

Hoofdstuk 8 – Sociale controle

Over gedragsregulering, informatie en privacy

Wouter Stol

Na dit hoofdstuk kun je:

- enkele vormen noemen van gedragsregulering voor veiligheid,
- formuleren wat sociale controle is;
- onderscheid maken tussen informele en formele sociale controle;
- weergeven welke visie Foucault ontwikkelde op gedragsregulering;
- duidelijk maken wat privacy is en hoe dat wettelijk is geregeld;
- uitleggen waarop wordt gedoeld met ‘informatie gestuurde opsporing’.

8.1 Inleiding

In een veilige leefomgeving zijn mensen beschermd tegen persoonlijk leed, maar nooit honderd procent. Geregeld overkomt hen iets. Behalve bij natuurgeweld is steeds de onoplettendheid, de onverschilligheid of, erger nog, de opzettelijkheid van een ander de directe oorzaak van onze onveiligheid. Mensen veroorzaken niet alleen onveiligheid voor anderen als ze misdrijven plegen, maar bijvoorbeeld ook als ze risico's nemen in het verkeer, als ze onachtzaam te werk gaan met gevaarlijke stoffen of als ze onveilig vrijen. Mensen hebben wat hun veiligheid betreft vooral te vrezen van elkaar.

Tegelijk zijn mensen afhankelijk van elkaar, ze moeten samenleven. Voor een veilige samenleving is het dus zaak dat zij manieren hebben om het gedrag van hun medemensen te reguleren. Daarover gaat dit hoofdstuk. Speciaal gaat het over sociale controle. Denk bijvoorbeeld aan toezicht in het uitgaanscentrum door de politie, surveillance op het schoolplein door leraren, toezicht op de naleving van veiligheidsvoorschriften in de industrie, observatie in het winkelcentrum door bewakingsbedrijven en cameratoezicht in de binnenstad door de lokale overheid. Allemaal vormen van sociale controle, allemaal gericht op het reguleren van gedrag ter voorkoming van ongewenste, gevaarlijke situaties.

8.2 Veiligheid en gedragsregulering

Sociale controle is niet de enige methode voor gedragsregulering. Daarnaast is er bijvoorbeeld ook:

- *Socialisatie*, hetgeen betekent dat mensen vanaf hun geboorte door andere mensen in hun directe omgeving gedragsregels krijgen ingeprent, zo grondig dat het daarna verinnerlijkte of *geïnternaliseerde* normen zijn. Ze weten dan ‘hoe het hoort’ en leven de regels ‘uit zichzelf’ na, ook de regel dat zij zichzelf en anderen niet in gevaar brengen. Met name in hun jeugd hebben mensen vaak een periode waarin zij grenzen verkennen en regels overtreden, bijvoorbeeld door het veroorzaken van overlast, plegen van vernielingen of het illegaal kopiëren van software (zie hoofdstuk 21 en 22). Voor en na die periode houden zij zich meestal aan de regels – ook aan die omtrent veiligheid – omdat zij dat ooit zo hebben geleerd (Wilterdink en Van Heerikhuizen 1993).
- *Fysieke maatregelen* om ongewenst gedrag tegen te gaan. Zo zijn er fysieke maatregelen die mensen weren van plaatsen waar zij niet mogen zijn, zoals deuren, slagbomen, sloten, muren en hekken. We kennen zelfs hele woonwijken die met hekken zijn afgeschermd, de

zogenoemde hekwerkwijken of *gated communities*, zoals de watervillawijk langs de A2 ter hoogte van Abcoude. Er zijn ook fysieke maatregelen die niet zozeer dienen om mensen ergens weg te houden maar die moeten zorgen dat mensen zich aan de regels houden op de plaatsen waar zij wel mogen zijn. In de industrie worden fysieke maatregelen gebruikt om gevaarlijke handelingen onmogelijk te maken (zoals twee knoppen moeten indrukken om een stansmachine in werking te kunnen zetten). In het verkeer kennen we hekken die kinderen behoeden voor ondoordacht oversteken en verkeersdrempels die automobilisten dwingen tot langzaam rijden (Stol 2004).

- *Medicatie* wordt wel toegepast voor gedragsregulering in uitzonderlijke gevallen. Bekend is de methadonverstrekking aan ernstig verslaafden, om te voorkomen dat zij via crimineel gedrag aan geld voor drugs moeten komen. Ook is er de ‘chemische castratie’, waarbij pedofielen lustremmers krijgen om te voorkomen dat zij zich opnieuw aan kinderen vergrijpen (Van Beek 2005).

Uitgangspunt in dit hoofdstuk is dat veiligheid niet kan bestaan zonder gedragsregulering. Hoewel er dus meer vormen van gedragsregulering zijn, is veiligheid ondenkbaar zonder sociale controle. Zo gezien is sociale controle een basisprincipe in de veiligheidszorg. Sociale controle door de overheid is goeddeels een informatievraagstuk, vandaar dat in dit hoofdstuk ook aan de orde komt het vergaren en uitwisselen van informatie, alsmede het daaraan verbonden privacyvraagstuk.

8.3 Sociale controle

Sociale controle en sancties

Sociale controle is het door mensen toepassen van sancties met als oogmerk het *gedrag* van anderen in overeenstemming te brengen met de standaards die gelden binnen hun groep. Naast negatieve sancties in de vorm van bestraffing kennen we ook positieve sancties in de vorm van beloning of verzorging. Maar in het dagelijks spraakgebruik roept de term sociale controle vooral associaties op met bestraffing, beperking en correctie. De scheidslijn met verzorging is echter moeilijk te trekken. Ten eerste kan bestraffing van de een, voor een ander uitwerken als steun en genoegdoening. Ten tweede wordt corrigeren door degenen die dat doen niet zelden als onderdeel van verzorging beschouwd, zoals bij opvoeden en verplegen vrij duidelijk het geval is.

Informele sociale controle

Informele sociale controle krijgt vorm en inhoud door de activiteiten van mensen onderling, in hun alledaagse leefomgeving. Ze zijn dan niet expliciet en bewust bezig met sociale controle, ze zorgen voor elkaar, letten op elkaar en corrigeren elkaar. Informele sociale controle is vaak een zaak tussen mensen die elkaar kennen en die met elkaar op enigerlei wijze ook gevoelsmatig verbonden zijn. Informele sociale controle werkt omdat mensen zich aan elkaar gelegen laten liggen, omdat zij het belangrijk vinden wat anderen in hun directe omgeving vinden. Informele sociale controle sluit nauw aan bij socialisatie. Mensen krijgen eerst de regels ingeslepen. Daarna worden zij door de mensen in hun omgeving aangesproken op het naleven ervan.

Burgers hebben gaandeweg geleerd om, ook zonder overheidsbemoediging, zich beheerst te gedragen en anderen geen leed te berokkenen. Ze doen dat ‘uit zichzelf’. De Duits-Nederlandse socioloog Norbert Elias (1897-1990) spreekt in dat verband van ‘zelfdwang’ ofwel een ‘automatische zelfbewaking van de driften’ die het gevolg is van hun opvoeding en

die voortdurend ondersteund en bevestigd wordt door informele sociale controle uit hun omgeving (Elias 1982).

Desondanks is veiligheid in onze moderne samenleving ondenkbaar zonder overheidscontrole, want geregeld faalt de zelfbeheersing van individuen en schiet informele correctie tekort. Zo komen we bij de vraag wat dan de mogelijkheden voor de overheid zijn.

Formele sociale controle

Van formele sociale controle is sprake indien deze wordt uitgeoefend door mensen die op grond van regels in de samenleving die controle als speciale taak hebben. Het recht op controle is als het ware overgedragen en de controlerenden treden op namens degenen die aan hen dat recht hebben overgedragen.

De politie is bij uitstek een vorm van formele sociale controle (Cachet 1990) maar ook andere instanties voor veiligheidszorg zoals de brandweer, bureau HALT, de Arbeidsinspectie, en de Raad voor de Kinderbescherming. Deze instanties hebben van de samenleving het recht gekregen om namens haar controlerend op te treden. Natuurlijk kunnen dergelijke instellingen niet zomaar hun eigen gang gaan. Ze mogen controle uitoefenen maar moeten op hun beurt weer verantwoording afleggen aan (een vertegenwoordiging van) de samenleving. Zo controleert de politie bijvoorbeeld burgers, maar moet daarover, via de hiërarchie en de verantwoordelijke minister, zelf weer verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordiging in de Tweede Kamer. Dat is in grote trekken het principe van democratische controle over instanties voor veiligheidszorg.

Bij formele sociale controle gaat de controle veelal niet uit van bekenden maar van anonieme functionarissen; andersom is degene die op zijn of haar gedrag wordt aangesproken nu niet iemand van nabij maar een onbekende burger. De vraag is waarom burgers zich aan anonieme functionarissen iets gelegen zouden laten liggen. Met andere woorden: hoe krijgt de overheid het voor elkaar om burgers die zich onveilig gedragen via formele sociale controle bij te sturen?

Figuur 8.1: De overheid houdt burgers in de gaten (1)

Bibliotheken in actie tegen 'gespioneer'

Van onze verslaggeefster

Leen Vervaeke
AMSTERDAM

Bibliotheken willen persoonlijke informatie over hun lezers niet aan justitie of politie geven. Ze weigeren zich neer te leggen bij een wetsvoorstel, dat bij de Eerste Kamer ligt. Door minder te registreren of gegevens te anonimiseren, hopen ze de privacy van hun klanten te beschermen.

De Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB) roept vandaag haar leden op zich te verzetten. Als de wet wordt aangenomen, kan volgens de jurist Wiemans de politie de bibliotheken straks vragen welke boeken of video's iemand heeft geleend en welke websites hij heeft bezocht.

De VOB wil de naam van de lezer niet meer koppelen aan het zogeheten leenoverzicht. 'Wat je niet hebt, kan de politie niet opvragen' aldus directeur Van Geest van de bibliotheek Haarlemmermeer. De bibliotheken vinden dat door de nieuwe wet hun taak in het gedrang komt. 'In een bibliotheek moet een lezer inlichtingen en denkbeelden kunnen vergaren, zonder gespioneer in klantgegevens', zegt directeur Veen van de bibliotheek in Eindhoven. 'Een bibliotheek zit vol extremistische boeken. Zo'n Marx, die roept in de eerste zin de revolutie uit.'

De Volkskrant, 18 maart 2005

De Franse filosoof Michel Foucault (1926-1984) heeft antwoorden op die vraag geformuleerd (Foucault 1979). Hij is in zeker opzicht de tegenpool van Elias want hij geeft een kritische maatschappijanalyse waarbij gedragsregulering vooral een kwestie is van machtsuitoefening. Volgens Elias komt beheersing ‘van binnenuit’ omdat mensen zich dat zo hebben eigengemaakt, volgens Foucault gedragen mensen zich beheerst (‘gedisciplineerd’) omdat machthebbers in de samenleving voortdurend van buitenaf op hen inwerken en hen aan banden leggen. In zijn ogen is sprake van een voortdurende disciplineringsmachinerie die op mensen inbeukt en hen murw en gedwee maakt. Dat is misschien geen vrolijk beeld, maar Foucault legt wel de vinger op grondbeginselen van gedragsregulering via formele sociale controle in onze moderne samenleving.

Hij ziet gedragsregulering in belangrijke mate als informatieprobleem. Een overheid die effectief controle wil uitoefenen moet allereerst zicht hebben op wat burgers doen. Burgers moeten daarvoor van een etiket worden voorzien en geregistreerd op een vaste locatie (naam en adres). Dan moet die overheid hen in de gaten houden, liefst continue en onopvallend.

Surveillance in de breedste betekenis van het woord, het voortdurend begluurd, bekeken en in beeld gebracht worden, staat centraal in Foucaults benadering. In dat verband is de metafoor van het *panopticon* bekend geworden: een gevangenis in de vorm van een koepel die zodanig is ontworpen dat de ingeslotenen vanuit een centraal punt voortdurend in de gaten gehouden kunnen worden zonder dat ze weten wanneer er wel of niet op hen gelet wordt. De uitdrukking ‘de panoptisering van de samenleving’ verwijst er naar dat burgers op steeds meer terreinen door de overheid in de gaten worden gehouden, zodat zij steeds minder ruimte hebben waar zij onbespied en anoniem zijn. Een voorbeeld van panoptisering staat in illustratie 8.1. Maar bij enkel het houden van toezicht blijft het niet.

De overheid, aldus nog steeds Foucault, moet de informatie die zij tijdens haar toezicht op burgers heeft opgedaan, vastleggen in persoonlijke dossiers. Vervolgens moet zij burgers individueel op hun afwijkende gedragingen kunnen aanspreken om hen tot gewenst gedrag te brengen. Uiteindelijk moet daarbij ook fysieke dwang mogelijk zijn, hoewel effectieve overheidscontrole niet berust op veelvuldig geweld maar juist op slim toezicht middels surveillance. Slim toezicht is toezicht waardoor burgers zich gedisciplineerd gedragen omdat ze nooit weten wanneer er op hen wordt gelet.

Samengevat zijn de hoofdelementen in deze benadering:

- mensen voorzien van naam en adres,
- informatie over burgers verzamelen door hen te observeren,
- persoonlijke dossiers aanleggen,
- mensen aanspreken op hun afwijkende gedrag
- zo nodig fysieke dwang toepassen.

Deze moderne controlemethode leidt er uiteindelijk toe dat mensen in een soort permanente en verinnerlijkte dwangsituatie geraken. Het is dan niet langer nodig dat de controle ook steeds werkelijk wordt uitgeoefend, mensen dragen haar als het ware met zich mee. De controle is dan als het ware losgekomen van overheidstoezicht en mensen voelen zich ook gecontroleerd op de momenten dat de overheid in geen velden of wegen te bekennen is.

Daarmee komt Foucault uiteindelijk toch weer in de buurt van Elias. Mensen weten zich te gedragen omdat zij over een bepaalde mate van zelfcontrole beschikken. Het verschil is dat die zelfcontrole bij Elias is gegroeid tijdens de opvoeding (socialisatie) en bij Foucault is zij vooral het resultaat van machtsuitoefening door de overheid.

Aan het begin van deze paragraaf was de vraag hoe de overheid het voor elkaar krijgt om het gedrag van burgers te sturen. Voor Elias is die vraag eigenlijk maar bijzaak: burgers houden volgens hem vooral elkaar in bedwang en zichzelf. Voor Foucault is die vraag

hoofdzaak en zijn antwoord luidt kort gezegd: de overheid houdt burgers in het gareel door een slim systeem van toezicht.

Informele en formele sociale controle complementair gezien

Het is de verdienste van Foucault dat hij principes van overheidstoezicht heeft benoemd en in een logisch verband geplaatst. Maar hij dicht de overheid wel erg veel macht toe. De politie is bij uitstek het overheidsapparaat voor formele sociale controle. Uit onderzoek naar de politie blijkt dat politiemensen vooral mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op het gedrag van burgers indien zij aansluiten bij de informele processen van sociale controle (Cachet 1990, Van der Torre en Stol 2000). Als agenten optreden tegen normschendingen die burgers ook ernstig vinden en waartegen die burgers ook zelf in het geweer willen komen, zoals inbraak, overvallen en kindermisbruik, vooral dan hebben zij kans van slagen. Als burgers zich herkennen in wat de politie aanpakt, zijn zij bereid informatie te verstrekken (aangiften, tips, getuigenissen) en andere medewerking te verlenen. Zonder dergelijke steun uit het informele controlecircuit is de politie vrij machteloos.

Op haar beurt heeft informele sociale controle ook grenzen. Burgers houden elkaar in de gaten, corrigeren elkaar en nemen voorzorgsmaatregelen tegen wat anderen hen zouden kunnen aandoen, maar geregeld doen zich situaties voor die zij niet kunnen oplossen zonder inmenging van officiële instanties. Ook waar veel informele sociale controle is, worden misdrijven gepleegd en vinden ongevallen plaats. Elias ziet in zelfdwang dan ook niet de perfecte garantie voor een veilige sociale orde. De 'zelfdwang' wordt noodzakelijkerwijs ondersteund door 'controle- en bewakingsapparatuur in de maatschappij' (Elias 1982/2:250).

Zo valt te concluderen dat vanuit beide benaderingen een verbinding wordt gelegd tussen informele en formele sociale controle (zelfdwang en dwang van buitenaf), waarbij beide dwangvormen in elkaars verlengde liggen en elkaars werking versterken. Voor het waarborgen van veiligheid zijn beide van belang, ze hebben elkaar uiteindelijk steeds nodig. In een integrale benadering van veiligheid, dient men steeds te overwegen of beide vormen goed zijn benut en of ze goed op elkaar aansluiten.

In dat licht moeten we ook de initiatieven zien van de overheid om burgers te stimuleren tot zelfredzaamheid en buurtactivisme (zie hoofdstuk 20), niet alleen fysiek in de wijk maar ook met digitale hulpmiddelen (zie hoofdstuk 22). Ook in de beweging van government naar governance (hoofdstuk 5) zien we de verbinding tussen formele en informele sociale controle.

8.4 Sociale controle en informatie

Informatie vergaren

We hebben gezien dat de overheid geen sociale controle kan uitoefenen, en dus niet goed kan werken aan veiligheid, zonder grondige informatie over haar burgers. In de praktijk betekent dit dat de overheid uiteindelijk moet weten en vastleggen wie wie is, wie waar verblijft en wie wanneer wat gedaan heeft. Dat doet de overheid niet alleen naar aanleiding van bijzondere gebeurtenissen, zoals een strafbaar feit, maar zoals Foucault benadrukt 'continue en onopvallend'. Zonder directe aanleiding vergaart de overheid min of meer routinematig informatie over burgers en legt dat vast, zoals in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) waarin om te beginnen iemands geboorte, geslacht en naam wordt vastgelegd, in het dossier van het consultatiebureau waarin informatie wordt opgenomen over iemands lichamelijke en geestelijke ontwikkeling, en in de dossiers van de belastingdienst met gegevens over inkomen en andere zaken. Politiemensen surveilleren in hun wijk en vergaren ook daar voortdurend

informatie over burgers, die zij vervolgens op naam en adres vastleggen in computerbestanden.

Het koppelen van mensen aan namen (het vaststellen van iemands identiteit) is wellicht het cruciaalste onderdeel van het geheel. Mensen zonder identiteit zijn slecht vatbaar voor overheidsbemoeienis. Informatie over zo iemand kan dan immers niet aan de officiële persoonlijke dossiers worden toegevoegd. Per 1 januari 2005 trad de Wet op de uitgebreide identificatieplicht in werking. Vanaf deze datum moet iedereen in Nederland van 14 jaar en ouder een geldig identiteitsbewijs kunnen tonen als politiemensen of andere toezichthouders daar om vragen.

Sinds de doorbraak van internet, in de tweede helft van de jaren negentig, ontstond een nieuw gebied waar mensen in hoge mate anoniem kunnen opereren. De overheid moest toen gaan uitvinden hoe zij ook daar het doen en laten van mensen in de gaten kan houden (zie verder hoofdstuk 22).

Figuur 8.2: Overheden wisselen informatie over burgers uit

Wat mis ging op 11-9 ging nu goed

Van onze verslaggever
Diederik van Hoogstraten
NEW YORK

Volgens Nederland ging er iets ernstig mis toen er afgelopen vrijdag een KLM-vliegtuig werd teruggestuurd. Maar volgens de Amerikanen ging het precies zoals het in zulke gevallen moet gaan. (...)

De KLM moest de passagierslijst voorleggen aan de Mexicaanse overheid, want de Boeing was op weg naar Mexico-stad. De Mexicanen vergeleken de 278 namen met lijsten van mogelijke terroristen en criminelen, waaronder die van Interpol en die van de VS. Toen de namen van de twee verdachten uit Saudi-Arabië opdoken, speelden de Mexicanen die gegevens door aan de Amerikaanse douane, want het toestel zou door het Amerikaanse luchtruim vliegen.

De douane schakelde de Transportation Security Administration (TSA) in, die over de burgerluchtvaart gaat en ook onder Binnenlandse Veiligheid valt. 'De TSA handelde dienovereenkomstig', zegt Halsey, door het vliegtuig terug te sturen. Goede communicatie dus, tussen Mexico en de VS, tussen de Binnenlandse Veiligheid, en de TSA en de KLM. (...)

Het 'KLM-incident' maakte vooral duidelijk dat de VS intensief communiceren met buurlanden Canada en Mexico. Het doorspelen en controleren van passagiersgegevens is nu standaard. Ook elke binnenlandse vlucht wordt gecontroleerd op basis van de *no-fly*-lijsten.

Daar is een goede reden voor. Een van de schokkendste elementen die de 11-september-commissie vorig jaar blootlegde, was dat de – Saudische – kapers bij de buitenlandse veiligheidsdienst CIA bekend stonden als verdacht. Toch konden ze die dinsdagochtend rustig inchecken en hun verwoestende plan uitvoeren – er werd niet gecommuniceerd tussen de diverse diensten.

De Volkskrant, 13 april 2005

Informatie uitwisselen

Integrale veiligheid vereist samenwerken en dus het uitwisselen van informatie. Daarbij staat informatie over personen wederom centraal. De eerste vraag die zich aandient is of instanties de informatie wel mógen uitwisselen. De privacywetgeving laat niet alles toe, zo zullen we straks zien in paragraaf 8.5. Maar ook al is de uitwisseling toegestaan, dan nog werken instanties nogal eens gebrekkig samen omdat zij hun informatie niet delen. Het uitwisselen van informatie wordt belemmerd door verschillende niet-juridische knelpunten, die ook weer onderling samenhangen (Stol 1999, Stol e.a. 1999, Smilda 2004):

- *definitieproblemen*, waardoor mensen (en vervolgens ook hun computersystemen) verschillende termen voor eenzelfde voorwerp of verschijnsel gebruiken;
- *technische problemen*, zoals computersystemen die niet op elkaar aansluiten;
- *fysieke afstand*, zoals een informatiedienst die in een apart gebouw is gevestigd, waardoor ‘klanten’ niet snel binnenstappen (‘onbekend maakt onbemind’);
- *cultuurverschillen*, zoals tussen hulpverlening en politie die probleemjongeren elk vanuit een eigen overtuiging benaderen en elkaar daarom niet al hun informatie toevertrouwen, of wantrouwen tussen een centrale afdeling en decentrale onderdelen;
- *belangenverschillen*, zoals tussen commerciële bedrijven en overheidsdiensten;
- *mentale barrières*, zoals mensen die anderen niet om informatie durven vragen omdat zij hen niet willen storen in hun werk.

Uiteraard werken instanties voor veiligheidszorg aan oplossingen voor deze knelpunten omdat zij voordelen zien in een goede informatieuitwisseling. Zo wordt gewerkt aan standaardisering van definities en computersystemen. Soms brengen verschillende instanties hun werknemers in één ruimte onder om culturele en mentale barrières te slechten (zoals de gemeenschappelijke meldkamer voor de primaire hulpdiensten). Maar de hindernissen zijn hardnekkig en een soepele informatieuitwisseling vraagt voortdurend aandacht voor de genoemde knelpunten.

8.5 Sociale controle en privacy

In 1949 verscheen George Orwells roman *1984*, over een toekomstige samenleving in 1984. De overheid houdt daar toezicht op mensen via overal aanwezige en niet uitschakelbare ‘telescreens’: een combinatie van televisie voor het verkondigen van overheidsdenkbeelden en camera’s voor observatie. De leer van de leider, Big Brother, wordt alom uitgedragen en overal staat op de muren geschreven ‘Big Brother is watching you’. De hoofdpersoon Winston heeft met zijn geliefde Julia een onbespiede wereld in een kamertje boven een rommelwinkel. Op het dramatische hoogtepunt van de roman blijkt ook de winkelier een spion van de Gedachtenpolitie. Winston en Julia worden gearresteerd. De Gedachtenpolitie brengt hen in het Ministerie van Liefde de staatsdiscipline bij, tot zij lichamelijk uitgeput en geestelijk gebroken zijn. Zo is Big Brother spreekwoordelijk geworden voor een overheid zonder respect voor privacy, een overheid die met spionnen en vooral een overdosis informatietechnologie haar burgers verregaand disciplineert, of eigenlijk tiranniseert.

De samenleving die Orwell schetst is een schrikbeeld, een dystopie. Voor veiligheid is een zekere mate van overheidscontrole nodig. Maar te veel controle is ook weer niet goed want dan voelen burgers dat hun persoonlijke vrijheid wordt aangetast. De overheid moet informatie over burgers vastleggen en burgers aanspreken op ongewenst gedrag, maar daarin kan ze dus ook te ver gaan. Ze moet een evenwicht bewaren tussen enerzijds veiligheid en anderzijds privacy en bewegingsvrijheid. In *1984* was het evenwicht vrij duidelijk zoek. Maar wat is dan wel een goede balans?

Dat is lastig te bepalen. Bovendien is ‘de goede balans’ geen vaststaand gegeven maar aan verandering onderhevig. Met name door de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 en in Madrid van 11 maart 2004, zijn opvattingen over ‘de goede balans’ flink verschoven. Mensen zijn nu sneller dan voorheen bereid om vrijheid in te leveren voor meer veiligheid. Privacybescherming is voor velen minder belangrijk geworden. Cameratoezicht mag bijvoorbeeld rekenen op grote steun onder de bevolking omdat men meent dat het de veiligheid ten goede komt. Toch is privacy ook weer geen achterhaalde zaak. Privacy betekent dat anderen zich niet mengen in je persoonlijke zaken. We zouden ook

kunnen zeggen: privacy is de vrijheid die je geniet als je met rust gelaten wordt, de vrijheid om niet het onderwerp te zijn van andermans bemoeizucht.

Figuur 8.3: De overheid houdt burgers in de gaten (2)

Ten aanval

Michael Persson en Jeroen Trommelen

(...) Providers zijn de poortwachters van internet. Bescherming van hun klanten tegen digitale inbrekers en reclamemakers is een van hun belangrijkste taken geworden. Maar als het aan de Europese ministers van Justitie ligt, komt daar binnenkort een heel nieuwe taak bij, namelijk het bespioneren van hun klanten zelf. (...)

Het plan is om alle mail-, surf-, en chatgegevens één tot drie jaar op te slaan. Ook het vaste en mobiele telefoonverkeer moet er aan geloven. Van alle Europeanen moet worden bijgehouden waar, wanneer en hoe lang ze met wie communiceren, luidt het voorstel dat vandaar in de Tweede Kamer en donderdag door de Europese ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in Brussel wordt besproken.

Dit met het oog op het 'voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten, daaronder inbegrepen terrorisme', schrijft justitieminister Donner (CDA) in een toelichting aan de Kamer. Maar beschermers van digitale burgerrechten en privacy kreunen over de zoveelste aanslag op de persoonlijke levenssfeer. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) acht een algemene bewaarplicht ontoelaatbaar en ook de Werkgroep Artikel 29 van de Europese Unie zelf heeft 'zwaarwegende twijfel'.

'Maar je moet gewoon vaststellen dat er een enorm maatschappelijk draagvlak is om dit toe te laten', zegt Theo de Roos, hoogleraar strafrecht aan de Universiteit van Tilburg. Hij voorziet veel belangstelling voor de informatie. 'Nu al zie je dat de telefoontap het populairste opsporingsmiddel is. De nieuwe gegevens zullen de telefoontap wel van de eerste plaats verdrijven.' (...)

de Volkskrant, 12 april 2005

Het recht op privacy is op internationaal niveau vastgelegd in het eerste lid van artikel 8 van het 'Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden' (EVRM). Daarin is geregeld dat iedereen recht heeft op 'eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.' Een overheid mag alleen inbreuk maken op dat recht als dat op een wet is gebaseerd en dan ook nog alleen als daarmee een ander, zwaarwegend belang is gediend. Op nationaal niveau is het recht op privacy opgenomen in de Grondwet, in het eerste lid van artikel 10, dat luidt: 'Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.' In lagere wetgeving is die garantie nader uitgewerkt.

In de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) staan de belangrijkste regels voor het vastleggen en gebruiken van persoonsgegevens. Persoonsgegevens volgens de wet zijn alle gegevens die betrekking hebben op 'een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon' (artikel 1, lid a). Er hoeft dus geen naam bij te staan, het is voldoende als een gegeven door logisch denken is terug te voeren op een bepaald persoon. Als bijvoorbeeld een onderwijsinstituut een bestand aanlegt met gegevens over studenten met daarin ook woonplaats, leeftijd, schoolopleiding, postcode en geslacht, is in principe te achterhalen op wie bepaalde gegevens betrekking hebben, ook al zijn de namen weggelaten. Daarmee zijn de gegevens dus persoonsgegevens in de zin van de wet. Houdt het instituut een enquête onder studenten en legt zij daarin de tevredenheid van de studenten vast in combinatie met enkel hun leeftijd, dan is geen sprake van persoonsgegevens.

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP, voorheen de Registratiekamer) houdt toezicht op naleving van de WBP. Het CBP heeft bijvoorbeeld bevoegdheden om sancties op te leggen aan overtreders. Ieder die een bestand met persoonsgegevens aanlegt, moet dat melden bij het CBP. Die houdt een openbaar register van deze meldingen bij. Echter, in een

vrijstellingenbesluit is een groot aantal maatschappelijk geaccepteerde vormen van gebruik van persoonsgegevens vrijgesteld van melding. Aan de andere kant zijn twee vormen van gebruik in aparte wetten geregeld. De Wet politieregisters (Wpolr) regelt het gebruik van persoonsgegevens door de politie en de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) het gebruik van persoonsgegevens door de gemeente. Verdere informatie staat op www.cbpweb.nl.

Tal van instellingen in de veiligheidszorg hebben hun eigen bestanden met persoonsgegevens. De vraag in de praktijk van de veiligheidszorg is dan vaak welke gegevens zij mogen uitwisselen als zij samen aan tafel zitten. Bij de aanpak van jeugdcriminaliteit bijvoorbeeld zitten politie, jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, scholen, gemeenten en andere instellingen in vergadering bijeen. Mogen zij alles wat zij van een bepaalde probleemjongere weten zomaar op tafel leggen? Op die vraag is niet een antwoord te geven dat past op alle situaties. Het mag duidelijk zijn dat de privacywetgeving niet toelaat dat instanties zonder meer al hun gegevens aan anderen verstrekken. Maar het is eigenlijk altijd mogelijk om voor zwaarwegende maatschappelijke problemen, zoals jeugdcriminaliteit, de uitwisseling van gegevens tussen de betrokken instellingen netjes te regelen. Geregeld geven instanties informatie ‘onder de tafel’ aan elkaar door (Bulk 2002a, 2002b) terwijl de verstrekking die zij willen doen, zich ook heel goed volgens de wetten en voorschriften laat regelen.

8.6 Informatiegestuurde veiligheidszorg

Bij de politie is het concept ‘Informatie Gestuurde Opsporing’ in ontwikkeling, in navolging van het Engelse ‘*intelligence led policing*’. De basisgedachte daarachter is dat men eerst een grondige informatieanalyse verricht en pas daarna tot actie overgaat. Wat men onderneemt, moet dus een logische onderbouwing hebben. Zo op het eerste gezicht lijkt dat niet heel nieuw want ook in vroeger tijden dachten politiemensen natuurlijk eerst na voordat zij iets deden en keken zij naar de informatie uit hun omgeving. Echter, er is wel degelijk sprake van een verschuiving. We zouden kunnen zeggen dat politiewerk van oudsher primair wordt gedreven door initiatieven en inzichten van ervaren politiemensen terwijl informatiesturing juist inhoudt dat politiewerk primair wordt gedreven door inzichten die informatieanalisten opdoen vanuit hun databestanden.

Deze ontwikkeling stopt niet bij de grenzen van het politieapparaat. Informatie en informatieanalyse worden gaandeweg belangrijker in de hele veiligheidszorg. Niet alleen al onze communicatie moet worden geregistreerd en geanalyseerd (figuur 8.3), hetzelfde geldt voor onze reisgewoonten en ons leesgedrag (8.1 en 8.2). Ook wordt bijvoorbeeld hard gewerkt aan computersystemen waarin informatie over jongeren voortdurend en systematisch wordt vastgelegd, bijvoorbeeld de Zorgmonitor: ‘een online registratiesysteem voor zorg- en risicojongeren van 0 tot 23 jaar’. Veiligheidskundigen werken in een veld waar het idee van informatiesturing terrein wint en waar dus grote behoefte is aan informatie over burgers. De vraag tot hoever overheidscontrole mag gaan, en dus welke ruimte burgers hebben voor hun privacy, is daarmee voorlopig nog zeer actueel.

KERNBEGRIPPEN

Socialisatie: de processen waarin mensen de normen en gedragsregels van de groep waartoe ze gaan behoren, krijgen aangeleerd door de leden van die groep.

Sociale controle: het toepassen van sancties met als oogmerk het gedrag van anderen in overeenstemming te houden of brengen met de standaards die gelden binnen de groep.

Informele sociale controle: sociale controle tussen mensen onderling, in hun alledaagse leefomgeving.

Formele sociale controle: sociale controle door mensen die op grond van regels die controle als speciale taak toebedeeld hebben gekregen.

Panoptisering: proces waarbij burgers op steeds meer terreinen door de overheid in de gaten worden gehouden.

Privacy: de omstandigheid dat anderen zich niet mengen in je persoonlijke zaken, zoals (volgens artikel 8 van het EVRM): je privéleven, je gezinsleven, je huis en je briefwisseling.

VRAGEN

1. Welke principes van gedragsregulering ken je (minstens drie)?
2. Wat is sociale controle en waarin verschilt formele van informele sociale controle?
3. Hoe verhouden formele sociale controle en democratische controle zich tot elkaar?
4. Wat zijn volgens Foucault essentiële principes van gedragsregulering door de overheid en welke van die principes staat in zijn benadering centraal?
5. Wat is privacy en welke wetten (minstens drie) zijn in dat verband relevant?

LITERATUUR

Bulk, P. (2002a) *Privacy en veiligheid in balans?* Dordrecht: SMVP.

Bulk, P. (2002b) Privacy overtreden door buurtnetwerken? *Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg*, 1, 3, 12-23.

Cachet, A. 1990. *Politie en sociale controle*. Arnhem: Gouda Quint.

Elias, N. (1982, twee delen, oorspr. 1939). *Het civilisatieproces*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.

Foucault, M. (1979, oorspr. 1975). *Discipline and punish; the birth of the prison*. New York: Vintage Books.

Smilda, F. (2004) Digitale ketenkalender bespoedigt aanpak veelplegers. *Tijdschrift voor de politie*, 66, 3, 38-40.

Stol, W.Ph., R.J. van Treeck en A.E.B.M. van der Ven (1999) *Criminaliteit in cyberspace*. Den Haag: Elsevier.

Stol, W.Ph. (1999) Informatie en communicatie. In E. Muller (red.) *Politie, studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Stol, W.Ph. (2004) *Handhaving: eerst kiezen dan doen. Technologische mogelijkheden en beperkingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Van Beek, D.J. (2005) De beveiliging van de maatschappij tegen seksuele delinquenten. *Justitiële Verkenningen*, 31, 1, 9-22.

Van der Torre, E.J. en W.Ph. Stol (2000) *Waardevolle politieverhalen: politie en Marokkaanse jongeren*. Den Haag: Elsevier.

Wilterdink, N. en B. van Heerikhuizen (red.) (1993) *Samenlevingen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.