

## Voorwoord

Dit themanummer vraagt aandacht voor het fenomeen *function creep*. In het Nederlands bestaat er nog geen bevredigende vertaling voor. De uit de bestuurskunde bekende term ‘doelverschuiving’ komt in de buurt, maar is niet *creepy* genoeg: de connotatie met het trage, verborgene en griezelige ontbreekt. ‘Functiesluis’ zou wellicht een alternatief kunnen zijn, maar is nog onbekender dan *function creep* en dus is toch de Engelse term op de kaft van dit themanummer beland, tezamen met het ook al Engelse ‘privacy’, dat volgens Van Dale na 1950 in het Nederlands is ingelijfd.

De term *function creep* is afkomstig uit de wereld van de technologie. Een bekend voorbeeld van het fenomeen zijn vindingen ontwikkeld voor de ruimtevaart die later een geheel andere toepassing hebben gekregen, zoals de anti-aanbaklaag in pannen, de draadloze boormachine en sportschoenen met lucht in de zolen. Je zou kunnen zeggen dat de term *function creep* zelf ook onderhevig is aan functiesluis, want deze wordt inmiddels in veel ruimere zin gebruikt. Het gaat dan om wetten, beleidsinstrumenten, maatregelen en programma’s die een geheel andere uitwerking (soms ook op een totaal ander terrein) hebben dan oorspronkelijk bedoeld. In sommige gevallen zou je kunnen spreken van neveneffecten, die echter niet per se onvoorzien hoeven te zijn. Zo hebben de talloze veiligheidsmaatregelen na de aanslagen van 11 september 2001 onmiskenbaar de privacy van burgers aangetast, maar dat neveneffect is op de koop toegenomen, opgeofferd aan een verondersteld hoger belang. Niet toevallig is het juist in de discussie over privacybescherming dat de term *function creep* regelmatig opduikt.

Maar ook tal van maatregelen ter handhaving van de openbare orde en bestrijding van de criminaliteit zijn onderhevig aan *function creep*. Zo laat Monique Koemans in haar recent verschenen proefschrift (2011, p. 32-35) zien dat de omstreden Britse ASBO-maatregel<sup>1</sup> oorspronkelijk was ontworpen om burenruzies te helpen beslechten, onveiligheidsgevoelens te bestrijden en de weerbaarheid van burgers tegen vandalen, veroorzakers van overlast en plegers van intimidatie te vergroten: zij konden naar de (civiele) rechter

1 De Anti Social Behaviour Order werd in 1994 ingevoerd. De huidige Britse regering heeft aangekondigd het ASBO-beleid te willen herzien.

stappen en vragen de boosdoener een ASBO op te leggen. Behalve burgers konden ook gemeentebesturen, woningbouwverenigingen en de politie vragen om een ASBO. Alle goede bedoelingen ten spijt ontpopte de ASBO zich als een instrument waarmee de overheid zijn macht kon uitbreiden en waardoor een groeiende groep burgers werd gecriminaliseerd ('*netwidening*'). Dit was onder andere te wijten aan de vage definitie van antisociaal gedrag, waardoor vrijwel elke vorm van ergerlijk gedrag in de openbare ruimte als zodanig kon worden gekwalificeerd. Door het deels civiele karakter van de ASBO – niet naleving is wél een misdrijf – werden bovendien geen strenge eisen gesteld aan de bewijsvoering. Dit leidde er zelfs toe dat de autoriteiten in sommige gevallen ertoe overgingen een ASBO-maatregel te eisen voor een misdrijf als inbraak, omdat dit eenvoudiger en sneller ging dan het instellen van strafvervolging. En vermoedelijk was helemaal niet voorzien dat de ASBO-maatregel voor veel jongeren in achterstandswijken juist een vorm van statusverhoging ('*badge of honour*') ging betekenen.<sup>2</sup>

In Nederland is het gebruik van beveiligingscamera's in de stad voor opsporingsdoeleinden een voorbeeld van *function creep*. Ook op het terrein van justitiële interventies, straffen en maatregelen bestaat de neiging om wat werkt voor een bepaalde categorie ook maar toe te passen op andere gevallen, dit in weerwil van strenge What Works-richtlijnen hieromtrent. Denk ook aan de HALT-maatregel, oorspronkelijk bedoeld voor jongeren die voor het eerst waren opgepakt voor vandalisme, maar die na verloop van tijd ook aan zwaardere gevallen werd opgelegd.

De neiging om een maatregel bedoeld als oplossing voor een bepaald probleem ook toe te passen op een ander probleem – zelfs als niet vaststaat dat het gekozen middel überhaupt werkt – is heel sterk in politieke en beleidskringen. Er kunnen drie factoren worden onderscheiden die ertoe leiden dat onbewezen 'oplossingen' centraal komen te staan en een panacee worden voor een waaier aan problemen. Ten eerste is er voor politici de druk om bestuurlijke daadkracht te tonen en met een concrete maatregel de media te halen; ten tweede is er vaak zoveel energie gestoken in een bepaalde oplossing dat er een punt van *no return* is bereikt; en ten derde spelen er ook andere, financiële belangen bij de keuze voor een bepaalde beleidsmaatregel. Een voorbeeld van zo'n panacee is de

2 Zie <http://www.bbc.co.uk/news/uk-10784060>.

wildgroei van cameratoezicht in stedelijke gebieden (zie bijvoorbeeld Van Gestel, 2006). Welke beleidsmaatregelen worden genomen lijkt bovendien sterk onderhevig aan modegrillen. Recent nog meldden de media dat er in Nederland sprake is van een overdaad aan meldpunten: voor elke misstand wordt een apart meldpunt ingericht, maar omdat deze qua thema nogal eens overlappen raken burgers in verwarring.<sup>3</sup> Het moge duidelijk zijn dat de genoemde mechanismen in het beleidsvormingsproces *function creep* bevorderen. In het artikel van De Vries in dit themanummer wordt daar nader op in gegaan. In de overige artikelen is er veel aandacht voor de effecten op privacy van innovatieve informatietechnologie, securitisering en (sociale) veiligheidsmaatregelen.

In het openingsartikel betoogt Prins dat *function creep* inherent is aan innovatie, maar tegelijk risico's met zich meebrengt vanuit privacy perspectief. Zij geeft verscheidene voorbeelden van technologische ontwikkelingen die het pad hebben geëffend voor ICT-toepassingen op geheel andere terreinen dan oorspronkelijk de bedoeling was. Een risico dat maar weinig ter discussie wordt gesteld, is het verlies van kwaliteit en betrouwbaarheid van data doordat deze uit zijn oorspronkelijke context wordt gehaald.

*Function creep* kan ook worden verklaard uit de specifieke kenmerken van beleidsvormingsprocessen, zo betoogt De Vries aan de hand van verschillende theorieën over beleidsvorming. Cruciaal is echter dat beleidsmakers altijd op zoek zijn naar nieuwe, innovatieve beleidsinstrumenten om hun doelen te bereiken. *Function creep* voorkomen is dan ook onbegonnen werk volgens de auteur. Tot op zekere hoogte kan misbruik van *function creep* worden voorkomen door de onderliggende processen te institutionaliseren en te onderwerpen aan democratische controle, procedures en andere garanties. Maar de burger heeft geen exit optie: het is onmogelijk zich te onttrekken aan de 'voyeuristische samenleving' waarin burgers zich overal gemonitord weten.

De Graaf en Eijkman laten vervolgens zien hoe maatregelen op het terrein van terrorismebestrijding geleidelijk een bredere toepassing hebben gekregen. Deze ontwikkeling is gepaard gegaan met een verschuiving van focus op bepaalde – mogelijk gevaarlijke – individuen naar algehele risicopreventie. Het gevolg van deze securitiseringstendens is een forse toename van de populatie verdachten.

3 Spits, 7 december 2011, *Aantal meldpunten in Nederland rijst pan uit*.

De auteurs betogen dat in de terrorismebestrijding gehanteerde probabilistische methoden om te bepalen of individuen een risico vormen, sluipenderwijs hun weg vinden naar de strafrechtspleging. Zo dreigen risico's en kansen te verworden tot 'bewijs'. Er is volgens de auteurs een zorgwekkend gebrek aan kennis over de neveneffecten van de securitiseringstrend, terwijl transparantie en democratische controle ontbreken.

Een ander voorbeeld van de securitiseringstrend zijn de stedelijke interventieteams die in achterstandswijken huisbezoeken afleggen om te controleren op misstanden als illegale bewoning, uitkeringsfraude, brandgevaar en gebrekkig onderhoud van de woning. Ook eventuele hulpvragen van bewoners worden meegenomen in deze integrale aanpak. Op basis van eigen onderzoek beschrijven Schuilenburg en Dijkstra hoe de inzet van het instrument van de interventieteams geleidelijk is gaan schuiven. Aanvankelijk kwamen de interventieteams alleen in actie bij huishoudens waarvan bekend was dat het om een probleemgezin/-individu ging. Geleidelijk gingen de interventieteams hele straten en wijken af voor een huisbezoek. De auteurs gaan tevens in op het krachtenspel dat zich in een interventieteam afspeelt en op welke wijze er doelverschuivingen ontstaan in de samenwerking. Ook onderzoeken zij of de ontkokering die wordt beoogd met deze aanpak, in de praktijk wordt gerealiseerd. De conclusie luidt dat er drie vormen van 'robuustheid' bestaan – institutionele kenmerken van organisaties, hun werkwijzen en doeleinden en financiële belangen – die ontkokering in de weg staan.

Marit Scheepmaker

## Literatuur

### **Gestel, B. van**

*Lokale media en politiek over cameratoezicht: een case studie*  
Tijdschrift voor Veiligheid, 5 (4),  
2006, p. 34-52

### **Koemans, M.L.**

*The war on antisocial behaviour. Rationales underlying antisocial behaviour policies. Comparing British and Dutch discourse analyses*  
Leiden, dissertatie, 2011