onveiligheid in de zin van angst voor slachtofferschap van (geweld- en vermogens-) criminaliteit.

In principe beperken we ons dus tot die vormen van veiligheid die samenhangen met gedrag waar een morele of intentionele kant aan zit, in dit geval tot onveiligheid die grotendeels in het wetboek van strafrecht is gesanctioneerd. We zien met andere woorden af van andere vormen van veiligheid zoals in geval van verkeer, rampen, branden, gezondheid, voedsel en dergelijke. Het gaat meer in het bijzonder om vormen van onveiligheid waarbij sprake is van daders en slachtoffers. Dat is iets anders dan de afwezigheid van conflicten. Conflicten kunnen ontstaan, maar dienen ook weer te worden bijgelegd. In de beslechting van conflicten worden de grenzen van de ruimte helder. Conflicten vormen een inbreuk op veiligheid indien zij serieuze consequenties hebben voor derden en/of niet kunnen worden opgelost.

Resumerend beschouwen we veiligheid als een begrip dat slechts in relatieve zin kan worden gedefinieerd - het wordt bepaald door de context. Dat wil zeggen dat het streven naar veiligheid erop gericht zal zijn mogelijke inbreuken of aantastingen op een als vanzelfsprekend beschouwde toestand in de desbetreffende context tegen te gaan. Daarbij constateren we dat deze 'vanzelfsprekende toestand' per context of domein sterk kan verschillen. We gaan ervan uit dat de verbetering van zowel de objectieve als de subjectief ervaren veiligheid wordt nagestreefd. Het toekomstbeeld heeft betrekking op het terrein van criminaliteit en de rechtsorde.

2. Trends

Allereerst gaan we uit van enkele trends die van invloed zijn op veiligheid anno 2030. Achtereenvolgens gaan we in op de ontwikkeling van ICT, de dreiging van (internationale) criminaliteit en terrorisme, de ontwikkelingen van de democrati-

³ Leefbaarheid heeft betrekking op de woonomgeving van mensen, waarbij het gaat om een samenspel tussen de fysieke kwaliteit, de sociale kenmerken en de veiligheid ervan.

sche rechtsstaat en de gemeenschap en de verwachtingen van het veiligheidsbeleid.

2.1 Effecten van ICT-ontwikkelingen op veiligheid

Naar verwachting nemen de ontwikkelingen in de technologie en de ICT in het bijzonder de komende decennia een hoge vlucht. Ook bij het veiligheidsbeleid zullen technologieën worden ingezet. In de theorievorming over de risicomaatschappij voorziet men een steeds grotere invloed van de experttechnologie, zelfs zodanig dat deze een zelfstandige dynamiek krijgt (Ericson & Haggerty, 1997). Deze technologie zal worden ingezet voor toezicht en opsporing, maar krijgt ook een functie in preventieve zin (bijvoorbeeld iriscopie). (Overigens zal de technologische ontwikkeling ook nieuwe controletaken voor de overheid genereren. Ook zullen voorzorgsbeginselen moeten worden gebruikt om bepaalde vormen - of misbruik - van toepassing tegen te gaan. In dit geval valt te denken aan moratoria, bijvoorbeeld rond de toepassing van kloontechnologie.)

Voor de helderheid van het toekomstbeeld gaan we ervan uit dat een maximale inzet van technologische middelen als vanzelfsprekend wordt beschouwd. We noemen enkele voorbeelden. Theans, Zoudridis en Kielema (2002) wijzen erop dat smartcards, unieke kenmerken en persoonsgerichte observatie sterk kunnen verbeteren en verder zullen worden toegepast voor veiligheid. Hierbij valt te denken aan biometrische identificatie en verificatie van identiteit (bijvoorbeeld gezichtsherkenning van camerabeelden). Een nog verdergaand beeld is dat van de geïmplanteerde chip in de bovenarm, waarop alle persoonlijke gegevens worden vermeld. Een dergelijke ontwikkeling ligt in het verlengde van de toekenning van een persoonsnummer vanaf de geboorte, teneinde persoonlijke informatie in databestanden te kunnen combineren, zoals onlangs is voorgesteld door de rijkscommissaris van de Operatie Jong.

Deze ontwikkelingen hangen nauw samen met de nieuw mogelijkheden in de ICT. ICT maakt het steeds beter mogelijk om extra informatie te vergaren, vast te leggen, te bewerken en uit te wisselen. Uit een onderzoek onder ICT'ers blijkt dat driekwart van hen ervan uitgaat dat voortschrijdende digitalisering noodzakelijkerwijze de afname van privacy tot gevolg zal hebben (Telecombrief, p. 89). Voor het gebruik van dergelijke informatie wordt gesproken van selectiestrategie die bekend staat onder de naam datamining (Sietsma, Verbeek & van den Herik, 2002). Vaak wordt pas achteraf duidelijk dat de overheid veel ruimte neemt om eigen afwegingen te maken (de WBP, Wet bescherming persoonsgegevens, is niet aangescherpt). Een opmerkelijke ontwikkeling is de samenwerking met 'de wereld van de fantasie' (scenarioschrijvers, regisseurs) voor de selectie van de enorme informatiestromen.

Bevindingen van de pressure cooker

Ontwikkeling van technologie en ICT

Als veiligheid hoogste prioriteit krijgt worden veel technologieën verder ontwikkeld. Bij de opsporing valt te denken aan DNA en andere identificatietechnieken. Deze ontwikkelingen kunnen een zelfstandige dynamiek krijgen, die de structuur van de samenleving kan aantasten. Daarnaast brengen technologische ontwikkelingen nieuwe controletaken voor de overheid met zich mee. Er kan sprake zijn van *collateral damage* omdat de mogelijkheden om te beschikken over informatie betreffende de persoon zelf, als ook over diens maatschappelijke interacties (transportbewegingen, relaties, betalingen) en het gebruik daarvan voor 'veiligheid', tot grote onveiligheid kan leiden.

Er zijn echter ook tegen-tendensen denkbaar. Technologische ontwikkelingen maken zelf ook weer controlemechanismen mogelijk. Gebouwen kunnen bijvoorbeeld een veiligheidsgarantie toebedeeld krijgen. Ook valt te denken aan *embedded technology*: hier merkt de burger niets van als er geen sprake is van wetsovertreding. Een flitspaal heeft alleen een signaalfunctie. Daarnaast is het denkbaar dat met een tamelijk radicale vorm van het 'voorzorgsbeginsel' wordt gewerkt, zodat vaker tegen technologische ontwikkelingen 'nee' wordt gezegd of deze tijdelijk niet mogen worden toegepast (moratoria). Bij op beveiliging gerichte technologie is er altijd kans op het ontstaan van een wapenwedloop. Een beleidsaandachtspunt kan zijn het maken van verschil tussen beleidsprioriteit en beoogde effecten. Er is vaak sprake van een averechts effect: als je veiligheid wilt, moet je het juist niet prioriteren als een beleidsissue.

Internet- en telecomproviders, die verkeers- en locatiegegevens voor bedrijfsdoeleinden bewaren, kunnen hun gegevens doorspelen aan opsporingsdiensten, die ze inzetten voor strafrechtelijke onderzoeken. Dit maakt ook uitwisseling van verkeersgegevens mogelijk tussen de Europese lidstaten of breder. Onlangs besloten de ministers van Justitie dat telecom- en internetproviders alle gegevens van telefonische en digitale communicatie van de 450 miljoen Europese burgers een tot drie jaar bewaard moeten blijven bewaren. Zolang de rechten van verdachten in de Unie niet zijn geharmoniseerd kunnen er echter grote onderlinge verschillen bestaan in wat landen met de gegevens doen (Van Buuren, 2004).

Resumerend zou het uitgangspunt voor het toekomstbeeld kunnen zijn dat in principe alle mogelijke individuele kenmerken, gedragingen en interacties tussen personen kunnen worden gedetecteerd en opgeslagen. Daarbij dringt het probleem van de selectie van informatie zich nadrukkelijk op. Het gebruik van intelligence veronderstelt selectiestrategieën. Daarbij valt niet uit te sluiten dat burgers dienen te worden gemobiliseerd om, op basis van tacit knowledge, mede richting te geven aan het selectieproces van informatie.

2.2 (Internationale) dreiging van criminaliteit en terrorisme

Voor de ontwikkeling van het toekomstbeeld is het van belang een onderscheid te maken tussen commune criminaliteit, overlastgevend gedrag en veelvoorkomende delicten, en georganiseerde (internationale) misdaad en terreur. Hoewel deze verschijnselen niet geheel onafhankelijk van elkaar zijn (georganiseerde misdaad en terreur veronderstellen vaak 'kleine delicten', zoals wapenbezit of vervalsing van identiteitsbewijzen) kan worden verondersteld dat beide vormen leiden tot verschillende handhavingsstrategieën.

De commune criminaliteit treft burgers in de alledaagse kwaliteit van hun bestaan. De veiligheidsstrategie kan erop gericht zijn burgers en instellingen (bijvoorbeeld scholen) intensief te betrekken bij het tegengaan daarvan. Burgers en instellingen nemen zelf - naar vermogen - verantwoordelijkheid voor hun eigen veiligheid. Hierbij valt te denken aan burgerwachten, signaleringsprotocollen of risicoanalyses. Ook zullen burgers de toenemende technologische middelen inzetten voor de beveiliging van eigen huis en haard. Camerabewaking, alarmsystemen en het inhuren van particuliere beveiliging behoren tot de mogelijkheden voor de meer welgestelden. Dit heeft consequenties voor de sociale verhoudingen.

Het is echter goed denkbaar dat de dreiging van terreur en internationale georganiseerde misdaad de commune criminaliteit volledig zal overwoekeren. Het terrorisme heeft zich in dat geval vanuit instabiele regimes in het Midden Oosten (en elders) doorgezet naar Europa en Nederland. De radicalisering onder jonge moslims kan ertoe leiden dat groepen hoogopgeleide jonge mensen zich, via internet en andere communicatiemiddelen, op technologisch geavanceerde wijze tegen de westerse cultuur verzetten. Door de vermenging van (internationale) misdaad en terreur komt het onderscheid tussen interne en externe veiligheid steeds verder onder druk te staan. Politie, justitie, defensie en inlichtingendiensten opereren meer in elkaars verlengde. Dit gebeurt op Europese of mogelijk nog grotere schaal, naar Europese en internationale (transatlantische) maatstaven en met behulp van internationaal ingezette onderzoeksmethoden (bijvoorbeeld koppeling van internationale DNA-databanken).

Conclusie: In de periode tot 2030 is het verlangen naar veiligheid groot en onverzadigbaar - criminaliteit en terrorisme beschouwen we als permanente dreigingen. Op nationale en internationale schaal wordt getracht zo veel mogelijk aan dit verlangen naar veiligheid tegemoet te komen. De ontwikkeling van de commune criminaliteit, georganiseerde misdaad en terreur zet zich door. Op basis van capaciteit en effectiviteit zou het denkbaar kunnen zijn dat er een zekere concurrentie optreedt tussen interne en externe veiligheid.

2.3 Ontwikkeling overheid/democratische rechtsstaat

Momenteel beschrijven verschillende onderzoeken het dilemma van de overheid tussen terugtreden of optreden (bijvoorbeeld RMO, 2002) ; daarvoor in de plaats komen kaderstelling en horizontalisering. In het huidige justitiebeleid staat het begrip 'bruikbare rechtsorde' centraal. Justitie streeft in haar wetgevingsbeleid naar een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers. Een dergelijk geluid klinkt door in het WRR-rapport over de rechtsstaat (2002). De rechtsstaat staat onder druk door enerzijds de internationalisering en anderzijds de individualisering: 'het veilige land van de klassieke rechtsstaat bestaat niet meer'. Er is sprake van een afgenomen nationale soevereiniteit en een toegenomen burgerlijke mondigheid.

Bevindingen van de pressure-cooker

Afnemend vertrouwen in strafrecht en staat

Veiligheid is nauw verweven met het strafrecht. Dat fungeert als waarborg en als instrument. Het strafrecht is gebaseerd op consensus als centrale waarde. Door de toenemende heterogeniteit van levensstijlen en culturen zal het echter steeds moeilijker worden om één gemene deler te vinden. Als de politiek de neiging heeft om steeds meer zaken via het strafrecht op te lossen (vanwege de roep om harde maatregelen) en het effect niet afdoende blijkt te zijn, kan een resultaat zijn dat de teleurstelling over achterblijvende resultaten steeds groter wordt en het strafrecht geen brede maatschappelijke basis meer heeft (*externe inflatie*). Binnen het strafrecht zijn ook gevolgen denkbaar: zo kunnen in het kader van preventie de eisen aan strafrechtelijk bewijs sterk worden beperkt, kunnen straffen zwaarder worden (minimum straffen) en kan groepsaansprakelijkheid zorgen voor veroordeling van slechts zeer zijdelings betrokken personen (*interne inflatie*).

De vraag is of er een alternatief is voor het strafrecht. Een alternatief kan gevonden worden in een meer actieve zorgende overheid. Het is echter mogelijk dat door de technologische ontwikkelingen de overheid steeds oncontroleerbaarder wordt en haar rol als gemeenschappelijke hoeder zal afnemen. In die situatie

is er in mindere mate sprake van een publieke ruimte. Het is mogelijk dat de normatieve druk (à la jaren vijftig) weer gaat toenemen. Als dat gebeurt wordt het belang van privacy weer groter.

De democratische rechtsstaat is er niet alleen voor de bescherming van burgers tegen de willekeur van de macht, maar ook voor de bescherming van burgers tegen elkaar. De WRR pleit tegen die achtergrond voor een toekomst voor de rechtsstaat en ziet als belangrijkste voorwaarden voor de continuïteit daarvan: een effectieve rechtshandhaving, een adequaat presterende overheid, een goed functionerende rechterlijke macht, een levendige civil society en voldoende vertrouwen van burgers in het recht. Met name een effectievere strafrechtelijke handhaving is in het kader van de veiligheid van belang. De WRR ziet deze gerealiseerd door een omkering van het opportuniteitsbeginsel, een verbetering van de werkwijzen van de politie en het OM, een uitbreiding van de capaciteit van de zittende magistratuur, de invoering van de bestuursboete, een intensievere begeleiding van delinquenten en reclassering voor veelplegers.

De versterking van de strafrechtelijke handhaving wordt bepleit omdat de zorg voor het publiek belang niet meer alleen bij de overheid ligt, maar ook bij andere organisaties (onderwijs, gezondheidszorg, welzijn en cultuur). Dit veronderstelt een flexibele, responsieve regulering; de *civil society* dient een impuls te krijgen en te worden gestimuleerd tot meer zelfregulering en handhaving. Voldoende rechtsbescherming, kwaliteit, transparantie en verantwoording zijn daarbij noodzakelijk. Ook hier zien we een gelijktijdige versterking van de staatsfunctie op het vlak van de rechtshandhaving (veiligheid) en een grotere rol voor communale regulering.

Toch moeten we rekening houden met een scenario waarin dit tweesporenbeleid succesvol kan zijn. Overheden en instellingen zullen de resultaten van hun inspanningen steeds meer moeten verantwoorden en rekenschap moeten afleggen over de effectiviteit van hun strategieën. Dit zal dan vooral ook gelden voor de strafrechtsketen die de versterking van de rechtshandhaving moet realiseren. Indien deze er niet in slaagt transparant te opereren en instrumenten te vinden om aan te tonen dat door zijn inspanningen de samenleving veiliger is geworden, zullen de gevoelens van angst en onbehagen bij burgers toenemen. Als gevolg daarvan zal de roep om meer strafrechtelijke handhaving toenemen, vooral in de vorm van zichtbaarheid van politie op straat en meer capaciteit voor de strafrechtelijke keten (gevangenis capaciteit e.d.).

Een verdergaande ontwikkeling schetst Van Creveld (1999), die voorspelt dat de staat zijn geweldsmonopolie kwijtraakt aan bendes, de maffia en terroristische groeperingen. Hij spreekt in dat verband van '*low intensity conflicts*', die niet tussen staten, maar tussen kleinere eenheden plaatsvinden. De staat kan in die situatie onvoldoende bescherming bieden en wordt voor burgers eerder het object van vijandschap. Het gevolg kan zijn dat men zijn eigen bescherming gaat organiseren via particuliere beveiliging, protectie, *gated communities* en dergelijke. Van Creveld schetst een weg terug naar feodale verhoudingen onder druk van de veiligheidsproblematiek.

Bevindingen van de pressure-cooker

Gettovorming en *gated communities*

Uit een scherpe maatschappelijke tweedeling kunnen gettovorming en *gated communities* voortvloeien. Enerzijds is voorstelbaar dat wijken of straten met potentiële risico's worden geïsoleerd, hetgeen weer de maatschappelijke onveiligheid verhoogt. Het zijn *no-go areas* geworden voor de politie; het wordt aan de overheid overgelaten om zich om deze gebieden te bekommeren (vergelijk Noord-Ierland). Aan het andere eind van het spectrum ontstaan *gated communities*: sterk beveiligde woonwijken voor beter gesitueerden, die overlast en criminaliteit buiten hun hekken weten te houden en daarbinnen in een beschermde leefwereld kunnen toeven. Het is denkbaar dat binnen de *gated communities* meer de nadruk komt te liggen op burgerplichten om sociale cohesie binnen die gemeenschappen dichterbij te brengen.

Resumerend zien we een ontwikkeling waarin de nationale democratische rechtsstaat steeds meer onder druk komt te staan. Naast internationalisering en individualisering speelt hier het probleem van doorzettende onveiligheid en afnemend vertrouwen van burgers in de overheid.

2.4 Internationalisering

De discussie over de nationale rechtsstaat wijst op het belang van de internationalisering voor de toekomstige ontwikkeling van de veiligheidsproblematiek. In dit verband is het CPB-rapport *Four Futures of Europe* (2003) relevant. In dit rapport worden vier scenario's ontwikkeld op basis van twee onzekere factoren, die zich op verschillende wijzen kunnen ontwikkelen. De eerste onzekerheid betreft de ontwikkeling van de internationale samenwerking. De CPB-auteurs wijzen onder andere op de waarschijnlijkheid van een toenemende heterogeniteit: hoe groter het bereik van de samenwerking, hoe diverser de samenlevingen waarmee men te maken krijgt. Daarnaast wijst men erop dat toenemende samenwerking kan leiden tot een afname van de democratische legitimiteit van de besluitvorming (vergelijk in dit verband het WRR-rapport over de rechtsstaat).

De tweede onzekere factor is de ontwikkeling van de nationale instituties. De auteurs wijzen onder andere op de toenemende vergrijzing, de kans dat de kloof tussen laag- en hoogopgeleiden (met bijbehorende sociaal-economische positie) zal toenemen en de groeiende sociale heterogeniteit. Onlangs werd voorspeld dat over enkele decennia de Nederlandse bevolking 17 miljoen zielen telt, waarvan er drie miljoen een buitenlandse afkomst hebben (verwijzing). Afhankelijk van de aard van de internationale samenwerking onderscheidt men vier scenario's voor economische ontwikkeling. Dit zijn achtereenvolgens:

1. *strong Europe*, waarin de Europese eenwording zich versterkt zal doorzetten;
2. *global economics*, waarin de internationale samenwerking de vorm van globalisering zal aannemen;
3. *regional communities*, waarin de economie toch vooral een regionaal karakter zal behouden;
4. *transatlantic market*, waarin de Europees-Amerikaanse economische samenwerking zal domineren.

Het ligt enigszins voor de hand dat de ontwikkeling van 'de veiligheidscultuur' zal volgen op de aard van de internationale economische samenwerking. In het eerste scenario zal het Europese veiligheidsbeleid, dat thans schoorvoetend op gang komt, doorzetten, met een grote nadruk op de bescherming van de Europese grenzen (fort Europa). In het geval van een globale economie zal een diffuser beeld ontstaan, waarbij de veiligheidsrelaties zich (ook) meer bilateraal

zullen ontwikkelen. Dit geldt eveneens voor het vierde scenario, waarin de relatie met het Amerikaanse veiligheidsbeleid prominent zal worden. In het geval van regionale *communities* is een regionaal veiligheidsbeleid aannemelijk, dat aansluit bij het beleid van nationale strafrechtelijke soevereiniteit dat gedurende lange tijd is gevolgd. Overigens zullen combinaties van deze verschillende vormen van veiligheidsbeleid onvermijdelijk zijn.

Bevindingen van de pressure-cooker

Internationalisering en informatisering

Om Nederland veiliger te maken zal het zijn soevereiniteit moeten opgeven, wat nu al gebeurt in het kader van de EU. In dat licht heeft het bijvoorbeeld geen zin een nationale DNA-bank te onderhouden; het zal noodzakelijkerwijs een Europese databank moeten zijn. Het heeft ook weinig zin om eigen nationale wetgeving op dit terrein te handhaven of om met nationale gevoeligheden op dit punt rekening te houden. De maatstaven zullen Europees zijn, ook wat betreft de onderzoekstechnieken die op DNA worden toegepast: niet alleen identificatieonderzoek, maar ook onderzoek naar persoonskenmerken. We zullen onze nationale soevereiniteit en onze nationale terughoudendheid offeren voor Europese veiligheid.

Dit heeft gevolgen voor effectief beleid en democratische besluitvorming op nationaal niveau. De *supranationale* ontwikkeling van veiligheids- en technologische structuren dwingt ons ook de effectieve universele vormen van politiek *supranationaal* te organiseren. Problemen zijn dan hoe (op welk schaalniveau) men politiek supranationaal kan organiseren en wat dat betekent voor de distantie van burgers ten opzichte van instituties, voor participatie van laagopgeleiden en voor de ontwikkeling van een Europese publieke discussieruimte.

Conclusie: De internationalisering van het veiligheidsbeleid zal samenhangen met de aard van de economische samenwerking in de toekomst. Een zelfstandige factor in het veiligheidsbeleid zou de informatisering kunnen zijn, waarbij dat veiligheidsbeleid toch in belangrijke mate de politieke en economische ontwikkeling zal volgen.

2.5 Communaal-culturele ontwikkeling

Met het oog op het toekomstbeeld achten we het noodzakelijk apart aandacht te besteden aan de wijze waarop de *civil society* zich zou kunnen ontwikkelen. In het WRR-rapport over de democratische rechtsstaat wordt afzonderlijk aandacht gevraagd voor de individualisering van de samenleving. De WRR beschrijft individualisering als het verleggen van verantwoordelijkheden, waarbij individuen zich minder laten sturen door de omgeving. Begrippen als partiële autonomie, afstandelijker verhoudingen tussen burger en overheid en de noodzaak van zelfsturing van instituties staan centraal. De WRR pleit in dit verband voor een andere verdeling tussen de overheid en burgers, een thema dat eerder werd aangeroerd.

Hier ligt vanzelfsprekend ook een relatie met het begrip sociaal kapitaal. De Amerikaanse socioloog Putnam (2000) kwam onder andere op basis van een vergelijking tussen Italië en de VS tot de conclusie dat formele democratische instituties succesvoller opereren indien zij kunnen aansluiten bij, of gebruik maken van een actieve *civil society*. Putnam beschouwt sociaal kapitaal tegelijkertijd als brandstof voor een democratisch functionerende samenleving en als product ervan. Voor een 'gezonde' democratische samenleving is een sterke sociale infrastructuur onontbeerlijk, dat wil zeggen 'het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken

dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken, huishoudens) kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving' (Engbersen & Sprinhuizen, 1998). De overheid kan op dit punt stimuleren of vernietigen.

Voor het veiligheidsbeleid is dit een belangrijke constatering. Indien de overheid op de golven van de angst sociale verbanden ondergeschikt maakt aan veiligheidsvoorzieningen, bestaat de kans dat de sociale samenhang geleidelijk verder erodeert. Aan de andere kant is een geloofwaardige mate van rechtshandhaving noodzakelijk om het sociale weefsel van de samenleving intact te houden. Op dit punt krijgt het dilemma tussen veiligheid en privacy dan wel individuele vrijheid een andere betekenis, en wordt het er een tussen formele handhavingen-arrangementen en sociale vitaliteit. Coleman (2004) wijst er in *Reclaiming the streets* bijvoorbeeld op dat de technologisering van de veiligheidshandhaving (bijvoorbeeld camera's) kan leiden tot een technologisering van sociale relaties.

Tegen deze achtergrond krijgt het burgerschap een nieuwe impuls. Dit begrip geeft aan dat een zekere mate van betrokkenheid van individuen bij de samenleving noodzakelijk is voor de continuïteit ervan. Van den Brink definieert 'modern burgerschap' als het vermogen en de bereidheid om op verschillende levensgebieden rekening te houden met anderen. Hij schetst hierbij een toekomstbeeld van de samenleving als een snelweg: 'Het is een maatschappij die tempo maakt en alle dagen stress oproept. Een maatschappij ook die weinig ruimte laat voor afwijkende gedragingen en die hoge eisen stelt aan het vermogen tot zelfregulering' (Van den Brink, p. 100).

Bevindingen van de pressure-cooker

Verbroekeling sociale cohesie en afnemende solidariteit

Het is te voorzien dat door een sterke nadruk op veiligheid de solidariteit tussen mensen afneemt. Je kunt spreken van een solidariteitsparadox: vanuit een solidariteitsgedachte geven we vrijheden op ter verbetering van de veiligheid, tegelijkertijd neemt door een daaruit voortkomende tweedeling de solidariteit af. Er is een kans op een geatomiseerde samenleving. Het is ook waarschijnlijk dat een verregaande nadruk op veiligheid doorwerkt naar het microsysteem: vertrouwen in de medemens, een basisnotie voor opvoeding en voor democratisch samenleven wordt onder druk gezet. Als kinderen permanent in beveiligde contexten verkeren (kogelvrije vesten, veiligheidspoortjes) bevordert dit de angst, onzekerheid, het wantrouwen en het wij/zij denken (zie bijvoorbeeld ervaringen in Zuid-Amerika waar de onveiligheid onderdeel van het leven van alledag is). De vraag is of de veiligheidspercepties in de verschillende contexten (zwaar bewaakt, lichter bewaakt) gaan verschillen. Kun je hierin differentiëren? Het is echter mogelijk om ook andersom te redeneren: het is niet uitgesloten dat vergaande maatregelen tegen onveiligheid noodzakelijk zijn om uiteindelijk een veilige omgeving te creëren waarin kinderen zich veilig kunnen voelen, een voorwaarde voor het bijbrengen van basisnoties over medemenselijkheid. De vraag is dan, gezien de noodzaak van en nadruk op veiligheid, welke maatregelen pedagogisch verantwoord zijn. Die maatregelen hoeven niet noodzakelijk te liggen in de sfeer van kogelvrije vesten.

Overigens relativeren Duyvendak en Hurenkamp (2004) de individualisering door te wijzen op een ander type gemeenschapsvorming, *communities lite*, waarin de stevige, oude verbanden zijn vervangen door lichte gemeenschappen, waarin moderne burgers hun meervoudige identiteiten construeren. Een goed voorbeeld hiervan is het internet, dat volgens Van den Boomen (2004) niet zozeer leidt tot hyperindividualisering, zoals veel auteurs denken, maar tot vormen van 'connec-

tiviteit' (lichte vormen van het zich verbonden weten) via het *world wide web*. Hoe het ook zij, de vraag naar individuele en collectieve verantwoordelijkheid staat nadrukkelijk op de agenda (van Burke stichting tot Groen-links) en is van directe betekenis voor de praktische rechtssubjectiviteit (Van Oenen, 2004).

De conclusie is dat het toekomstbeeld veiligheid beslist sterk afhankelijk zal zijn van de mate waarin de samenleving zich in sociale zin ontwikkelt. Indien het individualiseringsproces zich doorzet langs een geatomiseerd model - met afstandelijke relaties en een grote afhankelijkheid van de overheid - dan zal de staat zich steeds meer gedwongen zien een beleid van stringente rechtshandhaving te voeren. Indien de samenleving zich in termen van sociaal kapitaal, burgerschap en civil society weet te ontwikkelen, is de verwachting van een communaal gedragen sociale veiligheid gerechtvaardigd.

2.6 Samenhang in veiligheidsbeleid

Voor we toekomen aan het toekomstbeeld is het van belang stil te staan bij de trends in het veiligheidsbeleid. Momenteel buigen diverse instanties zich over het brede veiligheidsbeleid. Zo is er het project *Nationale veiligheid*, dat tot een omvattend model voor veiligheidsbeleid wil komen. Men onderscheidt vijf vitale veiligheidsbelangen: territoriale veiligheid, individuele veiligheid, de politieke en sociale stabiliteit, economische veiligheid en ecologische veiligheid.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is bezig met een vergelijkbare operatie en onderscheidt de volgende vijf functies: bescherming tegen medeburgers, veiligheid van de gemeenschap, onderscheid tussen binnen- en buitenlands, bescherming tegen de staat, vrijheid en veiligheid (privacy). De ROB acht twee dimensies in het bijzonder van belang: repressief versus preventief en gebiedsgebonden versus grenzeloos (zonder territoir). Op basis hiervan komt men tot vier scenario's (nog niet gepubliceerd):

1. herstel van de grenzen, waarmee een repressief en gebiedsgebonden beleid wordt beschreven;
2. scenario robocop, waarin in een repressief beleid wordt voorzien, waarbij territoriale grenzen niet relevant worden geacht;
3. scenario probleemgebieden, waarin een preventief beleid binnen bepaalde gebieden zal domineren;
4. scenario probleempersonen, waarin in een geïndividualiseerd, preventief beleid wordt voorzien.

Kenmerkend voor deze en andere benaderingen is dat zij veiligheid als integraal en breed vraagstuk definiëren. In hoeverre een dergelijke brede benadering praktisch en effectief zal blijken te zijn, zal de toekomst uitwijzen. Hier gaat het om de constatering dat er een klaarblijkelijke behoefte is om de samenhang tussen verschillende vormen van veiligheidsbeleid te benadrukken. *Governing security* neemt geleidelijk de plaats in van het ouderwetse *policing* (Johnston & Shearing, 2003). Hierbij komt ook een steeds grotere plaats toe aan de particuliere beveiliging die qua omvang in sommige landen vergelijkbaar is met de capaciteit van de reguliere politie (in Nederland circa tweederde, Van Steden, 2004).

Een dergelijke samenhang kan ook in de praktijk groeien. Zo wijst Buruma (SMVP, 2003) erop dat de politie, het leger en de inlichtingendiensten steeds verder naar elkaar groeien. Dit heeft echter verregaande consequenties voor de werkwijze, democratische controle en politieke sturing. Het optreden van de politie is immers gebaseerd op de democratische legitimiteit via de wet, via taakomschrij-

vingen en gezagsverhoudingen. Het optreden van het leger staat echter vooral in het teken van de effectiviteit. Geheime diensten werken weer meer met waarschijnlijkheden in plaats van waarheidsvinding. In dit verband kunnen politieke problemen ontstaan rond *intelligence failure* en *information overload* (vergelijk in dit verband de onderzoeken rond 9/11 in de Verenigde Staten of de discussie over het gebruik van informatie van inlichtingendiensten in de strafprocessen tegen terroristen).

Bevindingen van de pressure-cooker

Verregaande samenwerking tussen politie, justitie en defensie

Onder druk van internationale criminaliteit en terreur en door ontwikkeling van preventieve oorlogsvoering ontstaat een nieuwe situatie. Het leger voert politieke taken uit en wordt ingezet bij beveiliging en terreurbestrijding. De politie krijgt naast lokale taken steeds meer internationale relaties en taken en raakt uit het zicht van de nationale (democratische) controle. Er ontstaan steeds meer verbindingen tussen instituties. Men kan zich een scenario voorstellen waarin overheden zich terugtrekken op het terrein van bestrijding van grote internationale criminaliteit en het aan particuliere bureaus overlaten om de kleinere, veelvoorkomende criminaliteit te bestrijden.

Conclusie: In het veiligheidsbeleid zal een immanente neiging bestaan om meer samenhang te brengen in de verschillende vormen van veiligheid en de instanties die zich hiermee bezighouden.

3. Twee mogelijke modellen

David Garland (2001) onderkent in het veiligheidsbeleid van het laatste decennium twee ontwikkelingen. In de eerste plaats is er een beleid dat in het teken staat van *aanpassing* aan de toename van criminaliteit. Dit beleid wordt begeleid door een criminologie van het dagelijks leven. Criminaliteit is een zaak van iedereen; iedere burger kan afhankelijk van de omstandigheden zowel dader als slachtoffer zijn. Hij spreekt in dit verband van een criminologie 'van onszelf'. Het streven is gericht op beheersing in plaats van bestrijding van criminaliteit. Er wordt gewerkt aan *public private partnerships*. Een zwaar accent ligt op lokaal veiligheidsbeleid. Sleutelwoorden in een dergelijk pragmatisch beleid zijn professionalisering van politie en justitie ('*what works*', informatietechnologie, commercialisering), responsabilisering van andere partijen, nieuwe vormen van lokaal bestuur (*governance of security*) en dergelijke. Men zet in op een pragmatische benadering van criminaliteitsbeheersing.

Daar tegenover staat een veiligheidsbeleid dat zich in feite laat leiden door een *ontkenning* van de gegroeide onveiligheid. Men doet het in politieke zin voorkomen alsof de criminaliteit kan worden opgelost, ook al omdat dat electoraal de best verkopende boodschap is. Men laat zich leiden door het streven om slachtoffers en angstgevoelens te voorkomen. Het is een beleid dat sterk leunt op repressie, en strafrechtelijke handhaving daarbij opvat als capaciteitsprobleem. De suggestie is dat criminaliteit valt te bestrijden op basis van een criminologie 'van de ander'. Het wegvangen van de grootste probleemfiguren zal de rust op straat doen weerkeren (vergelijk 'het touwtje uit de brievenbus' van Doctors van Leeuwen). Sleutelwoorden in een dergelijke benadering zijn 'risicojustitie', punitieve segregatie, weerbaarheid en repressief optreden tegen criminelen. De staat en het strafrechtelijk apparaat spelen hier een sterkere rol.

Een vergelijkbare tweedeling vinden we bij Boutellier (2002) die een onderscheid maakt tussen twee prototypische controle- en strafsystemen. In het geval van een ultiem systeem bevindt het strafrechtelijk systeem zich in de periferie van de samenleving; de gemeenschap is sterk genoeg om zichzelf te ordenen. Daarentegen bevindt een urgent systeem zich in het centrum van de samenleving. Straf en controle zijn in dat geval bepalend voor de sociale orde. Hij constateert een verschuiving van het strafrechtelijk systeem in de afgelopen decennia van een ultieme naar een urgente positie. Ook op grond van de zes redeneringen die we hiervoor hebben gevolgd, lijkt het wenselijk om in eerste instantie twee benaderingen te schetsen van een veilige samenleving anno 2030. In een nadere uitwerking van beide modellen besteden we aandacht aan het dagelijks bestaan van de burger (en zijn veiligheidsperceptie), de sociale cohesie en de rol van de overheid.

3.1 Communale veiligheid (*civil society shaped*)

In het eerste model ligt het accent vooral op de *civil society*. In deze benadering staat de *quality of life* centraal, waarbij veiligheid nadrukkelijk als opgave van de samenleving wordt gezien. In een dergelijk toekomstbeeld wordt gedacht in termen van duurzaamheid, harmonie, samenleven, geborgenheid, zich vertrouwd voelen. Dit perspectief betekent dat gedrag dat tot onveiligheid leidt kan worden aangepakt door wie ermee te maken krijgt, in preventieve zin, interveniërend of corrigerend. Veiligheid wordt in deze benadering gezien als een belangrijk aspect van het zelfsturende vermogen van de samenleving. Hoe meer de samenleving erin slaagt dit corrigerende vermogen te vergroten, des te minder zal er sprake zijn van onveiligheid. Dit geldt zowel voor de objectieve als subjectieve veiligheid (SMVP, 1995).

De burger in zijn dagelijks bestaan

In dit toekomstbeeld hebben in 2030 de waarden duurzaamheid, kleinschaligheid en onderling contact aan belang gewonnen, ondanks de toegenomen diversiteit aan leefstijlen en leefpatronen. De media voeren een terughoudend beleid ten aanzien van criminaliteit en brengen vooral succesvolle aanpakken en initiatieven in de preventieve sfeer in beeld. Binnen het model van communale veiligheid passen de verschillende burgerschapsstijlen, die door Frissen, Van Lieshout en Dries (2003) in relatie tot ICT en de overheid zijn onderscheiden.

Ten eerste onderscheiden Frissen et al. de *bewaakte burger*. Deze mijdt zoveel mogelijk risicogedrag en besteedt zijn verantwoordelijkheid uit, bij voorkeur aan de overheid of, als deze daarin tekort schiet, aan andere partijen. Ook zelf zorgt hij voor goede veiligheidsmaatregelen, en huisvest zich bij voorkeur in een beveiligde omgeving, zoals in woonparken met een privé-karakter. De overheid geeft aan een aantal zorgvuldig geselecteerde particuliere partijen de ruimte en neemt tegenstrijdige regelgeving weg die deze partijen belemmert. De publieke verantwoording van deze partijen schiet hier en daar tekort.

De *aanspreekbare burger* vertoont ook risicomijdend gedrag, maar neemt veel meer zijn eigen verantwoordelijkheid. Via creatieve netwerken (ICT en mobiele telefoon) levert hij met anderen een bijdrage aan de veiligheid van de omgeving, met name om overlastgevend gedrag te bestrijden. Er wordt nauw samengewerkt met de politie en andere organisaties en instellingen. Als uitvloeisel hiervan is in 2030 een beweging voor veiligheid van de grond gekomen, met een specifieke task force voor ouderen, die het meeste kampen met onveiligheidsgevoelens. De overheid investeert in het zelforganiserend vermogen van burgers.

De *beheersbare burger* zoekt de grenzen op van wat is toegestaan, maar gaat daar niet per se overheen. Dit type burger vindt men vooral onder jongeren. Deze burger organiseert bijvoorbeeld via internet en GSM illegale straatraces of

houseparty's maar kan door de overheid vaak wel worden aangesproken op zijn gedrag. De activiteiten worden toegestaan binnen bepaalde grenzen. Dit is te typeren als de klassieke gedoogcultuur, toegepast op actuele ontwikkelingen. De *ongrijpbare burger* overschrijdt wél de grenzen van het toelaatbare: denk aan verspreiding via internet van kinderporno; ook hackers vallen in deze categorie. Hier heeft de overheid de regie voor een deel verloren. De overheid focust op de kwaliteit van de relatie met de burgers, maakt duidelijk waar je op afgerekend mag worden en wil niet zozeer de indruk wekken dat alles onder controle is.

In principe is het voorstelbaar dat alle vier de burgerschapstypes kunnen voorkomen binnen het communale model. Men doet echter vooral een appèl op de aanspreekbare burger. Deze wordt opgeroepen zich vrijwillig in te zetten voor een grotere veiligheid in de gemeenschap. Het doel is de sociale redzaamheid van burgers en actief burgerschap. De bewaakte burger komt echter ook sterk naar voren in dit model. Hij beleeft het als zijn verantwoordelijkheid zelf zijn lijf en goed te bewaken en de meer koopkrachtigen onder hen zetten daarbij particuliere beveiligingsbedrijven in.

Sociale cohesie

In de samenleving is het samenleven van burgers en groepen een belangrijke waarde. De zelfredzaamheid van burgers betekent niet alleen zelfbescherming, maar ook het bevorderen van gemeenschapszin en het gevoel van saamhorigheid, en het overbruggen van tegenstellingen. Hierbij kunnen praktijkprofessionals, zoals opbouwwerkers, wijkagenten, medewerkers van woningbouwcorporaties en wijkwerkers van gemeentes, een ondersteunende rol spelen. Voorwaarde is dat zij nabij, bereikbaar en beschikbaar zijn (persoonlijke benadering gericht op de kleinschalige leefwereld van burgers). Verder verschuift het accent van het rechtendiscours naar een plichtendiscours. Jongeren hebben een sociale dienstplicht en nieuwkomers krijgen *buddy's* of adoptiegezinnen toegewezen, die hen gedurende de eerste tien jaren van vestiging in Nederland met raad en daad bijstaan. Vanuit *family-centers* op lokaal niveau (geïntegreerde dienstverlening) besteedt men veel aandacht aan begeleiding van jonge gezinnen (opvoedingsondersteuning, balans privé en werk, vaderbetrokkenheid en echtscheidingspreventie).

Politie en Justitie

De overheid zet vooral in op het zelforganiserend vermogen van de samenleving bij het voorkomen en bestrijden van onveiligheid. Er is een bescheiden inzet van nieuwe technologische middelen, waarbij men voorrang geeft aan het op maat maken van technologie voor maatschappelijke activiteiten (bijvoorbeeld elektronische logboeken voor buurtwerk of buurtwebsites). Waar nodig treedt de politie repressief op (Gunther Moor, 2004). Het model leunt sterk op de veronderstelling dat er voldoende sociaal kapitaal is dat tevens een controlerend en corrigerend vermogen heeft. De verschillende instituties ondersteunen dit vermogen. Politie en justitie hebben een ondersteunende rol in de samenleving, die een groot zelfcorrigerend vermogen heeft ontwikkeld.

3.2 Staatsveiligheid (*criminal justice shaped*)

De burger in zijn dagelijks bestaan

De media besteden veel aandacht aan onveiligheidsgevoelens bij burgers. Had de burger voorheen behoefte aan een waarborg tegenover de almachtige overheid, anno 2030 eist de burger juist bescherming van de overheid tegen dreigende inbreuken op zijn eigen vrije ruimte en leefwereld. Vandaar dat er onder grote

publieke druk een grondrecht op veiligheid werd opgenomen in de grondwet. Burgers die zowel slachtoffer als dader zijn ondervinden echter aan den lijve de tekortkomingen van het strafrechtelijk apparaat. Met name de *bewaakte burger* heeft de middelen om zich adequaat te beveiligen en heeft zich afgekeerd van de hype over onveiligheid.

Sociale cohesie

In de samenleving heeft er een versterking van het wij/zij denken plaatsgevonden. Kleine groepjes gelijkgestemden hebben intensief onderling contact, maar er is weinig communicatie tussen verschillende bevolkingsgroepen. De solidariteit staat sterk onder druk. Sociale cohesie wordt gezocht en geconstrueerd onder gelijken. Er is een toenemende tweedeling in de samenleving tussen gefortuneerden, die zichzelf goed kunnen beveiligen en in beschermde omgevingen wonen (*gated communities*) en mensen (veelal migranten) die op het bestaansminimum leven in wijken met veel sociale problematiek. Religieuze gemeenschappen worden als bedreiging gezien.

Politie en Justitie

Criminaliteitsbestrijding en opsporing staan centraal. Het accent ligt op repressie. Onder het motto 'meer veiligheid' leiden veel maatregelen tot beperkingen van fundamentele rechten. De secundaire gevolgen van de nadruk op veiligheid houden een versterking in van gevoelens van onveiligheid (Böhler, 2004). Lokale partners in veiligheid wisselen intensief persoonsgegevens uit. In 2029 is een kabinetsvoorstel uitgebracht waarin het voornemen om elke burger een onderhuidse chip in te planten is uitgewerkt. Hierin staan allerlei unieke persoonskenmerken, die heel gemakkelijk zijn af te lezen wanneer een burger in aanraking komt met de overheid of dienstverlenende instellingen.

In de openbare ruimte is cameratoezicht. Zonder noemenswaardige restrictie wordt datamining toegepast. Aan het ontvangen van informatie, het verstrekken ervan en het gegevensbeheer worden weinig beperkingen opgelegd. De Wet politieregisters (Wpolr) wordt aangepast ten gunste van bescherming tegen misdrijven. Een wettelijke regeling voor de Criminele Inlichtingen Eenheden (CIE) is er nog steeds niet, ondanks het advies van de Commissie van Traa uit het eind van de vorige eeuw. De bestaande privacywetgeving (artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet) wordt niet verder aangescherpt.

Voor de politie is er aansturing op centraal niveau. Op regionaal niveau zijn informatieknooppunten voor veiligheid actief. Op terreinen als de gezondheidszorg en het onderwijs worden persoonsgegevens opgeslagen in smartcards, zodat men met een druk op de knop kan zien met wie men precies te doen heeft (geen zorg aan illegalen en criminelen). Privacy wordt gemakkelijk ingeleverd en de vragen omtrent de effectiviteit en organisatie van de opsporing komen vaak niet aan de orde (Buruma, 2002). De Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) wordt aangepast.

Europees beleid

Samenwerking tussen inlichtingendiensten op Europees en breder internationaal niveau heeft prioriteit, evenals grensoverschrijdende politiesamenwerking. De NAVO wordt uitgebreid ten behoeve van de collectieve veiligheid. Aftappen van telecommunicatie, searchen en ongericht ontvangen zijn middelen voor een effectieve opsporing. Verschillende al langer bestaande aanpakken, zoals op het gebied van contraterrorisme, bestrijding van financiering van terrorisme, toezicht op non-profitorganisaties en gebedshuizen en maatregelen betreffende de voedingsbodem voor terrorisme worden verbeterd. Men heeft de Wet Scannen e-mail versoepeld ten behoeve van internationale inlichtingendiensten.

4. Toch één toekomstbeeld: beschermde gemeenschappen

4.1 Samenvatting

Samenvattend zijn in de voorgaande paragrafen de volgende bevindingen geformuleerd. Veiligheid is een relatief begrip; de betekenis is afhankelijk van de context. Het streven naar veiligheid zal erop gericht zijn mogelijke inbreuken op, of aantastingen van een als vanzelfsprekend beschouwde toestand in een bepaalde context tegen te gaan. Deze ‘vanzelfsprekende toestand’ kan per context of domein sterk verschillen. Het ontworpen toekomstbeeld heeft vooral betrekking op het terrein van criminaliteit en de rechtsorde.

Daarbij is ervan uitgegaan dat het verlangen naar veiligheid groot en onverzadigbaar is: criminaliteit en terrorisme beschouwen we als permanente dreigingen. Op nationale en internationale schaal is het streven om zoveel mogelijk aan dit verlangen naar veiligheid tegemoet te komen. De ontwikkeling van de commune criminaliteit, georganiseerde misdaad en terreur zet zich door. Op basis van capaciteit en effectiviteit zouden zich verschillende veiligheidsstrategieën kunnen ontwikkelen naar gelang van de veiligheidsproblematiek. Een communale veiligheidsstrategie is denkbaar naast een internationale organisatie van veiligheid rond internationale misdaad en terreur.

De internationalisering van het veiligheidsbeleid zal samenhangen met de aard van de economische samenwerking in de toekomst. Een zelfstandige factor in het veiligheidsbeleid zou de informatialisering kunnen zijn, waarbij dat veiligheidsbeleid toch in belangrijke mate de politieke en economische ontwikkeling zal volgen. Daarbij merken we op dat de nationale democratische rechtsstaat steeds meer onder druk komt te staan. Naast internationalisering en individualisering speelt hier het probleem van doorzettende onveiligheid en het afnemend vertrouwen van burgers in de overheid.

In deze ontwikkeling speelt de informatietechnologie een belangrijke rol. Het is voorstelbaar dat in principe alle mogelijke individuele kenmerken, gedragingen en interacties tussen personen kunnen worden gedetecteerd en opgeslagen. Daarbij dringt het probleem van de selectie van informatie zich nadrukkelijk op. Het gebruik van *intelligence* veronderstelt selectiestrategieën. Daarbij valt niet uit te sluiten dat burgers gemobiliseerd moeten worden om, op basis van *tacit knowledge*, mede richting te geven aan het selectieproces van informatie. In het veiligheidsbeleid zal een immanente neiging bestaan om meer samenhang aan te brengen in de verschillende vormen van veiligheid, en de instanties die zich hiermee bezighouden.

De conclusie is dat het toekomstbeeld ‘veiligheid gegarandeerd’ sterk samenhangt met de wijze waarop de samenleving zich in sociale zin ontwikkelt. Indien het individualiseringsproces zich doorzet langs een geatomiseerd model, met afstandelijke relaties en een grote afhankelijkheid van de overheid, zal de staat zich steeds meer gedwongen zien een beleid van stringente rechtshandhaving te voeren. Indien de samenleving zich in termen van sociaal kapitaal, burgerschap en civil society weet te ontwikkelen, dan is de verwachting van een communaal gedragen sociale veiligheid gerechtvaardigd.

4.2 Beschermde gemeenschappen

In paragraaf 3 staan respectievelijk de sociale gemeenschap en de staat centraal in de toekomstvisioenen over veiligheid. Opvallend is dat het in beide beelden moeilijk is om door te redeneren op de onderdelen die in de daaraan voorafgaande beschouwingen aan de orde kwamen. Zo is vanuit het model van communale veiligheid het probleem van internationale misdaad en terreur moeilijk te behandelen. Ook is het lastig de daarmee samenhangende internationalisering hiermee in verband te brengen. In het scenario van de staatsveiligheid is het probleem van de terugtrekkende overheid niet te verdisconteren, terwijl dat in velerlei studies als een noodzakelijke ontwikkeling wordt gezien. Het feit dat er verschillende typen druk te verwachten zijn op de nationale staat rond het thema veiligheid, leidt tot de vraag of deze toch niet op enigerlei wijze kunnen resulteren in een overheersend toekomstbeeld. Aan de ene kant is er een proliferatie van instrumenten van de staat: technologische systemen, sanctiearsenaal en een grotere capaciteit. Aan de andere kant zijn er ondermijnende invloeden op de nationale staatsmacht door individualisering, internationalisering en privatisering. De behoefte, maar ook de noodzaak, om het zelforganiserende vermogen van de gemeenschap te versterken zal toenemen. Deze overwegingen brengen ons tot een voorstelbaar toekomstbeeld, dat bestaat uit een combinatie van beide ontwikkelingen. We spreken in dat verband van *beschermde gemeenschappen*. Het toekomstbeeld van beschermde gemeenschappen hangt samen met de volgende veronderstellingen:

- aanhoudende commune criminaliteit en (internationale) terreurdreiging;
- een daarmee samenhangende, onverzadigbare behoefte aan veiligheid;
- een onbegrensde informatietechnologie;
- deze noodzaak tot selectie van informatie (*tacit knowledge* van burgers);
- de economische noodzaak van internationalisering;
- daarnaast een ontwikkeling naar een 'kleinere' overheid;
- een grotere verantwoordelijkheid van burgers en instituties.

Het toekomstbeeld houdt in dat op meer of minder grote schaal veiligheid technologisch (via identiteitsdetectie) en materieel (door formele instituties) wordt gerealiseerd aan de grenzen van gemeenschappen of territoria. Deze vallen niet noodzakelijkerwijze samen met de huidige natiestaten; waarschijnlijk zelfs juist niet. De nationale staat garandeert de bewaking van de grenzen en de technologische ondersteuning ervan, en de zorg en opvang van de *outsiders*.⁴ Binnen de grenzen van deze territoria is de gemeenschap in hoge mate zelfregulerend. Het is er goed toeven voor degenen die zijn binnengelaten; het is een beeld dat echter ook veel buitengesloten kent.

Binnen deze grenzen verwacht men een hoge mate van burgerlijke controle, waakzaamheid en correctie. De repressieve instituties (politie, justitie, defensie en informatiediensten) zijn in hoge mate geïntegreerd en zijn voor de bewaking van de gemeenschappen voor een deel afhankelijk van de 'oog-en-oorfunctie' van burgers. Het prototype van een dergelijke gemeenschap is de *gated community*, maar vergelijkbare territoriale eenheden zijn reeds herkenbaar in *shopping malls*, vakantie dorpen en pretparken. In het algemeen gaat het om territoria die binnen de muren een hoog zelforganiserend vermogen kennen, met een eigen veiligheidsregime waaraan men zich vrijwillig onderwerpt. In dat verband wordt

⁴ Een voorbeeld hiervan is het voornemen van de Amsterdamse politie om de ringweg rond Amsterdam met behulp van kentekenherkenning elektronisch te controleren op 'bekenden' van de politie.

in de literatuur wel gesproken van een nieuwe feodalisering van de postmoderne samenleving (Johnston & Shearing, 2004).

Het repressieve systeem leunt op het sociale systeem maar ondersteunt het ook. De gemeenschap zal laveren tussen onderling wantrouwen en noodzakelijk vertrouwen. De overheid levert vormen van ruggensteun, waarvan de aard afhankelijk zal zijn van de ernst van de problemen. Een belangrijk deel van de veiligheidszorg zal echter zijn geprivatiseerd; het is waarschijnlijk dat het geweldsmonopolie van de staat is opgeheven. De gemeenschappen huren hun bescherming in, hetgeen onherroepelijk zal leiden tot een verdere sociale tweedeling in de samenleving. Daarbij is het de vraag welke mate van solidariteit de *communities* nog weten op te brengen voor buitenstaanders.

De *communities* functioneren immers binnen een internationaliserende economie en zijn afhankelijk van anderen (andere gemeenschappen, nationale overheden, andere landen). De gemeenschappen zijn met andere woorden toch altijd ook een eenheid binnen een groter geheel. Bovendien zullen mensen deel uitmaken van meerdere gemeenschappen tijdens het werk, in het wonen en in de vrije tijd. Deze situatie van afhankelijkheid zal van invloed zijn op de onderlinge verhoudingen tussen burgers en *communities*.

In dit verband is het plausibel een onderscheid te maken tussen gesloten gemeenschappen en permeabele gemeenschappen. In het eerste geval gaat het om een hecht en zoveel mogelijk zelfvoorzienend verband, zoals herkenbaar is in sommige *gated communities* in de VS. In die situaties dragen overheid en burgers nadrukkelijk bij aan uitsluitingsprocessen. Bij meer open gemeenschappen (*'communities lite'*) zou meer ruimte kunnen zijn voor de ontwikkeling van sociale en morele competenties van burgers. Beschermden gemeenschappen zijn hard van buiten en zacht van binnen, maar de mate waarin dat het geval is en de schaal waarop ze zijn gevestigd, zal sterk variëren.

Toekomstbeeld 2 ‘Privacy gered’ in Nederland anno 2030

Een voorstelbaar toekomstbeeld

‘Het besef van privacy als zodanig, het besef dat het terrein van persoonlijke relaties iets is dat op zichzelf heilig is, spruit voort uit een vrijheidsopvatting die in zijn ontwikkelde vorm, ondanks alle religieuze wortels, nauwelijks ouder is dan de Renaissance of de Reformatie. Maar als deze opvatting het onderspit zou delven, dan zou dat de dood betekenen van een hele beschaving en haar ethiek’ (Isaiah Berlin, Twee opvattingen van vrijheid, p. 50).

1. Inleiding

1.1 Het begrip privacy

Vaak wordt een tegenstelling geschetst tussen (het streven naar) ‘veiligheid’ en (het waarborgen van) ‘privacy’. Toch lijkt het verstandig om ook de verwantschap tussen beide begrippen in beeld te brengen. Als kernwaarde van privacy, die schuilgaat achter de juridische definitie en begripsvorming, karakteriseren wij:

Als individu relatief ongestoord het eigen leven kunnen leiden en dat leven in beginsel vrij kunnen vormgeven.⁵

Bij veiligheid komt het aan op:

Het voorkomen en tegengaan van externe dreigende of gewelddadige handelingen en gebeurtenissen en het zonder (te veel) angst kunnen leven.

Zonder de mogelijke spanning tussen het streven naar veiligheid en het eerbiedigen van privacy te bagatelliseren, lijkt het wel van belang in te zien dat de achterliggende waarden elkaar gedeeltelijk overlappen. Juridisch gezien is het verschil echter dat bij privacy vaak wordt gesproken in termen van een individueel (grond)recht, terwijl het Nederlandse recht geen juridisch erkende aanspraak op veiligheid kent, al wordt er terecht op gewezen dat zo’n claim als het ware impliciet wordt erkend binnen onze democratische rechtsstaat. Bij het waarborgen van veiligheid wordt meestal verwezen naar de taak van de overheid, maar

⁵ Men kan privacy dan ook in het licht zien van het onder- en achterliggende ‘recht op persoonlijkheid’. Zie daarover de rechtsvergelijkende studie van H.L. Janssen (2003).

soms ook naar private of semi-publieke organisaties of gemeenschappen: in ieder geval heeft het streven naar een aanvaardbaar veiligheidsniveau sterker een collectieve en publieke dimensie dan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Om beter grip te krijgen op het berucht vage en veelvormige begrip privacy is een tweetal korte excursies naar het verleden op zijn plaats. Het gaat erom een aanloop te nemen zodat de sprong beter lukt, het gaat om 'réculer pour mieux sauter' (zie uitgebreider: Ippel, 2002, hfdst. 4).

1.2 Een smalle geschiedenis

In 1890 verscheen in een gerenommeerd Amerikaans juristentijdschrift het artikel *The Right to Privacy* van Warren en Brandeis. Deze auteurs maakten zich met name zorgen om opdringerige persfotografen uit de roddeljournalistiek, die het 'right to be let alone' bedreigden. Dit recht zou volgens de schrijvers sterker en geprononceerder moeten worden geformuleerd. Vanaf het begin werd het privacyrecht gezien als een wapen - een afweerrecht - tegen nieuwe technologische vindingen, zoals de fotografie. In de Nederlandse privacydiscussie, die vanaf ongeveer 1970 ontbrandde, stond van meet af aan de angst voor misbruik of oneigenlijk gebruik van de computer centraal. Met behulp van de computer zouden veel meer (gevoelige) persoonlijke gegevens kunnen worden opgeslagen, verwerkt en verspreid. De uitbouw van de verzorgingsstaat zou tot een gulzige bureaucratie leiden, die vastlegging-in-veelvoud van persoonsgegevens uitlokte. Met name het koppelen van gegevensbestanden kon de macht van overheidsinstanties, maar ook van grote particuliere organisaties, op een oncontroleerbare wijze doen uitdijen en daardoor zou van de vrijheidssfeer van de individuele burger weinig overblijven⁶. Aangedrongen werd op wettelijke bescherming en na enige vertraging had dit pleidooi succes: in 1983 werd een grondrecht op privacy in de herziene Grondwet opgenomen, en in 1989 kwam een wettelijke regeling - de Wet persoonsregistraties (WPR) - tot stand, die in 2001 werd vervangen door de gemoderniseerde Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Beide wetten zijn brede kaderwetten die in de praktijk en détail werden uitgewerkt, en al snel klonken er twee soorten van kritiek. In de eerste plaats zou er sprake zijn van 'juridische fijnslipperij', waardoor ook zinvolle informatie-uitwisseling zou worden doorkruist. Bovendien zou de privacyregulering de slagkracht van politie en justitie zozeer aan banden leggen, dat allerlei wetsovertreders onvoldoende konden worden aangepakt. Uit opinie- en consumentenonderzoek komt in de afgelopen jaren naar voren dat de meerderheid van de onderzochten niet al te veel moeite heeft met het inperken of terugschroeven van privacygaranties: zo vinden velen het installeren van observatiecamera's of het uitbouwen van een DNA-databank geen probleem. Toch is er altijd een omvangrijke minderheid die wel prijs stelt op een betrouwbaar stelsel van privacybescherming. Bovendien is het een ervaringsfeit dat individuen die concreet met een (ernstige) privacy-inbreuk worden geconfronteerd dit vaak als schokkend en kwetsend ervaren.

1.3 Een brede geschiedenis

Het begrip 'privacy' kunnen we ook tegen een bredere achtergrond bezien. Vertrouwelijkheid van medische informatie en van het contact arts-patiënt wordt al eeuwenlang beschermd door het medisch beroepsgeheim: zo kent de Eed van Hippocrates de eis van vertrouwelijkheid al. Ook andere vertrouwensberoepen,

⁶ Zie over de geschiedenis van de Nederlandse privacybeweging het proefschrift van Overkleeft-Verburg uit 1995.

zoals dat van advocaat, kennen een dergelijk beroepsgeheim.⁷ Dat privacy als individueel grondrecht is gecodificeerd, kan niet worden losgezien van de formulering en vastlegging van klassieke grond- en mensenrechten tijdens de Amerikaanse en Franse Revoluties en - opnieuw - na de Tweede Wereldoorlog. Deze vastlegging vond plaats om de macht van de staat aan banden te leggen en zo moest aan individuen ruimte worden gegund om op eigen, authentieke wijze vorm te geven aan het eigen levensproject. De wortels van dit denken in termen van aan alle individuen toekomende mensenrechten liggen in de Verlichting, en soms nog verder terug in de Renaissance en Reformatie. Zo onderstreept Michel de Montaigne al in de zestiende eeuw in zijn *Essays* dat het hebben van een eigen ruimte onmisbaar is voor individuele ontwikkeling.

In de 17e, 18e en 19e eeuw werden ook nu nog geldige strafrechtelijke beginselen nader omljnd, zoals 'het vermoeden van onschuld' en 'het beginsel dat de verdachte niet aan zijn eigen veroordeling hoeft mee te werken'. De noodzaak van het verankeren van deze rechten berust vooral op twee observaties, namelijk

(a) De staat gebruikt macht en geweld ook vaak tegen de eigen burgers. Wanneer burgers een eigen vrije rechtssfeer hebben mag interventie of repressie slechts plaatsvinden in uiterste noodzaak en moet deze aan strikte procedures en (rechterlijke) controle worden onderworpen. In een recent boek laat Mooij (2004) zien dat het (straf)recht niet begrepen kan worden zonder individuele handelings- en wilsvrijheid als fundament te erkennen.

(b) Het is de levensopdracht van ieder individu om op een eigen, persoonlijke wijze zijn levensweg uit te stippelen. Dat kan niemand van hem overnemen. Wanneer hij anderen niet tastbaar schaadt moet hem of haar een ruime mate van vrijheid worden toegestaan om zelf de koers te bepalen (zie o.m. Taylor, 1992; Gutwirth, 1998). Deze *ethiek van individuele authenticiteit* is een krachtig cultureel idee en ideaal, dat ook in de komende decennia een toonaangevende rol zal blijven spelen.

Het lijkt ons van belang om in te zien dat het bij privacy om een relatief recente en bovendien kwetsbare notie gaat. In veel culturen en natiestaten was en is de waarde van het individu gering of nihil, omdat het gewelddadige algemeen belang domineert. Men hoeft alleen maar even terug te denken aan de verschrikkingen van de twintigste eeuw - twee wereldoorlogen, de terreur van Hitler, Stalin, Mao en Pol Pot, de talloze schendingen van mensenrechten - om dit in te zien. In de westerse civilisatie is bescherming van privacy dus een fragiel beschavingsproduct: de bescherming ervan is allesbehalve vanzelfsprekend.

Bevindingen van de pressure cooker

Privacyscenario vereist voorlichting en scholing

Anders dan veiligheid is privacy een cultuurbepaald begrip. Veel samenlevingen, zoals India, Indonesië, Oost- en Midden-Europa kennen het niet. Bij extreme rechtsbescherming kunnen onoirbare praktijken gemakkelijk hun gang gaan. Een ander nadeel kan zijn dat onderwerpen in de taboesfeer blijven, bijvoorbeeld een opname in een psychiatrische inrichting. Om onwetendheid tegen te gaan dient in opvoeding en scholing uitleg gegeven te worden over het belang van privacybescherming. Juristen/advocaten hebben daar geen moeite mee, maar 'gewone mensen' vinden dat 'Barbertje moet hangen'. Steeds meer mensen

⁷ Er is ook een samenhang tussen het grondrecht op privacy (art. 10 Gw) met het huisrecht (art. 13 Gw) en het recht op 'onaantastbaarheid van het lichaam' (art. 11 Gw).

zullen moeite hebben met een misdadiger die vrijkomt vanwege gebrek aan bewijs of procedurefouten.
Een bruikbare rechtsorde dient voorop te staan.

Tegelijkertijd is de institutionele inrichting van de democratische rechtsstaat intrinsiek verbonden met het concept van individuele vrijheidsrechten en een persoonlijke levenssfeer. Dit blijkt vooral wanneer men de familieverwantschap beseft tussen informationele privacy en andere vrijheidsrechten, zoals het huisrecht, het grondrecht op lichamelijke integriteit, het recht op vertrouwelijke communicatie en rechtsbeginselen die de macht van de staat aan grenzen binden (zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht).

Zo bekeken zal privacy ook in de komende decennia een belangrijke morele en juridische waarde vertegenwoordigen. Privacy kan echter in een politieke theorie of filosofie niet fungeren als ‘hoogste goed’: er is in ieder geval geen enkele serieuze politieke filosofie die dat verdedigt. ‘Vrijheid’ en ‘privacy’ krijgen pas betekenis en profiel in een ruimere beschouwing waarin ook sociale rechtvaardigheid en gelijkheid aan de orde komen. Dit blijkt bijvoorbeeld in *Political Liberalism* van de befaamde politieke filosoof John Rawls, waarin hij zijn eerder in *A Theory of Justice* (1971) uiteengezette rechtvaardigheidstheorie verdedigt tegen kritiek vanuit het communitarisme. Hoewel Rawls zeker als een liberaal denker is te kenschetsen is zijn conceptie over vrijheidsrechten ‘ingebod’ in een ruimer moreel-politiek kader.

Anders gezegd: net als vrijheid is privacy altijd een *essentially contested concept*. Over de precieze inhoud en reikwijdte is dus steeds discussie mogelijk, maar wie privacy (als onderdeel van een bredere verzameling vrijheidsrechten) miskent of verwaarloost, houdt een politiek over die in theorie en praktijk blind en bot zal kunnen worden.

Resumerend: privacy blijft in een democratische rechtsstaat van vitaal belang, maar de eerbiediging ervan staat altijd onder druk. Wanneer men te achteloos met de persoonlijke levenssfeer omgaat, zal verzet opflakkeren.

2. Trends

2.1 ICT-ontwikkelingen en privacy

Een verwachting die alom gedeeld wordt, is dat de intensivering van toepassing van informatie- en communicatietechnologie in de komende jaren zal doorgaan. Verdere integratie van diverse systemen zal plaatsvinden en de mobiele communicatie (ook van beelden en data) zal een nog hogere vlucht nemen. Verschillende versies van mobiel internet zullen het transport van geluid, gegevens en beelden ‘overal’ mogelijk maken. Er zullen vaak vluchtige virtuele gemeenschappen ontstaan, al blijft moeilijk voorspelbaar hoe technologische vindingen precies in de alledaagse leefwereld zullen doordringen: er is altijd sprake van een ingewikkelde wisselwerking en van een proces van ‘culturele domesticatie’ (Frissen, 2004; Smits, 2002).

Bij de handhaving van de openbare orde en bij de criminaliteitsbestrijding zal de reeds gestarte inzet van ICT-instrumenten doorgaan: slimmere en indringender observatieapparatuur zal worden gebruikt, vaker zal *data-mining* worden toegepast en de opslag van DNA-profielen voor opsporing en vervolging gaat eveneens verder. Toch zal de overheid, die het recht handhaaft, onontkoombaar selectief moeten zijn, keuzes moeten maken: de overheid moet inderdaad ‘intelligent meebewegen’ (Frissen et al., 2003) en zal tegelijkertijd ten aanzien

van ernstige, levensbedreigende wetsinbreuken streng en stabiel moeten opereren. Bij voorbaat staat vast dat de staat daarin nooit zal slagen zonder goede contacten met goedwillende actoren en organisaties in de samenleving: waar het kan zal moeten worden samengewerkt met 'aanspreekbare' burgers en bedrijven (zie ook: Frissen et al., 2003).

In de gezondheidszorg zal de 'implementatie' van elektronische patiëntendossiers plaatsvinden en is het mogelijk dat de zorgverlening daardoor op een hoger plan komt. Multifunctionele smart- en chipcards zullen hoogstwaarschijnlijk hun intrede doen. In toenemende mate zal de door gezondheidszorginstellingen geleverde kwaliteit via openbare bronnen (Internet) kunnen worden vergeleken en getoetst.

Toch zal in toenemende mate blijken dat de intensivering van ICT ook op grenzen stuit. De meest fundamentele beperking zit nog altijd in de zwakste schakel van de informatiemaatschappij, namelijk de individuele persoon zélf. Haar of zijn capaciteit tot verwerking van informatie is begrensd en er is niet veel uitzicht op dat dit de komende vijftientig jaar drastisch verandert. Er is wel gespeculeerd over een directe koppeling van ICT-apparatuur aan het menselijk brein, maar het menselijk brein lijkt zo complex te zijn, dat dit nog pure science fiction is. Bovendien leert de ervaring totnu toe dat de ICT-ontwikkeling nog allesbehalve leidt tot een *paperless bureaucracy*: wie wel eens rondloopt op rechtbanken, advocatenkantoren of ministeries weet dat deze instellingen nog uitpuilen van ouderwets papier. In alle maatschappelijke sectoren zal het ouderwetse directe *face-to-face*-contact onmisbaar blijken te zijn. Er is reden om aan te nemen dat ook bij de invoering van ICT de ijzeren wet van het afnemend grensnut zal opgaan.

De te voorziene, turbulente ontwikkeling van ICT vormt enerzijds een bedreiging voor de informationele privacy, omdat (persoons)gegevens gemakkelijker kunnen worden verspreid, voor meerdere doelen tegelijk kunnen worden gebruikt en omdat politie en justitie ruimere wettelijke bevoegdheden hebben gekregen om 'in te breken' in de informatiehuishouding. Via het aftappen van telecommunicatie, via *data-mining* en via indringende en intelligente observatie-apparatuur kan de opsporing steeds pro-actiever en grootschaliger worden. Anderzijds is er - op meer bescheiden schaal - ook een mogelijkheid om technologie in te zetten voor bescherming van informationele privacy, bijvoorbeeld door gebruik te maken van versleutelde gegevens of door andere versies van *privacy enhancing technologies* toe te passen (zie: Zouridis, Thaens & Kielema, 2003).

Bevindingen van de pressurecooker

Privacy en technologie

We staan in 2005 pas aan het begin van de informatiemaatschappij. In 2030 zullen te beschermen belangen verder zijn uitgekristalliseerd en vormgegeven. Dat leidt tot herziening van de rechtsbescherming. Denk aan het recht op anonimiteit en aan het recht op het overrulen van je digitale schaduw. Er zal sprake zijn van toepassing van privacyvriendelijke technologie. Een digitale (grond)rechtencatalogus is bijvoorbeeld denkbaar. Het probleem van digitale grondrechten is echter allereerst dat het lastig is ze technologieonafhankelijk te formuleren. In de tweede plaats zou een grondrecht op anonimiteit misschien de mogelijkheid scheppen tot vergaande vormen van fraude en misbruik van voorzieningen.

Hoewel de meerderheid van de bevolking een zekere inperking van de gegevensbescherming aanvaardbaar vindt, is er een minderheid die zich daar om diverse redenen tegen verzet. Er is een gedifferentieerd oordeel over het belang van

privacyregulering en het is niet onmogelijk dat bij verwaarlozing van garanties het privacybewustzijn opnieuw opflakert. Meer in het algemeen geldt dat een flink aantal mensen uitgekeken raakt op de nieuwste snufjes en opnieuw ouderwetse media koestert⁸.

2.2 Verschuiving publiek en privé

Het is zeker niet te vergezocht om onze cultuur als *beeldcultuur* en *spektakelmaatschappij* te karakteriseren. Veel individuen kiezen ervoor (of worden uitgelokt) zich bloot te geven aan de moderne media, letterlijk en figuurlijk. TV-programma's als *Big Brother* en *Idols*, *realitysoaps*, Bekende Nederlanders die overall hun zegje over willen doen: het zijn slechts enkele illustraties van een wijdverbreid verschijnsel. Dit lijkt erop te duiden dat zij in het geheel geen behoefte hebben aan bescherming van privacy en de intieme sfeer. Alles lijkt publiek te mogen worden gemaakt.

Toch lijkt ons dat een misverstand. Er zijn diverse sterren of hoogwaardigheidsbekleders die roddelbladen voor de rechter slepen en bij veel gewone mensen bestaat een weerzin tegen te assertieve paparazzi. En nog steeds zijn er ook velen die er niet aan zouden moeten denken hun hele ziel, lichaam en zaligheid aan een gulzig publiek te presenteren. Zij geven de voorkeur aan de beslotenheid van het gewone leven en koesteren de geborgenheid van de *haven in a heartless world*. Bovendien ervaren de meeste mensen die ten onrechte verdacht zijn van een delict of van fraude, of zij die op een onjuiste wijze terechtkomen op een 'zwarte lijst', dit doorgaans als een pijnlijke en kwetsende ervaring. Het is niet gewaagd te veronderstellen dat dergelijke concrete privacy-inbreuken ook in de toekomst als vervelend en schadelijk zullen worden beoordeeld.

2.3 Voorspellende geneeskunde en 'geneticalisering'

Op dit moment is er wereldwijd een geweldige onderzoeksinspanning gericht op het ontrafelen van het 'geheim van de erfelijkheid' en op het voorbereiden van medische toepassingen van gentechnologie en biotechnologie (zie: Gevers, Hendriks, Gerards, Janssen & Heringa, 2004). Aan het begin van de 21e eeuw heeft deze research al invloed op tal van aspecten van de gezondheidszorg en het is te verwachten dat dit de komende decennia in verhevigde mate zal doorgaan. Toch is het nog een open vraag hoe ver de implementatie van nieuwe medische of biologische technieken zal gaan. Zo wordt xenotransplantatie nu algemeen nog als te risicovol beoordeeld en wordt reproductief kloneren in meerderheid op morele gronden afgewezen. Er zullen meer mogelijkheden komen voor 'genetische verbeteringen' (*genetic enhancement*), maar het is onduidelijk of er op korte en middellange termijn betrouwbare methoden komen en het is bovendien de vraag of de bereidheid zal ontstaan de maatschappelijke en morele implicaties daarvan voor lief te nemen. Wat wel zal gebeuren is dat de kennis van individuele genetische predisposities en risicofactoren en van vroege aanduidingen voor later in het leven opduikende aandoeningen drastisch zal toenemen. Op dit moment is nog de heersende overtuiging dat deze gegevens alleen binnen de sfeer van de gezondheidszorg mogen worden gebruikt en dat voorkomen moet worden dat deze persoonsinformatie zonder meer in handen komt van verzekeraars, werkgevers of commerciële organisaties. Dat is ondermeer een uitvloeisel van het in het privacyrecht centraal staande doelbindingsbeginsel, maar dit wordt door velen ook belangrijk geacht met het oog op het handhaven van gelijkheid en solidariteit. Wanneer in de gezondheidszorg

⁸ Er is, lijkt ons, dus nog zeker hoop voor de vulpenindustrie, voor de filmhuizen, voor de boekenclubs en de museumbranche.

privacynoties worden losgelaten, lijdt ook het eigen ethos van de geneeskunde schade.

Bevindingen van de pressurecooker

Privacy als recht: accent op procedures

Als privacy verder als recht uitwaaiert gaat het vele terreinen bestrijken van het individuele en maatschappelijke leven. Er ontstaan botsingen tussen grondrechten.

Een gevolg kan zijn het ontstaan van een claimcultuur van burgers onderling. Er ontstaat juridisering: er komen steeds meer regels om privacy te garanderen. Er komt procedurele wetgeving. De wetgever kan steeds minder inhoudelijk regeren dan wel sturen in verband met privacy. In plaats daarvan komt de nadruk op procedures te liggen.

Ook ontstaan ongewenste neveneffecten. Een voorbeeld: sommige EU-landen hebben in de grondwet of in specifieke wetgeving een verbod op het doorgeven van genetische informatie ingesteld, althans waar het gaat om doorgifte aan actoren met commerciële bedoelingen. De bedoeling hiervan is te voorkomen dat er een basis wordt gelegd voor het maken van onderscheid op grond van genetische eigenschappen. Deze informatie kan namelijk leiden tot uitsluiting en discriminatie vanwege de verwachting dat iemand een doel niet zal kunnen realiseren, vanwege een fysieke en/of geestelijke beperking in de toekomst.

2.4 Interne en externe bedreigingen

Het is te verwachten dat - op nationaal en internationaal niveau - de problematiek van criminaliteit en terrorisme 'taai ongerief' zal blijken te zijn. Dat heeft in de eerste plaats te maken met scherpe tegenstellingen in welvaart en levenskansen. Daarnaast zijn er ook ideologische en levensbeschouwelijke confrontaties, zoals blijkt uit de recente voorbeelden van moslimterrorisme. Ook als men er in slaagt de huidige vormen van terrorisme te bedwingen of te 'appaiseren', is het waarschijnlijk dat er nieuwe versies van terrorisme zullen ontstaan, bijvoorbeeld vanuit de Derde Wereld, waar veel mensen met begrijpelijke afgunst kijken naar de enorme rijkdom in het Westen en in delen van Zuidoost-Azië. Ook binnen de landsgrenzen zal het criminaliteitsprobleem naar alle waarschijnlijkheid heftig blijven. Er is dus veel reden om aan te nemen dat in de komende decennia nationaal en internationaal een *indringende, scherpe veiligheidspolitiek* zal worden gevoerd.

Het is zeker aannemelijk dat bij de bestrijding van wijdvertakt terrorisme de grenzen tussen intern en extern veiligheidsbeleid zullen vervagen. Dit neemt niet weg dat de nationale rechtsstaat en de nationale politieke instellingen ook in de voorzienbare toekomst in de meeste gevallen verantwoordelijk zullen worden gehouden voor zowel bescherming van een *reasonable expectation of privacy* als van een acceptabel niveau van veiligheid in de directe leefomgeving. Deze verwachting wordt ook uitgesproken in het rapport van de WRR over *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (WRR, 2002). Burgers en instellingen verwachten vooral van de *nationale overheid* acties en initiatieven om veiligheid concreet gestalte te geven.

2.5 Keuze voor kwaliteit en kleinschaligheid

Anno 2005 is het milieuprobleem geen *hot topic*, maar in brede kring beseft men dat het probleem niet weg is en opnieuw hoog op de politieke agenda zal belanden. Tussen 2010 en 2015 is het zover: er komt een nieuwe zeer onheilspellende milieugolf aanrollen. Aanvankelijk wordt dit beschouwd als een doemscenario, maar gaandeweg wordt, onder leiding van een nieuw nationaal

kabinet, het probleem verbreed en slaat de politiek een nieuwe weg in. Weliswaar zullen de Nederlandse burgers - bij een stabiliserende of zelfs krimpende economie - eraan moeten wennen dat zij heel wat minder vaak op vakantie kunnen (de vliegprijzen stijgen zeer sterk), dat zij hun auto minder vaak kunnen gebruiken en dat zij een hogere eco-tax moeten betalen, zij krijgen er ook iets voor terug. Al lang bestaat er sluimerende of opflakkerende onvrede over grootschalige, anonieme, uit hun krachten gegroeide instellingen op het terrein van onderwijs, volkshuisvesting en welzijns- en gezondheidszorg. In het politieke forum groeit de overtuiging dat er nu een kans is om in deze instituties de menselijke maat terug te brengen en de kwaliteit van de contacten tussen professionals (docenten, artsen) en hun cliënten (leerlingen, docenten, patiënten) sterk te verhogen. Via deze route kunnen veel nieuwe banen ontstaan en kunnen nieuwe vormen van sociale cohesie worden verwerkelijkt. Bovendien acht men persoonlijke vorming - ook burgerschapsvorming - van essentieel belang. Tegelijkertijd beseft men ook dat de keuze voor kleinere gemeenschappen en voor *'small is beautiful'* ook flinke risico's met zich meebrengt. Zulke gemeenschappen kunnen restrictief en repressief worden: de ontwerpers van deze gemeenschappen zorgen er dan ook voor dat zij een open en democratisch karakter hebben en dat er voldoende *exit-opties* zijn.

2.6 Afnemende vrijblijvendheid: burgerplichten

Ook in de komende decennia zullen de spanningen in en rond de in feite multicultureel geworden samenleving een toonaangevende rol blijven spelen. Langzaam zal in de publieke en politieke opinie een verschuiving optreden. Men gaat beseffen dat een stringent vreemdelingen- en asielbeleid inderdaad noodzakelijk is, maar dat dit arsenaal aan maatregelen aangevuld moet worden met 'positieve burgerplichten'. De observatie is dat in een immigratiesamenleving contacten tussen de verschillende (etnische) groeperingen niet vanzelf tot stand komen, zodat een *sturende en arrangerende rol* van de overheid (niet alleen van de centrale overheid, maar evenzeer van de decentrale overheden) geboden is.⁹ Hoewel er altijd veel weerstand is geweest tegen de sociale dienstplicht, wordt deze ingevoerd, en wel vanuit een mix aan motieven. In de eerste plaats is er - vanwege ontgroening en vergrijzing - dringende behoefte aan tal van vormen van zorg en ondersteuning. Bovendien wordt de sociale dienstplicht zo vormgegeven dat autochtone en allochtone burgers in teams samenwerken en elkaar zo beter leren kennen. Ook op andere wijze wordt via enige dwang en drang gearrangeerd dat de bevolkingsgroepen elkaar ten behoeve van concrete taken ontmoeten en samen dienen te werken. De achterliggende gedachte is vooral dat de kans op het 'ontstaan van positieve wederkerigheidsrelaties' zo wordt vergroot, omdat men elkaar minder als vreemden gaat zien (zie: Pessers, 1999). Alleen door de bewuste, planmatige opbouw van onderling vertrouwen kunnen maatschappelijke tegenstellingen worden verzacht en soms zelfs overbrugd. De overheid weet dat zij op deze manier paternalistisch en als 'morele ondernemer' optreedt, maar deze morele strategie wordt getemperd door zelfkritische ironie. Aan de nieuwe burgerplichten wordt weliswaar strikt de hand gehouden, maar in de uitvoering let men op de gevarieerde, individuele situaties en levert men maatwerk.

⁹ Hier kan men ook denken aan het opstellen en handhaven van 'stadsregels' of van 'stadsetiquette'.

3. Effecten en implicaties

Ook in 2030 zal privacy nog een belangrijke waarde zijn. Nadat het er enige tijd op leek dat we deze notie wel uit ons morele vocabulaire zouden kunnen schrappen, ontdekten we dat dit weliswaar mogelijk is, maar dat we daarmee een kernwaarde uit de westerse traditie achteloos over boord zouden zetten. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is niet alleen voor het betrokken individu van belang, maar ook voor het intact houden van interpersoonlijke levenssferen, waarin personen elkaar in een zekere mate van vertrouwelijkheid kunnen ontmoeten en spreken. Bovendien blijft privacy van belang als ‘machtskritisch begrip’, als hinderlijke toetssteen en kwaliteitsmaatstaf bij het optreden van en de interventie door de overheid en door machtige particuliere organisaties. In hun genadeloze enthousiasme vergeten die soms waar het om gaat, namelijk dat de overheid in een democratische rechtsstaat uiteindelijk een *dienende* functie heeft, dienstbaar is aan al die uiteenlopende, veelkleurige, vaak lastige en soms onmogelijke individuen. Privacy heeft niet alleen de betekenis van ‘afweerrecht’, maar de articulering ervan komt ook voort uit een diep verankerd, maar bij nader inzien fragiel idee of ideaal, namelijk dat een individu op eigen, authentieke wijze persoon moet kunnen zijn en worden. Daartoe is zij of hij niet in staat wanneer zij of hij te zeer belaagd of van buitenaf gestoord wordt.

Dit wil niet zeggen dat krampachtig aan de aan het eind van de twintigste eeuw tot stand gekomen wet- en regelgeving moet worden vastgehouden. Een andere conceptualisering en invulling is mogelijk en wij doen daartoe de volgende suggesties.

3.1 Privacy meer dan individueel (grond)recht

Privacy dient niet zozeer of uitsluitend als een individueel recht te worden beschouwd. Het is in toenemende mate een illusie dat een individu overzicht over of grip kan hebben op wat met ‘zijn’ persoonlijke informatie gebeurt. Op dit moment komen persoonlijke gegevens al in honderden gegevensbestanden voor en vaak wordt daardoor (ook) de serviceverlening aan burgers beter vormgegeven. Wanneer instanties echter ongecontroleerd of ongetoetst gebruik maken van persoonlijke, gevoelige informatie, kan dit ertoe leiden dat de burgerij ten onrechte in de rol van verdachte wordt gedrongen, dat ten onrechte machtsmiddelen worden toegepast en dat publieke of semi-publieke instanties willekeurig macht uitoefenen. Hierbij moeten we steeds bedenken dat veel informatiebestanden vervuild of onbetrouwbaar zijn. Omdat de individuele beschikkingsmacht over gegevens begrensd is, zal meer aandacht uitgaan naar controle op gegevensverkeer binnen grote organisaties. Privacybescherming krijgt zo sterker een collectieve dimensie.

3.2 Zelfkritische instanties: *checks and balances*

Hoewel zo groot mogelijke transparantie en inzichtelijkheid van de informatiehuishouding nastrevenswaardig blijft, is dit niet voldoende. Overheids- en particuliere instanties zullen meer dan nu zelfkritisch en zorgvuldig moeten zijn bij de keuze van het gebruik van vergaarde of veredelde persoonsinformatie. Daartoe moet - bijvoorbeeld bij opsporende en vervolgende instanties - een effectiever stelsel van interne *checks and balances* worden opgebouwd (er moeten dus binnenshuis waakhonden worden aangesteld) om te voorkomen dat fouten en vergissingen worden gemaakt die burgers hard in hun persoonlijke belangen kunnen treffen. De staat moet bovendien de verleiding weerstaan om te zeer een pro-actieve surveillancerol op zich te nemen. Dat kan alleen worden voorkomen als er dichtbij deskundige, onafhankelijke en kritische waarnemers en

whistle-blowers het opereren van het overheidsorgaan indringend toetsen. Het is dus nodig dat er nieuwe vormen van democratische controle worden ontworpen en dat de openbare verantwoording door overheidsorganisaties optimaal is vormgegeven. Dit geldt ook voor machtige particuliere bedrijven die publiek verantwoording dienen af te leggen over hun informatiehuishouding.

Bevindingen van de pressure cooker

Privacy via de staat mondt uit in bureaucratiespiraal

In een extreem privacyscenario wordt de behoefte aan privacy groter. Door de nadruk op privacy ontstaat een geatomiseerde samenleving. Je zou zelfs kunnen spreken van een extreme individualisering. Veel maatregelen dienen genomen te worden ter bescherming van de privacy van individuen. Dit heeft tot gevolg dat de overheidsbeslissingen complexer worden. Er is een omvangrijk bureaucratisch apparaat nodig om dure privacybescherming te realiseren. Dat wordt erg gecompliceerd. Ook wordt de werkzaamheid van politieke instituties bemoeilijkt. Met name de ICT en andere ontwikkelingen op technologisch gebied eisen dat privacybescherming internationaal afgeschermd wordt. Dit heeft weer meer bureaucratie tot gevolg. Daarnaast kunnen we ons voorstellen dat als reactie op de nadruk op privacy collectivistische stromingen ontstaan (ideologieën, religies). Hoe daar mee om te gaan?

Kanttekening: de veronderstelling bij bovengeschetst beeld is dat de staat moet zorgen voor regelgeving ter bescherming van de privacy. Waarom zouden mensen dat niet zelf kunnen? Argument waarom ze dat niet kunnen: voor een vrije markt heb je regels nodig en die regels zijn complex. Niet de privacybescherming op zich is complex, maar de markt van de bescherming. Een tweede kanttekening is dat privacy ook kan leiden tot kleinschaligheid (als sleutelwoord tot beleidsontwikkeling).

In de sfeer van de gezondheidszorg blijft het aloude beroepsgeheim van grote waarde: patiënten mogen er dus van uitgaan dat hun persoonlijke medische informatie alleen binnen de (kleinschaliger geworden) gezondheidszorginstelling blijft en dat deze niet zonder hun toestemming naar instanties met een andere doelstelling wordt doorgesluisd. Bij medisch-wetenschappelijk onderzoek is voorlichting aan en toestemming van de patiënt vaak nodig (met name bij medische experimenten), maar in veel gevallen kan met geanonimiseerde 'versleutelde' informatie worden volstaan. Extra aandacht dient de gezondheidszorg te geven aan de bescherming van genetische gegevens, omdat deze ook een voorspellend karakter hebben en vaak informatie over anderen bevatten. Ook binnen medische instellingen zullen interne supervisors moeten bewaken dat geen misbruik van informatie (en van vertrouwen) plaatsvindt. Bij de invoering van biotechnologie of van *genetic medicine* zal niet alleen een medisch-ethische toetsing moeten plaatsvinden, maar zal ook op politiek niveau scherp beraad moeten plaatsvinden. De verwachting is gewettigd, dat sommige toepassingen van bio- of gentechnologie *niet* kunnen worden ingevoerd, omdat we onmogelijk in kunnen schatten welke gevolgen deze zullen hebben, zowel voor de persoon zelf als voor het hele maatschappelijk-politieke bestel.

3.3 Opnieuw: terughoudend strafrecht

Privacy is een belangrijke waarde, maar zeker niet de enige morele waarde die we in het oog moeten houden. Zoals in de inleiding al is gesteld bestaat er een zekere familieverwantschap tussen 'privacy' en 'veiligheid'. Ook degenen die het voor privacy opnemen, erkennen meestal het belang van het streven naar een veilige samenleving. Tegelijkertijd stellen zij zich kritisch op, bijvoorbeeld bij een te onnadenkende opmars van het strafrecht. Inschakeling van de strafrechter

is vaak het zwaaien met een botte bijl en het verwikkeld raken in een strafrechtelijke procedure is voor veel verdachten hoe dan ook een ingrijpende en vaak onvruchtbare ervaring. Na een steeds verdergaande uitbreiding en instrumentalisering van het strafrecht, is in de decennia voorafgaand aan 2030 een kritische herbezinning tot stand gekomen, onder de titel: *Strafrecht terug naar de kern*. Er is met succes actie ondernomen om drugshandel via bestuurlijke middelen te reguleren: dit heeft tot een flinke ontlasting van het rechterlijk apparaat geleid. Ook lichtere overtredingen en wetsovertredingen op sociaal-economisch en milieuterrein worden op een andere wijze aangepakt, terwijl bij omstreden zedenzaken veel scherper wordt onderzocht of deze wel bij de rechter terecht moeten komen. Omdat de instituties in de maatschappij een kleinschaliger formaat hebben gekregen, worden veel potentiële conflicten daar - via mediation of tuchtrecht - opgelost. Dit alles heeft ertoe geleid dat het strafrecht opnieuw 'ultimum remedium' is geworden, waardoor de rechter zich met meer aandacht en zorgvuldigheid kan richten op de misdrijven tegen 'leven, lijf en goed'. Na (te) lang aarzelen ondersteunt de overheid nu ook al jarenlang projecten voor herstelrecht, een vorm van bemiddeling tussen daders en slachtoffers van delicten. Hoewel ook hier teleurstellingen niet uitblijven, is deze werkvorm op een professionele leest geschoeid en inmiddels niet meer weg te denken.

Bevindingen uit de pressure cooker

Privacy vormgegeven door burgers

De staat is, volgens de klassieke staatsfilosofie, ontstaan door overdracht van vrijheid aan de soevereine staat ter beveiliging van de burgers. Wanneer veiligheid niet vooropstaat, maar privacy (vrijheid), dan kan dit inhouden dat de soevereine staat de bevoegdheden teruggeeft aan burgers en het klassieke strafrecht verdwijnt. Vrijwilligheid wordt een centrale notie. Burgers kunnen op basis van vrijwilligheid via de vrije markt hun eigen privé-omgeving creëren en zich tegen onveiligheid verzekeren, net als tegen ziekte. Eigen verantwoordelijkheid, responsabilisering, eigen keuze: iedereen beslist zelf hoeveel van zijn eigen vrijheid wordt ingeruild voor bescherming door private ondernemingen. Burgers krijgen dus maximale beslisvrijheid met als keerzijde hoge privé-kosten voor veiligheid. Veel burgers kiezen bovendien voor maximale bescherming onder inlevering van privé-gegevens aan de aanbieders op de vrije markt. De juridisering zal toenemen. Onverzekerden zijn vogelvrij. Kanttekening: veiligheid zal hoofdzakelijk een staatsaangelegenheid blijven omdat er inmiddels tal van sociale grondrechten bijgekomen zijn. Het strafrecht blijft alleen al vanwege de gevestigde belangen bestaan.

3.4 Burgerschapsvorming en privacy

Omdat er een politieke en publieke keuze is gemaakt voor kleinschaligheid en kwaliteit, is het beter mogelijk om personen aan te spreken op hun persoonlijke en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Aan burgers wordt duidelijk gemaakt dat privacy een zeker rechtskarakter houdt, maar dat 'vrijheid' ook altijd 'verantwoordelijkheid' en 'vorming' inhoudt en dat ze daarop worden aangesproken. Men is in 2030 niet zo bang om te stellen dat het hebben van een recht in veel gevallen ook het vervullen van een (zorg)plicht (tot verantwoordelijkheid) inhoudt. Alle soorten van onderwijs streven ernaar het aantal 'aanspreekbare burgers' (Frissen et al., 2003) te vergroten.

Dat er nu en in de toekomst behoefte zal bestaan aan dit type vorming kunnen we op verschillende manieren beredeneren. In de eerste plaats is het binnen een heterogene, in feite multicultureel geworden samenleving van vitaal belang dat grote groepen individuen beseffen dat het bezit van burgerschap ook bepaalde

verplichtingen en verantwoordelijkheden impliceert. In de tweede plaats is het aanbod aan informatie in de informatiemaatschappij zo overweldigend en verwarrend, dat het bewustzijn groeit dat ieder individu in de gelegenheid moet worden gesteld een samenhangende levensvisie te vormen. Uiteraard is hier variatie en speelruimte nodig, maar er is ook een harde kern aan regels voor een fatsoenlijke omgang met anderen. In de derde plaats is de overheid ervan doordrongen dat hiërarchische *top-down*-sturing en inzet van de 'dwangmacht van het recht' uiteindelijk het wantrouwen in de samenleving doen toenemen. Alleen wanneer alle partijen systematisch aan onderling vertrouwen werken - met name door een concrete invulling van burgerplichten en door niet-vrijblijvende ontmoetingen tussen diverse bevolkingsgroepen - kan dat voor goed samenleven onontbeerlijke vertrouwen worden bewaard en gevoed.

Bevindingen van de pressure cooker

Privacy tussen burgers onderling

Privacy betreft niet alleen de relatie van burgers tot de staat, maar het is ook een begrip dat burgers onderling aangaat. In dat scenario wordt het steeds moeilijker om elkaar aan te spreken op ieders verantwoordelijkheid. Je krijgt een afnemende sociale cohesie. Dit mogelijke gevolg wordt ook weer tegengesproken. Als privacy wordt gered, geeft dat juist blijk van solidariteit.

Als ik geheim mag houden wat mijn levensverwachting is, dan worden bepaalde risico's gedragen door de samenleving in plaats van door het individu. Privacy is iets wat we elkaar moeten gunnen.

Accent op burgerplichten betekent overigens wel dat de overheid een paternalistische en perfectionistische koers inzet en daarin het risico loopt te ver te gaan en zo de persoonlijke vrijheid in te perken (zie: Rijkema, 1995). Ook in 2030 is rechts-politiek nog steeds balanceerkunst, een zoektocht naar verantwoord evenwicht. De notie van privacy is daarbij onmisbaar: deze prikkelt tot een diepgaand dispuut (zie: Ippel, Crouwens & De Heij, 1995).

3.5 Gradaties en keuzemogelijkheden

Niet iedere inbreuk op privacy is even ernstig. Bovendien is onze stelling dat we voor het handhaven van de eigen privacy een zeker initiatief dienen te ontplooiën, dat individuen niet alleen passieve rechtssubjecten zijn, maar zich actieve burgers en consumenten moeten tonen.

Uit recent onderzoek is bekend dat niet iedereen evenveel waarde hecht aan eerbiediging van de informationele privacy. Het is daarom wenselijk dat er uiteenlopende keuzeopties zijn. In 2030 bestaat er ten aanzien van informationele privacy inderdaad een uitgebreid keuzemenu. Bij het gebruik van de diverse communicatiekanalen valt te kiezen voor 'pro-privacy'-kanalen: bij het afschermen van de eigen gegevens, bij het vormen van virtuele gemeenschappen of bij het uitwisselen van vertrouwelijke communicatie. Commerciële organisaties ontplooiën diverse activiteiten op de markt van *pretty privacy*. Zij worden daartoe geprikkeld door een effectief en snel systeem van privaatrechtelijke aansprakelijkheid. De overheid bevordert dat de informatiehuishouding zo transparant mogelijk is en maakt het gemakkelijk om fouten en onjuiste beeldvorming te voorkomen of te corrigeren.

Met name waar ingrijpende mogelijkheden tot uitoefening van macht en dwang bestaan, opereren overheidsorganen uiterst behoedzaam en zelf-kritisch (zie paragraaf 3.2.).

Bevindingen van de pressure cooker

Keuzemenu privacy

Uitgangspunt bij een keuzemenu is dat er verschillende groepen met verschillende normen en overtuigingen zijn. Velen zullen maximale privacybescherming onnodig of overbodig vinden, maar anderen zullen prijs stellen op vergaande privacybescherming. Denkbaar is een soort keuzemenu, waaruit burgers en instellingen kunnen kiezen uit privacyvarianten. Deze keuzemogelijkheden worden gebruikersvriendelijk aangeboden met behulp van technologie. Het is dus voor sommige groepen onmogelijk 'onzichtbaar' te opereren.

Als de technologiedynamiek zo doorgaat, ontstaan veel meer keuzemogelijkheden. Als men vanuit de behoefte aan privacy deze ontwikkeling wil blijven volgen dan moet men heel veel regelen. Dat brengt bureaucratie met zich mee.

Tegelijkertijd dreigt het gevaar dat weinig mensen heel veel keuzes hebben, maar dat voor de brede massa deze keuzes niet toegankelijk zijn.

4. Staat, gemeenschap, individu

Er zal veel nieuw, anders en onverwacht zijn in 2030. Waar we echter wel zeker van kunnen zijn is dat enkele centrale politieke problemen ook dan nog aan de orde zullen zijn, namelijk: Hoe ver mag de macht van de overheid reiken? Slagen de machthebbers erin om hun optreden te rechtvaardigen? Kan de staat voorkomen dat er strijd ontstaat tussen de overheid en groeperingen in de samenleving? Kan despotie worden voorkomen? Dit zijn namelijk vraagstukken waarover politieke filosofen vanaf Plato en Aristoteles tobben: dit zijn in zekere zin eeuwige kwesties.

Bevindingen uit de pressure cooker

Privacy persoonlijk en publiek

Om privacy te redden zal duidelijker moeten worden welke persoonlijke belangen door dit recht worden gediend en welke informatie om die reden beschermingwaardig is.

Daarnaast zal privacy als publiek belang helderder gedefinieerd moeten zijn. Om de overheid democratisch te controleren, moeten afwijkende meningen niet alleen geuit, maar ook gevormd kunnen worden. Daartoe is privacy van belang. In dit kader kunnen ook de plichten van burgers nader worden gedefinieerd. Er wordt ruimte gecreëerd om burgerschapsplichten in te voeren (maatschappelijke stage).

Een staat die over de vrijheden en belangen van de burgers heen walst en steeds meer bevoegdheden naar zich toetrekt, wordt een 'politiestaat', een eigentijds synoniem voor de aloude term 'despotie'. Waar echter te veel vertrouwd wordt op het zelfregulerende vermogen van gemeenschappen en van de informele sociale controle binnen die gemeenschap, dreigt een 'verklikkersmaatschappij', een type samenleving waarover Montesquieu in de achttiende eeuw al zijn afschuw uitsprak.

In de loop van de afgelopen eeuwen is een complex proces van individualisering en liberalisering op gang gekomen, met alle charmes en problemen van dien. Tegelijkertijd is duidelijk dat een samenleving niet goed kan voortbestaan zonder middelpuntzoekende krachten: sociale cohesie, solidariteit, onderlinge betrokkenheid.

De persoonlijke levenssfeer - of de juridische vertaling van informationele privacy - kan inderdaad fungeren als een '*schuilplaats van het kwaad*', maar tegelijkertijd is het meestal ook een '*broedplaats van het goede*'. Zonder het

schild van het recht en zonder de bescherming van individuele vrijheidsrechten kunnen macht en wantrouwen gaan heersen en de prijs die daarvoor wordt betaald is apathie, ontwijking of verzet.

Waar het op aan komt is dat verantwoordelijkheden worden verdeeld én helder worden toegedeeld. Ook in 2030 zullen er leefgemeenschappen zijn waarin mensen elkaar controleren en corrigeren. Mits dat met mate gebeurt, is dat wenselijk. Van individuen mag een individuele verantwoordelijkheid worden verwacht en een zekere mate van 'Selbstzwang': wanneer die ontbreekt en schade aan anderen dreigt, mag de overheid ingrijpen. Wanneer de overheid evenwel te veel op de eigen machtsmiddelen vertrouwt en onbekommerd een pro-actief beleid voert, verdwijnt het bewustzijn dat de belangen en eigenheid van de individuele burgers ertoe doen. Dan wordt politiek *'de voortzetting van de oorlog met andere middelen'*. Daarom blijft privacy, als toetssteen en als machtskritisch begrip, van eminent belang.

De overheid moet dus niet alleen 'intelligent meebewegen' (Frissen et al., 2003), maar ook - als het even kan - moreel de rug recht houden. Dat kan alleen binnen een bestel met actieve democratische controle, waarin de fundamentele grenzen van het recht in acht worden genomen.

Literatuur

Toekomstbeeld 1

Beijers, M. A.H., Doff, W., & Vreeswijk, A.M.G. (2002). *Leefbaarheid en veiligheid in vijf steden*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO), Erasmus Universiteit.

Boomen, M. van den. (2004). Virtuele banden en netwerkeffecten. In J.W. Duyvendak & M. Hurenkamp (red.). *Kiezen voor de kudde, lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid* (pp. 137-152). Amsterdam: Van Gennep.

Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Brink, G. van den (2004). *Schets van een beschavingsoffensief; over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*. Amsterdam, AUP.

Buruma, Y. (2002). Veiligheid en privacy. *Delikt en delinkwent*, 32, 4, 329-339.

Buruma, Y. (2003). Ad hoc samenwerking tussen politie en krijgsmacht onder twee departementen in *Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie. Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht*. p.17-30. Dordrecht: SMVP .

Buuren, Jelle van. (2004). Veiligheid en privacy: Europa wil hooiberg van persoonsgegevens. *De groene Amsterdammer: weekblad voor Nederland*, 128, 31, 10-11.

Creveld, M. van. (1999). *The Rise and Decline of the State*. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press.

Coleman, R. (2004). *Reclaiming the Streets; Surveillance, social control and the City*. Devon: Willan Publishing.

Centraal Planbureau (2003). *Four futures of Europe*. Den Haag: Centraal Plan Bureau.

Duyvendak, J.W., & M. Hurenkamp (red.) (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Jaarboek tijdschrift voor de sociale sector. Amsterdam: Van Gennep.

Engbersen, R.J.M., & Sprinkhuizen, A.M.M. (1998). *In de ban van de buurt: Over lokaal sociaal beleid in de buurt*. Utrecht: NIZW.

- Ericson, R., & Haggerty, K. (1997). *Policing the Risk Society*. Toronto: Toronto University Press.
- Frissen V., Lieshout, M. van, & Dries, J. (2003). *Tussen dwang en drang: OOV, ICT en ontgrenzing van het gedrag*. Delft: TNO.
- Garland, D. (1996). The Limits of sovereign state: Strategies of crime control in contemporary societies. *The British Journal of Criminology*, 36, 4, 445-471.
- Garland, D. (2001). *Culture of control; Crime and sociale order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
- Graaff, B. (2004). Wie wint de 'war on terrorism'? *Justitiële verkenningen*, 30, 3, 56-70.
- Gunther Moor, L. (2004). Welzijn versterkt veiligheid. Mogelijkheden voor actief burgerschap. *MO Samenlevingsopbouw*, 23, 202.
- Hughes, G. (1998). *Understanding Crime Prevention: Social Control, Risk and Late Modernity*. Buckingham: Open University Press.
- Johnston L., & Shearing, C. (2003). *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*. London: Routledge.
- Lindgren M., Bandhold H. (2003). *Scenario planning: The link between future and strategy*. Basingstoke [etc.]: Palgrave Macmillan.
- Muller, E.R. (2004). *Veiligheid: Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Naar een veiliger samenleving* (2002). Den Haag: Ministerie van Justitie ; Ministerie van BZK.
- Oenen, G. van (2004). *Ongeschikt recht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Plooij-van Gorsel, E. (2004). Bijdrage Telecombrief mei 2004 met betrekking tot bewaarplicht gegevens. *VVD Eurofractie on-line: Artikelen Ellen Plooij*. Gevonden 12 september, 2005 op <http://www.plooij.nl/nederlands/index.html>.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2000). *Aansprekend burgerschap: de relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers* (RMO advies 10). Den Haag: Sdu.
- Putnam (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American Community*. NY: Simon and Schuster.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2002), *Bevrijdende kaders*. Den Haag: Sdu.
- Sietsma R., Verbeek J., Herik, J. van den (2002). *Datamining en opsporing: Toepassing van datamining ten behoeve van de opsporingstaak: strafprocesrecht versus recht op privacy*. Den Haag: Sdu.

Steden, R. van. (2004). Particuliere beveiliging in Nederland: Een branche in beweging. In *Branche in beweging* (pp. 13-26). Gorinchem: VPB.

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) (2003). *Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht*. Dordrecht: SMVP.

Theans, M., Zouridis, S., & Kielema, J. (2002). *ICT en Privacy. Vanuit de burger gewaardeerd. Een onderzoek naar de gevolgen van overheidsbeleid op de persoonlijke levenssfeer*. Nieuwegein: Ordina.

Toekomst gezocht: het functioneren van de politie ter discussie (1995). Dordrecht: SMVP.

T.K. 26604, nr. 1 (1998-1999). *Integraal Veiligheidsprogramma. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*.

Veenman, J. (red.). (2002). *De toekomst in meervoud: perspectief op multicultureel Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Vijver, C.D. van der (1993). *De burger en de zin van strafrecht*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2002). *De toekomst van de rechtsstaat*. Den Haag: WRR.

Literatuur

Toekomstbeeld 2

Berlin, I. (1996). *Twee opvattingen van vrijheid*. Amsterdam/Meppel: Boom. Oorspronkelijk verschenen onder de titel *Two Concepts of Liberty* (1958).

Bovens, M. (2003). *De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Buruma, Y. (2002). Veiligheid en privacy. *Delikt en delinkwent*, 32, 4, 329-339.

Frissen, V., Lieshout, M. van, & Dries, J. (2003). *Tussen dwang en drang: OOV, ICT en ontgrenzing van het gedrag*. Delft: TNO.

Frissen, V. (2004). *De domesticatie van de digitale wereld*. Rotterdam: oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.

Gevers, J.K.M., Hendriks, A.C., Gerards, J.H., Janssen, H.L., & Heringa, A.W. (2004). *Bescherming tegen genetische discriminatie: Een juridische analyse*. Leiden: NJCM-Boekerij.

Gutwirth, S. (1998). *Privacyvrijheid! De vrijheid om zichzelf te zijn*. Amsterdam: Cramwinckel.

Ippel, P., Crouwers, B. & Heij, G. de (1995). *Privacy Disputed*. Den Haag: Sdu.

Ippel, P. (2002). *Modern recht en het goede leven: Over gezondheid, milieu en privacy*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Janssen, H.L. (2003). *Constitutionele interpretatie: Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de vaststelling van de reikwijdte van het recht op persoonlijkheid*. Den Haag: Sdu.

Montaigne, M. de (1998). *Essays*. Amsterdam: Boom. Oorspronkelijk verschenen in 1588.

Mooij, A. (2004). *Toerekeningsvatbaarheid: Over handelingsvrijheid*. Amsterdam: Boom.

Overkleeft-Verburg, G. (1995). *De Wet persoonsregistraties: Norm, toepassing en evaluatie*. Zwolle: Tjeenk Willink.

Pessers, D.W.J.M. (1999). *Liefde, solidariteit en recht: Een interdisciplinair onderzoek naar het wederkerigheidsbeginsel*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Rijkema, P. (1995). *State Perfectionism and Personal Freedom*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Smits, M. (2002). *Monsterbezwering: De culturele domesticatie van nieuwe technologie*. Amsterdam: Boom.

Taylor, Ch. (1992). *The Ethics of Authenticity*. Cambridge (Mass.) and London: Harvard University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: Sdu.

Wilde, R. de (2000). *De voorspellers. Een kritiek op de toekomstindustrie*. Amsterdam: De Balie.

Zouridis, S., Thaens, M. & Kielema, J. (2003). Digitale overheid en privacy: inzichten en afwegingen. *Privacy & Informatie*, 6, 3, 100-104.

Bijlage

Deelnemers

Pressurecooker-bijeenkomst

De heer dr. P. Rijpkema	Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Utrecht
De heer dr. N. Rozemond	Vrije Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling strafrecht en criminologie
Mevrouw prof. mr. J. de Savorin Lohman	Emeritus hoogleraar
De heer prof. dr. M. Düwell	Ethiek Instituut, Universiteit van Utrecht
De heer dr. M.L.M. Hertogh	Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg
De heer drs. N.I. Boer	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw H. Janssen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer prof. mr. P. Ippel	Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Utrecht
Mevrouw L.E. Kruis	Verwey-Jonker Instituut
Mevrouw dr. S.M.A. Nieborg	Verwey-Jonker Instituut
De heer prof. dr. J.C.J. Boutellier	Verwey-Jonker Instituut

Colofon

opdrachtgever	Ministerie van BZK, Bureau Strategische Kennisontwikkeling
auteurs	Prof. dr. J.C.J. Boutellier Prof. mr. P. Ippel (Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit van Utrecht / Roosevelt Academy Middelburg) Dr. S.M.A. Nieborg
met medewerking van eindredactie	Linda Kruis
omslag	Tekstbureau Schakenraad, Ida Linse
ontwerp binnenwerk	Korteweg Communicatie
opmaak	Gerda Mulder BNO, Oosterbeek
uitgave	Marian de Bondt Verwey-Jonker Instituut

De publicatie

De publicatie kan gedownload en besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar verwey-jonker@adrepak.nl of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 90-5830-188-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2005

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.