

Masja van Meeteren, Jelle Brands, Yinthe Feys en Marieke Kluin

Van inbreker tot hacker, van buurtwacht tot beveiligingscamera: de wereld van veiligheid is veelzijdiger dan ooit. Criminologen proberen die wereld te begrijpen. De criminologie is de wetenschappelijke discipline die zich richt op het kritisch analyseren en begrijpen van de aard, omvang, oorzaken en maatschappelijke reacties op criminaliteit (Van Dijk & Nieuwbeerta, 2024).¹ Juist in die reacties raakt zij aan het veiligheidsbeleid: het geheel aan maatregelen en strategieën waarmee overheden en organisaties onveiligheid proberen te voorkomen en beheersen. Criminologie en veiligheidsbeleid zijn daarbij nauw verweven: veiligheidsbeleid steunt op criminologische inzichten, terwijl criminologie datzelfde veiligheidsbeleid analyseert, evalueert en bekritiseert.

Dát veiligheid veelzijdiger is dan ooit wordt zichtbaar in de ontwikkelingen van de afgelopen decennia. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw bestond criminaliteit nog vooral uit zichtbare, alledaagse delicten, maar gaandeweg verdween zulke criminaliteit naar de achtergrond. Neem zakkenrollerij, dat aan betekenis inboette met de opkomst van digitaal betalen en de afname van het aantal autokraken toen waardevolle apparatuur onderdeel werd van de geïntegreerde auto-interface. Tegelijkertijd zorgden verschillende gebeurtenissen en maatschappelijke veranderingen voor de opkomst van nieuwe vormen van criminaliteit. Ten tijde van het schrijven van deze inleiding stapelen bijvoorbeeld de *datahacks* zich op. In een korte periode zijn Telecomproviders Oido en Ben, online reisbureau Booking.com en onderwijssoftwareprovider Canvas *gehacked* waarbij gegevens van gebruikers buitgemaakt zijn. Ze illustreren gedigitaliseerde criminaliteit als nieuw fenomeen, en maken zichtbaar hoe kwetsbaar overheden, bedrijven en vitale infrastructuur zijn geworden. Maar ook de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten

1. We vatten criminaliteit breed op: niet als een juridische, maar als een sociale constructie, en dus als gedragingen waarbij sprake is van een overschrijding van een sociale norm, met grote gevolgen voor slachtoffers of de samenleving (zie ook Van Dijk & Nieuwbeerta, 2024).

zorgden voor nieuwe vormen van onveiligheid. Terrorisme werd sindsdien niet langer gezien als een uitzonderlijk fenomeen, maar als een permanente dreiging waarvoor preventief beleid noodzakelijk was. De aanslagen in Madrid (2004), Londen (2005), Parijs (2015) en Brussel (2016), en dichterbij huis, de moord op Van Gogh (2004), versterkten de zorgen over radicalisering en islamitisch extremisme.

De opkomst van politicus Pim Fortuyn aan het begin van de jaren nul vormde eveneens een belangrijk kantelpunt in het Nederlandse politieke debat over veiligheid. Fortuyn bracht thema's als criminaliteit, immigratie, integratie en de multiculturele samenleving op een directe en emotioneel geladen manier met elkaar in verband. Zijn boodschap sloot aan bij gevoelens van maatschappelijke onvrede en het idee dat zorgen van burgers door de politieke en bestuurlijke elite onvoldoende serieus werden genomen. De moord op Fortuyn in 2002 versterkte deze maatschappelijke schok en markeerde een omslagpunt waarin populisme en een gepolariseerd veiligheidsdebat sindsdien een blijvende rol spelen. In bredere zin lijkt sprake van toenemende maatschappelijke polarisatie, waarbij groepen sterker tegenover elkaar komen te staan en conflicten soms gepaard gaan met intimidatie, dreiging of geweld. Sociale media versterken deze dynamiek door de verspreiding van desinformatie, complottheorieën en wantrouwen.

In het verlengde van deze ontwikkelingen werd ook het institutionele wantrouwen richting de overheid de afgelopen jaren nadrukkelijk zichtbaar. De toeslagenaffaire en de problemen rond de gaswinning in Groningen schiepen een beeld van een overheid die onvoldoende oog had voor de veiligheid en belangen van burgers. Tijdens de COVID-19-pandemie voerde de overheid ingrijpende maatregelen in die leidden tot grootschalig publiek protest. Andere bewegingen die protesteren tegen overheidsbeleid namen ook een nadrukkelijker plaats in de publieke ruimte in, zoals de boerenprotesten, acties van Extinction Rebellion op de A12, protesten tegen de oorlog in Gaza en de gewelddadige protesten rondom de komst van asielzoekerscentra (AZC's) in verschillende Nederlandse gemeenten.

Ook groeide in Nederland vanaf de jaren tien de aandacht voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Het *Marengo*-proces maakte zichtbaar hoe gewelddadig en professioneel georganiseerd de drugscriminaliteit was geworden. De moorden op advocaat Derk Wiersum in 2019 en misdaadverslaggever Peter R. de Vries in 2021 versterkten het beeld dat criminele netwerken zelfs de rechtsstaat onder druk konden zetten. In media en politiek ontstond het idee van Nederland als mogelijke 'narcostaat'. Tegelijkertijd is het veiligheidsbegrip zelf verbreed. Thema's als migratie (zie hierboven), klimaatverandering en genderongelijkheid worden steeds vaker als veiligheidsvraagstukken benaderd. Denk aan ophef die ontstond over Dieseltgate, de lozing van PFAS en loodemissies. Maar ook aan het #MeToo-debat: wat begon als een wereldwijde golf van getuigenissen over

seksueel grensoverschrijdend gedrag rond 2017, kreeg in Nederland concreet vorm met onthullingen bij De Wereld Draait Door en The Voice of Holland, en leidde tot een herwaardering van wat als ‘veiligheid’ geldt.

Deze ontwikkelingen laten zien dat veiligheid is veranderd doordat er nieuwe vormen van criminaliteit bij zijn gekomen, maar ook dat – door verschuivende maatschappelijke en politieke interpretaties – steeds meer onderwerpen aange-merkt worden als ‘veiligheidsprobleem’ en daarmee binnen het bereik van het veiligheidsbeleid treden. Dit boek brengt prominente Nederlandstalige criminologen samen om, ieder vanuit hun expertise, te reflecteren op genoemde ontwikkelingen omtrent criminaliteit en veiligheidsbeleid in de eenentwintigste eeuw. Om deze ontwikkelingen te duiden, bespreken we in dit hoofdstuk eerst enkele invloedrijke theoretische perspectieven op veiligheid en veiligheidsbeleid (paragraaf 2). Vervolgens introduceren we de beleidscyclus als analytisch kader, waarna we de bijdragen in dit boek langs deze lijn bespreken (paragraaf 3). We sluiten af met een conclusie in paragraaf 4.

2 VERANDERENDE PERSPECTIEVEN OP VEILIGHEID EN VEILIGHEIDSBELEID

In de afgelopen decennia is veiligheid in toenemende mate benaderd vanuit het perspectief van risico en onzekerheid. In wat Beck (1992) aanduidt als de ‘risico-samenleving’ verschuift de aandacht van concrete, zichtbare problemen naar toekomstige, vaak moeilijk voorspelbare dreigingen, zoals het risico op radicalisering of de escalatie naar geweld bij protesten. Veiligheidsbeleid krijgt daarmee een sterk preventief karakter: het richt zich niet alleen op het bestrijden van criminaliteit, maar steeds meer op het beheersen van risico’s. Deze ontwikkeling komt ook terug in het werk van Garland (2002), die spreekt van een ‘culture of control’, waarin toezicht, risicomanagement en preventie centraal staan. In dit verband wees Boutellier (2002) op het ontstaan van wat hij aanduidt als de veiligheidsutopie. Deze start met het idee dat een volledig veilige samenleving maakbaar en nastrevenswaardig is. In de veiligheidsutopie wordt veiligheid dus een overkoepelend maatschappelijk ideaal, waarbij risico’s steeds minder worden geaccepteerd en de tolerantie voor onzekerheid afneemt. Juist omdat volledige veiligheid onbereikbaar is, leidt deze utopische ambitie tot een voortdurende uitbreiding van veiligheidsbeleid, controlemaatregelen en interventies.

Recente concepten zoals securitisering bouwen hierop voort. Securitisering gaat volgens criminoloog Marc Schuilenburg (2015, p. 1) over ‘the spread of techniques by a multiplicity of actors and agencies that are aimed at “making the future secure and certain”. (...) It’s a spider’s web of prevention, inspection, and policing that has attached itself to the routines of urban life’. Hoewel het begrip ‘securitisering’ pas recentier onder de aandacht kwam, zien we binnen deze definitie

verschillende elementen terugkomen uit de eerdere werken van Beck, Boutellier en Garland, die daardoor nog niet aan belang verloren lijken te hebben. Ook bij securitisering wordt namelijk het toekomstgerichte, preventieve karakter nadrukkelijk onderschreven, met als doel om de toekomst voorspelbaar en veilig te maken door 'in het nu' te handelen. Interessant is ook de nadruk die Schuilenburg legt op het routinematige karakter van securitisering: we zien het inmiddels overal terug, waarmee het een standaardonderdeel is geworden van het stedelijk leven (zie bijvoorbeeld Coaffee, 2021; Crawford & Hutchinson, 2016; Nyman, 2021). Gezamenlijk laten deze theoretische inzichten zien hoe veiligheid is verschoven van een reactie op criminaliteit naar een breed, toekomstgericht en steeds verder uitdijend beleidsdomein.

De veranderde manier van denken over (on)veiligheid heeft ook zijn weerslag gehad op de manier waarop de overheid deze probeert aan te pakken. De veiligheidszorg is de afgelopen 25 jaar uitgegroeid tot een ingewikkeld en dynamisch 'veiligheidscomplex', waarbij verschillende publieke en private partijen samenwerken om criminaliteit, overlast en ordeverstoringen te voorkomen en bestrijden (Terpstra, 2010). Denk hierbij bijvoorbeeld aan overlast en criminaliteit gepleegd door jongeren, waarbij naast de politie, justitie en toezichthouders ook scholen en welzijnsorganisaties inzetten op preventie en aanpak van dergelijke problematieken. Kenmerkend is zowel de toename van het *aantal* actoren dat zich bezighoudt met de veiligheid, als het *schaalniveau* waarop zij handelen: 'government of security today occurs largely beyond the [national] state, activated by multiple, diverse nodes or centers of activity' (Schuilenburg, 2015, p. 2). De verantwoordelijkheid voor criminaliteit en veiligheid ligt niet langer uitsluitend bij de politie of de overheid, maar is een gezamenlijke inspanning van publieke, private en maatschappelijke actoren, en zelfs van burgers zelf. Tegelijkertijd is er sprake van een verbreding in de rol van de overheid. Veiligheid wordt steeds vaker gestuurd via bestuurlijke en beleidsmatige instrumenten – zoals gebiedsverboden en bestuurlijke sancties – en minder uitsluitend via het strafrecht. Zowel het lokale bestuur als toezichthouders spelen hierin een centrale rol. Daarnaast heeft digitalisering het veiligheidsbeleid ingrijpend veranderd. Datagedreven werken, cameratoezicht en intensieve informatie-uitwisseling maken het mogelijk om risico's vroegtijdig te signaleren en in te grijpen. Deze ontwikkelingen in het veiligheidscomplex maken het mogelijk om niet alleen te reageren op incidenten maar om meer te sturen op het vooraf beheersen van risico's.

Ook perspectieven op (on)veiligheid en veiligheidsbeleid binnen de criminologie zijn de afgelopen 25 jaar veranderd. Waar het vakgebied lange tijd sterk toepassingsgericht was en nauw verbonden met overheidsinstituten, heeft de academische criminologie sinds de introductie van bacheloropleidingen rond 2001 een sterke groei doorgemaakt. Dit heeft geleid tot een verdere professionalisering van

het veld en een grotere nadruk op onafhankelijk en kritisch onderzoek (Van Dijk & Nieuwbeerta, 2024). Daarmee speelt de criminologie een steeds belangrijkere rol in het analyseren én bevragen van hedendaagse veiligheidspraktijken.

3 ANALYSE VAN DE BIJDAGEN AAN DE HAND VAN DE BELEIDSCYCLUS

De voorgaande paragrafen hebben laten zien hoe veiligheid in de afgelopen decennia is veranderd en hoe deze verschuivingen theoretisch kunnen worden begrepen. Dit roept de vraag op hoe deze ontwikkelingen concreet hun beslag krijgen in het veiligheidsbeleid. Om dat systematisch te analyseren hanteren we in dit boek de beleidscyclus als analytisch kader. De beleidscyclus (zie figuur 1) onderscheidt doorgaans verschillende fasen in het beleidsproces: agendasetting (Birkland, 2015; Liu et al., 2010), beleidsvoorbereiding (of beleidsontwerp) (Boutellier, 2009; Hoogerwerf, 2014), beleidsbepaling (Edwards et al., 2017; Öberg et al., 2015), beleidsimplementatie en beleidsevaluatie (Bachmann & Schutt, 2021). Hoewel deze fasen in de praktijk elkaar vaak overlappen en niet strikt lineair verlopen, biedt de beleidscyclus een bruikbaar model om inzicht te krijgen in hoe veiligheidsvraagstukken ontstaan, worden geïdentificeerd, vertaald naar beleid, uitgevoerd en geëvalueerd.

In deze inleiding gebruiken we de beleidscyclus om de ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid die in het boek worden besproken systematisch te analyseren. Niet alleen in de wetenschap, maar ook in de beleidspraktijk wordt de beleidscyclus veelvuldig gehanteerd, onder meer door het Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving en binnen instrumenten als het Beleidskompas, dat beleidsmakers ondersteunt bij het systematisch doordenken, ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Het analyseren van de bijdragen langs deze fasen maakt het bovendien mogelijk om te laten zien hoe criminologische inzichten in verschillende fasen van de beleidscyclus kunnen bijdragen aan effectiever, consistentere en beter onderbouwde veiligheidsbeleid. In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op hoe veiligheidsvraagstukken op de agenda worden geplaatst (paragraaf 3.1), hoe beleid wordt voorbereid en vormgegeven (paragraaf 3.2), hoe keuzes tot stand komen (paragraaf 3.3), hoe beleid in de praktijk wordt geïmplementeerd en vervolgens wordt geëvalueerd (paragraaf 3.4). Zo biedt de beleidscyclus niet alleen structuur, maar ook een analytisch perspectief op de dynamiek van hedendaags veiligheidsbeleid.