

Veiligheid voor alles

Over rechtshandhaving en haar motieven

Gijs van Oenen

Juni 1999 verscheen de nota *Integraal veiligheidsprogramma*, waarin de Nederlandse regering haar voorgenomen beleid inzake veiligheid en rechtshandhaving uiteenzet. Nederland, zo lezen we in de eerste alinea, moet veiliger worden. Meer boeven vangen dus? Het recht strikter handhaven? Nee, dat is te naïef gedacht. Naast zulke ‘feitelijke onveiligheid’ moet er volgens de nota vooral ook iets worden gedaan aan de *veiligheidsbeleving* van de burger. En inderdaad is dit onderscheid tussen werkelijkheid en normatieve verwachting van cruciale betekenis voor een goed begrip van het hele beleid rondom veiligheid en rechtshandhaving. Het verwijst naar twee spanningen die inherent zijn aan het recht: enerzijds die tussen werkelijkheid en norm, anderzijds die tussen werkelijkheid en perceptie.

Thomas Hobbes betoogde al dat een praktijk van vreedzame en vrijwillige coöperatie weliswaar in principe mogelijk is, maar altijd wordt bedreigd door profiteurs, *free riders*, mensen die eigen voordeel behalen uit de bereidheid van anderen zich sociaal te gedragen. Daarom, aldus Hobbes, moet er een overheid zijn die deze profiteurs bedreigt met straf. Betekent dit dat ook daadwerkelijk *alle* profiteurs moeten worden gestraft? Nee, dat kan niet en dat hoeft niet, om twee redenen. Ten eerste functioneert een rechtsstaat ook goed, en vaak zelfs beter, wanneer het recht niet onverkort wordt gehandhaafd. Ten tweede is het gevoel dat recht wordt gedaan minstens zo belangrijk als de vraag of dat ook werkelijk het geval is.

In iedere samenleving bestaat een zekere spanning tussen werkelijkheid en norm; in dynamische en democratische samenlevingen wordt dit openlijk erkend en aanvaard. Deze erkenning komt tot uitdrukking in een centrale notie van het hedendaagse strafrechtelijk denken: de *rechtshandhaving*. Deze heeft de plaats ingenomen van het strikte idee van ‘wetshandhaving’, zoals ook in het burgerlijk recht de onwetmatigheid heeft moeten wijken voor de (ruimere) ‘onrechtmatigheid’. Het statische, legalistische idee van wetshandhaving in strikte zin is al verlaten aan het eind van de achttiende eeuw, onder invloed van verlichte strafrechthervormers als Bentham en Beccaria. In ruimere vorm leefde de legalistische visie voort tot in de jaren zestig van de twintigste eeuw, het moment waarop door allerlei emancipatie- en protestbewegingen de legitimiteit van het gezag openlijk in twijfel werd getrokken. Legitimiteit en legaliteit van gezag vielen niet meer vanzelfsprekend samen; legitimiteit werd steeds nadrukkelijker verbonden met ‘maatschappelijke aanvaardbaarheid’. Het strafrecht werd zo steeds meer onderdeel van het gehele instrumentari-

um dat de overheid inzet om de maatschappij te ‘beheersen’ en, voorzover mogelijk en wenselijk, te ‘sturen’. Met andere woorden, strafrecht kreeg steeds meer een beleidskarakter (Foqué en ’t Hart 1990).

De vermaatschappelijking van de rechtshandhaving houdt ook de erkenning in dat strafrechtelijk optreden slechts de laatste schakel vormt in de keten van de rechtshandhaving. Aan het begin van die keten staan ‘zachte’ instituties als sociaal werk, opbouwwerk en geestelijke gezondheidszorg. En, niet te vergeten, de school. Jeugdcriminaliteit is tegenwoordig een van de belangrijkste strafrechtelijke problemen. Al deze instituties werken niet in de sfeer van bestraffing, maar in die van hulpverlening, preventie, bijstand en zorg. Zij proberen, waar nodig, de voorwaarden te creëren waaronder burgers op een adequate wijze kunnen functioneren binnen een rechtsorde. Of dat ‘aanpassing’ moet heten, zoals in de jaren zeventig veelal gedacht, of *empowerment*, zoals tegenwoordig vaak gehoord, is een kwestie die hieronder nog aan de orde zal komen.

Het tweede spanningsveld in de rechtshandhaving betreft de spanning tussen de feitelijke en de symbolische betekenis ervan. Strafb bedreiging kan een adequate reactie vormen op crimineel gedrag, ook wanneer de effectiviteit van de rechtshandhaving in feite tamelijk beperkt is. De reden daarvoor ligt in de grote symbolische betekenis van bestrijding en bestraffing van misdaad. Dat gaat dan niet zozeer om de angst die potentiële wetsovertreders wordt aangejaagd, als wel om bevrediging van het rechtsgevoel van degenen die zich aan de wet houden. Degenen die zich sociaal gedragen moeten in ieder geval het idee kunnen hebben dat asociaal gedrag wordt afgekeurd en bestraft. Verliezen zij het geloof daarin, dan zal hun bereidheid tot coöperatief gedrag verminderen. Bestrijding en bestraffing van misdaad zijn dus niet alleen, en misschien zelfs niet eens primair gericht op overtreders. Net zozeer vormen zij voorwaarden om het rechtsbewustzijn van de *law abiding citizens* in stand te houden.

In dit artikel wil ik laten zien dat de symbolische betekenis van strafrecht de afgelopen decennia inderdaad heel groot was, en in die tijd ook alleen nog maar groter is geworden. Deze analyse plaats ik tegen de achtergrond van de wijze waarop in die periode met de andere principiële spanning in de rechtshandhaving is omgegaan: die tussen wet en werkelijkheid. Om die spanning te kunnen ‘managen’ kreeg rechtshandhaving, zoals gezegd, steeds meer een beleidskarakter. Welk beleid dat was, hing bovenal af van de perceptie van de relatie tussen individu en maatschappij zoals die zich in de opeenvolgende decennia ontwikkelde.

Nog een opmerking vooraf. Door de focus van dit artikel op de verandering van opvattingen over rechtshandhaving in de tijd, blijven de constanten hierin onderbelicht. Een belangrijke constante is de relatief relaxte houding in Nederland tegenover spanningen tussen (rechts)norm en werkelijkheid. Vaak ziet het gezag normschendingen door de vingers, wanneer dit sociaal wenselijk wordt geacht. Dit *gedogen* is vaak pragmatisch geïnspireerd, maar heeft toch een bredere betekenis voor het denken over rechtshandhaving. Het geeft aan dat burgers vaak in staat zijn mo-

reel of sociaal controversiële praktijken ook zonder directe dwang of toezicht van de overheid binnen de grenzen van de rechtsorde te organiseren. Gedogen kan naar zijn aard geen uitgangspunt van rechtshandhaving zijn, maar vormt wel een belangrijk element in de ‘praktische wijsheid’ van de rechtshandhaving.¹

De jaren zeventig

In de jaren zestig openbaarde de ‘krisis van het gezag’ zich in volle omvang. De eerste tekenen van een nieuwe, dynamische benadering van maatschappelijke orde en rechtsorde verschenen evenwel al in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Zo introduceerde de psychiater Querido de ‘integrale geneeskunde’, in het bijzonder op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg. En ook in de sfeer van het maatschappelijk werk kwamen nieuwe, verlichte opvattingen overwaaien, vooral uit de Verenigde Staten. Gemeenschappelijk aan deze benaderingen was de visie dat problemen vaak niet een kwestie zijn van moraal of karakter van individuen, maar eerder van een slechte passing tussen individu en sociale omgeving of maatschappij. Dit type opvatting was eigenlijk nog te modern voor de statische, verzuilde Nederlandse politieke cultuur, waarin zo’n passing tussen individu en maatschappij nog grotendeels anathema was. Er bestond een sterke scheiding tussen enerzijds de verbetering van de maatschappij, een typisch socialistisch project, en anderzijds de verbetering van het individu, een typisch christelijk of levensbeschouwelijk project. Voorzover er werd nagedacht over de relatie tussen individu en maatschappij, gebeurde dit in een sterk levensbeschouwelijk-religieus ingevuld kader.

Gegeven dit kader verbaast het niet dat het eerste contact tussen het socialistische en het christelijke project, eind jaren vijftig, in existentialistisch-fenomenologische termen totstandkwam. Verlichte strafrechtdenkers begonnen over confrontaties met verdachten en gevangenen te spreken in termen van ontmoeting en medemenselijkheid. In het voetspoor van deze Utrechtse School, waarin criminologen als Pompe en Röling de toon zetten, introduceerde minister Scheltema in 1964 in zijn gevangenisnota de term ‘bejegening’, een sterk ethisch getint begrip dat de omgang van personeel met gevangenen in een context van resocialisatie, ontwikkeling en welzijn plaatste (Franke 1990, 661-662 en Mooij 1998, 84). De verzoenende functie van dit begrip werd echter ondermijnd toen de democratiserings- en protestgolf van de jaren zestig ook het justitie- en gevangeniswezen bereikte. Gezag kwam onder vuur te liggen, of het nu overheidspaternalisme, sociale drang of justitiële dwang betrof. Binnen wat nu werden gezien als ‘autoritaire instituties’, zoals gevangenis en scholen, leidde dit veelal tot ‘repressieve tolerantie’. Volgens critici was dit eigenlijk een verfijndere vorm van dwang. Buiten de instituties ontstond, althans bij een elite van vrijdenkers, des te sterker de roep om afschaffing of althans radicale hervorming ervan.

Gezag werd ontmaskerd als ofwel te vol ofwel te leeg: als paternalistisch enerzijds, of louter formeel of ‘professioneel’ anderzijds. Beide werden in strijd geacht

met de waarden van zelfontplooiing en individuele autonomie, die in de jaren zestig en zeventig een enorme opgang maakten. De bestaande maatschappij en haar instituties waren vervreemdend, zo vonden velen in navolging van de analyses van Herbert Marcuse. Mensen moesten daarom uit die vervreemde orde en haar instituties bevrijd worden. In plaats van mensen aan te passen aan de maatschappij, moest de maatschappij aangepast aan de mensen (Tonkens 1999, 45). Over de conclusies die uit deze kritiek van instituties getrokken moesten worden, heersten in de jaren zeventig – zo kunnen we achteraf vaststellen – zeer uiteenlopende en deels tegenstrijdige ideeën. De spanning tussen deze visies zal mede debet zijn geweest aan de relatief plotselinge en snelle neergang van deze maatschappijkritiek aan het eind van de jaren zeventig.

Leidende gedachte leek te zijn dat gezag eigenlijk alleen kon worden ingevuld door kennis en ervaring van mensen zelf. De deskundige, dat ben je zelf. De meest radicale variant van deze visie is de anarchistische: alle instituties zijn onderdrukkend, en moeten daarom worden afgeschaft. In de meest radicale visies, zoals die van de Duitse Rote Armee Fraktion of de Italiaanse strafrechtfilosoof Toni Negri, mocht daar zelfs geweld aan te pas komen. Meer pacifistisch ingestelde strafrechtcritici, zoals Louk Hulsmans en Herman Bianchi in Nederland, bepleitten een vreedzame vorm van hetzelfde doel, het zogenaamde abolitionisme. Maar ook in de zachte sfeer worden abolitionistische geluiden gehoord, met als meest sprekende voorbeeld de opvatting van de filosoof Hans Achterhuis dat het welzijnswerk vooral het welzijn van de welzijnsprofessionals diende en dus beter afgeschaft kon worden. Gemeenschappelijk aan deze diverse ‘radicale’ visies is dat een gedeïnstitutionaliseerde maatschappij een machtsvrije maatschappij is, waarin mensen zich zonder dwang of drang kunnen ontplooiën.

Het vertrouwen op kennis en ervaring van mensen leidt echter niet per definitie tot anarchisme en abolitionisme. Het kan ook leiden tot de opvatting dat instituties moeten worden *gedemocratiseerd*. Bij voorbeeld door te eisen dat de grondslagen en de inrichting van instituties in beginsel vatbaar moeten zijn voor een open en ‘machtsvrije’ discussie, waar alle betrokkenen aan moeten kunnen deelnemen. In de jaren zeventig werd dit democratische idee sterk feitelijk opgevat. Er moest zo veel mogelijk daadwerkelijk worden vergaderd, gediscussieerd, ingesproken en geparticipeerd. In een voorzichtiger variant, die vooral na de jaren zeventig veld won in de filosofie, werd hetzelfde idee meer contrafactisch uitgelegd: institutionele inrichting moet begrepen kunnen worden alsof die het resultaat van zo’n soort discussie is.

In dit laatste geval is dus hervorming van instituties volgens de idealen van zelfontplooiing en democratie mogelijk ook zonder dat democratische participatie daarin een wezenlijke rol speelt. In plaats daarvan komen noties van ‘maakbaarheid’ en ‘planning’ centraal te staan. Zo noemde de directeur van het in 1973 opgerichte Sociaal en Cultureel Planbureau planning een ‘verdieping van de democratie’, waardoor ‘met alles en iedereen rekening kan worden gehouden’ (Geciteerd in: Duyvendak 1999, 94). De optimistische gedachte heerst dat de overheid voorzieningen kan

treffen voor het heil van alle burgers: de verzorgingsstaat in optima forma. Democratie heeft hierin dus vooral een symbolische betekenis. Feitelijke collectieve zelfbeschikking via inspraak en zeggenschap is niet essentieel. Het gaat er primair om dat gemeenschap en burgerschap kunnen worden gezien als (contrafactische) verbeelding van het idee van democratische zelfbeschikking.

De jaren zeventig tonen een eigenaardige constellatie van visies op 'mens en maatschappij' (ook al zo'n typische uitdrukking uit die tijd). Enerzijds vinden sterke nivellering en democratisering plaats. Drempels worden verlaagd, status en gezag genivelleerd. Patiënten worden cliënten, assistenten medewerkers en allen worden mondig. Anderzijds leidt deze emancipatiegolf ertoe dat van persoonlijk lijden een publieke zorg wordt gemaakt (Dantzig 1995, 103-119). Het aantal professionals dat gekwetste individuen bijstaat, stijgt explosief; terwijl het aantal artsen, advocaten en psychologen tot 1970 stabiel was gebleven, verdubbelde dit in de jaren zeventig. Terecht wees Achterhuis op de paradox dat al deze professionalisering geacht werd de zaak van humanisering, democratisering en inspraak te dienen. We zien hier de dynamiek van tendensen als medicalisering en juridisering: het emancipatiebevorderende deskundigheidsaanbod creëert juist (mede) afhankelijkheid en bureaucratie (Schuyt 1995, 50).

Ook in de justitiële sfeer mist dit elan zijn uitwerking niet. In 1971 wordt de Coornhert Liga opgericht en verschijnt het eerste nummer van het reclasseringsblad KRI; beide verwoorden scherpe kritiek op 'totale instituties' als politie en justitie. Het Tijdschrift voor Strafrecht wordt veelzeggend omgedoopt tot Delikt en Delinquent. Er beginnen bladen te verschijnen als de Gekkenkrant en de Bajeskrant, die stem geven aan de cliënten zelf. Maar ook de meer officiële stemmen klinken radicaal. Zo noemt de voorzitter van de regeringscommissie Doelstelling en Functie Huis van Bewaring bij zijn installatie de gevangenisstraf een 'hoogst betreurenswaardig gebeuren' welke de samenleving ervaart als 'een onduldbare aantasting van de persoonlijkheid' (Franke 1990, 665).

Wat moest er nu met de (straf)rechtshandhaving? De meest radicale intellectuelen op strafrechtelijk gebied pleitten, zoals gezegd, voor afschaffing van het strafrecht; het zou moeten worden vervangen door alternatieve vormen van conflictbeslechting waarin communicatie en menselijkheid de hoofdrol spelen. Dit trekt wel een heel sterke wissel op zulke menselijke vermogens. Mensen moeten dan bestand zijn tegen de hevige sentimenten en grote belangen die in strafrechtelijke kwesties vaak op het spel staan. Bovendien gaat het abolitionisme voorbij aan de symbolische betekenis van strafrecht zoals hierboven al genoemd: de betekenis ligt niet zozeer in vergelding, repressie of effectiviteit als wel in de bevestiging die het geeft aan burgers die zich (wel) coöperatief en sociaal gedragen.

Minder extreem is de alternatieve visie van de Utrechtse rechtssocioloog Toon Peters, waarin de 'machtskritische dimensie' van het strafrecht vooropstaat, tegenover het idee van 'strafrechtelijk beleid' dat langzaam maar zeker ingang begint te vinden ('t Hart 1994, 196 en 1997, 223). Maar een sterk machtskritische conceptie van

(straf)recht is moeilijk verenigbaar met een vergaande hervorming van maatschappelijke instituties en het idee van een maakbare samenleving. Het recht zal zich, althans gedeeltelijk, aan de hervorming van de samenleving moeten aanpassen. Nog gematigder en (dus) breder gedeeld was de opvatting van Enschedé dat rechtspraak niet politiek gemotiveerd, maar wel maatschappelijk georiënteerd moet zijn. Zo ontwikkelt Jack ter Heide aan de Erasmus Universiteit op basis van de filosofische antropologie van zijn leermeester Jan Glastra van Loon een ‘functionele rechtsleer’, waarin de rechtspraak nadrukkelijk aansluiting zoekt bij de maatschappijwetenschappen.

In deze lijn ligt de opvatting dat (straf)recht, in ieder geval ten dele, beleidsmatig of instrumenteel moet worden geformuleerd en toegepast. Typerend is dat in 1973 voor het eerst de term ‘driehoeksoverleg’ opduikt, het symbool bij uitstek voor de benodigde ‘synergie’ van politiek bestuur, justitie en politie (’t Hart 1994, 106). Zulke samenwerking staat in de jaren zeventig nog in het teken van de behoefte om justitie en rechtspleging te betrekken bij de poging sociale veranderingen te sturen, bij het project dus om een samenleving vorm te geven die mensen de ruimte geeft zich ‘in vrijheid te ontplooien’. In de jaren tachtig (ver)wordt het tot instrument om individuen weer in het gareel van de samenleving te krijgen.

In retrospectief kunnen we zeggen dat vanaf de jaren vijftig tot aan de jaren zeventig de ‘misaanpassing’ tussen individu en samenleving, of die nu existentieel of marxistisch werd geanalyseerd, werd gezien als oorzaak van de kloof tussen (rechts)norm en werkelijkheid. Norm en werkelijkheid zouden tot elkaar kunnen worden gebracht door het individu met de samenleving te verzoenen. Hervorming moest van de vervreemdende maatschappij een verzorgingsmaatschappij maken waarin een ieder zich ongedwongen en naar eigen vermogen en capaciteiten kon ontplooien. De symbolische betekenis van rechtshandhaving was geen andere dan de bijdrage die zij kon leveren aan dit utopische ideaal. Utopisch, want de spanning tussen norm en werkelijkheid is principieel onophefbaar.²

De jaren tachtig

Eind jaren zeventig kwam het utopisch project abrupt tot stilstand. Burger noch overheid kon de idealistische beloften waarmaken; de ‘illusie van de democratische staat’ was ten einde (Kalma 1982). Wel was intussen een flinke bureaucratie, een klasse ‘nieuwe vrijgestelden’, en een aanzienlijk begrotingstekort geproduceerd. Ergo: er moest financieel en idealistisch worden bezuinigd.

Misschien wel het meest kenmerkend is de stroming van Nieuw Flinks: voormalige linkradicalen zoals Arie van der Zwan laten opeens rechtsliberale geluiden horen. In zijn recente boek *De planning van ontplooiing* stelt Jan Willem Duyvendak dat deze overgang eigenlijk niet groot was. Hadden de radicale linkse critici, door hun vergaande verwerping van gezag en professionaliteit, eigenlijk niet zelf het vrije, autonome individu op een voetstuk gezet? Hadden zij zo niet zelf de weg gebaad

voor het liberale marktdenken, waarin zelfredzame individuen hun eigen koers bepalen? Kortom, was niet Hans Achterhuis de geestelijke vader van Hans Wiegel?

Het is waar dat de liberalen konden kapitaliseren op de gezagskritiek van de jaren zestig en zeventig. Die kwam zeker in een ander daglicht te staan toen het socialistische toekomstvisioen zijn betoverende kracht begon te verliezen. De linkse hervormers restte toen slechts weinig meer dan een geloof dat de maatschappij, of 'het systeem', op de een of andere manier verantwoordelijk was voor individueel slagen of falen. De financiële en ideële 'krisis' van die maatschappij, de verzorgingsstaat, leidde er vervolgens toe dat velen de tegenovergestelde conclusie uit dit geloof gingen trekken: de maatschappij belemmerde juist het individueel welbevinden. Slagen of falen was geen sociaal, maar een individueel kenmerk.

Eigenlijk zijn de radicale rechtsliberalen van de jaren tachtig ook ware abolitionisten, maar dan van het idee van 'de samenleving'. Margaret Thatcher zei het ooit ronduit: 'There's no such thing as society.' Maar wat kwam er in de plaats van de verstikkende maatschappelijke instituties? Niet de socialistische utopie (in wezen toch ook paternalisme, zoals Duyvendak constateert), maar de tucht van de markt. Zelfontplooiing geschiedt niet meer onder supervisie van instituties gericht op een (inmiddels mistig geworden) coöperatief doel of ideaal, maar wordt alleen nog geleid door de 'tucht van de markt'. Individuen moeten 'zelfbeschikkend' worden binnen en naar het model van de markt: rusteloos, *lean and mean*, doelloos maar trefzeker gestuurd.

Dit alles zou (mede) mogelijk worden gemaakt door een 'terugtrekkende overheid'. Althans, dat was zo in de liberale filosofie, en in de retoriek van het 'reëel bestaande liberalisme'. Die staat bol van de overheid die zou terugtreden ten gunste van individu en *civil society*. Maar daarvan was in werkelijkheid maar zeer gedeeltelijk sprake. Het marktmodel betekent niet zozeer een vermindering als wel een verschuiving van overheidsinterventie. De overheid heeft minder aandacht en geld over voor het begin van de 'veiligheidsketen', zorg en preventie dus, en meer voor het einde ervan, het strafrechtelijk optreden. Hierachter schuilt de gedachte dat individuen zich niet (meer) goed kunnen of willen laten sturen door idee en (nadrukkelijk ook) ideaal van de maatschappij. De burger is, net als de overheid zelf, 'calculerend' en dus 'marktconform' geworden (Schuyt 1995, 46). De overheid kan of wil niet meer proberen de samenleving te modelleren naar de mens; het nieuwe project is het creëren van marktconforme burgers. Volgens dat model moet goed of succesvol gedrag onmiddellijk worden beloond, en slecht of onsuccesvol gedrag snel afgestraft.

Ondanks hun retoriek van 'terugtrekkende overheid' laten rechtsliberale regimes, zowel in Nederland als bij voorbeeld de Verenigde Staten, de overheidstekorten tot ongekende hoogten oplopen. Het geld besteden zij onder meer aan steun voor het bedrijfsleven en aan criminaliteitsbestrijding. Dat zijn voor de liberalen ook gelijk de belangrijkste *targets* van de *civil society*. De overheid bevordert een marktgerichte, calculerende houding van individuen in die *civil society*. Aanpassing tussen individu en maatschappij heeft in deze benadering niet meer primair de vorm van begelei-

ding en ondersteuning. Typerend is dat de term '(re)socialisatie' steeds minder populair wordt; in plaats van dit sociale ideaal komt het functionele ideaal van '(re-)integratie' (Schuyt en Kommer 1998). Ook de hulpverlening 'professionaliseert', met als gevolg dat de nadruk in 'sociaal werk' steeds minder valt op sociaal, en steeds meer op werk (Van der Lans). De zachte sector maakt zich los van het idee van maatschappijhervorming, en gaat net als de commerciële sector zakelijk werken. Dissidente geluiden worden weinig op prijs gesteld; het blad KRI bij voorbeeld wordt eind jaren tachtig wegbezuinigd.

In de zachte sector van de rechtshandhaving gaat 'zakelijker werken' inderdaad gepaard aan een terugtrekkende overheid. Minder illusies, geld en moeite worden besteed aan de verbetering van de samenleving. Ook in de hardere sectoren maakt men zich minder illusies, maar hier is van een terugtrekkende overheid geen sprake! Politie en justitie raken in de greep van een 'nieuw realisme'. Hoewel het wellicht niet zozeer gaat om de effectiviteit van de harde rechtshandhaving als wel de symbolische betekenis ervan. Eind jaren tachtig wordt een golf aan nieuwe gevangnissen en cellen opgeleverd. Ook worden noties van 'wraak' en *gesundes Volksempfinden* weer salonfähig en schikt de traditioneel opstandige reclassering zich in haar nieuwe rol als uitvoerder van, en medewerker aan, justitieel beleid, waarin reclasseringsfunctionarissen bij voorbeeld steeds meer gaan optreden als *parole officers* (Fiselier 1998, 57). Ideologie en maatschappijkritiek maken zo, ook bij justitie, plaats voor een instrumentalistische en technocratische visie, waarin efficiency, management en kostenbeheersing de boventoon voeren. Ook het justitieel apparaat wordt een 'productieapparaat', gericht op criminaliteitsbestrijding (Franke 1990, 717 en 't Hart 1997, 217). Daarbij past ook een zakelijke blik op rechtsstatelijke beginselen. Zo wordt in het departementale rapport *Actieplan voor de aanpak van veel voorkomende criminaliteit* een aantal formaliteiten die het wetboek van strafvordering stelt, ronduit gekwalificeerd als 'obstakels' bij de bestrijding van (winkel)diefstal (19-20; vergelijk 't Hart 1994, 188).

In het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* uit 1985, opgesteld onder verantwoordelijkheid van VVD-minister Korthals Altes, verschijnt criminaliteit primair als een gigantisch *organisatievraagstuk*. Aan strafrechtelijk ingrijpen wordt steeds groter belang gehecht; het wordt steeds nadrukkelijker ingezet als instrument van beleid en sturing. Justitie maakt er kortom werk van ... maar kan tegelijk het werk niet aan. Zij krijgt last van capaciteitsproblemen, overbelasting, overvraging, afnemende effectiviteit, falende planning en oplopende kosten. Ook de bescherming van de rechtsstaat wordt nu een kwestie van prioriteiten stellen, denk bij voorbeeld aan de instelling van wegzendofficieren. Maar hoe problematischer de effectiviteit van de rechtshandhaving is, des te belangrijker wordt de symbolische betekenis van de inspanningen van justitie. De geringe effectiviteit van de politionele misdadbestrijding is juist een reden om de strafrechtsmiddelen verder te versterken, en de rechtsbescherming verder te verminderen ('t Hart 1997, 119).

Op strafrechtelijk gebied is er dus geen sprake van een terugtrekkende overheid.

Integendeel, de overheid probeert steeds nadrukkelijker strafrecht om te vormen van een zelfstandig orgaan dat de rechtsorde bewaakt tot een onderdeel van het bestuurlijk instrumentarium. De achterliggende gedachte is daarbij allang niet meer de ‘maakbare samenleving’ in de zin van de jaren zeventig. Eerder moeten we spreken van een ‘beheersbare samenleving’. De overheid bevordert daarin het marktconform functioneren van individuen. Personen die daarin niet slagen worden gecorrigeerd via marktmechanisme of strafrechtelijk beleid. Normafwijking, of anomie, wordt een individueel stigma, bekrachtigd door zowel praktijk als symboolfunctie van het recht (Zie ook: Van Oenen 1997).

De jaren negentig

De jaren negentig zijn bij uitstek de tijd van liberalisering en privatisering. Overal in de samenleving vindt het marktdenken ingang. Stond de samenleving van de jaren zeventig in het idealistische teken van de collectieve solidariteit en die van de jaren tachtig in het moralistische teken van de individuele verantwoordelijkheid, in de jaren negentig lijken zowel collectief als individu te zijn opgegaan in de ‘netwerkmaatschappij’. Daarin zijn noch solidariteit noch verantwoordelijkheid meer van veel betekenis. Deze waarden horen bij een statische cultuur, een cultuur waarin duidelijk is welk individu bij welke sociale, culturele of economische achtergrond hoort. In de huidige maatschappij is dat niet meer zo. Het gaat er niet om waar je ‘bij hoort’, maar om waar je ‘bij kunt’, welke strategische allianties je kunt sluiten.

In een uitzending van het lokale Amsterdamse (AT5) programma *Duivels*, in november 1999, legden een Amsterdamse wethouder en een Noord-Hollands Statenlid, beiden PvdA, aan Quote-hoofdredacteur Jort Kelder en presentator Felix Rottenberg uit dat wettelijke bepalingen uitbreiding van de zender AT5 in Noord-Holland in de weg stonden. ‘Liberaliseren, die hele mediasector’, riep Kelder onmiddellijk. ‘Bel toch je netwerk!’, adviseerde Rottenberg, suggererend dat staatssecretaris Rick van der Ploeg maar even iets voor de kameraden moest ritselen. Met andere woorden, wie in deze samenleving iets gedaan wil krijgen, heeft nog twee mogelijkheden: de markt op, of het netwerk in. Wet, democratie, hoezo? Gewoon doen!

Politiek, in de klassieke, ideologisch geladen zin van het woord, is nauwelijks meer aan de orde. Ook in linkse kringen gaan inmiddels krachtige stemmen op die ‘het primaat van de politiek’ ter discussie stellen. En zelfs de mogelijkheid van ‘bestuur’ of ‘administratie’, gede-idealiseerde politiek dus, wordt in twijfel getrokken. De samenleving, zo is de gedachte, leent zich niet meer voor centrale sturing. Eerder gaat het om ‘beheersing van risico’s’. De term *risicomaatschappij* wordt steeds meer gehoord. Wolfgang Beck introduceerde deze notie, in de jaren tachtig, om de opkomst van een type maatschappij te beschrijven die structureel onbeheersbare fenomenen produceert, en vervolgens ingewikkelde technologieën en strategieën ontwikkelt om die onbeheersbaarheid te ‘managen’. Dit begrip heeft inmiddels ingang gevonden in beleidskringen, om de kwetsbaarheid van onze samenleving aan te duiden, en

de daarmee samenhangende behoefte aan veiligheid (of in ieder geval een gevoel daarvan).

Deze hyperneutrale termen vinden we ook in het *Integraal veiligheidsprogramma*. Ideologie, ideaal, of moraal spelen nauwelijks nog enige rol. Veiligheid is volgens de nota 'het resultaat van een samenleving waarin iedereen de mogelijkheid heeft zich naar eigen behoeften te ontplooiën'. Dit hyperliberale gezichtspunt wordt echter direct gevolgd door de zinsnede dat 'de cohesie van burgers onderling van dien aard moet zijn dat daaruit – als het ware vanzelf – veiligheid resulteert', juist een hypercommunitaristische opvatting. De probleemloze en onverholven samenvoeging van deze onverenigbare standpunten geeft ondubbelzinnig aan dat politieke ideologieën niet serieus meer worden genomen. Verondersteld wordt kennelijk dat de beleidsmatige vertaling van beide, tegengestelde visies vanzelfsprekend convergeert in 'veiligheidsbeleid'. Sociale cohesie, verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid, burgerschap ... alles kan vertaald in de *newspeak* van 'veiligheid'.

Centraal in de hedendaagse rechtshandhaving staat 'evenwicht in de veiligheidsketen', nader benoemd als een 'optimale synergie van preventie en repressie'. De zachte benadering in de rechtshandhaving wordt daarmee niet afgewezen, maar nog nadrukkelijker dan vroeger geplaatst in het verlengde van de harde, repressieve benadering. Termen als 'preventie' en 'proactie' spelen daarbij een hoofdrol. In de jaren zeventig werd preventie nog vooral gezien als onderdeel van hulpverlening, die vooral het belang van de cliënt diende. Hulpverlening, sociaal werk en opbouwwerk bestaan natuurlijk nog, maar worden nu steeds meer behandeld als instrumenten om potentieel onbeheersbare tendensen in de kiem te smoren. Complementair daaraan staat proactie voor allerlei zachtere varianten van harde rechtshandhaving (Schuyt 1998). Zo kwam in de jaren negentig het 'proactief rechercheren' in zwang: een parawettelijk vooruitlopen op officiële rechtshandhaving, bij voorbeeld via in-kijkoperaties. Ook zien we recent experimenten met preventieve hechtenis en met massaal fouilleren zonder gerichte verdenking, zoals de arrestaties rond Eurotop 1998 op grond van het beruchte artikel 140 (lidmaatschap van een criminele organisatie), en in de Rotterdamse Millinxbuurt in november 1999. Hier wordt eigenlijk het principe van proactie vanuit de strafrechtelijke sfeer overgebracht naar de openbare-ordehandhaving. Bij (te verwachten) grootschalige ordeverstoringen is het wegnemen van de 'haarden' van wetsovertreding belangrijker dan individuele rechtsbescherming, zegt bij voorbeeld burgemeester Patijn van Amsterdam openlijk. Maar naast de effectiviteit van de ordehandhaving speelt hier ook de symbolische betekenis een belangrijke rol. Dit type optreden schept vertrouwen bij veel burgers, zoals ook bleek uit de reacties van veel bewoners van de Millinxbuurt. Met andere woorden, proactie kon wel eens het sleutelwoord van de rechtshandhaving worden in het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw (Zie ook Piret 2000).

De nieuwe, preventieve en proactieve zachte kant van de rechtshandhaving kent ook een sterke technologische dimensie. Hoe onvoorspelbaar, veranderlijk en wisselend de mobiele burgers van vandaag ook zijn, er worden steeds geavanceerder tech-

nologieën ontwikkeld om de steeds talrijker 'digitale sporen' die deze burgers achterlaten te traceren en in kaart te brengen. We leven in een informatiemaatschappij, waarin ongekeerde hoeveelheden informatie over mensen kunnen worden verzameld, en via de computer bewerkt tot een steeds gelaagder en genuanceerder beeld van hoe wij wonen, werken en leven. Geavanceerde biometrie maakt een veel effectievere identificatie mogelijk, en daarmee wellicht een effectievere beveiliging en misdaadbestrijding. Dat geldt zowel in de preventieve sfeer (cameratoezicht) als in opsporing en bewijsvoering. In de ICT, de informatie- en communicatietechnologie, toont zich zo de risicomaatschappij bij uitstek. Zij opent ongekeerde mogelijkheden, en precies om die reden, moeten ingewikkelde, ondoorzichtige en moeilijk handhaafbare regelingen worden ontworpen om de mogelijke gevolgen ervan te 'beheersen'.

De integrale veiligheidsbenadering vervangt dus de tot mislukken gedoemde combinatie van moralisme en harde rechtshandhaving die tot eind jaren tachtig, en zelfs begin jaren negentig in zwang was. In plaats daarvan komt een sterke 'integratie' van strafrecht met andere vormen van beleid. In het *Integraal veiligheidsprogramma* benoemt de overheid dan ook allerlei maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven tot haar 'partners in veiligheid' (28). Met andere woorden, naast de staat is ook de *civil society* verantwoordelijk voor handhaving van recht en rechtsbewustzijn. Het project van de democratische rechtsstaat wordt uitdrukkelijk gedefinieerd als een project van overheid en burgers samen. Een rechtsorde is net zozeer afhankelijk van rechtsbewustzijn van burgers, als van dwang of drang van overheidswege.

Partners zijn bij voorbeeld de begeleiders van alternatieve straffen: de reclasering, maar ook de instellingen waarbij de taak- of leerstraf wordt uitgevoerd. Verder worden buurten, burgers en bedrijven ingeschakeld. *Community building* wordt bevorderd, werklozen worden als stadswachten en veiligheidsassistenten de straat op gestuurd en bedrijven wordt aangemoedigd zich als 'maatschappelijk ondernemer' op te stellen die medeverantwoordelijk is voor de publieke veiligheid. In het verlengde daarvan ligt enerzijds een verruiming van de publieke activiteiten van particuliere bewakingsdiensten, en anderzijds de tendens om de (particuliere) organisatoren van grootschalige evenementen, zoals voetbalwedstrijden, te laten (bij)betalen voor de noodzakelijke politieassistentie.

Natuurlijk wordt ook de zorginstellingen en de scholen een belangrijke rol toebedacht. Naast criminelen zijn het harddrugverslaafden en psychisch gestoorden die de grootste overlast in het publiek domein veroorzaken. Niet-opvang van deze mensen betekent, in de terminologie van het *Integraal veiligheidsprogramma*, 'een potentieel risico' voor samenleving en betrokkenen (38). Deze opvatting botst duidelijk met de in 1992 ingevoerde (maar nog in de jaren tachtig ontworpen) wet BOPZ, die het 'gevaarscriterium' voor gedwongen psychiatrische opname (her)introduceerde. Steeds vaker klinken er dan ook weer geluiden voor (her)introductie van 'bemoeizorg', dat wil zeggen zorg gebaseerd op het voorheen gehanteerde 'bestwilcriterium' (Vergelijk Mooij 1998, 48-49). Scholen zijn zo mogelijk van nog meer belang,

omdat criminaliteit voor een belangrijk deel een jeugdprobleem is. ‘Criminele carrières’, zoals ze tegenwoordig veelzeggend worden genoemd, beginnen typisch rond het veertiende jaar (hoewel er ook al projecten zijn voor ‘twaalfminners’) (Van der Laan en Van Wijk 1999). Het ideaal van het *Integraal veiligheidsprogramma* is ketenmanagement. Om de overgang van de ene levensfase naar de andere te overbruggen is een omvattende keten van instituties nodig: consultatiebureaus, GGD, voor-schoolse voorzieningen, primair en voortgezet onderwijs, en de arbeidsmarkt.

Aldus wordt de kleinere criminaliteit, respectievelijk de preventie van grotere criminaliteit, voor een belangrijk deel neergelegd bij de *civil society*, ofwel de ‘partners in veiligheid’. De opvattingen met betrekking tot de ‘harde’ sector van de rechtshandhaving, het strafrechtelijk optreden, worden daarbij steeds ‘functionalistischer’ (’t Hart 1997, 201). Het strafrecht schuift steeds meer op richting beheersing, controle en uitsluiting. Chrisje Brants spreekt in haar oratie uit 1998 van een ‘nieuw functionalisme’: niet eens meer een ‘criminele politiek’ die mede de vorm van de samenleving probeert te bepalen, zoals in de jaren tachtig en begin jaren negentig, maar slechts nog ‘politieke criminaliteitsbestrijding en -beheersing door middel van ad hoc beleid’ (Brants 1999, 29). Het overheidsbeleid inzake grote of zware criminaliteit is aldus straffer dan ooit (Fiselier 1998, Van Ruller 1998 en Kelk 1998). Het aantal plaatsen in penitentiaire inrichtingen steeg van 5000 in 1985, naar 12.500 in 1997. Tussen 1985 en 1995 verdubbelde de jaarlijks opgelegde hoeveelheid detentiejaren (Groenhuijsen 1999). Verder vond een enorme stijging plaats in opgelegde taakstraffen, in de plaats van voorwaardelijke straf of geldboete. Sinds 1994 nam ook het aantal TBS-opleggingen sterk toe, terwijl de uitstroom gering bleef. Overbelasting van het justitiële apparaat leidt tegelijk tot procedurele en administratieve maatregelen als wegzendofficieren, zo vroeg mogelijke sepots, administratieve afdoening, transacties, en vereenvoudiging van de regeling voor voorlopige hechtenis (’t Hart 1997, 208). Zoals eerder gezegd, vergroten zulke overbelastingsreacties bepaald niet het vertrouwen van het publiek in justitie (De Roos, 2000).

Wellicht is de vergrote rol van het slachtoffer in het straf(proces)recht een symptoom van zowel dit verminderde vertrouwen als van de sterk maatschappelijke gerichtheid van het strafrecht (Verrijn Stuart). Enerzijds willen slachtoffers niet meer de afdoening van hun leed overlaten aan de ondoorgrondelijke, formele justitiële procedure. Zij willen betrokken worden, gehoord worden, eventueel zelfs een aanspraak op schadevergoeding doen gelden. Het wettelijk kader hiervoor wordt steeds verder uitgewerkt (zoals te lezen valt in *Schadebemiddeling in het strafrechtproces*). Gesprekken met de officier van justitie worden door slachtoffers in het bijzonder gewaardeerd; niet verbazend, want deze staat immers aan hun kant. Het is maar de vraag of zij gesprekken met de dader, diens advocaat, of zelfs maar met de rechter evenzeer op prijs zouden stellen. Slachtoffers willen, via hun inbreng in het strafproces, vooral *erkenning* voor het hun aangedane leed. Het strafproces moet compensatie bieden voor de ervaring van schending van hun persoon teweeggebracht door het misdrijf.

Anderzijds kan deze relatie tussen identiteitsschending en de toegenomen rol van het slachtoffer, ook in verband worden gebracht met het andere genoemde aspect, de sterke maatschappelijke gerichtheid die het strafrecht tegenwoordig kenmerkt. Het is echter een publiek geheim dat er maar bitter weinig bewijs bestaat voor enig concreet effect op misdaad of misdadiger van zo'n harde lijn tegenover zwaardere delicten. Sterker nog, zelfs bij officieren van justitie bestaat er maar weinig overtuiging dat zulke effecten optreden. De verklaring voor de verharding in de rechtshandhaving, met betrekking tot zwaardere delicten, moet daarom vooral worden gezocht in de symbolische betekenis ervan voor de maatschappij. Het geeft weliswaar geen reële, maar wel een symbolische genoegdoening aan zowel de actuele als de potentiële slachtoffers van criminaliteit (Vergelijk Krol 1998).

Ook is er een samenhang tussen de rechtshandhaving in zwaardere zaken en de opkomst van de netwerkmaatschappij. Deze is niet moeilijk vast te stellen. De netwerkform is niet alleen een succesvol model in de 'bovenwereld', maar ook in de onderwereld. Ook de georganiseerde misdaad 'netwerkt', ondersteund door ICT. Veel van wat als zware, georganiseerde criminaliteit wordt aangemerkt, zoals drugshandel, wapenhandel en mensenhandel, is tegenwoordig georganiseerd in netwerkform. Maar er zijn bij voorbeeld ook de voetbalhooligans, die hun ordeverstoringen per GSM organiseren. Netwerken zijn mede zo succesvol omdat het, bij gebrek aan top of centrum, moeilijk is ze in kaart te brengen of te vernietigen.

Is er ten slotte ook nog een relatie tussen de netwerkmaatschappij en slachtofferidentiteit? Ik denk het wel, al is deze speculatiever dan de andere twee verbanden in deze 'driehoek'. Voor de erkenning van leed is in de netwerksamenleving in het algemeen weinig of geen plaats meer. Hierboven stelde ik al dat de opkomst van de netwerkmaatschappij, in de jaren negentig, een neergang impliceerde van solidariteit en verantwoordelijkheid, prominente waarden in respectievelijk de jaren zeventig en tachtig. Erkenning van leed vragen in de vorm van solidariteit is in de netwerksamenleving not done; het wordt snel gezien als parasiteren op een anders netwerk. Ook is het moeilijk in zo'n samenleving erkenning voor leed te vinden in termen van verantwoordelijkheid; typisch voor netwerken is dat verantwoordelijkheid moeilijk lokaliseerbaar is. De nadrukkelijker slachtofferrol in het strafproces maakt het in ieder geval mogelijk de eis tot erkenning van leed te vertalen in een eis tot schadevergoeding. Dat is weliswaar niet wat het slachtoffer primair verlangt, maar het is tenminste een vorm die in de netwerkcultuur wordt erkend en geapprecieerd. De immateriële dimensie van de vraag naar solidariteit en verantwoordelijkheid komt dan tot uitdrukking in de mogelijkheid om zich, al is het maar voor even, te kunnen associëren met de wrekende macht van het Openbaar Ministerie.

In plaats dus van een 'volledige erkenning' van de burgerstatus van de dader, zoals René Foqué recent nog bepleitte, zien we hier dus een strategische en symbolische erkenning van slachtofferschap (Foqué 1998, 15). Het gevaar van deze ontwikkeling is duidelijk. Zoals gezegd weet het justitieapparaat, inclusief het Openbaar Ministerie, dat de wrekende macht nauwelijks reëel en vooral symbolisch is. Voor

slachtoffers die erkenning zoeken voor hun leed zal dit echter nog een extra desillusie zijn; hun vertrouwen in de rechtshandhaving zal alleen maar nog verder verminderen. En voorzover dat niet zo is, vormt dat vooral een indicatie dat in de leedverwerking irrationele fantasiën over wraak, straf en vergelding de overhand hebben boven rationeel inzicht en aanvaarding van de realiteit. Er is dus weinig reden om optimistisch te zijn over de 'synergie' van netwerksamenleving, hardere rechtshandhaving en slachtofferidentiteit, zoals bij voorbeeld in het 'victimaal liberalisme' dat Hans Boutellier begin jaren negentig voorstelde (Boutellier 1993). De slachtofferidentiteit vormt niet de morele basis van een liberale strafrechtcultuur. Eerder reflecteert zij het gegeven dat morele waarden als solidariteit en verantwoordelijkheid in de liberale netwerkcultuur steeds meer een parodisch, of virtueel, karakter krijgen. Baudrillard zou zeggen: het worden *simulacra*, noties die permanent circuleren zonder dat nog kan worden vastgesteld of ze naar iets in de realiteit verwijzen.

Is de criminaliteit toegenomen?

In discussies over de ontwikkeling van straf en strafrecht duikt meestal al heel snel de vraag op: is de criminaliteit toegenomen? Ja, zeggen de meeste gewone mensen, puttend uit persoonlijke en anekdotische ervaring. Nee, zeggen de meeste criminologen, op basis van normatieve differentiaties en methodologische complicaties. De vraag is nu niet wie er gelijk heeft. Die vraag kan niet afdoende empirisch worden beantwoord. Belangrijker is het in te zien dat deze twee tegenstrijdige opvattingen heel goed tezamen, en zelfs binnen één enkele persoon, kunnen bestaan. Daarvoor hoeven we geen controversiële psychologische theorie aan te voeren; het is eenvoudig dezelfde ambiguïteit als die waarop de termen 'objectieve' en 'subjectieve' veiligheid, of veiligheidsbeleving, doelen. Vanuit beide perspectieven kunnen we hetzelfde vaststellen: er bestaat geen duidelijke relatie tussen 'werkelijke' criminaliteit en de individuele dan wel sociale perceptie ervan.

Maar is de 'werkelijke' ontwikkeling van criminaliteit moeilijk te vatten, de ontwikkeling van de sociale perceptie ervan is dat niet. Deze heb ik in dit artikel in het kort geschetst, in samenhang met enkele andere maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. In de jaren zeventig werd in hoge mate 'de maatschappij' aangemerkt als bron van de individuele criminele aberratie. Niet het individu behoefde aanpassing, maar de maatschappij. Rechtshandhaving was daarom relatief weinig gericht op strafrechtelijk ingrijpen, en relatief sterk op preventie en andere 'zachte' maatregelen en voorzieningen. Het ambigue geloof in de maatschappij als bron van zowel goedheid als slechtheid in individuen, verdampte eind jaren zeventig, begin jaren tachtig in tamelijk korte tijd. Verder moest de overheid ook al wegens geldgebrek haar ambities terugschroeven. De markt wordt het model voor sturing zonder idealen. Aan het strafrecht nu de taak in te grijpen waar de markt mocht falen. Preventie en andere zachte methoden raken uit de gratie, omdat zij geen marktconform gedrag stimuleren. Concrete, feitelijke zorg voor sociale bindingen of 'sociale

cohesie' wordt vervangen door moralistisch gepreek over 'normen en waarden'. In de jaren negentig, ten slotte, worden zowel collectieve solidariteit als individuele verantwoordelijkheid opgeslokt door het puur strategische netwerkdenken. Daarin wordt het zachte deel van de rechtshandhaving geherwaardeerd, maar vooral door het zo veel mogelijk in het verlengde van de harde benadering te plaatsen. De lichtere vormen van criminaliteit worden steeds meer buiten het strafrecht, maar volgens principes van de markt (transacties, schikkingen) afgehandeld; zwaardere criminaliteit echter wordt met grover geschut dan ooit tegemoet getreden.

Uit deze ontwikkelingen kunnen we afleiden dat het beleid rondom rechtshandhaving, zowel in zijn zachte als in zijn hardere vormen, in overwegende mate wordt bepaald door ideologische percepties, in plaats van door een 'criminele werkelijkheid'. Dit betekent dat rechtshandhaving niet primair is gericht op normschending, dus op misdrijf of misdadiger, maar op normbevestiging, dus op gewone burgers en hun gevoel van recht en veiligheid. Het strafrecht wordt primair gestuurd door de behoefte die de maatschappij heeft aan bevestiging van haar waarden. Rechtshandhaving heeft met andere woorden in de eerste plaats een symbolische betekenis; de concrete sociale feiten waarop zij zich richt en de effectiviteit van haar ingrijpen komen op de tweede plaats. De rechtsstatelijk twijfelachtige 'proactie' is wellicht de praktijk waarin deze twee elkaar nog het dichtst naderen. Om deze reden voorspel ik voor deze praktijk dan ook een grote toekomst.

Noten

1. Gedogen wordt een steeds belangrijker thema in handhaving van de rechtsorde. Over gedogen in relatie tot immigratie, zie Van Oenen 1999. Ook recent werk van Godfried Engbersen (onder andere *De ongeregelde stad*) schenkt veel aandacht aan het gedoogthema.
2. En in zekere zin is het willen wegnemen van die spanning daarom een totalitair project. Dit is goed onderkend door Hannah Arendt en Claude Lefort, maar wordt overdreven door veel hedendaagse Franse politiek filosofen die het over niets anders dan totalitarisme lijken te willen hebben. Zie het themanummer 'Le renouveau de la philosophie politique' van *Magazine Littéraire*.

Literatuur

- Actieplan voor de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. TK 1986/1987, 18995.
 Beleidsplan Nederlandse politie 1999-2002. TK 1998/1999, 26345-1.
 Boutellier, H. (1993) *Solidariteit en slachtofferschap*. Nijmegen, SUN.
 Brants, C. (1999) *Over levende gedachten. De menselijkheid van een functioneel strafrecht*. Gouda, Quint.
 Dantzig, A. van (1995) *Is alles geoorloofd als God niet bestaat? Over geestelijke gezondheidszorg en maatschappij*. Amsterdam/Meppel, Boom.
 Duyvendak, J.W. (1999) *De planning van ontplooiing*. Den Haag, Sdu.
 Engbersen, G. (2000) *De ongeregelde stad*. Meppel/Amsterdam, Boom.
 Fiselier, J. (1998) *Krijgt de delinquent de straf die hij verdient?* In: Schuyt en Kommer 1998.
 Foqué, R. (1998) *Penitentiaire beginselen*. In: *Grenzen tussen goed en kwaad*.

- Foqué, R. en A.C. 't Hart (1990) *Instrumentaliteit en rechtsbescherming*. Antwerpen, Kluwer.
- Franke, H. (1990) *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*. Utrecht, Het Spectrum.
- Grenzen tussen goed en kwaad. Dertien essays over preventie, misdaad en straf in de 21^{ste} eeuw. Ministerie van Justitie, 26 oktober 1998.
- Groenhuijsen, M.S. (1999) Levenslange gevangenisstraf in Nederland. *Delikt en Delinkwent* 1999, 29/3, pp. 191-195.
- 't Hart, A.C. (1994) *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*. Gouda, Quint.
- (1997) *De meerwaarde van het strafrecht*. Den Haag, Sdu.
- Integraal veiligheidsprogramma. TK 1998/1999, 26604-1.
- Kalma, P. (1982) *De illusie van de democratische staat*. Deventer.
- Kelk, C. (1998) Het menselijk gezicht van het strafrecht in een nieuwe eeuw. In: *Grenzen tussen goed en kwaad* pp. 47-57.
- Krol, G. (1998) De ondraaglijke lichtheid van sommige straffen. In: *Grenzen tussen goed en kwaad*.
- Laan, P.H. van der en A.Ph. van Wijk (1999) Criminele carrières van allochtone en autochtone jongeren. *Delikt en Delinkwent* 1999, 29/7, pp. 614-626.
- Lans, J. van der, *De onzichtbare samenleving*. Utrecht, NIZW.
- Le renouveau de la philosophie politique. Themanummer Magazine Littéraire no. 380, Octobre 1999.
- Mooij, A. (1998) *Psychiatrie, recht en de menselijke maat*. Amsterdam/Meppel, Boom.
- Oenen, G. van (1999) Roodheet. Hoe restrictief immigratiebeleid de Nederlandse politiek ontregelt. *Migrantenstudies* 1999, 15/2, pp. 113-127.
- (1997) De pluriformiteit van anomie. Over empirisch onderzoek naar sociale cohesie. *K&M* 1997, 21/2, pp. 124-142.
- Piret, J. (2000) Veiligheid en rechtsstatelijkheid. *Rechtsfilosofische en ideeënhistorische beschouwingen*. *Delikt en Delinkwent* 2000, pp. 31-49.
- Querido over het ontstaan van de sociale psychiatrie in Nederland. *Vrij Nederland* bijlage 6/12/1980, pp. 3-47.
- Roos, Th. de (2000) *Het grote onbehagen*. Amsterdam, Contact.
- Ruller, S. van (1998) Weinig gevangenen, veel contracten. In: *Grenzen tussen goed en kwaad* pp. 103-114.
- Schadebemiddeling in het strafproces. TK 1997/1998, 25452.
- Schuyt, K. (1995) *Tegendraadse werkingen. Sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- (1998) *Proactieve rechtspleging*. *Delikt en Delinkwent* 1998, pp. 735-752.
- Schuyt, K. en M. Kommer (red.) (1998) *Niet bij straf alleen. De spanning tussen idealisme en realisme in het reclasseringswerk*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Tonkens, E. (1999) *Het zelfontplooiingsregime*. Amsterdam, Bert Bakker.
- Verrijn Stuart, H. (1998) Met de mantel voor ogen. In: *Grenzen tussen goed en kwaad* pp. 139-152.