

Een oneindig zware kerntaak

Maxim Februari

Risico's nemen zal nooit aantrekkelijk worden zolang veiligheid in de mode blijft. Begrippen als veiligheid en risico moeten het in het maatschappelijk debat vooral hebben van hun retorische lading, en vooralsnog werkt veiligheid zo betoverend op de toeschouwer dat risico weinig kans maakt. Maar hoe fascinerend is veiligheid nog als je het begrip van nabij bekijkt?

Wondermiddel

De samenleving is in de greep van securitisering, schrijven bezorgde deskundigen tegenwoordig. Securitiseren betekent dat bij veel beleidsbeslissingen veiligheid het voornaamste criterium is geworden; het beleidsterrein dat in termen van veiligheid wordt geformuleerd beslaat minstens een ministerie. Gevaar dreigt aan alle kanten, het kan de vorm aannemen van technisch of natuurlijk onheil, van ontploffingen, besmettingen of ongelukkig genetisch materiaal, het kan ontstaan door falende systemen of door de opzettelijke obstructie van criminelen; en in al die verschillende gevallen werkt veiligheid als een bezweringsformule. Als een cultural keyword, waarvan je nut en belang niet hoeft uit te leggen omdat die vanzelf spreken.

De securitisering schuift veiligheid naar voren als oplossing voor alle kwalen, niet op grond van een uitgewerkte visie op de aard van een veilige samenleving, maar vooral als een signaal van bestuur en politiek dat eraan wordt gewerkt. Vrees niet, sussen de verantwoordelijken, veiligheid is onze hoogste prioriteit. Kerntaak. Grondrecht. Zoals Shakespeare zegt: 'To be thus is nothing, But to be safely thus.'

Bij al dit enthousiasme is het curieus te bedenken dat veiligheid in de bestuurlijke praktijk vooral via negatieve wordt gedefinieerd. Als negatief begrip. Wordt het in het regeerakkoord van het kabinet Rutte II naar voren geschoven als kerntaak, dan wordt het in strikt ontkennende termen geduid. 'Randvoorwaarde voor vrijheid en vertrouwen is een omgeving die niet onveilig is en waar geen gevoelens van onveiligheid heersen.'

Zo'n exclusieve formulering maakt bestuur en wetgeving onrustig: ieder gevaar en ieder gevoel van onveiligheid geeft aanleiding tot ingrijpen. Niet alleen elk incident dat zich voordoet, maar ook elk incident dat zich mogelijk nog zal voordoen, elk risico dat de burgers in de toekomst bedreigt en waardoor ze zich in de verte bedreigd kunnen voelen; ieder gevaarlijk detail maakt het onmogelijk de wereld als veilig te beschrijven. Nooit is een situatie veilig genoeg. Cynische denkers houden vol dat de overheid zichzelf legitimiteit verschaft door op deze manier paniek te zaaien: hoe meer angst onder de bevolking, hoe belangrijker het is dat de overheid optreedt.

Maar je kunt met evenveel recht en reden volhouden dat de overheid met deze benadering haar eigen legitimiteit volledig ondergraaft. Ze breidt haar kerntaak immers uit tot in de oneindigheid. Geen mogelijkheid blijft onbesproken, geen dreiging mag blijven bestaan, met als gevolg een oneindige woekering aan maatregelen en wetten. Door veiligheid op te vatten als afwezigheid van iedere vorm van onveiligheid stevent de overheid dan ook regelrecht af

op haar eigen mislukking. Ieder onberedeneerd gevoel van de burger dat ergens iets mis kan gaan, toont aan dat de overheid haar kerntaak niet weet te vervullen. Veiligheid, zegt de overheid, is een oplossing voor alle kwalen; met al haar nerveuze beleidsmaatregelen laat ze zien dat ze die oplossing niet in handen heeft.

Waarheid

Je kunt je afvragen hoe verstandig het is een begrip statisch te definiëren als zo'n begrip welbeschouwd verwijst naar een dynamische praktijk. Beschrijf je het begrip veiligheid als de afwezigheid van iedere vorm van onveiligheid, dan verhef je het tot vaste norm, een ideaal dat weliswaar onbereikbaar is, maar waaraan de overheid toch heeft te voldoen. Terwijl het begrip in de praktijk verwijst naar een veiligheidsniveau, een tijdelijke uitkomst van afwegingen tussen uiteenlopende doelen en eisen en dus steeds veranderend, streeft het beleid naar vastigheid.

Om te begrijpen wat het betekent wanneer je een dynamisch begrip tot stilstand brengt en terugbrengt tot ééndimensionale norm kan het verhelderend zijn te kijken naar het begrip waarheid en de manier waarop dat fungeert in het strafrecht. Ook daar, in het strafproces, wordt immers de laatste jaren geprobeerd strikte controle op de ongrijpbare praktijk uit te oefenen door waarheid tot vast criterium te verheffen. En ook daar is het de vraag of dat verstandig is.

In het strafprocesrecht wordt van oudsher van getuigen verwacht dat ze 'de waarheid en niets dan de waarheid' spreken. Tot voor kort waren deskundigen als enigen ontheven van deze onmogelijke opdracht. In het recht bestond begrip voor de wetenschappelijke praktijk, waarin onderzoekers de waarheid weliswaar op het spoor hopen te zijn, maar haar nooit onherroepelijk kunnen vaststellen. Een wetenschappelijke bewering over de wereld is nu eenmaal geen eindoordeel, maar een stap in een proces. Terwijl leken in hun rol van getuige wel degelijk werden geacht zoiets mysterieus als de gehele waarheid te komen vertellen, konden deskundigen ermee volstaan 'naar geweten' te berichten over de stand van zaken op hun vakgebied.

In deze tijd wordt strafrechtspleging steeds afhankelijker van de inbreng van experts en wetenschappers. Het is goed denkbaar dat de wetgever juist vanwege die groeiende afhankelijkheid bezwaren kreeg tegen de uitzonderingspositie van wetenschappers. Dat hij de wetenschappelijke slag om de arm zag als een bedreiging van de waarheidsvinding in het strafproces – omdat je er bij waarheidsvinding immers van uit moet gaan dat de waarheid bestaat. Nu had de wetgever kunnen volhouden dat een juridische waarheid iets anders is dan een wetenschappelijke waarheid, en dat je van experts geen eindoordeel hoeft te eisen, maar dat onderscheid werd wellicht gezien als te lastig en ingewikkeld om uit te leggen aan de justitiabelen. Hoe dan ook, per wetwijziging van 22 januari 2009 werd de positie van de deskundigen in het strafproces aangepast. Sindsdien geeft artikel 51m lid 2 Wetboek van Strafvordering hen dezelfde opdracht die de leken altijd al hadden. 'De deskundige wordt bij zijn verhoor op de terechtzitting beëdigd dat hij naar waarheid en zijn geweten zal verklaren.'

Op tegenwerpingen vanuit wetenschappelijke hoek antwoordde de minister dat je van deskundigen toch in ieder geval een waarheidsgetrouw verslag mag verwachten van de feiten die ze in hun onderzoek empirisch hebben vastgesteld. Hebben ze metingen of tests gedaan, dan kunnen ze de uitslag daarvan 'naar waarheid' geven. Hiermee deed de minister

de praktische suggestie dat waarheid in artikel 51m een morele term is, 'waarheid in de zin van "niet jokken"', zoals de jurist Nico Kwakman het omschrijft in een themanummer van het juridisch tijdschrift *Themis* over waarheidsvinding. Dat is prima. Maar je kunt je afvragen of voor die verplichting een wetswijziging nodig was: oorspronkelijk waren de experts immers ook al verplicht 'naar geweten' te verklaren.

Door de wetswijziging is, kortom, verwarring ontstaan. Omdat de tekst van de wet tegenwoordig meer van de experts lijkt te vragen dan vroeger, ontstaat het beeld dat ze niet langer kunnen volstaan met 'niet jokken'. Er wordt zonder verdere kwalificaties waarheid van ze verlangd, en daarmee lijken ze een plicht opgelegd te krijgen die ze voorheen niet hadden en die ze beroepshalve onmogelijk kunnen vervullen. De wetswijziging heeft aan hun dynamische praktijk van waarheid zoeken een nieuwe eis opgelegd, de verplichting de waarheid te vinden, niets dan de waarheid, en die aan de rechter te overhandigen.

Veiligheid als moreel begrip

Er is een opmerkelijke overeenkomst tussen het gebruik van deze twee afzonderlijke begrippen – waarheid en veiligheid. Zoals een wetenschapper onmogelijk 'niets dan de waarheid' kan komen vertellen, zo kan een chemiefabriek of een ziekenhuis onmogelijk zorgen voor een omgeving die 'niet onveilig is en waar geen gevoelens van onveiligheid heersen'. Stel je die eis wel, dan steven je af op een mislukking.

Niet voor niets spreken de bezorgde beschouwers tegenwoordig over veiligheidsutopie, een mythe, een veilige samenleving die niet werkelijk bestaat. Veiligheid bestaat niet, althans niet als duurzame staat; niet als situatie waarin iedere mogelijkheid van gevaar voorgoed is uitgebannen. Wanneer in het korte verhaal 'Het veilige hotel' van A. H. Nijhoff een moeder haar zoon aanraadt op reis te zoeken naar een veilig hotel, keert de zoon na jaren terug met de geschrokken mededeling 'dat er nergens ter wereld een veilig hotel bestaat', en dat lijkt een uiterst realistische conclusie. Er zijn hotels waarin systematischer wordt gewerkt aan maatregelen om onveilige situaties te voorkomen dan in andere hotels, maar het veilige hotel waarop het regeerakkoord aanstuurt is onbestaanbaar. Onderzoeker Sydney Dekker, expert op het gebied van veiligheidssystemen in de luchtvaart, wijst erop dat veiligheid geen objectief gegeven is: 'Safety is a reflexive project rather than an objective datum'. Geen vaste staat, maar een resultaat van afwegingen en gedragingen en van de interpretatie van die gedragingen.

De overheid kan daarom wel iets te leren van de discussie over wetenschappelijk waarheid in het strafproces. 'Niets dan veiligheid' is net zo'n loze belofte als 'niets dan de waarheid', aangezien je op geen enkele manier kunt uitsluiten dat een onvoorziene ontwikkeling je belofte komt doorkruisen; net als waarheid is veiligheid te zien als een begrip dat verwijst naar een procedure in plaats van een eindproduct. Beide begrippen hebben door hun procedurele karakter bovendien heel nadrukkelijk een morele component. De wetenschapper kan in het strafproces 'naar waarheid' komen verklaren door niet te jokken. Organisaties kunnen zorgdragen voor veiligheid door toe te zien op behoorlijke afwegingen, eerlijke berekeningen en een rechtvaardige afhandeling van incidenten en schade. Een industrie is niet veilig omdat ze gevaar uitsluit, maar omdat ze fatsoenlijk toeziet op haar werkprocessen.

Burgers willen gevaar

Het is maar goed ook, dat de overheid niet moet zorgen voor een veilig hotel. Burgers zien veiligheid namelijk niet vanzelfsprekend als de hoogste prioriteit: er zijn gevaren waarop ze zeer gesteld zijn geraakt in hun leven. Zou het inderdaad de belangrijkste overheidstaak zijn 'een beleid te voeren dat de burgers zoveel mogelijk vrijwaart van gevaren', zoals je in veel beleidsplannen leest, dan zou je niet alleen het afsteken van vuurwerk moeten verbieden, maar ook het aangaan van talloze ondernemingen, het beoefenen van uiteenlopende sporten en het onderzoeken van ruimte en oceanen. De gemeente die veiligheid omschrijft als 'het aanwezig zijn van de gewenste mate van ordening en rust in het openbare leven' laat met die formulering terecht zien dat burgers meerdere verlangens hebben en dat ze die onderling afwegen. Ze sturen niet aan op de absolute afwezigheid van ieder gevaar, maar op een gewenste mate van rust.

Burgers vrijwaren van gevaren dwingt ze tot meer rust dan ze lief is, omdat ze zich soms risico's wensen. Omdat gevaarlijke activiteiten plezier verschaffen. Omdat er morele principes of rechtsprincipes zijn die voorrang hebben op het streven naar veiligheid. Omdat het nemen van risico je als mens laat groeien. Omdat activiteiten die nut opleveren altijd ook risico's met zich meebrengen. Omdat het nog verder verhogen van het veiligheidsniveau simpelweg te duur is.

Veiligheid is dus niet vanzelfsprekend de belangrijkste drijfveer voor burgers om bij de overheid aan te dringen op maatregelen of beleid. De samenleving heeft goede - of minder goede - redenen om andere wensen te laten triomferen. Zo kunnen burgers uit behoefte aan vergelding vragen om hoge gevangenisstraffen, ook als blijkt dat de veiligheid op straat daar niet mee is gediend. En vliegtuigreizigers die vragen om geldelijke compensatie bij vertraging van hun vlucht, begrijpen zelf ook wel dat zo'n claim de vliegveiligheid niet te goede komt: de hoge vergoedingen zetten luchtvaartmaatschappijen flink onder druk. Of het nu gaat om geld, moraal, ondernemingszin of het nut dat mensen aan activiteiten ontleen: de overheid zal veiligheid altijd moeten zien in samenhang met al die overige menselijke motieven.

Zo arriveren we al met al bij een gelukkige conclusie. Veiligheid is geen duurzame staat die je als overheid kunt realiseren door alle gevoelens van onveiligheid vóór te zijn. Maar zo'n statische situatie wensen burgers zich ook helemaal niet, want ze hebben meer noten op hun zang dan veiligheid alleen. De overheid doet er daarom beter aan haar legitimiteit niet te ondermijnen door burgers een land te beloven dat ze niet willen hebben. En dat niemand hen kan bieden.

Veiligheid is een dynamisch begrip. Iedere situatie heeft haar eigen veiligheidsniveau. Van organisaties, overheden en burgers moet niet worden verwacht dat ze alles aan het streven naar veiligheid ondergeschikt maken, maar wel dat ze zich naar behoren inzetten voor veiligheid in de gewenste mate.

*Geschreven voor het programma Risico's en verantwoordelijkheden
december 2013*