

PRIVATISERING EN NACHTWAKERSSTAAT

Is de sociale welvaartsstaat op de terugweg? Het heeft er intussen wel alle schijn van. De staat is niet langer die exclusieve instantie die, als een goede nachtwacht, de burger behoedt tegen alle ontij. Bij deze eeuwvende wordt de burger meer dan ooit aangesproken op zijn eigen draagkracht, eigen verantwoordelijkheid, eigengereidheid én zelfredzaamheid. Sommigen vertalen deze tendens in ‘verantwoord burgerschap’, anderen in ‘sociale afbraak’.

Een symptoom van deze tendens is ongetwijfeld de toenemende privatisering in één van de domeinen die traditioneel tot de kernfuncties van de staat werd gerekend, met name dat van veiligheid en criminaliteit. De penale functie werd tot voor kort nog onbetwistbaar beschouwd als exclusief werkingsdomein van de burgerlijke liberale staten in westelijk Europa. Hieraan lag ‘le contrat social’ ten grondslag, contract waarbinnen de burger bereid was de uitoefening van het monopolie van legaal geweld in handen van een staatsapparaat te geven in ruil voor bescherming en geborgenheid vanwege diezelfde staat.

De expansie van de private veiligheidssector heeft dit klassieke beeld doorbroken. Wellicht is één van de achterliggende redenen hiervoor het gevoel dat het publieke strafrechtstelsel tekort schiet in het verzekeren van die bescherming en geborgenheid. De diverse geledingen van de strafrechtsbedeling zijn het afgelopen decennium permanent voorwerp van felle kritiek geweest en gebleven. De kritiek beperkte zich overigens niet enkel tot het gebrekkig functioneren van de politie, de parketten, de rechtbanken, de gevangnissen, ... Steeds bleef ook de kritiek aanwezig dat deze instanties weinig of niets wisten bij te dragen tot een oplossing van de oorzaken die schuilgingen achter sociale gebreken als onveiligheid en criminaliteit. Dan maar privatiseren, niet?

De toenemende privatisering roept evenwel vele vragen op, verbonden met fundamentele visies over de essentie van overheidsstaken en de relatie tussen burger en overheid enerzijds, de oorzaken en aanpak van criminaliteit en onveiligheid anderzijds. Als onveiligheid en bepaalde vormen van criminaliteit voortkomen uit maatschappelijke ongelijkheden en op zichzelf sociaal ongelijk verdeeld liggen in onze samenleving, dan lijkt het vrij evident dat de private veiligheidssector de echte oorzaken van onveiligheid en criminaliteit ook niet zal of zelfs kan wegnemen. Wanneer het wegwerken van maatschappelijke gebreken en de herverdeling van al te grove ongelijkheden als een essentiële overheidstaak beschouwd wordt, dan is de overheid willens nillens gedoemd om zich met de problematiek van onveiligheid in te blijven laten.

Hiermee is natuurlijk niet gezegd dat de burger zich dan maar moet blijvend laten betuttelen door een alles overheersende en bepalende staat. De ‘integrale veiligheidsgedachte’ biedt ruimte aan samenwerking tussen overheid en burgers. Als het strafrecht het niet alleen aankan, waarom dan de verantwoordelijkheid niet delen, samen dragen? Wat kan er tegen een welbegrepen partnerschap zijn

tussen overheid en maatschappelijk middenveld inzake veiligheid en criminaliteit? Is dit uiteindelijk niet één van de kerngedachten van b.v. een gemeenschapsgerichte politiezorg, een participatieve justitie? Hierbij dienen toch enkele bedenkingen gemaakt te worden.

In *eerste* instantie dient benadrukt te worden dat privatisering niet noodzakelijk dient begrepen te worden als *commercialisering*. De laatste jaren wordt steeds meer aandacht besteed aan andere vormen van conflictoplossing betreffende misdrijven, waarin de relatie tussen de private partijen en de overheid anders ingevuld wordt. Ook het herstelrecht kan als een vorm van privatisering beschouwd worden. Het publiekrechtelijk misdrijf wordt gherdefinieerd als een conflict tussen twee private personen, een dader en een slachtoffer, en de rol van de staat wijzigt in het waarborgen van een kader waarbinnen conflictoplossing tussen de beide partijen mogelijk of gestimuleerd wordt. De zelfbeschikking van betrokkenen over *hun* probleem wordt groter. Het private slachtoffer voelt zich eindelijk erkend in zijn rol, de private dader krijgt de kans tot het leveren van een waarachtige bijdrage tot de oplossing van het probleem. Het publieke strafrecht verdwijnt hiermee evenwel niet volledig. Zelfs een abolitionist als Nils CHRISTIE zag nog steeds de rechtsbeschermende functie als een essentiële taak van het strafrechtelijk systeem: de objectieve vaststelling van schuld, de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (CHRISTIE, 1977). In andere vormen van “community justice” wordt de “staat” dan weer vervangen door de lokale “gemeenschap”, die ook schade ondervindt van de gepleegde misdrijven en dus aanspraak heeft op genoegdoening. Wie die gemeenschap juist is, is echter niet altijd zo eenduidig, zodat dit begrip met de nodige omzichtigheid dient gehanteerd te worden. In de “family group conferences” zien we trouwens dat de overheid aanwezig blijft, in de figuur van b.v. een politieambtenaar die het geheel leidt. En in de strafuitvoering kent men reeds langer het onderscheid tussen privatisering en commercialisering: private gezinnen of homes nemen geplaatste minderjarigen op, religieuze ordes worden ingeschakeld in gevangnissen, ...

Het wordt evenwel anders wanneer met veiligheid wordt omgegaan als met een loutere *commoditeit*. In een dergelijk marktgericht denken dreigt diegene die zich de luxe van veiligheid kan veroorloven te gaan primeren op de onmacht van diegene die dit niet kan. Het gevaar op het ontstaan van een dubbele, parallelle markt wordt concreet: diegene die het kan betalen krijgt de private voorkeursbehandeling, diegene die dat niet kan krijgt de standaardbehandeling van staatswege, inclusief het publieke stigma. Hiermee wordt niet het bovenstaande herverdelend effect bereikt. Dreigen hierdoor integendeel de bestaande ongelijkheden niet te vergroten?

Zowel in de meer burgerrechtelijke vormen van privatisering als in de commercialisering is het overigens van belang te onderkennen dat in de private veiligheidszorg een andere logica primeert dan wat door het strafrecht wordt voorgestaan. Terwijl het strafrecht zich beroept op een algemeen belang om een problematisch gedrag te omschrijven als delinquent, zal de private persoon zijn particulier belang als toetssteen hanteren. Het zal dit private belang zijn dat uitmaakt of al dan niet een beroep dient gedaan te worden op een privé-detective, een private bewakings- of beveiligingsfirma, een forensisch accountant of auditor, e.d.m. Sommige problemen kunnen vanuit particulier oogpunt als problematisch ervaren worden, zonder dat het gaat om illegaal of ongeoorloofd gedrag

vanuit het oogpunt van het strafrecht (b.v. verdwijning). Andere problemen kunnen vanuit het oogpunt van het algemeen belang beschouwd worden als prioritair, doch vanuit particulier oogpunt van minder belang lijken (b.v. fiscale fraude). Naargelang het gaat om de definitie van de situatie door de overheid of door een particulier, zullen problemen niet alleen een ander aanschijn, ander vocabularium en ander objectief meekrijgen, maar meteen ook een andere sociale reactie oproepen.

In *tweede* instantie dient een ander soort van bedenking gemaakt te worden, die in grote mate verband houdt met de opstelling van beleidsvoerders, of meer nauwkeurig met de zienswijze van (bepaalde) politici in ons land. Niet zelden wordt de indruk gewekt dat de huidige privatiseringstendens een noodzakelijk, onlosmakelijk gevolg is van de economische globalisering, die als een natuurlijke, dwingende wetmatigheid dient bekeken te worden in de huidige postmoderne conditie. Politici lijken niet langer overtuigd van de 'maakbaarheid van de samenleving'. Dit zegt natuurlijk veel over de verhouding tussen (een geglobaliseerde) politiek en (een geglobaliseerde) economie, maar ook over de conceptie die politici hebben over de eigen functie.

Men kan zich als het ware de vraag stellen of de politiek zich op die manier niet dermate slaafs opstelt ten aanzien van 'onontkoombare' evoluties, dat hiermee de essentie van het eigen ambacht wordt tenietgedaan. Een politiek die zich enkel met haalbaarheidsvraagstukken bezig houdt en niet langer oog heeft voor legitimiteit, verwordt tot de kunst van het amorele, verstoken van iedere maatschappelijke of ideologische keuze. De technocratie viert dan hoogtij, het wetenschappelijk 'expertendom' wordt verheven tot nieuwbakken beleidsvorm, alsof maatschappelijke keuzes steeds kunnen herleid worden tot louter technische vraagstukken. De zware tekortkomingen die de laatste twintig jaar politiek en justitie in België verweten worden hebben echter precies tot een legitimiteitscrisis geleid. Vraag is of een toenemende privatisering de legitimiteit van het systeem bij de burgers terug kan opvijzelen?

In *derde instantie* rijst de vraag of de toenemende privatisering-commercialisering in de veiligheidssector het gevaar van een allesoverheersende veiligheidsstaat terugdringt of juist vergroot? Volgens sommige analyses beperkt de economische globalisering dermate de traditionele politieke beslissingsbevoegdheden, dat de politieke macht zich noodgedwongen gaat concentreren op haar repressieve mogelijkheden (MARY, 1997; VAN CAMPENHOUDT, 1999). Dit leidt tot een overmatige benadrukking van het onveiligheidsfenomeen, en dit ten nadele van andere, meer relevante maatschappelijke vraagstukken. De neiging om veiligheid een prominente plaats te geven op de lijst van maatschappelijke vraagstukken is dan ook geen louter technische aangelegenheid, maar weerspiegelt een politieke keuze. Of deze nu gesitueerd wordt binnen de actieradius van de staat, dan wel van het private optreden is vanuit dit oogpunt eerder secundair te noemen. Wellicht is het daarom preciezer te spreken van een 'politiek-privaat-veiligheidscomplex' dan van een loutere privatiseringstendens. Of we nu willen of niet, de complementariteit van private en publieke dispositieven neemt toe, beide dispositieven haken op elkaar in. Verzekeringsfirma's verwijzen naar actoren uit de strafrechtsbedeling; parket en politie doen een beroep op actoren uit de private opsporing. Hierdoor wordt de stuurbaarheid van dit 'politiek-privaat-veiligheidscomplex' problematischer. Het gevolg hiervan is dat beleidsmakers zich

slecht geplaatst voelen om richting te geven aan dit complex, waardoor ze dan weer andere mechanismen de vrije hand laten. Het lijkt wel een soort van *self-fulfilling prophecy*.

Deze vaststelling hoeft evenwel niet begrepen te worden als een pleidooi om samenwerkingsvormen bij voorbaat uit te sluiten. Het gaat er o.i. om deze samenwerkingsvormen controleerbaar, legitiem en stuurbaar te maken en te houden. Zo dient erop toegezien dat de idee van partnership niet leidt tot het diffuus maken of ontlasten van verantwoordelijkheden (*cf.* probleem van accountability in geval van commercieel vertrouwelijke gegevens). Dat politie samenwerking zoekt met private burgerinitiatieven (b.v. buurtinformatienetwerken, BIN's) mag er niet toe leiden dat die politie niet langer gehouden is op een effectieve wijze te streven naar het terugdringen van onveiligheids- en criminaliteitsfenomenen. Omgekeerd mogen dergelijke samenwerkingsvormen er ook niet toe leiden dat onderdelen van de burgermaatschappij als het ware omgevormd worden tot verlengstuk van het strafrechtsbedelingsapparaat, geannexeerd worden. Het komt er op aan het strafrechtapparaat te vermaatschappijlijken, niet om de maatschappij in haar geheel deel te laten worden van de strafrechtsbedeling (*cf.* MARY, 1997: "socialisation du pénal ou pénalisation du social").

Ook lijkt het ons belangrijk dat de samenwerking publiek-privaat niet gereduceerd wordt tot een spanningsverhouding tussen strafrecht en 'private justice'. De modaliteiten van het overheidsoptreden zijn duizendvoudig groter dan het penale, en ook die worden in toenemende mate op misdrijven toegepast, zoals b.v. administratieve procedures. Het zal er in grote mate op aankomen dit gamma aan handelingsmodaliteiten op een zo zinvol mogelijke wijze te combineren met de doelstelling van het nastreven van het algemeen belang.

De aanpak van criminaliteits- en onveiligheidsfenomenen zal wellicht grotendeels bepaald worden door de aard van het probleem. Criminaliteit wordt niet langer beschouwd als een ontologische categorie. "Criminaliteit" is meer dan ooit een verzamelterm van heel diverse soorten gedragingen, die om een gedi-versifieerd antwoord vragen. Het lijkt dan ook logisch en verantwoord dat deze diversiteit tot uiting komt in de wijze waarop de aanpak ervan wordt georganiseerd. We stellen nu reeds vast dat vormen van witteboordencriminaliteit dikwijls op een andere, minder traditioneel repressieve wijze aangepakt worden dan vormen van zgn. straatcriminaliteit. Maar is het dan niet even voor de hand liggend dat ook bepaalde vormen van straatcriminaliteit niet steeds weer binnen hetzelfde weinig geïnspireerde strafrechtelijk register worden afgedaan? Moet er niet veel doordringender werk gemaakt worden van de ontwikkeling van meer gedi-versifieerde vormen van afhandeling voor *alle* illegalismen?

Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat de criminologie zich lange tijd geprofileerd heeft als de studie van de strafrechtelijke overheidsreactie op criminaliteitsvormen. Het is wellicht nodig om deze definitie grondig te herzien in het licht van het voorafgaande, waarbij de vraag dient gesteld of de traditionele criminologie beschikt over het noodzakelijke onderzoeksarsenaal om zicht te krijgen op hetgeen zich afspeelt binnen de besloten muren van de ondernemingswereld en/of de private sfeer van de huiskamer. Criminologie kan zich immers niet langer beperken tot de studie van de publieke reactie op deviantie binnen de publieke ruimte.

Daarom ook dit themanummer van *Panopticon* over *privatisering in de veiligheidszorg*. Hierin wordt vooral aandacht besteed aan tendensen binnen de private opsporing.

In een eerste artikel bespreken Bart DE BIE en Guy STESENS een bijzondere vorm van private justitie in België, nl. “asset tracing and recovery”. Het betreft een voorbeeld van toenemende privatisering in de opsporing van misdrijven, maar ook van de verschillende vormen van interactie en samenwerking tussen private opsporingsinstanties en het publieke strafrechtstelsel.

Marc COOLS analyseert de historische evolutie van de private veiligheidszorg in België evenals de maatschappelijke, bestuurlijke en wetenschappelijke onderstromen in het debat hieromtrent. Het verband tussen privatisering van de veiligheidszorg en verschillende vormen van liberale ideologieën blijkt veel complexer dan doorgaans gedacht wordt.

Tot slot sluit de bijdrage van Bert-Jaap KOOPS en Anton VEDDER aan bij de vraag naar de legitimiteit van de private opsporing bij de burgers zelf. Het betreft een Nederlands onderzoek naar opvattingen van burgers over het conflict tussen privacy en opsporing, en de vraag of hierin enig verschil te merken is wanneer de opsporing of het toezicht plaatsvindt door de politie of door particulieren.

In elke bijdrage, inclusief dit editoriaal, is een bepaalde visie van de auteurs op privatisering in de veiligheidszorg terug te vinden. We hopen hiermee de lezer stof tot nadenken te bieden, zonder enige visie te willen opdringen.

Paul PONSAERS & Sonja SNACKEN,
28 januari 2002

Bibliografie

- CHRISTIE, N., “Conflicts as property”, *British Journal of Criminology* 1977, vol. 17, afl. 1, 1-15.
- MARY, PH., “Le travail d’intérêt général et la médiation pénale face à la crise de l’état social. Dépolitisation de la question criminelle et pénalisation du social”, in MARY, PH. (red.), *Travail d’intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social?*, Brussel, Bruylant, 1997.
- VAN CAMPENHOUDT, L., “L’insécurité est moins un problème qu’une solution”, in CARTUYVELS, Y. & MARY, PH. (red.), *L’Etat face à l’insécurité. Dérives politiques des années 90*, Brussel, Labor, 1999, 51-68.