

Veiligheid: beleving en beleid

AUTEURS CAROLIEN SPELLER, PETER POL & GIULIANO MINGARDO **FOTOGRAFIE** J. T. LOH

Veiligheid is 'hot'. Sla een willekeurig tijdschrift open en je leest over de dreiging van terreur, de toegenomen criminaliteit of het beveiligen van je huis. Vooral kranten en populaire actualiteitenprogramma's op radio en televisie schreeuwen om het hardst hoe slecht het met de veiligheid in Nederland gesteld is. De terreuraanslagen van 11 september 2001 hebben de Westerse wereld in één klap weer bewust gemaakt van haar kwetsbaarheid. Sinds de Koude Oorlog hebben we immers geen dreiging van buitenaf meer gekend.

Veiligheid is allerminst een nieuw thema. Al eeuwen proberen we ons te beschermen tegen gevaar van buitenaf. Het was zelfs een reden voor het ontstaan van steden: de muur om de nederzetting gaf haar inwoners een veilig onderkomen. Toen muren overwonnen konden worden, verschoof de aandacht van externe naar interne dreiging. Nieuwe methoden werden gezocht en gevonden, bijvoorbeeld in de ruimtelijke inrichting van de stad. In Parijs kreeg Haussmann de opdracht om een nieuwe stedelijke structuur te ontwerpen waardoor ordehandhaving makkelijker zou worden. Het belang van een veilige samenleving is groot. In Maslows piramide van menselijke basisbehoeften nemen veiligheid en zekerheid, na water en voedsel, de belangrijkste positie in. Maar veiligheid, of het ontbreken daarvan, heeft ook implicaties voor algemene stedelijke en economische ontwikkelingen. Cullen en Levitt tonen in hun artikel 'Crime, urban flight and the consequences for cities' (1999) bijvoorbeeld aan dat een toename van criminaliteit verband houdt met een afname van de stedelijke bevolking. Patronen van ruimtelijk gedrag kunnen tijdelijk verstoord worden als mensen het winkelcentrum mijden uit angst voor de auto-inbraken, rondhangende ver-

Veiligheid speelt een belangrijke rol in stedelijke ontwikkeling. Er is sprake van een discrepantie tussen werkelijke veiligheid en beleving van veiligheid. Hoe gaan Rotterdam en Den Haag hiermee om?

slaafden en intimidatie. Daarnaast kan de economische ontwikkeling beperkt worden door onveiligheid. Huizenprijzen zijn daarvoor een goede indicator. O'Sullivan toont in zijn studie 'Urban economics' uit 2000 aan dat criminaliteitscijfers de hoogte van woningprijzen in stadscentra negatief beïnvloeden. Niet alleen burgers, ook bedrijven kunnen besluiten te verhuizen. Nieuw te vestigen bedrijven kunnen om veiligheidsredenen zelfs voor een andere stad kiezen. De aantrekkelijkheid van steden wordt dus mede bepaald door veiligheid.

De veiligheidsparadox

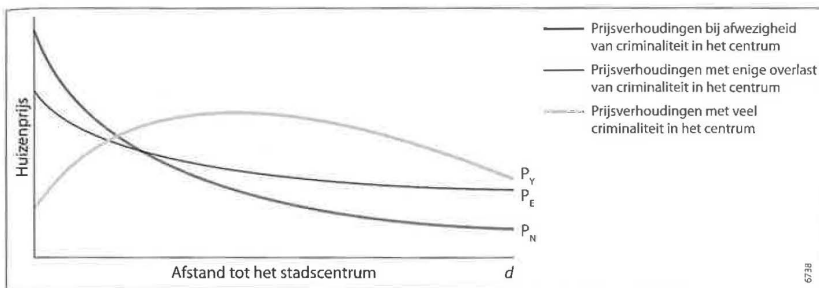
In veel Europese steden lijkt de veiligheid toegenomen, omdat criminaliteitscijfers afnemen. Tegelijkertijd neemt de veiligheid in de perceptie van de bevolking af. Er ontstaat een verschil tussen werkelijke en beleefde veiligheid. Dit verschijnsel wordt ook wel de veiligheidsparadox genoemd. De veiligheidsperceptie van veel mensen

is drastisch veranderd sinds 9/11, maar er speelt meer. Er kan een micro- en een macroniveau worden onderscheiden waarop veiligheid wordt ervaren. Veiligheid op microniveau gaat over ervaringen van mensen in het dagelijkse leven. Het gaat om verstoring van de orde, zoals bij zakkenrollen, geluidsoverlast, graffiti, enzovoort. Op het macroniveau gaat het over oorlogsdreiging, politieke terreur, calamiteiten of natuurrampen.

Als er op macroniveau iets misgaat, kan dat grote impact hebben op de veiligheidsbeleving. Aangezien mensen niet dagelijks geconfronteerd worden met terreur, calamiteiten en rampen lijken percepties sterker beïnvloed te worden op het microniveau. Criminaliteit is dan ook een belangrijke verklarende factor voor afnemende veiligheidspercepties. Maar ook de kwaliteit van de bebouwde omgeving, economische ontwikkelingen en veranderingen in sociale structuren spelen mee. Een smalle steeg met verwaarloosde huizen, gebroken ruiten en rondslingerend vuil geeft een andere beleving van ruimte dan een goed onderhouden laan.

Werkloosheid en tegenvallende economische perspectieven ondermijnen het gevoel van controle over de eigen leefsituatie en daarmee het gevoel van zekerheid en veiligheid. Vrees voor veranderingen en vreemde culturen worden benadrukt als een wijk te maken krijgt met een relatief grote instroom van nieuwe bewoners. De angst voor 'het onbekende' kan zich uiten in onveiligheidsgevoelens. Daar komt bij dat mensen steeds minder bereid zijn om enig risico te accepteren. Dit wordt in de Engelstalige literatuur ook wel 'riskism' genoemd. Zelfs persoonlijke kenmerken, zoals leeftijd, geslacht of eerdere ervaringen, zijn van invloed op de veiligheidspercepties in een stad.

Figuur 1. Invloed van criminaliteit op huizenprijzen. Naar: O'Sullivan, 2000:229.



Repressie, preventie en samenwerken

Het themanummer van AGORA over terrorisme eerder dit jaar ging al in op de manier waarop stedelijke overheden anticiperen op de dreiging van terreur. De aard van terreur maakt het echter onmogelijk deze dreiging geheel uit te bannen. Om de stad veiliger te maken zetten overheden daarom vaak in op een breder veiligheidsbeleid.

Er zijn grofweg drie vormen van veiligheidsbeleid: repressief, preventief, of een combinatie daarvan. Repressief beleid is gericht op het onderdrukken van ongewenst gedrag, terwijl preventief beleid juist is gericht op het voorkomen van ongewenst gedrag. In de praktijk kiezen de meeste steden voor zowel repressieve als preventieve maatregelen, maar de nadruk kan sterk verschillen. Steden die te maken hebben met veel overlast, criminaliteit of een grote terreurdreiging zullen sterker inzetten op repressie dan steden die deze problemen minder kennen of minder ervaren.

Omdat het veel stedelijke overheden erom gaat de veiligheidsparadox aan te pakken, dus om zowel de objectieve veiligheid als de beleving ervan te verbeteren, moeten zij zich ervan bewust zijn dat het onvoldoende is om het beleid alleen te richten op het verlagen van de criminaliteitscijfers. De cijfers kunnen aantonen dat de veiligheid verbeterd is, maar bewoners moeten dit ook zo ervaren.

De keuze voor het administratieve schaalniveau waarop problemen worden aangepakt is daarbij van belang. Onder meer Body-Gendrot wijst erop dat dit het beste zo laag mogelijk kan zijn. Bewoners weten meestal waar de problemen zich in hun wijk voordoen en daarnaast wordt de betrokkenheid en het gevoel van controle van bewoners vergroot.

Gemeentelijke instanties zijn niet de enige verantwoordelijken voor de aanpak van veiligheidsproblemen. Het besef groeit dat alle actoren betrokken moeten worden. Dit is niet van de laatste jaren. Al in de jaren

tachtig werden naast politie en justitie ook instanties als de psychiatrie en jeugdzorg ingezet tegen criminaliteit. Recentelijk kwamen daar nog meer actoren bij: onderwijs, planners, stedenbouwkundigen en burgers. Om de effectiviteit en efficiëntie van het beleid niet te verliezen, zullen het stadsbestuur en de politie uiteraard de leiding moeten nemen, onder andere door het uitzetten van de beleidsdoelstellingen en het controleren van de uitvoering.

Stichting EURICUR heeft in de periode 2003-2005 een onderzoek gedaan voor het Securcity-netwerk van de Europese Unie. Hierin zijn de veiligheidsproblemen en de beleidsaanpak van elf Europese steden beschreven en vergeleken. Ter illustratie van de mogelijke beleidsbenaderingen zullen we het veiligheidsbeleid van twee Nederlandse steden schetsen: Rotterdam en Den Haag.

Rotterdam

Rotterdam stelde veiligheid centraal in haar collegeprogramma 2002-2006. Zij hanteerde twee uitgangspunten: 1) "een harde aanpak van onveiligheid in de stad" en 2) "de dringende noodzaak de sociale verbondenheid in de stad te herstellen en versterken."

Verskillende ontwikkelingen hebben bijgedragen tot een verminderd gevoel van zekerheid onder Rotterdammers: toename van drugsoverlast, jeugdcriminaliteit en relatief hoge werkloosheid. Dit leidde er toe dat de gemeente in 2001 opdracht gaf voor een onderzoek naar de veiligheidssituatie. Daaruit bleek dat vijftien van de zestig wijken als onveilig bestempeld konden worden en nog eens twaalf als probleemgebied. Beleidsprioriteit nummer een werd dus het verbeteren van de veiligheid. Om dit te bereiken formuleerde het college achttien doelen, zoals verbetering van de wijkveiligheid, speciale aandacht voor 'hot spots', het verbeteren van de veiligheid in het openbaar vervoer, crisisbeheersing en 'schoon en heel'. Deze werden vervolgens verder

uitgewerkt op wijkniveau. Ook werd er een wethouderspost gecreëerd voor veiligheid waardoor het onderwerp niet langer verspreid was over verschillende portefeuilles. Bij de uitvoering van het beleid werd sterk ingezet op samenwerking tussen alle betrokken partijen: gemeentelijke diensten, politie, Openbaar Ministerie, woningcorporaties, welzijns- en hulpverleningsorganisaties, bewoners, ondernemers, et cetera. Een belangrijk onderdeel van het beleid was de meetbaarheid van de resultaten, waarvoor de Veiligheidsindex werd opgesteld. Deze index combineert objectieve en subjectieve maatstaven door zowel jaarlijkse politiecijfers als oordelen uit de bevolkingsenquête te gebruiken. Daarnaast worden ook contextgegevens, zoals de economische waarde van woningen en de demografische samenstelling, meegenomen in de berekeningen. Het doel van de index is drieledig: meten (momentopname), analyseren (veranderingen ten opzichte van voorgaande jaren) en sturen (input voor beleid). Maar misschien nog belangrijker is de communicatiefunctie van de veiligheidsindex. Het was het middel van het college om de ontwikkeling van de veiligheidssituatie te communiceren naar de bevolking. In de communicatie van het gemeentebestuur richting de Rotterdamse bevolking kreeg het thema veiligheid veel aandacht. Iedere mijlpaal, groot of klein, werd groots gepresenteerd, liefst in het bijzijn van de burgemeester. Om het belang van veiligheid te benadrukken heeft de burgemeester zich bij aanvang van de collegeperiode persoonlijk gecommitteerd aan de resultaten van het beleid. Het is opvallend dat er in het Rotterdamse veiligheidsbeleid 2002-2006 niets vermeld wordt over de aanpak van terreurdreiging. Hoewel terrorisme het belang van veiligheid weer op de agenda heeft gezet, is het niet iets waar gemeenten veel aan kunnen doen. Het lijkt meer een taak voor de nationale overheid.

Den Haag

Ook voor de gemeente Den Haag was het thema veiligheid prioriteit nummer een in het collegeprogramma 2002-2006. De gemeente stelde zichzelf tot doel de veiligheid te verbeteren en de binding van de inwoners met de stad te vergroten.

Ook hier waren de veiligheidspercepties gedaald. De tweejaarlijkse bevolkingsenquête over de kwaliteit van de leefomgeving, waarin ook de percepties over veiligheid ondervraagd worden, liet een verslechterde



ring van de veiligheidsbeleving zien. Over de periode 1998-2002 was het aandeel van mensen dat zich (soms) onveilig voelt in de eigen buurt gestegen van 23 tot 28 procent. Oorzaken werden, naast de toegenomen maatschappelijke aandacht voor veiligheid, onder andere gezocht in de groeiende segregatie. Den Haag heeft wat betreft het gemiddelde inkomen per huishouden zowel de rijkste als de armste wijken van Nederland binnen haar gemeentegrenzen. Grote verschillen tussen arm en rijk kunnen leiden tot sociale onrust.

In het collegeprogramma 2002-2006 werd vastgesteld dat, om de veiligheid te verbeteren, ingezet zou worden op het verbeteren van regels en het strenger handhaven daarvan. Daarnaast werd aangekondigd dat de openbare orde meer moest gaan samenwerken met de zorg. De eerste opgave was het opstellen van een veiligheidsplan. In 2003 werd de definitieve versie, 'Een veilig Den Haag', goedgekeurd. Drie uitgangspunten stonden centraal: 1) aanpak van onveilige locaties, 2) onveiligheid in openbare voorzieningen en 3) een specifieke aanpak voor

groepen. Hierbinnen kregen jeugdcriminaliteit, geweldsdelicten, drugsoverlast, openbare ruimte, handhaving, toezicht en controle en waarden en normen in het publieke domein prioriteit. Het einddoel werd in krachtige taal op papier gezet: "In 2006 moet de criminaliteit en overlast in de openbare ruimte met 25 procent zijn afgenomen."

Ook Den Haag koos voor uitvoering op een zo laag mogelijk administratief schaalniveau: de stadsdelen. Zij hoopte hiermee de betrokkenheid van de burgers te vergroten en daarmee het effect van het beleid. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering lag niet alleen bij de gemeente en politie en justitie. Er werd ook een beroep gedaan op andere betrokkenen zoals zorginstellingen, onderwijsinstellingen, en winkels. Burgers werden gestimuleerd om zelf oplossingen te vinden voor de problemen die zij in hun wijk ervaren. De nadruk lag op samenwerking en een integrale benadering. Net als in Rotterdam was er in het Haagse veiligheidsbeleid weinig specifieke aandacht voor de aanpak van terrorisme.

Resultaten

De periode 2002-2006, waarin Rotterdam achttien concrete veiligheidsdoelen had opgesteld en waarin Den Haag zichzelf ten doel had gesteld om de stad 25 procent veiliger te maken, is net afgesloten. Is de veiligheidssituatie in beide steden na een periode waarin het thema zo veel aandacht heeft gekregen daadwerkelijk verbeterd?

Volgens een eerste evaluatie van het Programmabureau Veilig Rotterdam zijn in de afgelopen vier jaar zestien van de achttien doelstellingen gerealiseerd. De meeste wijken scoorden over de periode 2002-2005 ieder jaar beter. Echter, het eerste doel, de wijkveiligheid verbeteren, is niet volledig behaald. Een van de wijken scoort nog steeds onvoldoende op de veiligheidsindex. Ook de doelstelling dat er geen wijken onveiliger mochten worden is niet behaald, omdat er twee in de laatste periode minder scoorden dan voorheen.

De veiligheids- en leefbaarheidsmonitor van de gemeente Den Haag toont halverwege de beleidsperiode een positief beeld. In 2004 leken de indicatoren niet verslech-

terd ten opzichte van 2002. De meeste waren ook niet significant verbeterd, al vielen een paar verbeteringen wel op. Het veiligheidsgevoel in de eigen buurt was verbeterd en het aandeel mensen dat zich (soms) onveilig voelt in de eigen wijk was met punt drie procent verminderd. Ook waren percepties over 'dreiging en het aantal inbraken' en over 'verloedering' verbeterd. Desondanks blijft de ontwikkeling van veiligheidsgevoelens achter bij de ontwikkeling van veiligheid. De discrepantie tussen werkelijke situatie en beleving neemt dus toe. Of hiermee de doelstelling om Den Haag 25 procent veiliger te maken behaald is, is niet bekend. De gemeente heeft de resultaten nog niet laten evalueren. Dat kan ook niet, omdat bepaalde gegevens pas volgend jaar beschikbaar zijn, zoals de uitkomsten van de leefbaarheids- en veiligheidsmonitor.

Vergelijking

De gekozen benaderingen van Rotterdam en Den Haag hebben veel overeenkomsten. Beide steden maakten van veiligheid hun eerste beleidsprioriteit. Beide steden combineerden deze nadruk op veiligheid met een zware inzet op de sociale binding van bewoners met de stad. Beide kozen voor een combinatie van repressie en preventie met de nadruk op repressie en terrorisme was niet prominent aanwezig in het programma-akkoord.

Veel van de factoren die in de bestaande theorieën over veiligheid en beleidsmaatregelen relevant worden geacht, zijn in deze steden toegepast. Wat het resultaat is van deze inspanningen is moeilijk te beoordelen. Ten eerste omdat de periode zo kort geleden is afgesloten en nog niet alle resultaten gemeten zijn. Maar ook wanneer

alle meetbare resultaten bekend zijn, zelfs die op de lange termijn, blijft het moeilijk om een direct verband tussen het gevoerde veiligheidsbeleid en de verbeteringen in de veiligheidssituatie en -beleving vast te stellen. Daarvoor spelen er te veel verschillende factoren een rol (criminaliteit, economie, sociale structuur, ruimtelijke kwaliteit), zeker bij de beoordeling van de veiligheidsbeleving.

Het grootste verschil in benadering tussen de steden is de manier waarop zij met de bewoners communiceren. Waar Rotterdam erg gericht is op duidelijke communicatie over de genomen maatregelen, kiest Den Haag er voor haar beleid meer buiten de schijnwerpers van de media uit te voeren.

Communicatie speelt echter een sleutelrol in de beleving van veiligheid. Positieve berichten over beleidsresultaten kunnen de percepties positief beïnvloeden. Communicatie hoeft niet altijd verbaal te zijn. Een extra politieagent op straat kan de veiligheid in de ogen van de bewoners al verbeteren. Er is een aanspreekpunt en aandacht. Tegelijkertijd heerst het gevaar van overcommunicatie. Op het moment dat er bij wijze van spreken op iedere hoek van de straat een politieagent staat, zal de burger zich in plaats van veiliger juist onveiliger voelen: 'zo veel agenten op straat, dan moet er wel iets ernstigs aan de hand zijn.'

Wanneer stedelijke overheden proberen de veiligheidssituatie in hun stad te verbeteren, moeten zij dus niet alleen inzetten op het verminderen van de criminaliteit. Zolang bewoners de verbeteringen niet ervaren, blijft de veiligheidsparadox bestaan. Alleen wanneer ook de veiligheidspercepties van de bevolking verbeteren, kan veiligheidsbeleid succesvol zijn.

Carolien Speller (speller@few.eur.nl), Peter Pol (pol@few.eur.nl) en Giuliano Mingardo (mingardo@few.eur.nl) zijn werkzaam voor de Erasmus Universiteit Rotterdam en hebben het achterliggende onderzoek uitgevoerd voor stichting EURICUR (European Institute for Comparative Urban Research).

Literatuurselectie

- AGORA (2006) *Terrorisme*. Utrecht: Stichting Tijdschrift AGORA.
- Bannister, J. & N. Fyfe (2001) Introduction: Fear and the city. *Urban Studies* 38, 5-6, pp. 807-814.
- Berg, van den L., P. Pol, G. Mingardo & C. Speller (2006) *The safe city. Safety and urban development in European cities*. Aldershot: Ashgate.
- Body-Gendrot, S. (2001) The politics of urban crime. *Urban Studies* 38, 5-6, pp. 915-928.
- Crawford, A. (ed.) (2002) *Crime and insecurity. The governance of safety in Europe*. Devon: Willan Publishing.
- Cullen, J.B. & S.D. Levitt (1999) Crime, urban flight and the consequences for cities. *Review of Economics and Statistics* 81, 2, pp. 159-169.
- Hale, C. (1996) Fear of crime: a review of the literature. *International Review of Victimology*, 4, pp. 79-150.
- O'Sullivan, A. (2000) *Urban economics*. Boston: McGraw Hill.