

Sociale veiligheid en de risico's van belevingsbeleid¹

Herman Lelieveldt²

Nederland is in de ban van de sociale veiligheid en eigenlijk is dit iets waar we ons over zouden moeten verbazen, Immers, wie kijkt naar ontwikkelingen op dit gebied door de tijd heen, zoals die bijvoorbeeld gedocumenteerd worden in de Politie-monitor Bevolking, ziet dat de laatste jaren zowel de feitelijke criminaliteit als de onveiligheidsgevoelens zijn afgenomen. Burgers zijn bovendien meer tevreden over het optreden van de politie in hun buurt. Steeds meer mensen zijn het eens met de stelling dat de politie daar beter zichtbaar is, voldoende tijd heeft, hard genoeg optreedt en aanspreekbaar is, zo blijkt uit het rapport de Sociale staat van Nederland van het Sociaal en Cultureel Planbureau.³

Uit datzelfde rapport blijkt de bevolking het langzamerhand ook wel welletjes te vinden met al die nadruk op *law and order*. Daar waar in 2000 de bestrijding van misdaad nog als belangrijkste prioriteit werd genoemd, legt deze het vandaag de dag af tegen zorgen om de sociale zekerheid en de economische stabiliteit. En ook het handhaven van de orde heeft als prioriteit aan belang ingeboet.

Maar misschien zouden we de redenering moeten omdraaien. Al die gunstige ontwikkelingen op dit vlak zijn wellicht te danken aan het feit dat sociale veiligheid de laatste jaren zoveel prioriteit krijgt. Waar die aandacht voor sociale veiligheid van getuigt, is een verbreding van de bestuurlijke ambities op het vlak van leefbaarheid en veiligheid. Eigenlijk weerspiegelt het begrip de tendens om integraler na te denken over alles wat met veiligheid te maken heeft. Die integraliteit begint ermee dat de nauw omschreven term criminaliteit vervangen is door een containerbegrip waarin criminaliteit

¹ Bijgewerkte en geannoteerde tekst van een speech voor het Symposium *Zeker in Zeeland*, Middelburg, Roosevelt Academy, 10 mei 2006.

² Herman Lelieveldt is als universitair docent verbonden aan de Roosevelt Academy te Middelburg en als NICIS-onderzoeker aan de capaciteitsgroep sociologie van de Universiteit Utrecht.

³ Wittebrood, K. and J. Oppelaar (2005). Criminaliteit. De Sociale Staat van Nederland. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau: 238-262.

een plaats krijgt naast twee andere zaken die relevant zijn voor de veiligheid. Als we het over sociale veiligheid hebben dan gaat het daarmee om drie elementen⁴:

- 1 - Persoonsgerelateerde criminaliteit (vermogensmisdrijven, geweld etc.).
- 2- Ervaren overlast (maar niet strafbaar).
- 3 - Subjectieve onveiligheid (gevoelens).

Tussen deze drie typen onveiligheid bestaat echter wél een belangrijk verschil. Ze verschillen van elkaar in de mate waarin de *beleving* van een situatie bepaalt of er sprake is van onveiligheid.

Bij persoonsgerelateerde criminaliteit is dat niet het geval – je word in elkaar geslagen of niet – en er zal dan ook weinig verschil zijn tussen de feitelijke criminaliteit en de beleving daarvan. Bij overlast wordt het al moeilijker: wat de een overlastgevend vindt, zal door anderen als niet hinderlijk worden ervaren. Bij de onveiligheidsgevoelens ten slotte, bevinden we ons volledig in het domein van de beleving. De opmars van de term sociale veiligheid, betekent daarmee ook de opmars van *beleving* als de richtsnoer voor het criminaliteitsbeleid.

In deze bijdrage wil ik het hebben over die belevingscomponent van het sociale veiligheidsbeleid. Schieten we er wat mee op om ook te kijken naar subjectief ervaren onveiligheid als we buurten leefbaarder en veiliger willen maken, of stappen we daarmee in navolging van de *experience economy*, - de belevingseconomie - in de glibberige wereld van wat we het *belevingsbeleid* zouden kunnen noemen? Belevingsbeleid definieer ik dan als overheidsingrijpen dat zich eenzijdig laat sturen door de belevenissen en percepties van de – in dit geval - zich onveilig voelende burgers en de oorzaken daarvan buiten deze mensen zelf zoekt en probeert weg te nemen.

Ik wil eerst aannemelijk maken dat er inderdaad sprake is van een opmars van subjectief ervaren onveiligheid in het beleid. Vervolgens bespreek ik de relevantie hiervan voor de leefbaarheid en veiligheid in de buurt. Ik zal daarna - aan de hand van het

⁴ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004). Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. Den Haag, RMO. p13-14

voorbeeld van hangjongeren - aangeven waarom belevingsbeleid een ongewenste manier is om dit probleem te bestrijden. Ten slotte geef ik aan op welke manier onveiligheidsgevoelens naar mijn mening wél op een nuttige manier kunnen worden ingezet bij de aanpak van deze problemen.

Belevingsbeleid

Als ik zeg dat er sprake is van een opmars van het belevingsbeleid, bedoel ik daarmee dat de meningen en oordelen van burgers steeds belangrijker worden bij het vormgeven van het beleid. Over de oorzaken hiervan kunnen we uitvoerig praten. Veel mensen noemen het Fortuyn-effect, maar ook lang daarvoor is er zeker in het lokaal bestuur een trend in gang gezet om het beleid interactiever en responsiever te maken. Een belangrijke inspiratiebron werd daarbij gevormd door het zogenaamde *New Public Management* een besturingsfilosofie die de overheid aanmoedigt minder hiërarchisch te sturen en meer haar oor bij burgers te luister te leggen. Bovendien moeten de prestaties van de overheid meer in termen van *output* en *outcome* beoordeeld worden, waarbij ook hier het oordeel van burgers een belangrijke leidraad vormt. Dat heeft geleid tot een ware stortvloed aan monitoren waarin niet alleen feitelijke ontwikkelingen (het aantal inbraken, diefstallen, straatroven) maar net zozeer de percepties van burgers (voelt u zich veilig, vindt u dit een prettige buurt) maatgevend zijn geworden. Wat burgers *vinden* wordt daarmee al snel een norm voor het beoordelen van de kwaliteit van beleid en het doen van interventies.

Daarvan is ook sprake in het criminaliteitsbeleid. Criminaliteit als een tamelijk objectiveerbare categorie misdrijven en overtredingen heeft plaatsgemaakt voor het veel diffusere begrip sociale veiligheid dat niet alleen de persoonsgerelateerde criminaliteit omvat, maar ook ervaren overlast en onveiligheidsgevoelens. Die subjectieve elementen zijn nu een integraal onderdeel van het beleid. Neem bijvoorbeeld het grotestedenbeleid waarin een groot aantal belevingsindicatoren is opgenomen, ook bijvoorbeeld met betrekking tot sociale veiligheid. Zo kunnen we in het integrale veiligheidsplan van de gemeente Dordrecht lezen dat niet alleen het persoonsgebonden slachtofferschap van criminaliteit met 5% moet dalen, maar dat ook het veiligheidsgevoel in 2006 met 10 % gestegen moet zijn.

Die toename van het veiligheidsgevoel is bovendien object van specifiek beleid geworden, waarvoor de gemeente een specifieke campagne heeft ingezet die – ik haal weer de gemeente Dordrecht aan - zo succesvol was dat de gemeente concludeert dat ‘het goed gaat met de veiligheidsbeleving’.

Kortom, in het sociale veiligheidsbeleid, of beter gezegd *ook* in het sociale veiligheidsbeleid rukt de beleving als maatstaf voor de kwaliteit van beleid en als reden voor beleidsinterventies op. Dit is overigens deel van een trend. Het meest veelzeggend in dit perspectief is de door het kabinet ingestelde *Belevingsmonitor* waarin permanent de vinger aan de pols van de Nederlandse opinie gehouden wordt om na te gaan of de overheid het nog wel goed doet.

Belevingsbeleid en buurtbeleid

Is deze ontwikkeling nu goed voor de buurt? Levert belevingsbeleid ons een buurt op die leefbaarder en veiliger is of zitten er nadelen aan het afgaan op de oordelen van burgers? Ik wil dat illustreren aan de hand van het probleem van de jongeren, volgens mij is dit in termen van beleefde onveiligheid het allergrootste probleem, een probleem bovendien dat zich niet beperkt tot achterstandswijken, maar juist en misschien nog wel meer prominent is in wijken die het in alle opzichten goed doen. Je ziet dat ook in de politiemonitor bevolking waar rond de 13 % van de bevolking zegt zich onveilig te voelen als gevolg van rondhangende jongeren, weliswaar iets minder dan in 2002, maar beduidend meer dan in 1993.

Ik put daarvoor uit observaties die ik heb gedaan bij een rondwandeling door een van de wijken die ik onderzoek in het kader van een door het Kenniscentrum grote steden (tegenwoordig het Netherlands Institute of City Innovation Studies) NICIS en NWO gefinancierd onderzoek naar de rol van het maatschappelijk middenveld bij de aanpak van buurtproblemen.⁵

Niet lang geleden bracht ik een bezoek aan een van de onderzoekswijken en het is belangrijk om te melden dat het hier om een nieuwbouwwijk gaat die er in alle opzichten

⁵ Meer informatie over het onderzoek [Met of zonder middenveld?](http://www.nicis.nl/) is te vinden op <http://www.nicis.nl/>.

goed aan toe is. Niettemin doen zich ook hier leefbaarheidsproblemen voor en die spitsen zich voor een groot deel toe op jongeren. Ik liep met de rayonmanager stadswerken door de wijk en stuitte eerst op een grote steen op een grasveldje. Die steen was daar neergelegd omdat er gevoetbald werd op een plek die daar niet voor bedoeld of geschikt was. De bewoner had geklaagd en stadswerken legde die steen neer. Een paar honderd meter verder komen we bij de achterkant van een huizenblok waar allemaal schuurtjes staan die door voetballende jeugd als doel gebruikt wordt. Ook hier klaagden bewoners over overlast en die overlast wordt bestreden door als dienst stadswerken een geveltuin te graven en bewoners er vervolgens beplanting in te laten zetten, zodat de muur geen aantrekkelijk doel meer is. Ten slotte kwamen we op een speelplein terecht dat voorzien was van grote stenen poefen. Dat plein dat was eerst leeg, maar er werd teveel gedold, gehangen en gevoosd, dus moest het onaantrekkelijk gemaakt worden.

Wat mij trof tijdens deze rondwandeling was de kennelijke consensus dat hier in alle gevallen sprake was van een situatie van onveiligheid en overlast - maar zeker geen criminaliteit - en dat de strategie die steeds gekozen werd bestond uit het verjagen van de jongeren, of in een meer beleidsmatig jargon: gelegenheidsbeperking als dominante interventiestrategie. Belevingsbeleid bestaat er hier dus uit dat de onveiligheidsgevoelens die de aanwezigheid van deze jongeren kennelijk oproepen, wordt bestreden door de plekken waar ze zich ophouden onaantrekkelijk te maken en ze zo te verjagen.

Maar het gaat het hier wel om jongeren uit de buurt zelf, die opgezadeld zitten met een woonomgeving die ontworpen is door stedenbouwers die kennelijk nooit zelf kinderen gehad hebben of ten tijde van het ontwerp nog alleen maar luiers aan het verschonen waren: weliswaar voldoende pleintjes voor peuters en kleuters maar vrijwel niets voor de opgroeiende jeugd. Ik wil hier niet zeggen dat het allemaal lieverdjes zijn, maar ik vind het opvallend dat er zo'n consensus is dat zij de oorzaak van onveiligheid zijn en dat verjagen de enige remedie is.

Waarom verjagen we ze? Omdat burgers hun gedrag als onwenselijk beschouwen, zich onveilig voelen en wellicht ook wat overlast ervaren. Maar strikt genomen niet omdat er sprake is van criminaliteit.

Waar gaat het dan wel om? Om niets meer en niets minder dan een belangenconflict over het gebruik van de openbare ruimte, waarbij de ene groep iets doet wat de andere groep minder aangenaam vindt. Zo'n belangenconflict zou moeten worden opgelost door op basis van een goede probleemanalyse een afweging te maken tussen de belangen van de verschillende partijen en te zoeken naar een voor iedereen acceptabele oplossing.

In het belevingsbeleid echter wordt die stap niet gezet. De oordelen van de meerderheid worden direct als richtinggevend voor het beleid beschouwd en de belangen van anderen – zoals de jongeren – worden daar ondergeschikt aan gemaakt. Dat jongeren het daarbij permanent afleggen tegen omwonenden is daarbij zorgwekkend, juist omdat het hier gaat om percepties en ervaringen, waarbij sprake is van een hoge mate van subjectiviteit. Weten we eigenlijk wel zeker dat de vaak zo diffuse onveiligheidsgevoelens direct veroorzaakt worden door de overlastgevendenden of zou het ook goed zijn om eens na te gaan hoe het kan dat sommigen zich wel en andere zich daar niet onveilig door voelen?

Kortom het op het eerste gezicht zo democratisch en responsief ogende belevingsbeleid, maar is dat maar in zeer beperkte zin. In een democratie is het weliswaar essentieel dat we luisteren naar wat er onder de bevolking leeft, maar vervolgens gaat het erom dat we op basis van die ervaringen tot een *afweging* van belangen komen waarin we rekening houden met alle betrokkenen, of die zich nu spontaan hebben laten horen of niet. Dat is een stap die in het overlast- en veiligheidsbeleid te vaak overgeslagen wordt. En zo creëren we een systeem waarin degene die het hardst roept bepaalt wat er gaat gebeuren, zonder rekening te houden met de belangen van de zwijgenden en zonder ook na te gaan of onze maatregelen wel effectief zijn. Filosofen als John Stuart Mill en Alexis de Tocqueville waarschuwden al voor een dergelijke situatie waarin de democratie het wint van de rechtsstaat: een tyrannie van de meerderheid, waarbij de minderheden permanent opgejaagd, genegeerd en buitengesloten worden.

Pleit ik hiermee nu voor het negeren van onveiligheidsgevoelens? Nee, geenszins, we moeten ze uiterst serieus nemen, alleen al omdat zulke gevoelens het welbevinden van bewoners verminderen en ook daadwerkelijk effect hebben op wat ze in hun eigen buurt nog durven: de straat opgaan, boodschappen doen en contacten onderhouden.

Is er dan een andere remedie? Ja, dat is een remedie die er rekening mee houdt dat de oorzaken van onveiligheidsgevoelens ook deels in de zich onveilig voelende burger kunnen zitten. We zouden de beleving serieus moeten nemen, maar deze vooral moeten zien als een aanwijzing dat er kennelijk iets mis is. De oplossing van het probleem moet niet direct of niet alleen in gelegenheidsbeperking gezien worden. We moeten net zo kritisch kijken naar degene die de situatie als onveilig percipieert. Vaak voelen mensen zich namelijk onveilig omdat ze het gevoel hebben geen controle over een situatie te hebben, zonder dat er feitelijk sprake is van veel gevaar. We zouden burgers daarom moeten leren om beter om te gaan met als onveilig ervaren situaties. We moeten ze leren samenleven en bewust maken van het feit dat ze zelf wellicht wat kunnen doen aan een als onveilig gepercipieerde situatie.

In die benadering zijn bewoners zelf de sleutel tot het verminderen van onveiligheidsgevoelens. Daarbij hoort ook het vermogen van een buurt om op jongeren af te stappen in het geval er wel sprake van overlast is. Maar wat je vervolgens in veel buurten ziet, is de onmacht van bewoners om op jongeren af te stappen. Een groot deel durft niet, een ander deel trekt de stoute schoenen aan, maar zeker als ze in hun eentje erop afgaan, loopt het vaak niet goed af. Ze worden *gelabeld* als dwarsligger en in die gevallen leidt een als onveilig ervaren situatie tot daadwerkelijk slachtofferschap in de vorm van bedreiging, vernieling etc. etc. Wat je tegelijkertijd hoort van de politie en het wijkmanagement is dat groepen en groepjes bewoners die *gezamenlijk* op overlastgevend afstappen vaak wel effectief kunnen opereren. Ze maken indruk en ze laten zien dat er een probleem is dat breed leeft

Als een buurt durft af te stappen op de overlastveroorzakers, dan zal dat niet alleen effect hebben op maar het zal ook het gevoel van collectieve zelfredzaamheid van de buurt vergroten. Bewoners hebben dan weer het gevoel controle over de buurt te hebben, en dit geldt waarschijnlijk ook voor de bewoners die niet zelf op die jongeren zijn afgestapt, maar weten dat er wat aan gedaan wordt en dat anderen de boel in de gaten houden. Sterker nog, we weten dat zo'n gevoel van *collective efficacy* niet alleen onveiligheidsgevoelens maar ook de feitelijke criminaliteit omlaag brengt.⁶

⁶ Sampson, R. J., S. W. Raudenbush, et al. (1997). "Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy." *Science* 277: 918-24.

Een belangrijke opgave in het buurtbeleid is er voor te zorgen dat mensen dat weer vaker doen. En dat is dus een compleet andere strategie dan het via fysieke maatregelen opjagen van de jeugd. Vanochtend is een aantal initiatieven gepresenteerd waarbij op allerlei manieren direct en indirect gepoogd wordt om dit te bewerkstelligen. Veel van die initiatieven klinken plausibel, maar willen we echt weten welk beleid werkt dan is een goede evaluatie van dit soort programma's nodig. En daar stuiten we op een probleem. De meeste effectevaluaties van dit soort programma's kunnen de toets der wetenschappelijke kritiek niet doorstaan, zo laten Karin Wittebrood en Matthijs van Beem zien in een meta-evaluatie van deze programma's.⁷ De drie meest gemaakte 'fouten' bij de evaluatie van beleidsinterventies worden ook hier veelvuldig gemaakt.

- 1) men houdt alleen een nameting, zodat een verslechtering of verbetering van de situatie alleen maar terugkijkend wordt ingeschat, wat vaak zeer onbetrouwbaar is.
- 2) men interviewt alleen de bij het programma actief betrokken burgers en professionals. Die zijn alleen al vanwege hun inzet veel positiever over de effecten van programma's dan passieve medeburgers. Maar wil een programma werkelijk effectief zijn, dan moeten we ook het oordeel van niet-participanten meewegen, zeker als het erom gaat de onveiligheidsgevoelens weg te nemen.
- 3) men doet alleen onderzoek in die wijken waar het programma gedraaid heeft, en niet in een zogenaamde controlewijk waar geen interventie plaatsvond.

Ik kom tot een afronding. Ik meen dat het huidige repertoire aan beleidsmaatregelen ter bestrijding van de subjectieve onveiligheid te beperkt is. Er is nog vaak de neiging om beleving direct in repressief beleid om te zetten waarin te snel geluisterd wordt naar de stem van de klagers, de vermoedelijke externe bron van de onveiligheid wordt weggenomen, maar daarmee ook onvoldoende rekening gehouden wordt met de belangen van andere burgers. Een vruchtbaardere strategie is er een waarbij we burgers zelf aanmoedigen om – hoe paradoxaal het ook klinkt - hun onveiligheidsgevoelens in te

⁷ Wittebrood, K. and M. Van Beem (2004). Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking. Wat werkt wel en wat niet?. Den Haag, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

zetten ter bestrijding van de onveiligheid en ze te equiperen om dat succesvol te doen. Ik hoop dat veel van de hier aanwezigen heil zien in deze alternatieve strategie en wij als Roosevelt Academy helpen u graag bij het ontwikkelen van dit beleid en de evaluatie daarvan.