

Raad voor het openbaar bestuur

Rob

Veiligheid en vertrouwen

Kernen van een democratische rechtsstaat

Januari 2011

Rob

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Fluwelen Burgwal 56, Den Haag

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

F 070 426 7625

E rob-rfv@minbzk.nl

www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op

www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-060-7

NUR 823

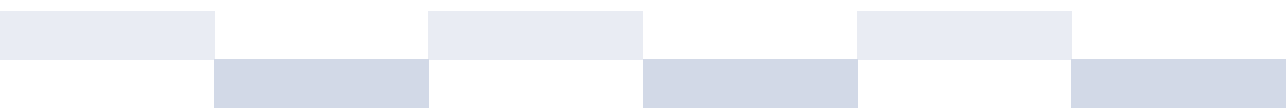


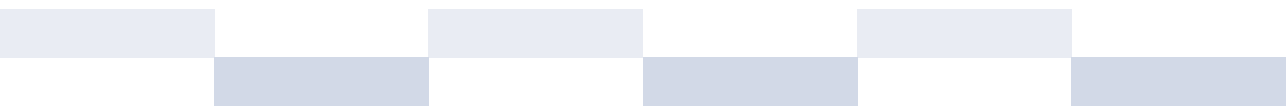
Veiligheid en vertrouwen

Kernen van een democratische rechtsstaat

Raad voor het openbaar bestuur
Januari 2011

Rob





Voorwoord

In zijn advies *Vertrouwen op democratie* (2010) stelde de Raad voor het openbaar bestuur dat de organisatie en het functioneren van de overheid nu nog gebaseerd zijn op een verticale ordening, terwijl burgers steeds meer leven in horizontale netwerken. Deze spanning tussen de verticale instituties en de veelal horizontaal beleefde werkelijkheid stelt het vertrouwen van de burgers in hun bestuur op de proef. Alleen als er nieuwe verbindingen tot stand worden gebracht tussen het verticale bestuur en de horizontale samenleving kan het openbaar bestuur met gezag functioneren.

“Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht” is een uitspraak waarmee het Sociaal en Cultureel Planbureau de sociale staat van Nederland duidt. Daarmee wordt bedoeld dat de Nederlandse publieke opinie wordt gekenmerkt door persoonlijke tevredenheid en publieke onvrede: een zeer kritisch oordeel over het functioneren van de samenleving als geheel. Met veiligheid is het niet anders: ook als men zichzelf niet onveilig voelt maakt men zich veel zorgen over veiligheid in de samenleving.

In dit advies gaat de Raad op zoek naar de wisselwerking tussen vertrouwen en veiligheid. Want de mate waarin burgers op persoonlijk en maatschappelijk gebied zich veilig voelen wordt voor een belangrijk deel bepaald door de functie die de overheid in de zorg voor veiligheid vervult. En de wijze waarop de overheid functioneert, is weer van invloed op de mate waarin burgers hun overheid vertrouwen.

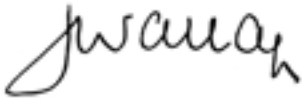
De Raad heeft met dit advies niet de bedoeling om op het niveau van concrete beleidsmaatregelen te adviseren om gevoelde onveiligheid bij burgers weg te nemen. De Raad wil bijdragen aan een betere organisatie en een beter functionerende overheid op het terrein van de veiligheid. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid en een realistische omgang met de mogelijkheden om veiligheid te organiseren krijgen daarbij veel aandacht. Deze nuchtere heroverweging acht de Raad noodzakelijk om uiteindelijk tot herstel van vertrouwen te komen. Tenslotte is van oudsher de zorg voor veiligheid een belangrijke kerntaak voor de overheid, ja zelfs één van de redenen voor het bestaan van de moderne rechtsstaat.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep van de Raad onder voorzitterschap van de heer prof. mr. dr. Erwin Muller. Omdat Erwin Muller zijn laatste ambtstermijn in de Raad heeft volbracht, is dit advies tevens zijn ‘laatste kunstje’. Voor zijn jarenlange inzet en inbreng vanuit een expertise die van onschatbare waarde voor de Raad is geweest, is de Raad hem veel dank verschuldigd. De werkgroep bestond verder uit mevrouw Tonny van de Vondervoort, mevrouw prof. mr. Margriet Overkleeft-Verburg en mevrouw mr. drs. Shaktie Rambaran Mishre. De werkgroep werd ondersteund door de heer drs. Michael Mekel. Mevrouw Henriette Loogman tekende voor de communicatie rond het advies.

Tezamen met dit advies brengt de Raad een essaybundel uit over de rol van burgers bij veiligheid en de verwachtingen die zij hebben van de overheid. De inzichten die de essayisten naar voren brachten

heeft de Raad ter harte genomen; in dit advies wordt er regelmatig naar verwezen. De Raad is de auteurs erkentelijk voor hun bijdrage.

De Raad voor het openbaar bestuur

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Wallage'.

Prof. drs. J. Wallage, voorzitter

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C.J.M. Breed'.

Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	7
1. Inleiding	9
1.1 Veiligheid: waar komen we vandaan en waar gaat het naartoe?	9
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Vraagstelling	11
1.4 Doelstelling en afbakening	11
1.5 Vertrekpunt	12
1.6 Leeswijzer	12
2. Veiligheid nader beschouwd	13
2.1 Er is zoveel veiligheid	13
2.1.1 Fysieke en sociale veiligheid	13
2.1.2 Objectieve en subjectieve veiligheid	14
2.1.3 De aanvaarbaarheid van (on)veiligheid	19
2.2 “Een wat verwarde samenleving, op zoek naar veiligheid”	20
2.3 Overheid: doe er wat aan!	23
2.4 Veiligheid, best belangrijk!	26
2.5 Tussenconclusie	33
3. Veiligheid en vertrouwen	35
3.1 Inleiding	35
3.1.1 Determinanten van vertrouwen	36
3.2 Veiligheidsbeleid	38
3.3 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid	39
3.3.1 Veiligheid en de rol van de overheid	39
3.3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling in de buurt	40
3.3.3 Verantwoordelijkheid bedrijven en instellingen	42
3.4 Veiligheidsbestel	44
3.4.1 Governance	44
3.4.2 Veiligheid en markt	45
3.4.3 Publieke veiligheidszorg	45
3.4.4 Ketenproblematiek	50
3.5 Veiligheid en recht	51
3.5.1 Veiligheid als waarde in de samenleving	51
3.5.2 Verhouding tussen grondrechten	52
3.5.3 Veiligheid en Europa	54

3.6	Bevoegdheden en maatregelen	57
3.6.1	Antiterrorisme	57
3.6.2	De burgemeester	58
3.7	Communicatie en beeldvorming	62
3.8	Samenvatting	65
4.	Conclusie en aanbevelingen	67
4.1	Inleiding	67
4.2	Conclusie	67
4.3	Aanbevelingen	70
4.4	Slotbeschouwing	79
	Literatuurlijst	80
	Geraadpleegde websites	83
	Bijlage: samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	84

Samenvatting

Wat is het verband tussen veiligheid en vertrouwen in de overheid en wat is ervoor nodig om de veiligheidsbeleving van de burger te verbeteren opdat de overheid meer wordt vertrouwd? Over deze vraag gaat dit advies van de Raad voor het openbaar bestuur. De Raad kijkt naar thema's die van invloed zijn op veiligheidsbeleving van burgers en onderzoekt daarbij de wisselwerking tussen veiligheid en vertrouwen. Het advies moet bijdragen aan het verbeteren van het functioneren van de overheid op het terrein van veiligheidszorg. Dat komt ten goede aan het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid die, zo analyseerde de Raad eerder in zijn advies *Vertrouwen op democratie* (2010), onder druk staan.

Wie over veiligheid adviseert moet goed aangeven waarover het gaat. Veiligheid – of onveiligheid – is namelijk een containerbegrip waaronder allerlei maatschappelijke processen en functies worden geschaard. In dit advies richt de Raad zich op sociale veiligheid en onveiligheidsgevoelens. Hoewel criminaliteitscijfers dalen en ook de beleving van onveiligheid daalt, wordt criminaliteit als een van de belangrijkste maatschappelijke problemen beschouwd. Hoe kan het dat de onrust over onveiligheid alleen maar groeit? Volgens de Raad heeft dat niet alleen te maken met de kloof tussen objectieve en subjectieve veiligheid, maar ook met een aanpak van onveiligheid door de overheid die niet het antwoord is op gevoelde onveiligheid bij burgers en in de samenleving. Verder is er verschil in waardering van het belang van veiligheid tussen burger en overheid: de veiligheidsprioriteiten van de regering (risicjongeren, veelplegers en radicalisering van jonge moslims) worden door burgers heel anders gewaardeerd. Zij vinden andere problemen belangrijker, zoals de verkeersveiligheid en het negeren van verkeersregels, en de kosten van zorg en hervormingen in het zorgstelsel.

Vanuit de beschouwing dat de veiligheidsbeleving van burgers en de aanpak van onveiligheid door de overheid niet met elkaar overeenstemmen, maar ook vanuit het inzicht dat de samenleving ingrijpend is veranderd, analyseert de Raad aan de hand van een aantal thema's op het gebied van veiligheid, onveiligheid en veiligheidszorg hoe dit allemaal inwerkt op het vertrouwen van burgers in de overheid. Daarvoor is het nodig om te kijken naar bepalende factoren van vertrouwen: wat zijn de voorwaarden om als overheid in aanmerking te komen vertrouwd te worden? En wat kan vertrouwen van neutraal naar positief brengen?

Het waarmaken van de verantwoordelijkheid voor veiligheid in de samenleving is een zaak van burgers en overheid. Als we kijken naar de *verdeling van verantwoordelijkheid* voor veiligheid tussen burger en overheid, dan is te zien dat deze nu niet helder is. Wil men op elkaar kunnen vertrouwen, dan is het belangrijk om wederzijdse verwachtingen te expliciteren. Het moet helder zijn wat de overheid van burgers en bedrijven verlangt op het gebied van veiligheid en andersom, wat burgers en bedrijven van de overheid mogen verwachten. Onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is en tot hoever die verantwoordelijkheid reikt tast het vertrouwen en de stabiliteit van de overheid als betrouwbare partner aan. De Raad beveelt daarom aan dat de minister van Veiligheid en Justitie het initiatief neemt om een begin te maken met een brede maatschappelijke discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid voor veiligheid. Op

basis daarvan moet er een visie komen waarin oog is voor sociale veiligheid en aandacht is voor de waarde die burgers hechten aan subjectieve veiligheid. In termen van factoren om het vertrouwen te vergroten is nodig dat wordt gezocht naar een waardencongruentie, een overeenstemming tussen overheid en burgers over de belangrijke waarde van veiligheid. In de visie moet volgens de Raad het positieve perspectief op veiligheid in plaats van het tamboereren op onveiligheid een plaats krijgen.

Uit de analyse van de taakvervulling van een aantal instituties in het *veiligheidsbestel* concludeert de Raad dat door goed functioneren vertrouwen is te winnen. Maar het blijkt dat een meerderheid van de Nederlanders niet enthousiast is over het optreden van de politie. Ook de rechtspraak staat onder druk en moet beter de aansluiting vinden bij wat zich afspeelt in de publieke ruimte. Gemeenten staan voor de opgave om de regierol in het lokale veiligheidsdomein waar te maken. Dat vraagt om een brede kijk op veiligheid en onveiligheidsgevoelens en op een brede aanpak. Veiligheid is namelijk niet een zaak van justitie en politie alleen en er bestaan geen eenvoudige oorzaken van criminaliteit. Het adresseren van gevoelens van onveiligheid is een grote maatschappelijke opgave. Om daaraan richting te geven is nodig een overheid die capaciteiten in huis heeft op zowel inhoudelijk als leidinggevend gebied om de vele actoren in het beleidsdomein aan te kunnen sturen en het vermogen heeft om in ketens te kunnen werken. Verder blijkt uit de cijfers van het CBS en het SCP steevast dat de mate waarin mensen zich onveilig voelen is gerelateerd aan de directe leefomgeving. Veiligheid is nabijheid en daarom beveelt de Raad aan om burgers meer bij veiligheid te betrekken, zowel in beleid als in organisatie. Door betere samenwerking neemt het vertrouwen in professionals en in instituties toe.

Het *recht* is van groot belang voor vertrouwen in de democratische rechtsstaat en de legitimiteit van de overheid. Maar met recht alleen ben je er nog niet, een goed functionerende democratie is minstens zo belangrijk. De Raad is geen voorstander van het uitbreiden van het *bevoegdhedenarsenaal* van de overheid om veiligheid aan te pakken. Wat de inzet van *beleidsmaatregelen* betreft vindt de Raad dat deze bewezen effectief moeten zijn. Evaluatieonderzoeken van beleidsprogramma's en antiterrorismemaatregelen laten zien dat het aan de effectiviteit van beleid nog wel eens schort. Dat is niet goed voor het vertrouwen in de overheid.

Gedrag en communicatie van het overheidsbestuur zijn determinanten die bepalend zijn voor de *beeldvorming* over veiligheid. De kern van de problematiek van communicatie en beeldvorming draait dan ook om het besef van de cruciale positie die de bringer van de boodschap inneemt. De Raad pleit voor rust om de druk van incidentalisme en media-aandacht op reputatie van het overheidsbestuur af te halen. Daarbij ontkomt bestuur en politiek er niet aan het goede voorbeeld te geven, te handelen naar de norm van moreel leiderschap: geloofwaardig en vertrouwenwekkend, dat is een veel krachtiger signaal tegen toenemend publiek wantrouwen dan daadkracht, verbaal vermogen en stevige politieke opvattingen.

1. Inleiding

Veiligheid in de samenleving is belangrijk. Historisch gezien is veiligheid één van de grondslagen voor het bestaan van de overheid. De overheid, dat zijn de dijken. De zorg voor veiligheid wordt dan ook van oudsher gerekend tot een kerntaak van de overheid, de staat die een bijdrage levert aan de bescherming van de burger. In de relatie tussen overheid en burger heeft veiligheid een dubbele betekenis. Aan de ene kant moet de staat de burger beschermen, aan de andere kant moet de burger tegen de staat zélf worden beschermd.

Naast deze rechtsstatelijke verhouding is de onderlinge relatie te karakteriseren aan de hand van vertrouwen en legitimiteit. Vertrouwen is het fundament onder iedere relatie, dus ook onder de relatie tussen overheid en burger. Vertrouwen gaat over het geloof van de burger in de betrouwbaarheid van de overheid, het vertrouwen dat de overheid het goede doet. De legitimiteit van de overheid gaat over de mate waarin burgers het optreden van de overheid vrijwillig accepteren. Zonder legitimiteit geen overheid. Veiligheidszorg door de overheid vraagt om vertrouwen en legitimiteit.

Burgers vinden veiligheid van groot *persoonlijk* belang, maar de veiligheidsbeleving van burgers wordt ook beïnvloed door hun perceptie van de mate waarin de Nederlandse *samenleving* met onveiligheid wordt geconfronteerd. Cijfers laten zien dat de criminaliteit daalt en ook de beleving van onveiligheid daalt. Andere cijfers laten daarentegen zien dat criminaliteit door burgers als een van de belangrijkste maatschappelijke problemen wordt beschouwd. *Met mijn veiligheid gaat het goed, met de veiligheid in de samenleving gaat het slecht.* Hoe kan het dat de onrust over onveiligheid alleen maar groeit? In dit advies gaat de Raad voor het openbaar bestuur op zoek naar de wisselwerking tussen vertrouwen en veiligheid. Ook onderzoekt de Raad op welke wijze het vertrouwen van de burger in de overheid door veiligheidszorg kan worden versterkt.

1.1 Veiligheid: waar komen we vandaan en waar gaat het naartoe?

De grootste inbreuk op veiligheid in de recente geschiedenis was de Tweede Wereldoorlog. In de wederopbouwperiode daarna was er sprake van een sterk verzuilde, gezagsgetrouwe en hiërarchische samenleving waar overheid en politie overzicht en overwicht hadden. De grootste dreiging kwam van de Sovjet-Unie en er was criminaliteit zoals altijd. Geleidelijk aan veranderde de samenleving, langzaam maar gestaag en relatief autonoom. Vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw zien we een beweging naar individualisering en fragmentatie.¹ Groepen van individuen leven meer en vaker langs elkaar heen, wonen gescheiden van elkaar en onderhouden nauwelijks relaties. Zwakkere banden met familie, gezin, buurt, werk, kerk en politiek leiden tot zwakkere informele controle op elkaars gedrag en handelen. De maatschappelijke veranderingen worden gevoed door sociaal-economische ongelijkheid, een vrij verkeer van mensen en goederen – en dus van onveiligheid! – binnen de Europese Unie, een migratie- en integratievraagstuk dat urgent wordt en inherent cultuurbotsingen met zich brengt. Gaandeweg werd het veiligheidsvraagstuk

¹ Vergelijk Bruinsma in Muller 2004

complexer waardoor de formele controle door de staat (politie, justitie en gevangeniswezen) minder effectief is om onveiligheid tegen te gaan. Dat leidde er uiteindelijk toe dat Nederland in de laatste decennia van de 20^e eeuw een serieus probleem had met veiligheid. Daar bleef het niet bij: nieuwe onveiligheid dient zich aan in de vorm van cybercrime, identiteitsfraude, illegale arbeidskrachten en vrouwenhandel.

Het antwoord van de overheid is intensivering van veiligheidsbeleid, uitbreiding van bevoegdheden, meer geld en vergaande politieke beloften van veiligheid. Het preventiedenken om onveiligheid te voorkomen schiet wortel maar heeft de neiging in zich om risico's af te schuiven naar burgers en bedrijven. In een poging (on)veiligheid te beheersen probeert de overheid het vraagstuk te 'managen' in bedrijfseconomisch opzicht: met aandacht voor effectiviteit en efficiëntie, met prestatiecontracten en een gerichtheid op de beheersing van productie. Daardoor treedt een leemlaag op van managers in veiligheidsorganisaties waarvan de frontlijnwerker of professional het slachtoffer dreigt te worden. De effecten van overheidsbeleid zijn beperkt – er treedt een soort beleidsresistentie op – en het blijkt buitengewoon lastig om samenwerking en coördinatie tussen de inmiddels talrijke overheidsdiensten die zich met veiligheid bezighouden te organiseren. Overheidsgezag is niet meer vanzelfsprekend, vertrouwen van burgers in en de legitimiteit van de overheid staan onder druk.

1.2 Probleemstelling

In hoofdstuk 2 zullen we zien dat er is sprake van een veiligheidskloof tussen objectieve en subjectieve veiligheid. Daarnaast zal blijken dat de aanpak van onveiligheid door de overheid niet beantwoordt aan de gevoelde onveiligheid bij burgers en in de samenleving. De Raad zal dit duiden als de kloof tussen beleid en beleving. In hoofdstuk 2 wordt ook dieper ingegaan op het verschil in waardering van het belang van veiligheid tussen burger en overheid. Want terecht of niet, onveiligheidsgevoelens vormen de maatschappelijke realiteit van burgers. De mate waarin (on)veiligheidsgevoelens van burgers op persoonlijk en maatschappelijk gebied zich ontwikkelen, beïnvloedt evenzeer de mate waarin zij hun overheid vertrouwen. De verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheidszorg en het functioneren van de overheid in het veiligheidsdomein, moet een basiszekerheid vormen voor burgers. Het vertrouwen in die basiszekerheid is een essentiële voorwaarde voor de legitimiteit van de overheid. De centrale probleemstelling van dit advies luidt dan ook:

Wat is het verband tussen veiligheid en het vertrouwen dat burgers in hun overheid hebben en op welke wijze kan het vertrouwen van de burger in de overheid door veiligheidszorg worden versterkt?

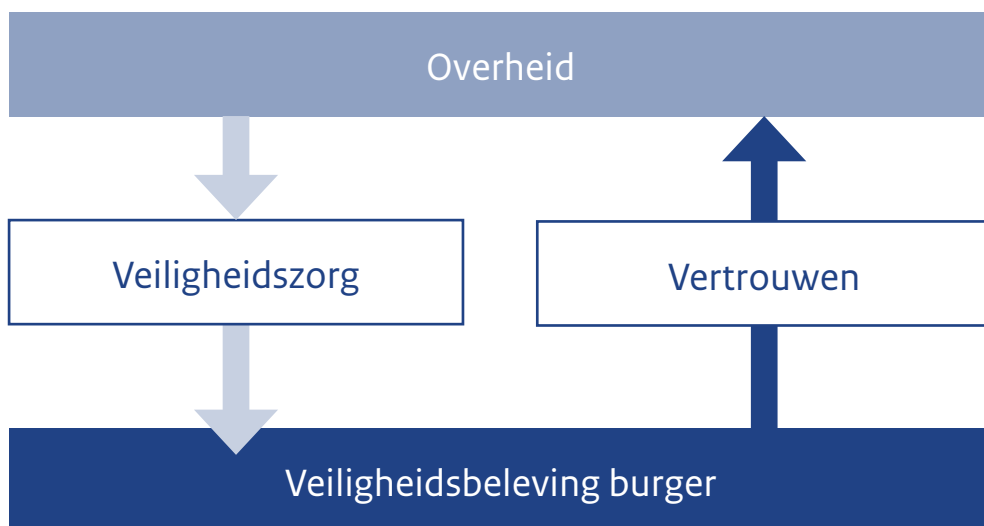
1.3 Vraagstelling

De eerste contouren van het probleem roepen een aantal vragen op. In dit advies komen drie hoofdvragen aan de orde:

1. Welke thema's zijn van invloed op de veiligheidsbeleving van burgers?
2. Hoe beïnvloeden deze thema's het vertrouwen van burgers in de overheid?
3. Hoe kan door veiligheidszorg het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid worden vergroot?

1.4 Doelstelling en afbakening

De Raad stelt zich met dit advies ten doel bij te dragen aan het verbeteren van het functioneren van de overheid op het terrein van veiligheidszorg opdat de veiligheidsbeleving van de burger toeneemt, zodanig dat daardoor de legitimiteit van de overheid en daarmee het vertrouwen van de burger in de overheid wordt vergroot. Figuur 1 geeft dit schematisch weer.



Figuur 1: schematische weergave doelstelling

Wie over veiligheid adviseert moet goed aangeven waarover het gaat. Veiligheid – of onveiligheid – is namelijk een containerbegrip waaronder allerlei maatschappelijke processen en functies worden geschaard. In dit advies richt de Raad zich op sociale veiligheid en onveiligheidsgevoelens. Immers, het vertrouwen van de burger in de overheid wordt niet alleen door de feitelijke veiligheid beïnvloed, maar juist ook door de veiligheidsbeleving van de burger. Het meest diffuse begrip in dit advies is ongetwijfeld vertrouwen. Vertrouwen heeft te maken met, maar is zeker niet gelijk aan, tevredenheid van de burgers over het overheidsoptreden. De definitie van vertrouwen die de Raad in dit advies hanteert is: het geloof in de betrouwbaarheid van de overheid. Met andere woorden: hoe

meer geloof de burgers in de betrouwbaarheid van de overheid hebben, des te meer vertrouwen zij in diezelfde overheid hebben. De mate van legitimiteit van de overheid beantwoordt vervolgens de vraag in hoeverre het gezag van de overheid vrijwillig wordt aanvaard. Hierbij wordt verondersteld dat bij een groter vertrouwen in de overheid het gezag van de overheid meer als rechtvaardig zal worden gezien.

1.5 Vertrekpunt

Het vertrekpunt dat de Raad in dit advies kiest is de analyse in het advies *Vertrouwen op democratie* van de Raad uit februari 2010.² Legitimiteit van en vertrouwen in bestuurlijke en politieke instituties in Nederland staan onder druk. De mensen die namens de burgers besluiten nemen, kunnen rekenen op een beperkt draagvlak onder de mensen die zij representeren. Het ontstaan hiervan laat zich verklaren door de kloof tussen enerzijds de gehorizontaliseerde publieke ruimte waarin mensen, maatschappelijke organisaties, bedrijven maar ook politiek en bestuur in netwerken op voet van gelijkwaardigheid met elkaar omgaan, en anderzijds de verticaal georganiseerde instituties van politiek en bestuur. Hoewel zij onderdeel uitmaken van de horizontaliteit, gaan zij in hun werkwijze nog uit van een verticale fictie. Zij hebben daarom nog geen effectieve verbinding gevonden met de nieuwe werkelijkheid. Dat wringt. Instellingen, leiders en politici ontberen natuurlijk gezag; die moet nu steeds opnieuw worden verworven. Ideologieën hebben aan betekenis verloren; economische waarden als effectiviteit en efficiency namen hun plaats in. Economische beginselen werden ook voor de publieke sector leidend. Daarbij is aangenomen dat andere dan overheidsinstellingen beter voor grotere effectiviteit en efficiency konden zorgen. In de gehorizontaliseerde publieke ruimte interpreteren de media de werkelijkheid als een conflictueuze verstandhouding tussen overheid en politiek enerzijds en burgers anderzijds. Daarbij wordt het wantrouwen in overheid en politiek gecultiveerd.

In dit advies over veiligheid en vertrouwen kiest de Raad het vertrekpunt dat de verticaal georganiseerde bestuurlijke en politieke instituties niet goed in staat zijn de door burgers beleefde onveiligheid in de publieke ruimte te adresseren.

1.6 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 een verdieping van de relatie tussen burger, overheid en veiligheid. Vragen die aan de orde komen, zijn: Hoe veilig is en voelt Nederland in de ogen van haar burgers? En wat wordt in dit kader van de overheid verwacht? In hoofdstuk 3 wordt aan de hand van een aantal thema's in kaart gebracht hoe veiligheid, onveiligheid en veiligheidszorg het vertrouwen van burgers in de overheid beïnvloeden. Hoofdstuk 4 sluit af met conclusies en aanbevelingen. In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de overheid door veiligheidszorg het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid kan vergroten.

2 ROB 2010

2. Veiligheid nader beschouwd

Veiligheid – of onveiligheid – is een containerbegrip geworden waaronder allerlei maatschappelijke processen en functies wordt geschaard. Dat vraagt om een nadere definiëring van het begrip veiligheid.

2.1 Er is zoveel veiligheid

Een hanteerbare definitie van veiligheid is de bescherming tegen gevaar. Maar het concept veiligheid is voor velerlei uitleg vatbaar. Klassieke oriëntaties zijn: vrij van zorgen in vrede en vrijheid, bescherming van leven en eigendom tegen criminaliteit en geweld, bescherming van staat of land tegen krachten van buitenaf, de organisatie van rampenbestrijding of het nemen maatregelen ter voorkoming van rampspoed. Meer moderne varianten gaan over terrorismebestrijding, huiselijk geweld, gevaren van elektronisch geldverkeer, voedselveiligheid of het beteugelen van onzekerheden als gevolg van voortschrijdende nanotechnologie.

Veiligheid wordt steeds vaker gelijkgesteld aan de afwezigheid van gedragingen of gevoelens die een negatieve betekenis gemeenschappelijk hebben (zoals hinder, overlast of gevoelens van behagen). In deze paragraaf wordt het begrip veiligheid vanuit de volgende invalshoeken verkend³:

1. Fysieke en sociale veiligheid;
2. Objectieve en subjectieve veiligheid;
3. De aanvaardbaarheid van onveiligheid.

2.1.1 Fysieke en sociale veiligheid

Veiligheid kan worden onderscheiden naar fysieke veiligheid en sociale veiligheid. De *fysieke veiligheid* komt in het geding als de volksgezondheid wordt bedreigd door de uitbraak van een epidemie, maar ook bij een grootscheepse dijkdoorbraak of een ongeluk in een chemische fabriek. Fysieke veiligheid raakt de beleidsterreinen van volksgezondheid, landbouw, verkeer, ruimtelijke ordening of milieu. Fysieke veiligheid kan worden omschreven als veiligheid die afhankelijk is van fysieke factoren die aanleiding kunnen geven tot het ontstaan van branden, ongevallen en rampen. Het Nederlands

3 De scope van dit advies betreft *niet* nationale of internationale veiligheid. De nationale veiligheid is in het geding als de Nederlandse vitale belangen zodanig worden bedreigd of uitvallen, dat sprake is van – potentiële – maatschappelijke ontwrichting. De elektriciteits- en drinkwatervoorziening, de banksector en nog dertig andere producten en diensten worden aangemerkt als vitaal voor de Nederlandse samenleving. Bij internationale veiligheid gaat het om de bescherming van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten, de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit, en ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal. Het betreft de maatregelen die landen nemen om wederzijdse veiligheid te verzekeren.

Instituut Fysieke Veiligheid Nibra omschrijft fysieke veiligheid als: “Het gevrijwaard zijn (en het gevrijwaard voelen) van gevaar dat voortvloeit uit ongevallen van diverse aard. Dit gevaar bedreigt materiële en immateriële zaken die de maatschappij waardevol acht, zoals leven en gezondheid van mens en dier, goederen, het milieu en het ongestoord functioneren van de maatschappij.”⁴ Het thema van dit advies is veiligheid, vertrouwen en legitimiteit. Dat zijn termen die niet bij fysieke veiligheid, maar bij *sociale veiligheid* horen. Gaat het bij fysieke veiligheid om oorzaken als natuurgeweld, constructiefouten en dergelijke, bij sociale veiligheid gaat het om menselijk handelen. Fysieke veiligheid heeft overigens wel degelijk een vertrouwenscomponent, namelijk het vertrouwen dat regels en handhaving zodanig is dat er geen of weinig ongelukken gebeuren. Een definitie van sociale veiligheid is de bescherming of het zich beschermd voelen tegen gevaar dat veroorzaakt wordt door of dreigt van de kant van menselijk handelen in de openbare ruimte. ‘Bescherming’ betreft in dit geval de maatregelen die bescherming bieden tegen gevaar; het ‘zich beschermd voelen’ is de subjectieve veiligheid ofwel gevoelens van (on)veiligheid. Het ‘gevaar’ is de kans slachtoffer te worden van incidenten in de openbare ruimte: de openbare weg, het openbaar vervoer of openbare gebouwen.

De laatste jaren is een zekere oprekking van het begrip te zien: meer en meer wordt sociale veiligheid gelijkgesteld aan de afwezigheid van gedragingen die hinder, overlast of gevoelens van onbehagen opleveren voor medeburgers. Sociale veiligheid is meer en meer een kapstok geworden waaraan allerlei sociale problemen worden opgehangen.⁵

2.1.2 Objectieve en subjectieve veiligheid

In de criminologie wordt onderscheid gemaakt naar objectieve en subjectieve veiligheid. *Objectieve veiligheid* gaat over veiligheid die objectief vaststelbaar is, bijvoorbeeld aan de hand van het aantal geregistreerde inbreuken op de veiligheid of het aantal gemeten incidenten.

4 Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra, 2008.

5 ROB 2006.

Objectieve veiligheid: statistiek⁶

De objectieve veiligheid wordt door het CBS in kaart gebracht door vragen over de mate waarin burgers slachtoffer zijn geworden van verschillende vormen van veel voorkomende criminaliteit. Van alle inwoners van Nederland van 15 jaar en ouder werd in 2008 een kwart (25 procent) eenmaal of vaker slachtoffer van veel voorkomende criminaliteit.⁷ In het jaar daarvoor was dit aandeel vrijwel hetzelfde (bijna 26 procent), tegen ruim 27 procent in 2006, en bijna 29 procent in 2005. Cijfers over 2009 laten geen wezenlijke verandering zien. Het totale slachtofferpercentage is landelijk vanaf 2005 dus geleidelijk gedaald.

Het totale aantal ondervonden delicten is, met name door een toename van het aantal vandalismedelicten, wel gestegen en is in 2009 hoger dan in het jaar daarvoor. De bevolking had in 2009 naar schatting te maken met in totaal 6,3 miljoen delicten (in 2008: 5,2 miljoen delicten).⁸ Dat is ongeveer gelijk met 2005, toen werden bijna 6,2 miljoen delicten ondervonden (47 per 100 inwoners).

Waar objectieve veiligheid over cijfers gaat, gaat *subjectieve veiligheid* over gevoel, bijvoorbeeld van angst om slachtoffer te worden van misdrijven en criminaliteit.

Veiligheid en gevoel

Nederland is een veilig land. Er woedt geen (burger)oorlog op Nederlands grondgebied. Rampen zijn hoofdzakelijk van lokale betekenis en zijn niet zeer ontwrichtend voor de maatschappij zoals aardbevingen, tsunami's, orkanen, vulkaanuitbarstingen of droogte kunnen zijn – misschien met uitzondering van de Watersnoodramp. Verder is er sprake van wat wetenschappers noemen *the crime drop*. Cijfers over geregistreerde criminaliteit laten vanaf begin deze eeuw een dalende tendens zien: van ongeveer 1,4 miljoen misdrijven in 2002 tot ongeveer 1,2 miljoen in 2007; in 2009 registreerde de politie ruim 1 miljoen misdrijven.⁹ Nederland is ook geen land waar de staat minderheden vervolgt. Als je het heel groot bekijkt, is Nederland veilig.

6 CBS 2008, p. 33-48 en CBS 2010, p. 57-75

7 Het CBS rekent tot veelvoorkomende criminaliteit: geweldsdelicten (seksuele delicten, mishandeling en bedreiging), vermogensdelicten (inbraak of poging daartoe, fietsdiefstal, diefstal van of uit de auto, zakkenrollerij met of zonder geweld en overige diefstal), vandalismedelicten (beschadiging/diefstal vanaf de auto en overige vernielingen), doorrijden na een aanrijding en overige, niet nader gespecificeerde delicten.

8 CBS 2010, p. 10.

9 Bron: www.cbs.nl en CBS StatLine (geregistreerde criminaliteit; politieregio en soort misdrijf, 1994-2007). Tot de eeuwwisseling liep de geregistreerde criminaliteit overigens flink op:

Jaar	1950	1960	1970	1980	1985	1990	1995	1999
Geregistreerde criminaliteit (x 1000)	99	132	266	706	1.094	1.150	1.223	1.284

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, Aanhangsel van de Handelingen, aanhangselnummer 943

Maar toch: het *voelt* alsof veilig Nederland niet bestaat. Geborgenheid en vertrouwdheid zijn begrippen uit een ver verleden en niet meer van toepassing op hedendaags Nederland.

Onveiligheidsgevoelens: statistiek¹⁰

In 2008 voelde een vijfde (20 procent) van de inwoners van Nederland zich wel eens onveilig. Dit is significant lager dan in 2007 en de beide hieraan voorafgaande jaren. In 2005 voelde nog 27 procent van de bevolking zich wel eens onveilig. Drie procent voelt zich vaak onveilig. Dit cijfer veranderde niet ten opzichte van 2007. De meest recente cijfers over 2009 laten geen significante wijziging zien.¹¹ Inwoners van Nederland voelen zich het meest onveilig op plekken waar jongeren rondhangen. Ook 'vermijdingsgedrag', het vermijden van bepaalde situaties vanwege een gevoel van onveiligheid, is in 2008 ten opzichte van 2007 gelijk gebleven. Alleen het aandeel inwoners dat 's avonds of 's nachts de deur niet open doet daalde. De beleving van onveiligheid als geheel (schaalscore) lag in 2008 opnieuw significant lager dan in de voorafgaande jaren. In de regio's Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond en Limburg-Zuid voelden relatief meer mensen zich wel eens onveilig dan gemiddeld.

Gevoelens van onveiligheid worden door verschillende factoren bepaald. *Slachtofferschap* zegt iets over onveiligheid. Mensen relateren hun gevoel van veiligheid vrijwel altijd aan mogelijk slachtofferschap van criminaliteit, zoals inbraak, beroving of mishandeling. Aan andere vormen van onveiligheid, zoals ongelukken, natuurrampen of oorlogen, wordt niet of nauwelijks gedacht.¹²

¹⁰ CBS 2008, p. 27-49 en CBS 2010, p. 47-57.

¹¹ Volgens de Integrale Veiligheidsmonitor 2009 (IVM) voelt vrijwel 26 procent van de bevolking van 15 jaar en ouder zich wel eens onveilig. Ruim 2 procent van de inwoners voelt zich vaak onveilig. Beide cijfers zijn niet significant verschillend van die uit 2008. De IVM is de opvolger van de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR), die in 2005 is ontstaan uit de integratie van (onderdelen uit) drie eerdere afzonderlijke reguliere onderzoeken. Met de IVM is een verdere stap gezet in de integratie van uitkomsten op het terrein van de objectieve en subjectieve veiligheid. Het onderzoeksdesign van de IVM verschilt om verschillende redenen sterk van dat van de VMR, waardoor trendbreuken onvermijdelijk zijn en de resultaten van beide onderzoeken niet zonder meer met elkaar zijn te vergelijken. Dit verklaart dat de trendbreuk in onveiligheidsgevoelens (20 procent van de bevolking in 2008 tegenover 26 procent in 2009) niet significant is.

¹² SCP 2010, p. 14.

Slachtofferschap: statistiek¹³

In 2008 gaf een kwart van de Nederlanders aan slachtoffer te zijn geweest van veel voorkomende criminaliteit. Het aandeel slachtoffers veranderde hiermee niet ten opzichte van 2007, maar ligt wel lager dan de twee jaren hiervoor. Zo bedroeg dit aandeel in 2005 nog 29 procent. De cijfers over slachtofferschap over 2009 wijken niet wezenlijk af. Ook het aantal delicten per 100 inwoners daalde in dezelfde periode. In 2008 werd rond vijf procent slachtoffer van geweldsdelicten, twaalf procent van vermogensdelicten en eveneens twaalf procent van vandalisme. Ook hier laten de cijfers over 2009 geen duidelijk verschil zien ten opzichte van 2008. Ten opzichte van eerdere jaren is alleen het percentage slachtoffers van vermogensdelicten gedaald.

Slachtofferschap en *angst* liggen dicht bij elkaar. Burgers hoeven geen ervaring te hebben met criminaliteit om er bang voor te zijn en onveiligheidsgevoelens komen lang niet altijd voort uit negatieve ervaringen die mensen zelf met criminaliteit hebben. Vaak zegt het meer over de instelling waarmee ze de straat opgaan, over de mate waarin ze stilstaan bij de mogelijke risico's en of ze bereid zijn hun leven hierdoor te laten beïnvloeden. Mensen die zich wel eens onveilig voelen, hebben een negatiever beeld over de ontwikkeling van de criminaliteit en de normen en waarden in Nederland. Ook hebben zij minder vertrouwen in de overheid en de rechter.¹⁴

Onveiligheid en onveiligheidsgevoelens zijn niet goed voor de *leefbaarheid* van een wijk en maken identificatie, het "wijkgevoel", nagenoeg onmogelijk. Buurtproblemen zoals verkeersoverlast en verloedering van de fysieke leefomgeving leveren een belangrijke bijdrage aan onveiligheidsgevoelens van burgers.¹⁵

Fysieke verloedering: statistiek¹⁶

Een van de problemen waar een woonbuurt mee te maken kan hebben betreft de mate van (fysieke) verloedering in de buurt. De meest genoemde vorm is hondenpoep op straat: 32 procent van de Nederlanders geeft aan dat dit vaak in de buurt voorkomt. Ongeveer een op de vijf (21 procent) noemt rommel op straat als vaak voorkomend probleem, en twaalf procent vindt dat van vernieling van straatmeubilair in hun buurt. Bekladding van muren en gebouwen wordt met acht procent het minst als vaak voorkomend probleem rond verloedering genoemd.

13 CBS 2008, p. 27-49 en CBS 2010, p. 47-57.

14 SCP 2010, p. 14.

15 CBS 2008, p. 19 e.v., en CBS 2010, p. 39 e.v.

16 CBS 2010, p. 35

Het gevoel van onveiligheid wordt mede bepaald door *incidenten* die breed worden uitgemeten in de media. Een willekeurige greep uit recente periode: de ‘Damschreeuwer’, geweldsmisdrijven in Veenendaal, de dood van een veertienjarige jongen uit Urk, de ontsnapping van een mensenhandelaar, de strandrellen in Hoek van Holland, de aanslag op Koninginnedag. Nog niet zo lang geleden kende ons land ‘zinloos geweld’. Er doen zich ernstige gezinsdrama’s voor en in landen om ons heen worden bloedbaden aangericht in scholen en universiteiten. Voor al deze incidenten kunnen we onze ogen niet voor sluiten, al was het maar door de overweldigende media-aandacht. Incidentalisme heet dat. Wanneer geweldsuitbarstingen schijnbaar los van elkaar staan maar toch een patroon lijken te vormen noemen we het structureel incidentalisme.¹⁷ Zodra een incident plaatsvindt, wordt door publiek en politici op hoge toon geëist dat regels worden aangescherpt en maatregelen worden genomen. “De tijd om na te denken wordt niet gegund: er moet worden gereageerd en wel onmiddellijk. De politieke controle wordt afhankelijk van de media en hun prioriteiten. De journalisten worden beschouwd als stem van de “misnoegde burgers”; belanghebbende deelnemers in plaats van kritische waarnemers. Zij worden het richtsnoer voor de politieke agendering en (vervolgens) voor het bestuurlijk handelen. Het incidentalisme neemt toe”, aldus de Vice-President van de Raad van State.¹⁸ Toch zijn incidenten betekenisvol in de zin dat zij de kwetsbaarheid van het systeem en de realiteit van dreigingen illustreren. Het incident fungeert dan als kapstok om achterliggende problemen zichtbaar te maken.

Wordt het veiligheidsgevoel van burgers beïnvloed door *dreigingen*? In 2005 was nog ongeveer de helft van de burgers zeer bang tot tamelijk bang voor een terroristische aanslag.¹⁹ Volgens de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) was tot voor kort het actuele dreigingsniveau substantieel, dat wil zeggen dat de kans dat Nederland geconfronteerd wordt met een terroristische aanslag op dit moment als reëel wordt ingeschat.²⁰ Klimaatverandering, de zekerheid van energievoorziening, polarisatie en radicalisering, een uitval van ict-voorzieningen, de verwevenheid van onder- en bovenwereld en ernstige ongevallen zoals een chemische ramp of een nucleair ongeval: het zijn nieuwe risico’s die het kabinet heeft op een rij heeft gezet en daarvoor scenario’s heeft opgesteld. Maar de grootste dreiging die over ons kwam, was de kredietcrisis. Onvoorzien, en dat is precies wat kenmerkend is aan dreigingen: je weet het niet (zeker).

Enkele relativeringen

Nederland is veilig, maar het *voelt* onveilig. Klopt het wel dat we ons onveiliger voelen? Twee relativeringen zijn op zijn plaats. Allereerst een cijfermatige relativering: de beleving van onveiligheid vertoont volgens de statistieken een dalende trend. In 2008 voelde 20 procent van de inwoners van Nederland zich wel eens onveilig. In 2005 was dat nog 27 procent.²¹ Anno 2009 maakt 1 procent van

17 Uri Rosental, voorzitter van het COT, naar aanleiding van de aanslag op Koninginnedag 2009 in *NRC Handelsblad*, 6 mei 2009.

18 Raad van State 2003, p. 18

19 Intomarkt GfK bv 2009, p. 6

20 Op 14 december 2009 is het dreigingsniveau afgeschaald naar “beperkt”. Bron: www.ntcb.nl.

21 CBS 2008, p. 19-23.

de Nederlanders zich zorgen over een terroristische aanslag in Nederland.²² Weliswaar maakt 13 procent van de Nederlanders zich in 2009 zorgen over veiligheid op straat²³, maar dit percentage is gelijk gebleven ten opzichte van 2008 en gehalveerd sinds 2005 (27%).

Een tweede relativering komt op als we Nederland vergelijken met andere landen. Uit een internationale vergelijking naar de angst voor criminaliteit in de dertig landen blijkt dat in 2004/'05 gemiddeld 27 procent van de mensen zich onveilig voelen wanneer ze alleen in het donker in hun buurt op straat lopen. De veiligheidsgevoelens van Nederlanders steken gunstig af bij dit gemiddelde, met 18 procent van de burgers dat aangeeft zich in die situatie onveilig of erg onveilig te voelen. Alleen in de Scandinavische landen IJsland (6%), Finland (14%), Noorwegen (14%), Denemarken (17%), en ook Canada (17%) voelen nog minder burgers zich onveilig. Burgers van Bulgarije (53%), Griekenland (42%), Luxemburg (36%), Japan (35%) en Italië (35%) voelen zich het meest onveilig. Het internationale gemiddelde daalde aanvankelijk van 29 procent in 1992 naar 22 procent in 2000, maar nam weer toe tot 27 procent in 2004/'05. In Nederland is het percentage steeds gedaald, van 22 procent in 1992 naar 18 procent in 2005.²⁴

Het is bekend dat de relatie tussen enerzijds de beleving van onveiligheid en anderzijds de feitelijke omvang ervan beperkt is: beleving en feitelijke ontwikkeling ontwikkelen zich tot op zekere hoogte los van elkaar. De maatschappelijke onrust en de daaraan gekoppelde behoefte aan maatregelen lopen vaak meer parallel aan de beleving van onveiligheid dan aan de feiten. Dat betekent dat een weergave van feitelijke onveiligheid gewoonlijk een slechte voorspeller is voor de overheid om maatregelen te treffen. En het is met name die beleving die een belangrijke rol speelt bij belangrijke maatschappelijke vraagstukken als oordelen over de kwaliteit van de samenleving, uitgaansgedrag, oordelen over medemensen. Kortom: het vertrouwen in de samenleving. Die beleving hangt immers niet samen met de (objectieve) hoeveelheid criminaliteit, maar vooral met de mate van dreiging die erdoor ontstaat, ook door allerlei daarmee samenhangende verschijnselen zoals verloedering en overlast.²⁵ Mensen zijn dus van mening dat Nederland steeds onveiliger wordt, maar zelf voelen ze zich juist minder onveilig.²⁶ De discrepantie tussen objectieve en subjectieve veiligheid wordt ook wel aangeduid met het begrip de *veiligheidskloof*.

2.1.3 De aanvaarbaarheid van (on)veiligheid

Als veiligheid de bescherming tegen gevaar inhoudt, is onveiligheid te definiëren als gevaar opleverend. Geplaatst in een maatschappelijke context gaan veiligheid en onveiligheid over zekerheden en risico's. De aanvaarbaarheid van (on)veiligheid gaat over de waarde die de samenleving hecht aan de bescherming die de overheid moet bieden tegen gevaren die een bedreiging vormen voor het leven, gezondheid en welzijn van mens, het milieu of materiële

22 Intomarkt GfK bv, 2009.

23 Idem. Gemeten is de spontane bezorgdheid: respondenten konden zelf een antwoord intypen.

24 SCP 2009c

25 SMVP 2001

26 SCP 2010, p. 14.

belangen. Het betreft de omvang van de veiligheidszorg en daarmee in wezen de verdeling tussen burger en overheid over wie op het gebied van veiligheid waarvoor verantwoordelijk is. Meestal is de benadering van het begrip veiligheid negatief. In maatschappelijke en politieke debatten gaat het er vaak niet om hoe *veilig* burgers zijn en zich voelen, maar hoe *onveilig* zij zijn en zich voelen. Vaak is de oriëntatie van overheid en wetenschap erop gericht hoe *onveiligheidsgevoelens* kunnen worden verlaagd, in plaats van hoe *veiligheidsgevoelens* kunnen worden verhoogd. Gevoelens van onveiligheid worden niet alleen veroorzaakt door reële gevaren, maar door veel bredere economische, sociale en culturele ontwikkelingen. Daarmee is veiligheid niet meer alleen een zaak voor politie en justitie.

In de klassieke rolverdeling bij veiligheid biedt de overheid bescherming aan haar burgers tegen externe gevaren. In de moderne maatschappij is die rol veranderd. Overheidsbescherming is niet langer vanzelfsprekend. Terrorisme, klimaatveranderingen, maar ook een financiële crisis dragen gevolgen in zich die – letterlijk en figuurlijk – ongekend zijn. Wie had ‘9/11’ kunnen voorzien? Zijn we het in wetenschappelijke zin erover eens wat de gevaren en de urgentie van klimaatveranderingen zijn? Waarom werken de modellen waarmee banken financiële risico’s inschatten niet meer? We leven in een risicosamenleving waarin de verantwoordelijk voor veiligheid diffuus is.

2.2 “Een wat verwarde samenleving, op zoek naar veiligheid”²⁷

Burgers maken zich zorgen over de ontwikkeling van veiligheid in de samenleving. Het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal en Cultureel Planbureau laat zien dat criminaliteit door burgers als het belangrijkste *maatschappelijke* probleem wordt beschouwd, in paragraaf 2.4 wordt daarop dieper ingegaan.²⁸ Om hiervan een goed begrip te krijgen helpt het om een maatschappelijke context te schetsen waarin we veiligheidsgevoelens kunnen plaatsen. We schetsen vijf oriëntaties; geen uitputtende opsomming, maar een kernachtige weergave hoe veiligheid in de samenleving cultureel en sociaal kan worden geduid.

Risicosamenleving

Beroemd zijn de inzichten van de socioloog Beck over de risicosamenleving.²⁹ Risicomaatschappijen zijn die samenlevingen die worden geconfronteerd met de uitdagingen als gevolg van de zelf gecreëerde mogelijkheid om alles op aarde te vernietigen. Zijn stelling was dat de technologische ontwikkeling een dusdanige vlucht heeft genomen, dat zij haar eigen risico’s niet meer kan beheersen. Het gevolg is dat een grote mate van zekerheid gepaard gaat met grote, veelal onzichtbare risico’s. Er is sprake van een *veiligheidsparadox*. Door de succesvolle modernisering zijn de materiële noden afgenomen, maar zijn de potentiële bedreigingen juist toegenomen. De westerse industriële samenleving is de ‘schaarste voorbij’, de discussie gaat niet langer over de distributie van schaarste, maar over de afwenteling van risico’s.

27 Ontleend aan Eysink Smeets’ lectorale rede 2008.

28 SCP 2009b.

29 Beck 1986.

In de risicosamenleving is de mens niet langer geconditioneerd naar het principe 'ik heb honger', maar vertoont ten aanzien van veiligheid het gedrag van 'ik ben bang'. De burger wil niet langer met onveiligheid leven en eist van de overheid meer veiligheidszorg. Op haar beurt kan de overheid de risico's waaraan de moderne samenleving bloot staat niet allemaal zelf dragen. Dit verhaal is echter politiek en bestuurlijk onverkoopbaar en dus beloven politici en bestuurders meer veiligheid. Maar gelet op de enorme hoeveelheid vraagstukken in de veiligheidszorg is het ondenkbaar dat de overheid in staat zou zijn om veiligheid te garanderen.

*Vloeibare samenleving*³⁰

Oude zekerheden verdwijnen zonder dat er nieuwe voor in de plaats komen. De solide moderniteit was een tijdperk van wederzijdse betrokkenheid, terwijl de vloeibare samenleving eerder leidt tot onthechting, ontwijking, vluchtgedrag en een hopeloze jacht op identiteit. De sociale context is minder gestructureerd, minder hiërarchisch en minder vanzelfsprekend. Deze nieuwe toestand heeft verstrekkende gevolgen voor een aantal trekken van modern samenleven: de relatie tussen tijd en ruimte, de plaats van arbeid, de emancipatie van burgers en de rol van de gemeenschap. Individuele motieven, behoeften en verlangens krijgen alle ruimte en je hoeft steeds minder brutaal te zijn om die te nemen ook. De centrale emotionele toestand in een vloeibare samenleving is die van *Unsicherheit*. De vloeibare samenleving is te beschrijven als een cultuur die mensen ontvankelijk maakt voor normoverschrijdingen en/of voor de angst daarvoor.

Voortbordurend op de vloeibare samenleving stelt Hans Boutellier³¹ dat we in een protocriminele cultuur leven en draagt daarvoor drie elementen aan. In de eerste plaats de radicale individualisering, die ruimte geeft aan 'onaangepast' gedrag waaraan zelfs een zekere status is te verkrijgen. In de tweede plaats het verlangen naar zekerheid, dat de weg opent naar gemankeerde gemeenschapsvormen die in zichzelf een bedreiging kunnen vormen van de sociale orde (fundamentalisme, gated communities). En ten derde het hoge tempo van culturele verandering dat het gevaar van uitsluiting met zich meebrengt.

Emotiesamenleving

Een andere invalshoek op om de maatschappelijke context van veiligheidsgevoelens te benaderen is door te kijken naar emoties in de maatschappij. Marnix Eysink Smeets beschrijft in zijn lectorale rede³² dat percepties en belevingen in de huidige samenleving veel belangrijker zijn dan ooit eerder. Als mensen denken dat het openbaar vervoer onveilig is, zullen zij daarnaar handelen en het openbaar vervoer bij voorkeur mijden. Hoe terecht of onterecht ook. Als mensen denken dat de politie toch niet snel komt als zij bellen, zullen veel minder mensen 112 bellen dan eigenlijk gewenst is. Als mensen denken dat een buurt niet pluis is, zullen zij daar niet snel een huis kopen. Als mensen denken dat het doen van aangifte van een misdrijf niet zinvol is, zullen steeds minder mensen dat

30 Het concept van de 'liquid modernity' is terug te voeren op het werk van de socioloog en filosoof Bauman, en bewerkt door Boutellier tot wat hij noemt de 'vloeibare samenleving', in Justitiële verkenningen 2006.

31 Justitiële Verkenningen 2006.

32 Eysink Smeets 2008.

ook doen. En als toeristen ook maar denken dat een bepaalde vakantiebestemming gevaarlijk is, dan zullen zij deze massaal mijden, met grote economische schade tot gevolg.

Non-sociale samenleving

De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling³³ (RMO) analyseerde in zijn advies over het organiseren van sociale veiligheid de oorzaken van sociale onveiligheid. In eerste instantie wordt sociale onveiligheid veroorzaakt door de relatief hoge criminaliteit. Vervolgens wordt het echter ook in de hand gewerkt door uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen. Mensen kunnen zich onbehaaglijk voelen door een gebrek aan sociale cohesie in de woonbuurt, overlast en verloedering. Ook vergrijzing en het multiculturele karakter van bepaalde wijken zijn van invloed. Een andere factor is de 'ontbedding' van het sociale leven (dat niet langer ingebed is in een vaste, nabije omgeving) en de veranderende sociale banden tussen burgers en binnen groepen. Gevoelens van onbehagen en onveiligheid worden versterkt doordat mensen onvoldoende vertrouwen hebben in instituties die hun veiligheid moeten waarborgen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid³⁴ (WRR) deed onderzoek naar sociaal vertrouwen en leefbaarheidsproblemen. Nederland komt in internationale vergelijkingen traditioneel naar voren als 'vertrouwensland'. Dit gegeven was tot voor kort aanleiding voor gevoelens van trots en tevredenheid. Maar de laatste tijd maakt die globale tevredenheid plaats voor toenemende bezorgdheid over de Nederlandse civil society en democratie. Er is sprake van een afnemende betrokkenheid van mensen bij elkaar (sociaal vertrouwen) en bij hun democratische instituties (politiek vertrouwen). De afnemende sociale cohesie heeft nadelige sociale gevolgen, zoals anonimiteit, vervreemding, onveiligheid, criminaliteit, afnemend welzijn (en wellicht ook welvaart). Uiteindelijk zal dit ertoe leiden dat het bestuur zijn handelen steeds moeilijker kan legitimeren omdat het 'losgezongen' raakt van de burgers. Het resultaat is een slechter functionerende democratie.

Multiculturele samenleving

"Een conflictloze multiculturele samenleving is ondenkbaar en datzelfde geldt voor een samenleving zonder invloeden van buitenaf, gewenst, maar onvermijdelijk ook ongewenst", aldus Han Entzinger in zijn oratie.³⁵ De multiculturele samenleving is de laatste decennia ongelooflijk vaak onderwerp geweest van onderzoek en politiek debat. Jarenlang werd 'de multiculturele samenleving' beschouwd als beleidsdoelstelling, als na te streven eindstation. Maar de kloof tussen groepen burgers onderling lijkt alleen maar groter te zijn worden. En met de opkomst van Fortuyn werden multiculturaliteit en integratieproblematiek gekoppeld aan leefbaarheid en veiligheid, een koppeling die in het hedendaagse discours nog steeds stand houdt.

Terwijl de criminaliteit als geheel al enkele jaren licht daalt, stijgt de criminaliteit van jongeren uit immigrantenmilieus, signaleert ook Kees Schuyt.³⁶ De leeftijd waarop ze in aanraking komen met de

33 RMO 2004

34 WRR 2005

35 Entzinger 2002

36 Schuyt 2009, p. 104.

politie en justitie ligt lager dan vroeger, de ernst van de misdrijven neemt toe en neemt ook toe met de leeftijd, het deel met psychische problemen is groter, en de recidivekans is hoger. Een verklaring daarvoor kan worden gevonden in het conflict tussen de gedragsnormen van de 'oude' cultuur waar de jongeren vandaan komen, en de 'nieuwe' cultuur waarin ze zijn terechtgekomen, een cultuurconflict waarmee ze geen raad weten.

2.3 Overheid: doe er wat aan!

Persoonlijke onveiligheidsgevoelens en een samenleving in ontwikkeling, wat doet de overheid eraan? Veiligheid staat in de schijnwerpers van bestuurders. Veiligheid is ook bij alle politieke partijen een steeds terugkerend thema in verkiezingscampagnes en regeerakkoorden.

Veiligheid is een kerntaak van de overheid. Randvoorwaarde voor vrijheid en vertrouwen is een omgeving die niet onveilig is en waar geen gevoelens van onveiligheid heersen. Het moet veiliger worden op straten, in wijken en de openbare ruimte. Het daadkrachtig aanpakken van straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit vraagt om een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden van politie en justitie.³⁷

Rijksbeleid

In de afgelopen kabinetsperiode was de eerste beleidsprioriteit van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om criminaliteit, overlast en verloedering met een kwart terug te brengen. Het nieuwe kabinet³⁸ belooft overlast, agressie, geweld en criminaliteit aan te pakken door de mogelijkheid van preventief fouilleren te verruimen, door zwaardere straffen te stellen op geweld tegen werknemers met een publieke taak en door meer cameratoezicht. Grensoverschrijdend gedrag van risicjongeren, individueel en in bendes, moet worden teruggedrongen door consequent lik op stuk te geven, zoals door oppakken, berechten en direct straf ten uitvoer brengen. Het nieuwe kabinet stelt daarbij maatregelen voor in de sfeer van verwijdering van de straat, heropvoeding, strafdienstplicht, adolescentenstrafrecht, het in beeld brengen van 12-minners en invoering van minimumstraffen. De veiligheid in het openbaar vervoer moet worden verbeterd, dierenmishandeling moet harder worden aangepakt, en overlast en criminaliteit die verband houden met prostitutie en de handel in verdovende middelen moet worden teruggedrongen. Om dat te bereiken stelt het nieuwe kabinet voor om de politie effectiever te laten gaan functioneren ten behoeve van de veiligheid van burgers (en dieren): 3000 extra agenten (waaronder 500 *animal cops*), inzet van de krijgsmacht, betere aanrijtijden, snel en eenvoudig aangifte doen, verdwijning van bonnenquota en meer nadruk op de lokale knelpunten in de buurten en wijken. Daartoe moet er een nationale politie komen onder verantwoordelijkheid van de minister die belast is met de zorg voor veiligheid. De minister wordt eindverantwoordelijk voor het beheer. Het aantal politieregio's wordt teruggebracht tot tien en gelijkgesteld met de schaal van de arrondissementen van de gerechtelijke kaart. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de openbare orde, capaciteitsinzet

37 Concept Regeerakkoord VVD-CDA 30 september 2010, p. 39.

38 Idem, p. 39 e.v.

voor lokale taken en het vergunningenbeleid. Veiligheidskosten bij incidentele evenementen worden doorberekend en het gevangeniswezen wordt geprivatiseerd.

Lokaal beleid

Onder het motto 'schoon, heel en veilig' pakken veel gemeenten de onleefbaarheid aan. In de Veiligheidsindex 2005-2008³⁹ scoort de wijk Oude Westen in Rotterdam 'onveilig'. Als het aan de burgemeester van Rotterdam ligt, is er in 2014 geen onveilige wijk meer in zijn stad.⁴⁰ Amsterdam heeft een speciale website gewijd aan veiligheid met thema's als bestuurlijke aanpak van criminaliteit, jeugd, veilig ondernemen en veilig uitgaan.⁴¹ Niet alleen in de grote stad, ook een relatief veilige gemeente zoals Wymbritseradiel is aandacht voor veiligheid en onveiligheidsgevoelens van burgers, zo blijkt uit het integraal veiligheidsplan van de gemeente.

Integraal Veiligheidsplan Gemeente Wymbritseradiel 2006-2010⁴²

"Hoewel de constatering dat Wymbritseradiel relatief veilig is op zich allerm minst een verrassing is, mag deze toch worden benadrukt. Het is immers vooral de subjectieve beleving van de burgers die het belangrijkste is. Dit betreft de onveiligheidsgevoelens van burgers. Iedere dag komen veel gevallen van onveiligheid via media (b.v. films, nieuwsrubrieken, kranten, tv, internet) op ons af. Daarbij is goed nieuws meestal geen nieuws en vindt geen juiste voorstelling van zaken op gebied van veiligheid plaats. De subjectieve beleving komt daardoor meer en meer los van de feitelijke waarheid met betrekking tot veiligheid. Het risico ontstaat dat het begrip van veiligheid in de eigen omgeving niet in meer het juiste perspectief geplaatst kan worden. Het is daarom van belang de situatie met betrekking tot veiligheid in de juiste proporties te zien. Met het gehele scala aan maatregelen uit het veiligheidsprogramma wordt naast een verbetering van de objectieve veiligheid dus eveneens een substantiële verbetering van de subjectieve veiligheid nagestreefd. (...) Vernielingen en overlast vormen een groot onderdeel van gevoelens van onveiligheid. Niet zozeer criminaliteit als wel overlast van andere burgers (bijvoorbeeld geluid, burengerucht, horecabezoekers, jeugd, hondenpoep) veroorzaken de gevoelens van onvrede en onveiligheid. Gelet op het feit dat de gemeente ten aanzien van deze overlast veroorzakende factoren het eerste aanspreekpunt voor de burgers is, brengt met zich mee dat de gemeente tevens de eerst verantwoordelijke is voor het terugdringen van de overlast in de publieke ruimte (op straat, in openbare gebouwen en in het buitengebied). Het beperken van overlast behoeft dan ook aandacht van gemeente en politie."

39 Bron: www.rotterdamveilig.nl.

40 Aboutaleb: in 2014 geen onveilige wijk in Rotterdam, *NRC Handelsblad*, 24 november 2009 (bron: www.nrc.nl).

41 www.eenveiligamsterdam.nl

42 Integraal Veiligheidsplan Gemeente Wymbritseradiel 2006-2010, p. 15-16, bron: www.ikpfryslan.nl.

Effectiviteit van beleid

De overheid zet uiteenlopende maatregelen in om de sociale veiligheid te vergroten, variërend van meer politie op straat en het invoeren van cameratoezicht, tot de opvang en begeleiding van risicojongeren en het opleggen van zwaardere straffen. Van al deze maatregelen worden preventieve effecten verwacht. Dat wil zeggen, verondersteld wordt dat door het uitvoeren van deze maatregelen de criminaliteit en overlast in de toekomst zullen verminderen. Verwacht wordt dat deze zelfde maatregelen er ook toe leiden dat burgers zich veiliger voelen. De ingezette maatregelen betreffen drie hoofdstrategieën die zijn bedoeld om de sociale veiligheid te vergroten: rechtshandhaving, ondersteuning en hulpverlening, en gelegenheidsbeperking.

Binnen sociale veiligheid richt specifiek overheidsbeleid zich op overlast en verloedering die bij de gemeenten hoog op de agenda staan en waarbij gemeenten en hun veiligheidspartners – zoals burgers, woningcorporaties, onderwijs, zorg, politie en openbaar ministerie – knelpunten in de aanpak hebben geconstateerd. Vier aandachtsgebieden komen naar voren, namelijk de aanpak van overlast door (risico)jongeren, uitgaansoverlast, overlast in de woon- en leefomgeving en verloedering in de fysieke woon- en leefomgeving. De maatregelen binnen de vier aandachtsgebieden zijn in sterke mate gericht op het bestrijden van overlastgerelateerde criminaliteit. De grens tussen overlast door hinderlijk (niet-straftbaar) gedrag en overlast door crimineel gedrag is daardoor vaag; deze vormen van gedrag lopen dan ook geruisloos in elkaar over. De ingezette maatregelen betreffen vier hoofdstrategieën die zijn bedoeld om de criminaliteit en overlast terug te dringen: ondersteuning en hulpverlening, rechtshandhaving, gelegenheidsbeperking en buurtpreventie.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau⁴³ (SCP) onderzocht in hoeverre nu bekend is of het overheidsbeleid – in dit geval het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* van het eerste kabinet-Balkenende in 2002 – heeft bijgedragen aan de recente daling van de criminaliteit en de onveiligheidsgevoelens. Door de heterogeniteit van het veiligheidsprogramma kan geen eendoordeel over het programma als geheel gegeven worden. Sommige delen zijn veelbelovend voor het terugdringen van de criminaliteit en overlast (zoals de inzet van politie op *hot spots* en *hot times*, aandacht voor opvoedingsondersteuning en het gebruik van keurmerken), andere niet (zoals de versoering van detentie, arrestaties voor lichte vergrijpen en op discipline gerichte heropvoedingsinstituten) en van weer andere is het effect onbekend (zoals cameratoezicht). Ook het beleid van het *Actieplan overlast en verloedering*, onderdeel van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* van het kabinet-Balkenende IV uit 2008, is onderzocht. Geconcludeerd werd dat beleidskeuzes slechts beperkt worden onderbouwd met veronderstelde mechanismen die de effecten van maatregelen verklaren. Het belang van een bepaalde interventie wordt regelmatig als een vanzelfsprekendheid neergezet. De beleidsveronderstellingen kunnen, hoewel in het plan zelf dus beperkt geëxpliciteerd, in theorie wel als plausibel worden aangemerkt.

43 SCP 2008 en SCP 2009a

Verwachtingen van beleid

Het veiligheidsbeleid van de overheid is niet alleen een samenspel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen, het is met name een poging om oplossingsgericht te handelen. De overheid als oplossingsmachine wekt twee belangrijke verwachtingen op. De eerste is het vertrouwen in het beheersen van veiligheidsproblemen.

“Nederland veiliger maken - dat zie ik als mijn belangrijkste opdracht. Paal en perk stellen aan criminaliteit, overlast en geweld. Daarom ga ik de slagkracht van politie en justitie vergroten: effectief opererende organisaties, méér blauw op straat, waar nodig extra bevoegdheden, zwaardere straffen en lik op stuk. Burgers moeten veilig kunnen leven. Thuis, op straat of tijdens het werk. Overal.”

Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie⁴⁴

Het geloof in interventionisme en maakbaarheid, maar ook de symboliek van handelen door politiek en bestuur om zichtbaar te maken dat veiligheid zou zijn te beheersen. Maar waar de overheid de onder haar verantwoordelijkheid staande gemeenschappelijke zorg voor veiligheid kan beïnvloeden, heeft zij te maken met onbeïnvloedbare factoren die inwerken op veiligheidsgevoelens van mensen. Dit terwijl de andere verwachting is, dat het veiligheidsprobleem van de burger door de overheid wordt opgelost. Politiek en bestuur, die zich in de wurggreep van de publieke perceptie en de media denken te bevinden, zoeken daarom een uitweg in symbolisch handelen. De burger op zijn beurt hoeft niet na te denken over zijn eigen verantwoordelijkheid en kan onweersproken boos zijn over situaties van onveiligheid. Zo houden bestuur en burger elkaar in een houdgreep.⁴⁵

2.4 Veiligheid, best belangrijk!

In de vorige paragraaf is al aan de orde gekomen met welk beleid de overheid onveiligheid te lijf gaat. In deze paragraaf wordt nagegaan welke beleidsthema's voor burgers persoonlijk belangrijk zijn en welke zij belangrijk vinden voor de maatschappij als geheel, afgezet tegen de beleidsprioriteiten van de regering.

Belevingsmonitor⁴⁶

Het SCP heeft twaalf probleemgebieden benoemd en gekeken naar de oordelen van burgers over deze problemen in de samenleving. Het betreft de volgende beleidsterreinen:

1. verkeer en vervoer;
2. criminaliteit;
3. integratie en immigratie;
4. openbare veiligheid;
5. onderwijs en kennis;
6. de relatie tussen burger en overheid;

44 *Veiligheid en Justitie Bulletin*, jaargang 2, nummer 17, 15 oktober 2010

45 Helsloot 2007, p. 77

46 SCP 2009b.

7. economie en werkgelegenheid;
8. financiën en koopkracht;
9. sociale zekerheid;
10. zorg en welzijn;
11. natuur en milieu; en
12. Europa en internationaal beleid

Vervolgens is gekeken welke afzonderlijke kwesties (70 in totaal) binnen deze probleemgebieden door burgers persoonlijk belangrijk worden gevonden, welke zij belangrijk vinden voor de maatschappij, en welke prioriteit de regering eraan geeft. De resultaten zijn verwerkt in de volgende tabel.

Tabel 1: Rangordes van het belang van afzonderlijke kwesties voor burgers persoonlijk, de maatschappij en het regeringsbeleid (geordend naar persoonlijk belang)

	per- soonlijk belang	belang voor Nederland	prioriteit regering
verkeersveiligheid op de weg	1	1	20
toenemende kosten voor zorg	2	2	4
het bewust negeren van verkeersregels op de weg (fietsen door rood, negeren van verkeersborden, te hard rijden, bumperkleven)	3	8	15
maatregelen om de zorg betaalbaar te houden (zoals de eigen bijdrage voor de thuiszorg, verkleining van het ziekenfondspakket)	4	3	6
maatregelen om de zorg te verbeteren (zoals het verbeteren van de organisatie in instellingen en ziekenhuizen, het voorkomen van medische fouten en betere uitwisseling patiëntgegevens)	5	5	8
hervormen in de zorg (zoals herziening ziektekostenstelsel, keuzevrijheid zorgverzekeraars en zorgaanbieders, terugdringen wachtlijsten, verbeteren organisatie in ziekenhuizen, invoering no-claim, toegankelijk maken aanbod zorgaanbieders en zorgverzekeraars)	6	21	29
veiligheidsvoorzieningen in openbare gelegenheden (zoals nooduitgangen, vluchtroutes en brandmelders)	7	13	52
controle op de veiligheid van voedsel	8	24	56
koopkrachtontwikkeling: besteedbaar inkomen	9	19	13
zekerheid van een goed pensioen (hiermee wordt niet de AOW bedoeld)	10	16	31
betere dienstverlening door de overheid (meer klantgericht)	11	22	14
radicalisering van jonge moslims (islamitische jongeren die gevoelig zijn voor islamitisch extremistisch gedachtegoed)	12	10	3
maatregelen die de burger kan treffen ter voorkoming van brand, inbraak en/of diefstal, de rol van de regering bestaat hier uit informeren, ondersteunen en/of subsidiëren	13	27	49

	per- soonlijk belang	belang voor Nederland	prioriteit regering
veiligheid als gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, burgers en bedrijfsleven	14	38	45
aanwezigheid van toezichthouders op straat (politie, stads-, en buurtwachten)	15	9	7
beter presterende overheid (een efficiënter georganiseerde overheid met minder bureaucratie)	16	20	5
Klimaatverandering	17	40	39
elkaar aanspreken op gedrag	18	42	36
energiezuinig wonen (bijvoorbeeld gebruik van alternatieve energiebronnen en groene energie)	19	41	43
vorming van leerlingen en studenten tot verantwoordelijke en actieve burgers	20	29	22
onderhoud aan wegen, spoorwegen en vaarwegen	21	17	38
eisen die gesteld worden aan immigranten (beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving)	22	7	11
veiligheidsrisico's in de woonomgeving (zoals industrie, opslag van brandbare stoffen en chemicaliën)	23	25	47
overstromingen en wateroverlast vanuit zee en rivieren	24	6	26
betaalbaarheid van woningen	25	39	35
stimuleren van zorg in de eigen woonomgeving (mantelzorg, gehandicaptenzorg, vrijwilligerswerk, samenwerking scholen, buurten en sportverenigingen, maatregelen om ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen)	26	44	23
risicjongeren (jongeren die dreigen af te glijden naar criminaliteit)	27	11	1
goede zorg voor nu en later (zoals één loket bij de gemeente voor maatschappelijke ondersteuning zoals huishoudelijke verzorging en woningaanpassing, herziening AWBZ, maatregelen om ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen, verbeteren van organisatie in instellingen en verpleeg- en verzorgingshuizen)	28	28	28
stimuleren van gezond gedrag (zoals campagnes gericht op niet roken, gezonder eten, minder alcohol en meer bewegen)	29	50	58
regels voor verplichte inburgering van immigranten in Nederland (beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving)	30	26	44
loonmatiging (minder salarisverhoging) om de economie te stimuleren	31	55	64
veelplegers (personen die meer dan tien keer met de politie in aanraking zijn geweest, vanwege diefstal, inbraak, vernieling, mishandeling, etc.)	32	15	2
ruimte voor eigen initiatief en verantwoordelijkheid (zoals wijkinrichting, naschoolse opvang, buurtpreventie, verantwoordelijkheid bij geweld op straat en leesvaders/moeders)	33	53	40
kwaliteit van leraren	34	13	21

	per- soonlijk belang	belang voor Nederland	prioriteit regering
tegengaan van hinderlijke regels (regels die tegenstrijdig of overbodig zijn)	35	51	30
stimuleren van de werkgelegenheid	36	4	10
aandacht voor jeugd (opvoedingsondersteuning, betere samenwerking tussen instanties)	37	32	19
positie van allochtone moslims in de Nederlandse samenleving (mate van integratie en interactie met andere bevolkingsgroepen)	38	37	27
arbeidsparticipatie (het aantal werkenden ten opzichte van het aantal niet-werkenden)	39	32	24
veranderingen in de energiemarkt	40	61	60
controle op uitkeringen (fraude, misbruik)	41	18	16
veiligheid in probleemwijken (wijken met veel criminaliteit, onveiligheid en overlast)	42	14	12
meer belastinggeld naar onderwijs en onderzoek, omdat dat goed is voor de economie (goed opgeleid personeel, kennisontwikkeling, -uitwisseling en -toepassing, productontwikkeling)	43	49	32
terugzenden van uitgeprocedeerde asielzoekers (vreemdelingen die definitief te horen hebben gekregen dat ze moeten terugkeren naar hun thuisland)	44	30	41
belastingmaatregelen voor kwetsbare groepen (65+, gezinnen met een laag inkomen), om achteruitgang in koopkracht te beperken	45	36	18
de financiële bijdrage van Nederland aan de EU in vergelijking met andere landen	46	48	54
toelatingseisen aan immigranten (minimum leeftijdseis, inkomenseis, toelatingstoets, verblijfsdoel, verblijfsduur, etc.)	47	45	37
tekort aan leraren	48	23	9
Europese samenwerking op het gebied van asielbeleid (zoals het tegengaan van asielschoppen)	49	47	51
bedreigingen voor de Nederlandse economie door andere landen (bijv. door concurrentie van andere landen met goedkope en goed opgeleide werknemers)	50	33	25
veranderingen in de WAO en WW	51	34	48
duur van de reistijden op snelwegen en 80-km-wegen	52	56	53
samenhang in jeugdbeleid (opvoedingsondersteuning, betere samenwerking tussen instanties)	53	46	33
leerlingen en studenten die het onderwijs zonder diploma verlaten	54	35	17
het ontstaan van meer wijken waar veel immigranten wonen (immigranten zijn mensen die zelf in het buitenland geboren zijn of waarvan een ouder in het buitenland geboren is)	55	52	42
vermindering van armoede in ontwikkelingslanden door de bestrijding van hiv/aids	56	67	66

	per- soonlijk belang	belang voor Nederland	prioriteit regering
bevordering van vrijwilligerswerk	57	59	55
meer vrijheid voor onderwijsinstellingen om te bepalen hoe ze hun onderwijs organiseren (zoals vakken, roosters, vierdaagse schoolweek, toelatingsexamens voor hoger onderwijs, etc.)	58	57	46
levensloopregeling (mogelijkheid om verlof te sparen voor andere activiteiten naast het werk (zorg, eigen ontwikkeling, prepensioen))	59	68	63
het uiten van een godsdienst bij het uitoefenen van publieke functies (hoofddoeken, keppeltjes of een hangertje met een kruisje, gedragen door ambtenaren, verplegend personeel, leraren en loketmedewerkers)	60	69	67
woningbouw op het platteland	61	70	68
doorberekenen van kosten voor hulpverleningsdiensten aan de organisatoren van grote evenementen	62	65	62
mogelijke uitbreiding van de Europese Unie met Turkije en Balkanlanden (zoals Kroatië)	63	63	69
inzet van Nederlandse militairen bij vredesmissies (zoals Irak en Afghanistan)	64	60	70
positie van allochtone moslimvrouwen	65	62	50
op tijd en geregeld rijden van treinen	66	43	34
bijzondere bijstand (extra bijdrage voor bijzondere kosten voor mensen in de bijstand, zoals vervanging van een wasmachine)	67	58	59
stimuleren van duurzaam ondernemen	68	66	65
regels voor trouwen met een partner uit het buitenland (deze gelden voor iedereen die een partner trouwt die uit ongeacht welk ander land)	69	64	61
behoud en ontwikkeling van internationale concurrentiepositie van de mainports (Schiphol, havens, etc.)	70	54	57

Bron: Rijksbrede Belevingsmonitor 2004-2005

We moeten met enige voorzichtigheid ranglijsten benaderen. Het gaat er niet zozeer om wie of wat er op nummer één of laatste staat. In dit geval willen we aan de hand van de gegevens van het SCP duidelijk maken welke verschillen zichtbaar zijn in de waardering van veiligheid tussen burgers en overheid.

Veiligheid prioriteit regering

Uit de tabel is een aantal opmerkelijke conclusies te trekken. Allereerst is te zien dat de regering als eerste drie beleidsprioriteiten heeft benoemd die met veiligheid van doen hebben: 1) risicjongeren (jongeren die dreigen af te glijden naar de criminaliteit), 2) veelplegers en 3) radicalisering van jonge moslims. In de top tien van regeringsprioriteiten staat nog een veiligheidsspeerpunt: aanwezigheid van toezichthouders op straat (7).

Veiligheid ook persoonlijk belangrijk?

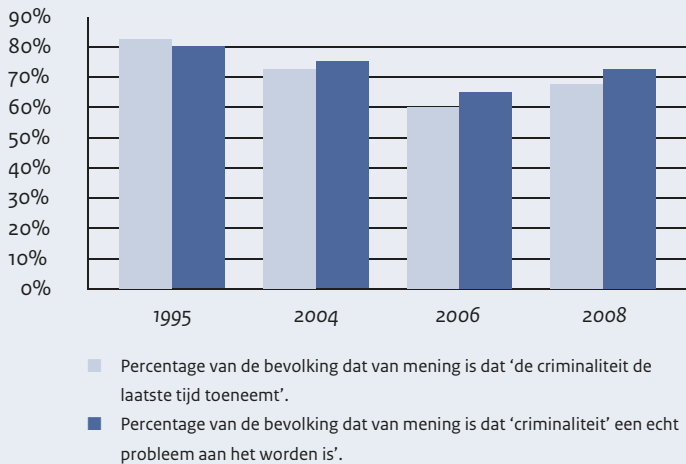
Leggen we deze afzonderlijke kwesties langs de meetlat van wat burgers *persoonlijk belangrijk* vinden, dan wordt het belang ervan heel anders gewaardeerd: risicojongeren komen op plaats 27, veelplegers op plaats 32, radicalisering van jonge moslims op plaats 12 en aanwezigheid van toezichthouders op straat op plaats 15. In hun persoonlijke levens ervaren Nederlanders risicojongeren, veelplegers of radicalisering van jonge moslims helemaal niet als een belangrijke kwestie. Burgers vinden afzonderlijke onderwerpen op de probleemgebieden van verkeer en vervoer (verkeersveiligheid op de weg (1), het bewust negeren van verkeersregels op de weg (3)) en zorg en welzijn (toenemende kosten van de zorg (2), maatregelen om de zorg betaalbaar te houden (4), maatregelen om de zorg te verbeteren (5), hervormen van de zorg (6)) het belangrijkste, gevolgd door veiligheidsvoorzieningen in openbare gelegenheden (7) en de controle op voedselveiligheid (8). Koopkrachtontwikkeling en de zekerheid van een goed pensioen maken de top tien vol. De kwesties van verkeersveiligheid op de weg (door burgers het belangrijkste genoemd) en het bewust negeren van verkeersregels (op plaats 3), worden door de regering volstrekt anders geprioriteerd: als 20^e, respectievelijk 15^e. Ook veiligheidsvoorzieningen in openbare gelegenheden (7) en de controle op voedselveiligheid (8) worden door de regering totaal anders gewaardeerd dan door burgers: 52^e, respectievelijk 56^e.

Criminaliteit maatschappelijk belangrijk

Met de persoonlijke veiligheid gaat het goed, met die van de maatschappij gaat het slecht. Veel burgers maken een duidelijk onderscheid tussen wat voor hen persoonlijk belangrijk is enerzijds, en anderzijds wat maatschappelijk belangrijk is en meer aandacht verdient van de overheid. De *afzonderlijke kwesties* op het gebied van veiligheid worden door burgers als redelijk belangrijk voor de samenleving gerangschikt: radicalisering van jonge moslims (10), risicojongeren (11) en veelplegers (15). De drie zaken die maatschappelijk door burgers het belangrijkste worden genoemd zijn verkeersveiligheid op de weg, toenemende kosten voor zorg en maatregelen om de zorg betaalbaar te houden. Als *maatschappelijk probleemgebied* vinden burgers criminaliteit het belangrijkste boven verkeer en vervoer en integratie en immigratie.

Burgerperspectief: bezorgdheid over criminaliteit⁴⁷

Het langjarige onderzoek Culturele veranderingen in Nederland van het SCP bevat verschillende vragen die de bezorgdheid onder de bevolking over criminaliteit als maatschappelijk probleem in kaart brengen. Hieruit blijkt dat deze bezorgdheid zich lange tijd in de gewenste richting ontwikkeld heeft, maar dat deze trend het laatste jaar niet doorzet. Was in 1995 nog 86 procent van de bevolking van mening dat 'de criminaliteit de laatste tijd toeneemt', in 2004 en 2006 was dit aandeel sterk gedaald naar 77 procent respectievelijk 64 procent. In 2008 was echter weer 71 procent deze mening toegedaan. Een vergelijkbare ontwikkeling tekent zich af bij het percentage Nederlanders dat vindt dat criminaliteit 'een echt probleem aan het worden is'. In 1995 was dit de mening van 84 procent van de bevolking, in 2004 en 2006 daalde dit naar 79 procent respectievelijk 70 procent. In 2008 was weer 76 procent van de bevolking het hiermee eens.



Tabel 2: percentage Nederlanders dat vindt dat criminaliteit 'een echt probleem aan het worden is'

Of mensen zich nu wel of niet onveilig voelen, criminaliteit wordt bovenal als maatschappelijk probleem ervaren. Men heeft er in de eigen omgeving of het eigen leven weinig ervaring mee, maar criminaliteit leidt volgens de ondervraagden niettemin tot veel maatschappelijke ergernis en hoge kosten.⁴⁸

De tegenstelling tussen de grote bezorgdheid over criminaliteit als maatschappelijk probleem en persoonlijke onveiligheidsgevoelens keert terug wanneer we Nederland met andere Europese landen vergelijken. In de Eurobarometer wordt burgers gevraagd wat volgens hen de twee

47 SCP 2009c, p. 323.

48 SCP 2010, p. 14

belangrijkste onderwerpen zijn waar het land mee te maken heeft. Nederlanders zetten criminaliteit jarenlang veel hoger op het lijstje van maatschappelijke problemen dan het Europese gemiddelde. Dat kan te maken hebben met het gegeven dat de Nederlandse politie relatief veel communiceert over criminaliteit. Opvallend is dat wanneer Nederlanders in het European Social Survey gevraagd wordt hoe onveilig ze zich (zouden) voelen in het donker alleen op straat in hun buurt, het verschil tussen Nederlanders en Europeanen omdraait: met 18 procent tegen 30 procent voelen veel minder Nederlanders zich onveilig.⁴⁹

2.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is het begrip veiligheid nader verkend, is een blik geworpen op de statistieken, is de beleidscontext geschetst en is het onderwerp geplaatst in een maatschappelijke context. De afgelopen decennia hebben zich ingrijpende veranderingen voorgedaan in de zorg voor veiligheid. Er wordt door burgers en bestuur groot belang toegekend aan veiligheid als maatschappelijk probleem, maar die problematisering houdt geen gelijke tred met de feitelijke ontwikkelingen dat de groei van criminaliteit grotendeels voorbij is. Tegen de achtergrond van een veranderende samenleving waarin burgers hun onzekerheden vaak vertalen in onveiligheidsgevoelens en in claims op de overheid om hun veiligheid te garanderen, heeft de overheid aan gezag en legitimiteit verloren.⁵⁰

De eerste observaties leiden tot de constatering dat er iets aan de hand is met de verhouding tussen veiligheidsgevoelens van burgers, veiligheid in de samenleving en de oriëntatie op veiligheid van de overheid. Ze stemmen niet met elkaar overeen. Ten eerste is er de *veiligheidskloof*, de discrepantie tussen objectieve en subjectieve veiligheid. En er is sprake van een tweede kloof: de *kloof tussen beleid en beleving*. De overheid doet veel aan veiligheid, geeft daaraan ook veel prioriteit, maar het effect van overheidsbeleid op criminaliteitsdaling en onveiligheidsgevoelens is maar gedeeltelijk aantoonbaar. Een derde kloof is de *waarderingskloof* voor afzonderlijke kwesties op het gebied van veiligheid. De regering geeft topprioriteit aan risicojongeren, veelplegers en radicalisering van jonge moslims, burgers vinden die zaken persoonlijk niet zo belangrijk en voor de maatschappij redelijk belangrijk. Het probleemgebied criminaliteit wordt door burgers persoonlijk redelijk belangrijk genoemd, maar voor de maatschappij als het belangrijkste. Het nieuwe kabinet zet ook hoog in op de aanpak van overlast, agressie, geweld en criminaliteit en dan met name met repressieve maatregelen. Wat zegt dit allemaal over het vertrouwen van burgers in de overheid? En over de legitimiteit van de overheid in het veiligheidsdomein? In het navolgende hoofdstuk zal de Raad deze vraagstukken nader analyseren.

49 SCP 2010, p. 14.

50 Vergelijk Terpstra 2010

3. Veiligheid en vertrouwen

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien hoe veiligheid door burgers wordt beleefd en hoe de overheid zich op het veiligheidsdomein oriënteert. In dit hoofdstuk gaat de Raad na hoe thema's op het gebied van veiligheid, onveiligheid en veiligheidszorg het vertrouwen van burgers in de overheid beïnvloeden. Het hoofdstuk beantwoordt daarmee de eerste twee hoofdvragen van dit advies. De Raad kiest voor deze invalshoek omdat hij uitgaat van de vooronderstelling dat het functioneren van de overheid in het veiligheidsdomein een basiszekerheid moet vormen voor burgers. Het vertrouwen in die basiszekerheid is een essentiële voorwaarde voor de legitimiteit van de overheid. Het perspectief sluit aan bij de eerdere beschouwingen van de Raad over vertrouwen en democratie⁵¹, en de kloof tussen de gehorizontaliseerde publieke ruimte enerzijds, en de verticaal georganiseerde instituties van politiek en bestuur anderzijds. Dit hoofdstuk gaat in op de volgende thema's:

- Veiligheidsbeleid
- Verantwoordelijkheidsverdeling
- Veiligheidsbestel
- Veiligheid en recht
- Bevoegdheden en maatregelen
- Communicatie en beeldvorming

Veiligheidsbeleid

In het vorige hoofdstuk is aangetoond dat de beleidsmaker geconfronteerd wordt met verschillende kloven; namelijk de veiligheidskloof, de kloof tussen verwachtingen en mogelijkheden, de kloof tussen beleid en beleving en de waarderingskloof. Deze kloven maken het definiëren van effectief beleid moeilijker, maar het adequaat in beschouwing nemen van de kloven en deze bij het beleid te betrekken is essentieel voor de effectiviteit van het veiligheidsbeleid en de doorwerking daarvan in het vertrouwen van de burgers. In paragraaf 3.2 zal hier verder op worden ingegaan.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Veiligheid komt in de eerste plaats toe aan individuele burgers. Maar de individuele dimensie moet worden geplaatst in een sociale context. Voor het voortbestaan van een gemeenschap is veiligheid een noodzakelijke voorwaarde. Veiligheid is daarmee te definiëren als een collectief belang. Het collectieve belang is gebaat met de instandhouding van een effectief stelsel van veiligheidszorg en met veiligheidsbeschermende en -bevorderende maatregelen. De overheid is de bewaker van de collectieve belangen en heeft als taak voorwaarden te creëren voor een veilige, vitale en rechtvaardige samenleving. In paragraaf 3.3 zal nader worden ingegaan op de *verdeling van de verantwoordelijkheid* voor veiligheid tussen burger en overheid.

51 ROB 2010

Veiligheidsbestel

Veiligheidszorg omvat de openbare-ordehandhaving, de rechtshandhaving en de hulpverlening aan hen die dat behoeven. Langs deze hoofdlijnen is ook het veiligheidsbestel ingericht: politie en defensie, openbaar ministerie en rechterlijke macht, en brandweer en geneeskundige hulpverlening. Om deze zorg te kunnen bieden beschikt de overheid over bijzondere bevoegdheden en het monopolie op geweld. Daarnaast opereren jeugdinstellingen en reclasseringsinstanties, maar ook organisaties die niet zozeer iets met het thema veiligheid te maken hebben zoals scholen, woningcorporaties, welzijnswerk, horeca of bedrijfsleven. Op het terrein van sociale veiligheid is de gemeentelijke overheid een belangrijke speler. Paragraaf 3.4 kijkt naar het functioneren van een aantal instituties in het *veiligheidsbestel*.

Veiligheid en recht

De Nederlandse samenleving is ingericht volgens de beginselen van de democratische rechtsstaat. Dat houdt onder meer in dat al het handelen van de overheid is gebonden aan het recht, dat het staatsbestel wordt gekenmerkt door macht en tegenmacht (*checks and balances*), en dat een aantal onvervreembare grondrechten vastliggen. Zoals we in paragraaf 3.5 zullen zien, is er spanning te herkennen tussen *veiligheid en grondrechten* – in het bijzonder privacy.

Bevoegdheden en maatregelen

Aan de hand van twee casussen behandelt paragraaf 3.6 de *bevoegdheden en maatregelen* waarover de overheid beschikt om de veiligheidszorg te realiseren. Gekeken wordt naar de effectiviteit van antiterrorismemaatregelen en naar de positie van de burgemeester: hij is burgervader en sheriff tegelijk. Dat maakt hem voor het publiek zichtbaar en identificeerbaar, maar brengt hem ook in een moeilijke spagaat.

Communicatie en beeldvorming

Communicatie en beeldvorming zijn in de hedendaagse mediamaatschappij belangrijk. In paragraaf 3.7 wordt nader ingegaan op de wijze waarop de overheid over veiligheid bericht en op welke wijze dit door de *media* plaatsvindt.

Het hoofdstuk sluit af met een concluderende paragraaf (3.8). In de navolgende paragrafen worden de afzonderlijke thema's op hoofdlijnen besproken en komt de vraag aan de orde op welke wijze het thema bijdraagt aan het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid ten aanzien van veiligheidszorg. De vraag wordt beantwoord met behulp van de hierna te noemen bepalende factoren (determinanten) van vertrouwen.

3.1.1 Determinanten van vertrouwen

Nu de thema's zijn benoemd aan de hand waarvan de Raad de wisselwerking tussen veiligheid en vertrouwen wil duiden, is het nodig om het abstracte begrip 'vertrouwen' te operationaliseren.

Er bestaan geen vaste ingrediënten of instrumenten die vertrouwen kunnen scheppen. Vertrouwen is de afgeleide van handelingen die andere doelen beogen. "Vertrouw mij!", zal geen effect sorteren.

Vertrouwen laat zich niet afdwingen. Maar hoe ontstaat vertrouwen en als het verdwenen is, hoe komt het weer terug?

Eysink Smeets noemt twee essentiële voorwaarden voor publiek vertrouwen in veiligheid en veiligheidszorg: voorbeeldgedrag en verbindend vakmanschap.⁵² Voorbeeldgedrag gaat over moreel leiderschap, over het vermogen om te agenderen en grenzen te stellen, over het zoeken naar alternatieven en het bieden van perspectieven. Specifiek voor direct betrokkenen bij het veiligheidsbeleid binnen de overheid is verbindend vakmanschap: het bewustzijn van de complexe manier waarop veiligheid en veiligheidszorg door de burger worden gezien en beleefd, maar ook het vakmanschap om de logica van beleid en bestuur te koppelen aan de logica van de uitvoering dicht bij de burger.

Ontleend aan bedrijfskundige literatuur⁵³ liggen in het verlengde van deze twee voorwaarden zeven hanteerbare determinanten aan de hand waarvan vertrouwen is te operationaliseren:

Determinanten van vertrouwen

1. *Competentie* gaat over kennis en capaciteiten zowel op inhoudelijk als leidinggevend gebied.
2. *Stabiliteit* is continuïteit, betrouwbaarheid en voorspelbaar gedrag.
3. *Integriteit* is de eerlijkheid en zorgvuldigheid in procedures en de behandeling van burgers. Maar het gaat ook over onkreukbaarheid en persoonlijke integriteit, het leven naar principes.
4. *Goede bedoelingen* (benevolentia) gaat over het algemeen belang, niet het eigenbelang.
5. *Transparantie* is openheid, rekenschap en het verstrekken van juiste informatie.
6. *Waardencongruentie* of identificatie is de overeenstemming van belangrijke waarden en normen tussen een overheid en burgers.
7. *Reputatie* is de waardering van overheidsbestuur op grond van het gedrag en de communicatie uit het verleden.

De eerste vier determinanten zijn overwegend noodzakelijke voorwaarden om in aanmerking te komen vertrouwd te worden. Het voldoen aan deze vier determinanten kan het vertrouwen van negatief naar neutraal brengen. Bij het niet voldoen aan deze determinanten is geen vertrouwen mogelijk. Deze vier determinanten zijn niet te compenseren door andere eigenschappen: een voorlichtingscampagne kan dus niet compenseren voor incompetentie of het ontbreken van goede bedoelingen. De laatste drie determinanten – transparantie, waardencongruentie en reputatie – zijn motivatiefactoren die het vertrouwen van neutraal naar positief kunnen brengen.

52 Eysink Smeets 2008, p. 75 e.v.

53 Zie ook prof. dr. W.F. van Raaij, *Hoe krijgt de financiële sector het vertrouwen weer terug?*, in *Me Judice*, jaargang 2, 14 mei 2009.

3.2 Veiligheidsbeleid

Veiligheidsbeleid vormt de basis voor de veiligheidszorg die de overheid haar burgers biedt. Het betreft de invulling die de overheid geeft aan haar kerntaak, namelijk de burgers veiligheid bieden. In de vorige regeerperiode was het terugbrengen van criminaliteit, overlast en verloedering de eerste beleidsprioriteit van het Ministerie van BZK. Ook het huidige kabinet heeft het voorkomen en de bestrijding van overlast, agressie, geweld en criminaliteit hoog in het vaandel staan. Burgers willen steeds meer veiligheid, en dit wordt beantwoord door steeds meer maatregelen om die veiligheid te bieden: cameratoezicht, opvoedingsondersteuning, verruimen van mogelijkheden tot preventief fouilleren etc. Maar is meer ook altijd beter? Met andere woorden: zit de burger ook te wachten op meer maatregelen?

De mate waarin het antwoord op die vraag positief is, wordt bepaald door de mate waarin de burger het idee heeft dat de genomen maatregelen effectief en proportioneel zijn. Het gaat er hierbij niet alleen om dat de maatregelen in objectieve zin effectief zijn (wordt het door de overheid beoogde doel bereikt?) maar juist ook in subjectieve zin (heeft de burger het gevoel dat zijn leefomgeving er veiliger op wordt?). Eenzelfde redenering kan worden opgezet voor de proportionaliteit: het gaat er niet alleen om of de overheid de maatregel in verhouding vindt tot het doel dat zij dient, maar ook of de burger dit zo ervaart. Een sprekend voorbeeld hiervan betreft het verhogen van de verkeersboetes. Dit kan objectief effectief en proportioneel zijn, terwijl het in de subjectieve beleving van de burger alleen maar ergernis oplevert. In het laatste geval is het niet waarschijnlijk dat de genomen maatregel positief bijdraagt in de veiligheidsgevoelens van de burgers en daarmee in het vertrouwen dat de burgers in de overheid hebben.

In het vorige hoofdstuk is te lezen dat de *waardering van het belang* van bepaalde beleidsthema's op gebied van veiligheid verschilt voor de overheid enerzijds en de burgers anderzijds. Zo is aangetoond dat Nederlanders in hun dagelijks leven risicojongeren, veelplegers of radicalisering van jonge moslims helemaal niet als een belangrijk probleem ervaren, terwijl deze onderwerpen wel in de top 3 van regeringsprioriteiten staat. Dit verschil in prioritering van de beleidsthema's hangt samen met de eerder geschetste *veiligheidskloof*: de overheid kan beleid maken dat is afgestemd op het objectief veiliger maken van Nederland, maar dit hoeft niet te betekenen dat het ook veiliger *voelt* voor de Nederlandse burger. Het vertrouwen van de burger in de overheid hangt juist samen met dit laatste: de door de burger ervaren veiligheid. Dit vereist van de overheid dus sturen op zowel objectieve, maar zeker ook subjectieve veiligheid. Het verschil in prioritering betreft ook de *kloof tussen beleid en beleving*. De overheid doet veel aan veiligheid, geeft daaraan ook veel prioriteit, maar het effect daarvan is maar gedeeltelijk aantoonbaar. Dit maakt het moeilijker voor de burger om het gevoerde veiligheidsbeleid van de overheid te waarderen. Het zichtbaar maken van de effecten van veiligheidsbeleid is dus cruciaal.

Wat betekent dit voor het vertrouwen van de burgers in de overheid?

Determinanten van vertrouwen: waardencongruentie, goede bedoelingen, stabiliteit

In het licht van de hierboven genoemde factoren van vertrouwen valt met name veel te winnen op de factor *waardencongruentie* ofwel de overeenstemming van belangrijke waarden en normen tussen overheid en burgers. Indien de overheid in haar veiligheidsbeleid dezelfde waarden en normen uitdraagt als die de burger als belangrijk ervaart, zal het vertrouwen van de burger in de overheid toenemen. Anders gezegd: indien de overheid in haar veiligheidsbeleid onderwerpen prioriteit geeft

waarvan ook de burger vindt dat deze onderwerpen prioriteit behoeven, zal dit een positief effect hebben op het vertrouwen van de burger in de overheid. Andersom geldt dat bij een uiteenlopend waardepatroon, vertrouwen onder druk komt te staan.

Ook de factor *goede bedoelingen* is een belangrijke als het gaat om veiligheidsbeleid, immers de burger zal bij nieuw beleid altijd nagaan wat dit nieuwe beleid concreet voor hem betekent. Is het nieuwe beleid daadwerkelijk in het leven geroepen om *mijn* leefomgeving (primair) en de maatschappij als geheel (secundair) veiliger te maken? Of dient het een ander doel?

Ten slotte speelt ook *stabiliteit* een rol in de relatie tussen veiligheidsbeleid door de overheid enerzijds en burgervertrouwen anderzijds. Voor het creëren en het behouden van vertrouwen zijn continuïteit, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid onontbeerlijk. Dit betekent dat ook in het beleid enige continuïteit dient te zitten. Het adagium ‘een nieuwe regering, een nieuwe koers’ is in dit verband dus niet altijd vertrouwenbevorderend.

3.3 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid

Het waarmaken van de verantwoordelijkheid voor veiligheid in de samenleving is een zaak van burgers en overheid. Wil men op elkaar kunnen vertrouwen, dan is het belangrijk om de wederzijdse verwachtingen te expliciteren. Dat houdt onder meer in dat de verdeling van de verantwoordelijkheid voor veiligheid tussen burger en overheid duidelijk moet zijn.

3.3.1 Veiligheid en de rol van de overheid

Veiligheid bepaalt voor een belangrijk deel de institutionele vormgeving van de overheid. In de 19e eeuw was Nederland te kenmerken als een *nachtwakersstaat*, een staat waar de overheid zich zo weinig mogelijk bemoeit met de burgers. In zo'n staat is de enige taak van de overheid in beginsel het garanderen van de veiligheid van de inwoners door het zorgen voor politie en leger. Daarnaast bestaat er een aantal wetten om de rechtsorde te handhaven. De komst van de *verzorgingsstaat* in de 20e eeuw bracht hierin verandering. De verschuiving in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid bleef niet beperkt tot sterk toegenomen inmenging van de staat op cultureel, economisch en sociaal gebied, voortaan had de overheid ook een verantwoordelijkheid bij het voorkómen van onveiligheid. Meer en meer werd (on)veiligheid een thema waarop de overheid maatschappelijke problemen articuleert, beleidsdoelstellingen formuleert en met de besteding van overheidsmiddelen oplossingen voor de samenleving wil bereiken. Dat heeft geleid tot verschillend veiligheidsbeleid op verschillende beleidsdomeinen, het heeft *niet* geleid tot een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers, bedrijven en overheid. In zijn rapport

Onzekere veiligheid⁵⁴ adviseerde de WRR in 2008 het kabinet over de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving op het gebied van fysieke veiligheid.⁵⁵

3.3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling in de buurt

De buurt is de meest aansprekende entiteit om het onderscheid in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid scherper te maken. De meerwaarde van de buurt op het gebied van veiligheid is onomstreden. De WRR schreef in zijn rapport *Vertrouwen in de buurt*⁵⁶ er het volgende over. Buurtnetwerken dragen bij aan een versterkt gevoel van veiligheid onder bewoners. Een directere betrokkenheid van de burger verhoogt bovendien de feitelijke veiligheid in objectieve zin. Steeds meer realiseren politie en overheid zich dat, wanneer het gaat om preventie, de buurt een eerste verdedigingslinie kan vormen tegen criminaliteit. Inhoudelijk is het essentieel dat burgers hun eigen verantwoordelijkheid (kunnen) dragen, uitgaande van het aloude principe: *wat gij niet wilt dat u geschiedt, doe dat ook een ander niet*.

Dagelijks sociaal contact vormt volgens het rapport van de WRR een voornaam bron van gevoel van veiligheid. Criminologisch onderzoek bevestigt dat sociale controle bevorderlijk is voor zowel de feitelijke veiligheid als de subjectieve veiligheidsbeleving in een buurt. In sociaal sterke buurten worden minder criminele activiteiten ondernomen en werkt de buurtpreventie beter. Het trefwoord is *vertrouwen*. Als je weet dat je burens te vertrouwen zijn, dan voel je je veilig op straat. Vertrouwt een bewoner erop dat de politie echt optreedt, dan is zijn aangiftebereidheid groter. En een bewoner moet een particuliere beveiligingsdienst wel vertrouwen om de sleutel van zijn voordeur uit handen te geven. Ook de samenwerking aan veiligheid met professionals is gebaseerd op vertrouwen: elke partij moet erop aan kunnen dat de ander zijn taken goed uitvoert. Andersom werkt het ook: de gemeente die verkeersveiligheidsmaatregelen neemt wint aan vertrouwen van verkeersdeelnemers, de woningcorporatie die probleemgezinnen uitplaatst vergroot het vertrouwen van huurders. Bewoners onderling organiseren vertrouwen op effectieve wijze door het oprichten van buurtwachten en buurtpreventieverenigingen. Sterke sociale banden en scherpe sociale controle onder bewoners hebben ook een keerzijde. Sommige groepen bewoners vertonen extreme onderlinge solidariteit: als er één wordt aangepakt keert de hele groep zich daartegen. Vanwege het risico van represailles is er bovendien in zo'n buurt een geringe aangiftebereidheid. Zonder een grotere eigen verantwoordelijkheid van de burger voor preventie is er geen wezenlijke doorbraak te verwachten in de bestrijding van kleine criminaliteit, aldus de WRR. Het probleem is dat het draagvlak in de eigen woonomgeving beperkt is. Veiligheidsvragers en politie vinden in het algemeen dat het bestrijden van onveiligheid (criminaliteit, onordelijkheid) één duidelijke

54 WRR 2008

55 De WRR formuleert een aantal aanbevelingen ten aanzien van het voorzorgbeginsel: de overheid moet wet- en regelgeving zo inrichten dat actief wordt omgegaan met onzekerheden, en burgers en bedrijven moeten zich voldoende rekenschap geven van de kwetsbaarheid van mens, samenleving en natuurlijke omgeving en van de onzekerheden die daarbij in het geding zijn. Ook beveelt de WRR aan het voorzorgsbeginsel als algemene inspanningsverplichting te formuleren en dit beginsel op te nemen in de Grondwet.

56 WRR 2005

verantwoordelijke kent, en dat is de politie. Tegelijk geldt dat de politie zichzelf veel te veel ziet als vertegenwoordiger van veiligheid in de samenleving. Alles wat daarmee samenhangt, behoort in die visie ook alleen aan de politie toe. Dit alleenrecht wordt in de hand gewerkt door andere partijen: de gemeente legt bijvoorbeeld te veel verantwoordelijkheid op het 'blauwe' bord. Daardoor vallen er gaten. In de praktijk is er nauwelijks sprake van een gezamenlijke aanpak; vrijwel alles wordt door de politie gedaan. Burgers worden ook te veel als slachtoffer gezien en worden door de 'monopolist' zeker niet uitgenodigd, laat staan uitgedaagd om medeverantwoordelijkheid te dragen.

Het onderscheid in verantwoordelijkheidsverdeling voor veiligheid tussen overheid en burger wordt nog scherper als we verschil maken naar *veiligheid als taakopdracht* en *veiligheid als probleem*, zo stellen Lankhorst en Van Dijk.⁵⁷ Veiligheid in de buurt heeft met veel zaken te maken: veilige scholen, veiligheid op straat, veiligheid voor ouderen en veiligheid in het openbaar vervoer. In elke buurt zijn veel professionals werkzaam, zeker ook als het om veiligheid gaat. De politie heeft de wettelijke taak om de rechtsorde te handhaven, maar daarnaast zijn het jongeren- en ouderenwerk, het opbouwwerk, de woningbouwcorporaties, de zorginstellingen, het onderwijs, het openbaar vervoer en allerlei gemeentelijke diensten betrokken bij het vergroten van de veiligheid. Al deze instanties hebben een bepaalde taakopdracht: een leraar geeft les, een corporatie onderhoudt huizen en een jongerenwerker wint het vertrouwen van jongeren. Daarmee is ook veiligheid gediend: een goede sfeer op een school, een openbaar vervoer dat op tijd rijdt, een reinigingsdienst die regelmatig inzamelt en poetst en een politie die zichtbaar is, daar begint het allemaal mee. Elke professionele organisatie kent zijn eigen deskundigheid en *taakopdracht* en juist om de inzet van die deskundigheid en de uitvoering van die taak, wordt de betrokken organisatie gewaardeerd.

In elke buurt zijn er burgers die actief zijn, zij maken het veel geprezen burgerschap in de praktijk waar. Burgers die een oogje in het zeil houden, de rommel opruimen, anderen op hun gedrag aanspreken. Het zijn burgers die vanuit zichzelf gemotiveerd zijn in de eigen woonomgeving enige verantwoordelijkheid op zich te nemen. Het zijn mensen die er gewoon de pest aan hebben als de omgeving vervuild is, als er veel overlast is of als het onveilig is. Eigenbelang speelt daarin een rol en is dikwijls de bron van handelen. Actieve burgers zijn de beste *probleemoplossers*. In elke wijk zijn er ook onverbonden burgers, die zich niets van anderen aantrekken. Zij zijn niet aanspreekbaar en onttrekken zich aan alles en iedereen. Pas als het echt problematisch wordt en ze crimineel zijn of voor anderen overlastgevend of hinderlijk zijn, dan is het de taak van politie en justitie om hun werk te doen.

Wanneer niet de taken centraal staan maar problemen, is het in eerste instanties aan de burgers zelf de problemen op te lossen. Professionals kunnen ondersteunen maar de burgers zijn de belangrijkste spelers. De overheid vormt eerder een gelegenheidsstructuur voor het optreden van burgers dan dat zij de oplosser van problemen is. Het is de kunst om het veiligheidsbeleid te organiseren rondom de door burgers aangedragen problemen en gewenste oplossingen.

57 Lankhorst en Van Dijk 2010

3.3.3 Verantwoordelijkheid bedrijven en instellingen

We brengen veel tijd door in de publieke ruimte, maar misschien nog meer op het werk, op school en natuurlijk thuis. In al deze omgevingen wordt veiligheid gewaarborgd door bedrijven en instellingen. De werkgever moet zorgen voor veilige arbeidsomstandigheden, scholen voor veiligheid van kinderen en industriële bedrijven moeten rekening houden met omwonenden. In de analyse van het vraagstuk van verantwoordelijkheidsverdeling is dan ook aandacht op zijn plaats voor bedrijven en instellingen. We benoemen drie dimensies die samenhangen met de verantwoordelijkheid van maatschappelijke instellingen voor veiligheid.

De eerste dimensie is die van uitsluiting van onveiligheid en beperkingen in de publieke ruimte. In de publieke ruimte vrijwaart de overheid burgers van gevaar. Maar bedrijven en instellingen voelen ook een verantwoordelijkheid voor veiligheid en komen daarmee tegemoet aan de gevoelde behoefte aan meer toezicht. Het gaat dan bijvoorbeeld om de beveiliging van scholen, ziekenhuizen, openbaar vervoer, winkelcentra en bedrijventerreinen. Dat gaat gepaard met detectiepoortjes bij een ROC, de OV-chipkaart tegen zwartrijden en surveillerende particuliere beveiligingsorganisaties, maar ook met het uitsluiten van ongewensten aan de deur van de disco. De veiligheid die zo wordt geboden gaat ten koste van de publieke ruimte; niet iedereen heeft vrije toegang waardoor niet iedereen kan deelnemen aan het maatschappelijke verkeer. Het is niet altijd duidelijk of deze ontwikkelingen de goedkeuring van de overheid wegdragen. Waar private partijen alternatieve vormen van toezicht bieden leidt dit tot een gefragmenteerd beeld van de veiligheidszorg: wie is waarvoor verantwoordelijk en hoeveel democratische controle is vereist? In paragraaf 3.4 wordt hieraan nader aandacht besteed.

De tweede dimensie is die van veiligheidsaanspraken. Het sluit aan bij de gesignaleerde risico-uitsluiting, maar gaat een stapje verder: veiligheid is niet een eigen verantwoordelijkheid maar die van een ander. In het aansprakelijkheidsrecht zijn tal van voorbeelden te vinden van ze zorgplicht voor veiligheid van instellingen zoals een school of een zwembad.

De derde dimensie gaat over de naleving van veiligheidsmaatregelen. Het gaat daarbij om de verantwoordelijkheid van bedrijven en instellingen om erin te voorzien dat hun handelen geen inbreuk maakt op veiligheid.

De tegenhanger van de verantwoordelijkheid van bedrijven en instellingen is dat de overheid normen handhaaft. De laatste decennia is het aantal speciale instanties dat toezicht houdt op anderen sterk toegenomen. Te denken is aan de Voedsel en Warenautoriteit, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, de Nederlandse Zorgautoriteit, de Nederlandse Mededingingsautoriteit of de Consumentenautoriteit. Met die toename van het aantal toezichthouders komt ook een toename van toezichtsfalen, fouten in de uitoefening van het toezicht die kunnen leiden tot toezichtsaansprakelijkheid. Dat er sprake is van toezichtsfalen weten we uit evaluatieonderzoeken naar de Vuurwerkkramp in Enschede of de Nieuwjaarsbrand in Volendam.

Het besef dat de overheid niet alleen kan zorgen voor veiligheid in de samenleving, leidt ertoe dat zij anderen mede verantwoordelijk maakt voor die zorg. Daaraan draagt bij de beperkte mogelijkheden van inzet van capaciteit aan mensen en middelen. Regulering van veiligheid waarbij burgers en bedrijven mede verantwoordelijk zijn, houdt in dat zij medenormsteller en partner in handhaving

worden. Dat gaat niet vanzelf, maar langs de weg van overleg, overreding, onderhandeling en het voorschrijven van gewenst gedrag. In wetgeving formaliseert de overheid open normen: de zorg en verantwoordelijkheid voor veiligheid van werknemers, consumenten of patiënten. Om deze open normen na te laten leven is responsabilisering en zelfregulering nodig in de vorm van convenanten, richtlijnen of protocollen, gekoppeld aan interne controles en audits.

Wat betekent dit voor het vertrouwen van de burgers in de overheid?

Determinanten van vertrouwen: stabiliteit, waardencongruentie

De waarde van veiligheid in de samenleving mag niet worden onderschat. Het vertrouwen in 'samen leven' en in de overheid is gebaat met veiligheid. Sociaal vertrouwen is onmisbaar om in een gemeenschap veilig samen te leven. Vertrouwensbanden tussen burgers vergroten hun bereidheid om te handelen in het belang van de groep of gemeenschap. Daardoor ontstaan collectieve goederen zoals een grotere veiligheid en sociale controle in de buurt.⁵⁸ De manier van samenleven en de rol van de overheid staan in wisselwerking met vertrouwen en veiligheid. De burgers zijn de beste probleemoplossers en dat werkt voor vertrouwen in de buurt. De beste probleemoplossers vinden bij het probleem, dat is essentieel voor het vergroten van het vertrouwen van de burgers in de overheid. De juiste competenties moeten op de juiste plaats worden ingezet. Zo ontstaat een effectieve veiligheidszorg.

Belangrijk is verder dat de overheid transparant is ten aanzien van wat de burger van de overheid aan veiligheidszorg mag verwachten en juist ook over wat de overheid *niet* kan. Anders gezegd: de overheid moet geen verwachtingen bij de burger wekken, die vervolgens niet kunnen worden waargemaakt. Als de overheid de illusie blijft wekken dat alle veiligheidsproblemen oplosbaar zijn en dat de overheid de aangewezen partij is om dit te bewerkstelligen, leidt dit tot hoge verwachtingen van de burgers. De teleurstelling is des te groter en vertrouwen meer geschaad bij het niet waarmaken van deze verwachtingen. De overheid moet dit ook niet willen: zij blijft maar werken aan het verbeteren van de veiligheid, terwijl het einde nooit in zicht komt en haar inspanningen door de burger niet worden gewaardeerd. Een transparante verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, burgers, bedrijven en instellingen is dus noodzakelijk.

Tegenover bedrijven en instellingen die 'hun verantwoordelijkheid nemen', staat een toenemende hoeveelheid overheidstoezicht. Voor vertrouwen is medeverantwoordelijkheid fundamenteel, maar is toezichtsfalen fnuikend. Medeverantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voor veiligheid moet door de overheid worden benoemd, niet van bovenaf, maar door verbinding te zoeken over de waarde van veiligheid. Responsabilisering moet effectief zijn opdat het vertrouwen erin gerechtvaardigd is. De verdeling van verantwoordelijkheden richt zich niet alleen op de verticale relatie tussen overheid en burger, maar voor een groot deel op de horizontale relaties tussen burgers, bedrijven en overheid. In de volgende paragraaf wordt hierop nader ingegaan.

58 Kloosterman en Schmeets 2010

3.4 Veiligheidsbestel

3.4.1 Governance⁵⁹

De zorg voor veiligheid is weliswaar een kerntaak van de overheid, maar toch steeds minder een staatsmonopolie. Dit past de tendens van ‘horizontalisering’, waarbij hiërarchisch bestuur (government) wordt vervangen door netwerksturing (governance). Dat veiligheidsproblemen een integrale aanpak verlangen vindt iedereen. Zeker op het terrein van veiligheid worden zowel van gemeente, politie en justitie als van hulpverleners, ondernemers en burgers bijdragen verwacht. Daardoor ontstaan hybride vormen waarbij het klassieke onderscheid tussen ‘publiek’ en ‘privaat’ langzaam maar zeker begint te vervagen.

Hedendaagse theorieën en perspectieven om naar de organisatie en uitvoering van veiligheidszorg te kijken redeneren vaak vanuit een centrale positie van de overheid en politie, terwijl zij op voorhand slechts een van de actoren zijn in de veiligheidszorg. In het perspectief van netwerksturing is de veiligheidszorg niet per se georganiseerd vanuit een *positie*, maar krijgt het vorm door meerdere actoren die zich opstellen rondom een concreet *probleem* en die afspraken maken om tot een oplossing van een probleem te komen.

In de vorige paragraaf constateerden we dat de betrokkenheid van publieke en private actoren bij de veiligheidszorg wel wordt gezien als het resultaat van de responsabiliseringsstrategie van overheden die de criminaliteitsbestrijding en veiligheidszorg in bredere zin niet meer alleen af kunnen. Maar op een fundamenteeler niveau is door de opkomst van de netwerkmaatschappij de positie van de nationale staat veranderd. Het territorium van de staat wordt niet meer alleen bepaald door de fysieke ruimte, ook de virtualiteit van verschillende stromen of netwerken spelen een belangrijke rol. Niet alleen op mondiaal niveau is er sprake van andere verhoudingen, ook de lokale veiligheidszorg is in de huidige samenleving in meerdere opzichten anders georganiseerd. Dat heeft een aantal redenen. Groeiende onveiligheidsgevoelens en een afnemend vertrouwen in het oplossend vermogen van de overheid spelen daarbij een belangrijke rol. Burgers zijn steeds minder bereid de risico's van criminaliteit te aanvaarden. Andere partijen dan de politie ontplooiën activiteiten die de samenleving veiliger moeten maken. Om het verschil te benadrukken met conventionele termen zoals ‘handhaven’, waarmee de machtsuitoefening ‘uit naam der wet’ wordt bedoeld, wordt in Angelsaksische literatuur gesproken van *policing*. De brede betekenis van deze term ligt in het feit dat de veiligheidszorg steeds verder uiteenvalt. De politie wordt in toenemende mate omringd door tal van ‘politieachtige’ organisaties. Het gevolg is dat er allerlei organisaties ‘binnen’ (overheidsinstellingen), ‘voorbij’ (commerciële aanbieders), ‘onder’ (burgerinitiatieven) en ‘boven’ (transnationale instituties) de nationale staat belangrijke delen van de veiligheidszorg overnemen. Voor de veiligheidszorg betekent dit een uitermate complexe organisatie en uitvoering, die niet alleen praktische (‘Wie is er verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering van veiligheidszorg?’), maar ook normatieve vragen oproept.

De normatieve vraag die uit het perspectief van netwerksturing voortvloeit, is: ‘Op welke manier wordt veiligheidszorg optimaal georganiseerd en uitgevoerd?’ Anders gesteld: hoe kan worden gezorgd dat alle belangen van burgers daarin worden meegenomen? Welke garanties zijn er voor het

59 Justitiële verkenningen 2009

realiseren van veiligheidszorg als publiek goed bij een groeiend particulier initiatief en toenemende marktwerking? En, misschien nog wel belangrijker, hoe kan de democratische controle worden ingericht op de veelheid aan nieuwe actoren en partijen die deel uitmaken van de veiligheidszorg?

3.4.2 Veiligheid en markt

Beveiliging is een product met een kostprijs en politie is duur. In economische termen is dit de essentie van een markt van veiligheid en toezicht. Particuliere beveiligingsbedrijven spelen een steeds grotere rol op deze markt. Ze zouden alleen eenvoudige klusjes van de politie overnemen, maar klopt dat beeld wel? We kennen allemaal het fenomeen van ‘gated communities’ uit de Verenigde Staten, bij winkelgebieden en bedrijven zijn beveiligingsmedewerkers een heel normaal verschijnsel. Maar marktpartijen beveiligen niet alleen privé-eigendom en terreinen, ook streven zij de overheid voorbij bij de aanpak van economische misdaad en fraude. Forensische accountants sporen economische en financiële delicten op, het is een vakgebied in opkomst, dankzij de vele bouw- en beursfraudes die de samenleving teisteren.

Er is nog nooit zoveel politie geweest en het nieuwe kabinet heeft zich voorgenomen dat er meer blauw bijkomt. Is dat genoeg? De vraag naar veiligheid neemt toe. Veel burgers verwachten toezicht op bijna elk gebied: milieu, internet, school, openbaar vervoer. De overheid kan dat allemaal niet aan. Dit en de toegenomen vraag vergroot de ‘hoeveelheid’ markt. Om vraag en aanbod toch nog enigszins te beheersen worden door de overheid taken geprivatiseerd, wordt meer ingezet op doelmatigheid en doeltreffendheid, op de- en zelfregulering en onderlinge samenwerking, en – een paradoxaal effect van marktwerking – wordt door de overheid een beroep gedaan op commerciële adviseurs en consultants om te adviseren over veiligheid. Veiligheid is een groeimarkt en het gat dat de overheid laat wordt gevuld door de markt.

Het belangrijkste vraagstuk van markt en veiligheid is legitimiteit. De overheid heeft veiligheid als kerntaak en het monopolie op geweld, maar als de overheid niet in staat is veiligheid te creëren (wat iets anders is dan garanderen!) neemt de legitimiteit van private oplossingen toe. Privaat toezicht in de publieke ruimte beperkt de democratische controle. Maar als de publieke ruimte niet toegankelijk is vanwege een tekort aan publiek toezicht, dan pleit dat voor ondersteunende inzet van private partijen. De vraag is vervolgens of de samenleving beter af is met een herverdeling van veiligheidstaken en een distributie van geweldsmiddelen met als risico een gebrekkige legitimatie.

3.4.3 Publieke veiligheidszorg

Publieke veiligheidszorg omvat de openbare-ordehandhaving, de rechtshandhaving en de hulpverlening aan hen die dat behoeven. We richten ons in deze beschrijving op de veiligheidszorg die het publiek het meest raakt, te weten de gemeente, de politie en de rechtspraak, en besteden daarnaast aandacht aan ketenproblematiek.

Gemeente

Als veiligheid een taak van de overheid is, dan is sociale veiligheid bij uitstek een lokale aangelegenheid. De beschouwingen over het lokale veiligheidsbeleid (het voorbeeld van Wymbritseradiel uit paragraaf 2.3), veiligheid in de buurt en overlast en verloedering laten

onmiskenbaar zien dat de rol van de gemeente bijzonder belangrijk is als het gaat om publieke veiligheidszorg. In paragraaf 3.6 komt aan de orde het bevoegdhedenarsenaal van bestuursorganen van de gemeente om veiligheidszorg te realiseren. Op deze plaats wordt benadrukt de rol van de gemeente als netwerkspeler in het web van veiligheidszorg. De relatie met woningbouwcorporaties om veiligheid in de buurt te bevorderen. De relatie met onderwijsinstellingen om jongeren te bereiken en zo overheidsbeleid uit te dragen – maar vooral ook om te voorkómen dat jongeren overlast veroorzaken of in de criminaliteit belanden. De relatie met de politie om de criminaliteit te bestrijden. De relatie met bedrijven en ondernemers om de veiligheid in horeca- en winkelgebieden te bevorderen. Om voor veiligheid te kunnen zorgen, moet de gemeente dus samenwerken met politie, OM, omliggende gemeenten, woningbouwcorporaties, welzijnswerk, scholen, brandweer en bedrijfsleven. Daartoe stellen ze eens in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast waarin staat beschreven wat de gemeente doet en wat ze van andere partijen verwacht. Gemeenten krijgen dan ook meer mogelijkheden om de regie op lokale veiligheid te voeren. Deze regierol wordt wettelijk vastgelegd.⁶⁰

Met deze ontwikkelingen zijn gemeenten in de voorste lijn van de veiligheidszorg gekomen. Zij zijn daardoor nog sterker betrokken geraakt op urgente maatschappelijke problemen en ontwikkelingen. In de regel lijkt bij gemeenten sprake van een grote betrokkenheid en bereidheid om problemen rond leefbaarheid en veiligheid aan te pakken. Tegelijk moet worden geconstateerd dat gemeenten in het veiligheidsbeleid, juist vanwege de hoge eisen, wisselende agenda's en het complexe karakter van dit veld, zich in een kwetsbare positie bevinden. Burgemeesters blijken er in de aanpak van crisissituaties toch vaak tamelijk alleen voor te staan. Vanwege de hoge eisen en verwachtingen van burgers lijken gemeenten het eigenlijk nooit goed te kunnen doen. Het kleinste falen wordt hen al aangerekend. Tegelijk is de gemeente bij de uitvoering van haar taken gebonden vanwege de afhankelijkheid van andere partijen en de juridische kaders waarbinnen zij moet blijven opereren.⁶¹

Politie

De politie is de spil in het Nederlandse veiligheidsbestel. Waakzaam en dienstbaar, in dat motto ligt de tweezijdige taakopdracht van de politie besloten: het opsporen van strafbare feiten en het verlenen van noodhulp. Daar ergens tussenin ligt de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde en het houden van toezicht in de publieke ruimte.

Sinds de jaren '70 van de vorige eeuw heeft de politie zich ontwikkeld van een organisatie met een zwaar accent op de opsporing van strafbare feiten, naar een organisatie die maatschappelijk geïntegreerd wil werken. Het gaat niet alleen om de handhaving van regels (taakgericht), maar ook om het verlenen van hulp (vraaggericht, probleemgericht). Dat brengt spanning met zich. Om met het laatste te beginnen: op uitvoerend niveau vervult de politie, vanuit haar 24-uurs aanwezigheid en aanspreekbaarheid, taken die bij het maatschappelijk werk, de geestelijke gezondheidszorg of het onderwijs blijven liggen. Dat drukt op de hulpverleningstaak en noopt tot voortdurende afwegingen over de kerntaken van de politie. Vraaggerichte en probleemgerichte hulp beantwoordt aan de

60 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 459, nr. 2

61 Terpstra en Mein in Tijdschrift voor veiligheid, 2010.

veiligheidsbehoefte van burgers en leidt tot een oriëntatie van de politie op het lokale niveau, ook wel *community policing*. De relatie tussen politie en burger is in dit perspectief meer direct. Het andere perspectief is de politie als uitvoeringsorganisatie van de overheid die normen stelt en handhaaft. In dit geval is sprake van een indirecte relatie tussen burger en politie: bedreigingen zijn van een ander abstractieniveau (criminaliteit in de samenleving) en het handelen van de politie staat in het teken van opsporing en handhaving (*crime fighting*). Als je hiervan zelf geen object bent, is de politie toch vooral een instantie die je kent van televisieprogramma's als *Opsporing verzocht* en *Blik op de weg* of het opsporingsbericht aan het einde van het acht uur journaal.

Het functioneren van de politie: statistiek

*Nederlanders niet positief over functioneren politie*⁶²

Een meerderheid van de Nederlanders is niet enthousiast over het functioneren van de politie in de buurt. Slechts een op de drie vindt dat de politie bescherming biedt in de eigen buurt. Een even groot deel vindt dat de politie haar best doet en reageert op problemen in de buurt. Minder dan 20 procent van de bewoners zegt dat de politie contact heeft met de bewoners uit de buurt of efficiënt werkt. Nog niet de helft van de Nederlanders voelt zich serieus genomen.

*Tevredenheid over het totale functioneren van de politie*⁶³

In 2009 is 41 procent van alle inwoners van 15 jaar en ouder tevreden of zeer tevreden over het functioneren van de politie in de buurt. Dit is een significante daling ten opzichte van 2008 (44 procent).

*Politie in de woonbuurt*⁶⁴

In 2009 is één op de drie inwoners (34 procent) het eens met de stelling dat de politie haar best doet en met de stelling dat de politie reageert op problemen in de buurt (33 procent). Een iets kleiner aandeel (32 procent) vindt dat de politie bescherming biedt in de buurt. Negentien procent van de ondervraagden geeft aan dat de politie de zaken efficiënt aanpakt, terwijl een iets kleiner deel (17 procent) de stelling onderschrijft dat de politie contact heeft met de bewoners. Voor elk van voorgaande stellingen is er bovendien een significante daling in het aandeel in vergelijking met 2008. Meer dan vier op tien inwoners (43 procent) vindt dat de politie je serieus neemt. Ook hier is er in 2009 een opmerkelijke daling ten opzichte van 2008. Tot slot is 24 procent het eens met de (negatief geformuleerde) stelling dat de politie te weinig bekeurt in de buurt. Dit is een stijging ten opzichte van vorig jaar.

62 CBS Webmagazine, 6 oktober 2010

63 CBS 2010, p. 101

64 CBS 2010, p. 102.

In 2009 bedroeg de schaalscore⁶⁵ voor het optreden van de politie 5,186. Dit is een significante daling ten opzichte van 2008, toen was het cijfer 5,249. In 2008 was de schaalscore al duidelijk lager dan in het voorgaande jaar.

*Vertrouwen in de politie*⁶⁶

Ruim de helft van de inwoners heeft vertrouwen in de politie in die zin dat ze denken dat de politie het uiterste zal doen om hen te helpen (53 procent) en 49 procent denkt dat de politie er voor hen is als het er echt op aan komt. Beide percentages zijn beduidend lager dan de cijfers over 2008. Over de politie als 'crimefighter' zegt ruim drie op tien (32 procent) van de ondervraagden dat de politie criminelen kan 'vangen'. Negentien procent van de respondenten is het eens met de stelling dat de politie de criminaliteit succesvol bestrijdt. Voor Nederland was de schaalscore voor het vertrouwen in de politie 6,3 en voor de politie als crimefighter 5,1.

Uit onderzoek van het CBS⁶⁷ naar sociaal en institutioneel vertrouwen blijkt dat in 2008 de politie het meeste vertrouwen genoot van de verschillende politieke en maatschappelijke instituties: 73 procent gaf aan hier vertrouwen in te hebben.⁶⁸

Rechtspraak

In de trias-leer is de rechterlijke macht onafhankelijk. Dat neemt niet weg dat rechtspraak is ingebed in de maatschappij en net als andere instituties deel uitmaakt van de horizontale werkelijkheid van de burger. Hoe is het gesteld met het vertrouwen van burgers in rechtspraak? Wie de vraag naar de ontwikkeling van vertrouwen stelt, is meestal bezorgd over een daling, ongeacht of die verwacht is of al opgetreden. Het SCP⁶⁹ heeft onderzoek gedaan naar vertrouwen in de rechterlijke macht aan de hand van drie vragen: neemt het vertrouwen in de rechtspraak af; wat zijn de belangrijkste achtergronden van individuele verschillen in vertrouwen, en in hoeverre bieden die individuele achtergronden en maatschappelijke gebeurtenissen een verklaring voor veranderingen in het vertrouwen?

Het vertrouwen in de rechtspraak in Nederland is in vergelijking met andere EU-lidstaten hoog; eind 2005 nam Nederland de vierde plaats in na Denemarken, Finland en Oostenrijk. Het antwoord op de eerste vraag is dat er in ieder geval geen duidelijke trend van afnemend vertrouwen is, aldus het SCP.

65 Met de schaalscore kan het totale oordeel van de bevolking over het functioneren van de politie worden beschreven. De score loopt van 0 tot 10; hoe hoger, hoe tevredener men is over het functioneren van de politie in de buurt (CBS 2010, p. 102-103).

66 CBS 2010, p. 105-106.

67 Kloosterman en Schmeets 2010.

68 De instituties waarnaar onderzoek is gedaan zijn het Nederlandse parlement, het rechtsstelsel, de politie, politici, politieke partijen, het Europese Parlement en de Verenigde Naties

69 SCP 2007

Het vertrouwen in de rechtspraak blijkt volgens het SCP vooral gerelateerd aan het vertrouwen in andere instituties, en dan met name de politie, maar ook aan oordelen over de rechtspraak (over misdaad, straf en eerlijkheid) en aan sentimenten als cynisme, het niet erkennen van de wet als zodanig en zelfvertrouwen. Opvattingen over justitie in brede zin waren ook relevant, vooral de opvatting over de onbevooroordeeldheid van de rechter en in mindere mate opvattingen over straffen.

Bij de derde vraag, die naar de verklaring van ontwikkelingen van het vertrouwen in de maatschappij, blijkt dat individuele achtergrondkenmerken, houdingen en opvattingen van beperkt belang zijn. De impact van gebeurtenissen, met name schandalen zoals rondom de Schiedammer parkmoord, is waarschijnlijk slechts tijdelijk van invloed.

Veiligheid en rechtsbescherming is het begrippenpaar dat voor het vertrouwen van burgers in de rechtstaat van belang is, zo betoogt Hans Boutellier.⁷⁰ Lag tot midden jaren tachtig de nadruk op de rechtsbescherming (tegen de overheid), in de laatste twee decennia leek de bescherming van het publiek (het gegeneraliseerde slachtoffer) de overhand te krijgen. Maar voor het vertrouwen in de rechtsspraak zijn beide van belang.

In discussies over de beleving van de rechtspraak zijn 'emotie' en 'objectiviteit' de twee terugkerende grootheden. De houding van de burgers is ambivalent. Enerzijds wordt de klassieke verticale positie van het strafrecht niet geaccepteerd, maar men wil haar ook niet loslaten. Men vertrouwt de rechter misschien niet helemaal, maar de medeburger nog veel minder! Men hecht veel waarde aan een beschermende, onkreukbare rechtspraak, maar heeft tegelijkertijd het gevoel dat deze te weinig beantwoordt aan de eigen behoeften en verlangens. Men wil bescherming én invoelend vermogen, een objectieve autoriteit die ook communicatief is, een superieure oordeelskracht met een goed gevoel voor wat er speelt. Men verlangt naar een menselijke, empathische rechter die toch neutraal en objectief is. Het vertrouwen neemt toe als het rechtssysteem recht doet aan de emotie van de burger zonder verlies van objectiviteit. Vertrouwen veronderstelt meer informatie, over het verloop van de zaak en over het proces. In de theorie van de procedurele rechtvaardigheid wordt benadrukt dat mensen er prijs op stellen dat zij tegemoet worden getreden door competente en deskundige beslissers. Naarmate de indruk bestaat dat competente beslissers het besluit hebben genomen, neemt het gezag dat aan het besluit wordt toegekend toe. Onder gezag wordt in dit verband verstaan de geneigdheid om besluiten – ook als deze onwelgevallig zijn – te accepteren zonder de gronden voor het besluit geheel en al zelf te willen controleren en te willen onderschrijven. De basis voor de gezagsaanvaarding is dat de beslissers competent worden geacht en over het algemeen besluiten blijken te nemen die op langere termijn bezien ook in het belang van de belanghebbende zijn.

De laatste tijd staat de rechtspraak onder druk van grote publicitaire zaken, een eisende toon van de politiek, missers en blunders. Er bestaat een neiging tot minder respect voor de rechtspraak. Wil deze niet aan gezag inboeten, dan vraagt dat om een andere attitude jegens het publiek, een betere aansluiting bij wat er zich afspeelt in de gehorizontaliseerde werkelijkheid.

70 Boutellier 2010

Het is al eerder gememoreerd, we leven in onzekere tijden: de burger is gehecht aan het rechtssysteem en wil erop kunnen vertrouwen. Dat geldt waarschijnlijk voor alle beschermende functies van de overheid. Het leert ons dat we niet te gemakkelijk moeten denken over de verschuiving van verantwoordelijkheden naar burgers. Het rechtssysteem staat als een bolwerk in een turbulente omgeving. Als het erop aankomt, moeten de informele systemen kunnen terugvallen op het formele systeem.

3.4.4 Ketenproblematiek

Net als andere beleidsdomeinen kampt de veiligheidszorg met ketenproblematiek. In een maatschappelijke keten – zoals strafrechthandhaving – vinden grootschalige processen plaats met een maatschappelijk product als resultaat, bijvoorbeeld veiligheid. We zagen het al bij de beschrijving van de verantwoordelijkheidsverdeling voor veiligheid in de buurt: in een keten werken veel organisaties samen zonder een duidelijke gezagsverhouding, in steeds wisselende combinaties afhankelijk van het concrete geval. Voortschrijdende specialisatie en toenemende maatschappelijke eisen maken organisaties steeds afhankelijker van elkaar. Maar ketensamenwerking blijkt in de praktijk toch niet mee te vallen. Binnen de veiligheidszorg is de identiteitsketen een voorbeeld waar hardnekkige samenwerkingsproblemen een goed functionerende overheid in de weg staan.

Een keten vormt door het ontbreken van overkoepelende leiding een lastig te besturen domein, waarbinnen processen als samenwerken, beslissen en informatie uitwisselen anders verlopen dan binnen reguliere organisaties. Rationaliteit en doelmatigheid zijn op het collectieve ketenniveau vaak ver te zoeken, en onvoorspelbaarheid is er troef. Het verband tussen probleem, oplossingen, deelnemers en beslissituaties wordt ingeperkt door sociale context (gewoonten), sociale structuur (sociale verhoudingen) en belangen. Omdat gemeenschappelijke belangen vaak beperkter zijn dan men denkt, en bovendien meestal onduidelijk, kan alleen een knellend dominant ketenprobleem – een probleem dat geen der partijen op eigen kracht kan oplossen – voor de broodnodige samenhang zorgen. Integraliteit, ontkokering en informatie-uitwisseling zijn toverwoorden die daarbij horen. Maar ook dat levert geen optimum op, zoals de RMO duidelijk maakte in zijn rapport *De ontkokering voorbij*⁷¹: de oplossingsgerichte ontkokering van vandaag is de problematische verkoking van morgen.

Wat betekent dit voor het vertrouwen van de burgers in de overheid?

Determinanten van vertrouwen: competentie, integriteit, goede bedoelingen

Veiligheidszorg vanuit het gezichtspunt van netwerksturing sluit aan op het perspectief van verantwoordelijkheidsverdeling voor veiligheid tussen burger en overheid. Wanneer meerdere actoren die zich opstellen rondom een concreet probleem wordt verantwoordelijkheid gedeeld en dat betekent in organisatorische zin meer samenwerking. Een goede samenwerking kan het onderlinge vertrouwen bevorderen, maar een slechte samenwerking kan evengoed het tegenovergestelde bewerkstelligen, zoals bij ketenproblematiek het geval is. Het is dan ook zaak

71 RMO 2008

om door goed functioneren vertrouwen te winnen. Het blijkt dat vertrouwen in rechtspraak hoog is maar het respect tanende. Het vertrouwen in de politie is matig, maar dit verbetert wanneer de politie zichtbaar en aanspreekbaar is. Hetzelfde geldt voor de rechterlijke macht: wanneer er bij rechtspraak oog is voor procedurele rechtvaardigheid (integriteit, goede bedoelingen) en de rechters zich competente en deskundige beslissers tonen, neemt het vertrouwen toe. Andersom worden de spelers in het veiligheidsbestel door de burger juist extra hard afgerekend op het niet integer zijn. Dit leidt meteen tot minder vertrouwen en wordt bovendien snel gegeneraliseerd van het individuele geval naar het gehele veiligheidsbestel. Vertrouwen scheidt vertrouwen. Het gevoel dat een overheidsvertegenwoordiger niet integer en volgens goede bedoelingen handelt en dus niet te vertrouwen is, heeft onmiddellijk gevolgen voor het vertrouwen van de burger in de veiligheidszorg van de overheid.

Ten slotte nog een overweging over de vermarkting van veiligheid. Een samenleving met een overschot aan privaat toezicht in de publieke ruimte sluit burgers uit van zeggenschap over die gemeenschappelijke publieke ruimte. Dat scherpt uiteindelijk het wantrouwen aan tussen bevolkingsgroepen onderling – zij die veiligheid kunnen veroorloven en zij die dat niet kunnen – en tussen burgers en overheid, namelijk een overheid die niet opkomt voor het collectieve belang van veiligheid maar wel het particuliere belang toelaat. Zo een overheid lijdt aan gebrek aan legitimiteit en dat is niet goed voor het vertrouwen in de overheid.

3.5 Veiligheid en recht

3.5.1 Veiligheid als waarde in de samenleving

Al in de Romeinse tijd werd de leefwereld beheerst door waarden als *aequitas* (eerlijkheid), *concordia* (eendracht), *gravitas* (serieusheid), *honor* (eer), *pietas* (plichtsbef), *salus* (heil), *sobrietas* (soberheid), *spes* (hoop), *virtus* (moed), *pax* (vrede), *libertas* (vrijheid) en *securitas* (zekerheid). *Securitas* duidde hier op zekerheid en rust, vrij van zorgen in het grote gebied van het Romeinse Rijk. Dat alles gebaseerd op staatsmacht. In de Middeleeuwen werd *securitas* gebruikt om bescherming van leven en eigendom tot uitdrukking te brengen. De vorst waarborgde de veiligheid van plaats, straat en markt om kooplui en pelgrims te beschermen. In het middeleeuwse leenstelsel stond veiligheid ook voor trouw aan de leenheer met als wederdienst de verzekering van leven, lijf en goed.

Na de Middeleeuwen werd veiligheid theoretisch verankerd in het denken over het *social contract*. De bescherming van de mens tegen anderen in zijn leefomgeving staat daarin centraal. Hoeksteen van de overeenkomst is dat het individu met anderen in de gemeenschap afspraken over veiligheid maakt. De mensen geven in het sociaal contract bepaalde vrijheden op, waaronder het recht om voor eigen rechter te spelen. Individuele vrijheidsrechten werden (deels) overgedragen aan de gemeenschap (wat leidt tot democratie) of aan een soeverein. Het contractdenken ontstond naar aanleiding van de bloedige godsdiensttwisten in het Europa van de 16^e en 17^e eeuw. Het wegvallen van de almacht van Rome zorgde ervoor dat verschillende denkers zoals Hobbes, Locke en Rousseau een antwoord gingen zoeken op de vraag hoe ervoor te zorgen dat een vorst voldoende macht had – en de legitimiteit om die macht te behouden – om de vrede langdurig te handhaven.

Speelde de waarde van veiligheid een belangrijke rol in het contractdenken en de vorming van instituties, gaandeweg is het contractdenken geformaliseerd in het recht. De Amerikaanse *Declaration of Independence* bevat de bepaling over het onvervreembare recht op vrijheid en leven en de Franse *Declaration des Droits de L'Homme* stelt dat "*la Loi est l'expression de la volonté générale*". Het concept van het sociaal contract is te vinden in artikel 2 van de Staatregeling van 1798: "*Het maatschappelyk verdrag wyzigt noch beperkt de natuurlyke regten van den mensch, dan in zoo verre zulks ter bereikinge van dat oogmerk noodzakelyk is.*" In dezelfde staatregeling werden beveiliging van persoon, leven, eer en goederen als "*het oogmerk der maatschappelyke vereeniging*" (artikel 1) genoemd. Veiligheid als staatsdoel, als sociaal grondrecht, heeft dus heel oude papieren.

In 1983 werd de bescherming van persoon en goederen uit de Grondwet gehaald omdat veiligheid in die tijd niet belangrijk werd geacht.⁷² Sindsdien zijn er pleidooien geweest om veiligheid (weer) een grondwettelijk recht te maken. Na de aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001 pleitte het CDA ervoor veiligheid als een sociaal grondrecht in de Grondwet op te nemen. Staatsrechtgeleerden brachten daar tegenin dat door het stapelen van sociale grondrechten de Grondwet nog slechts een symbolische functie heeft en een speelbal van de politiek wordt.⁷³ De grondrechtendiscussie gaat in dit verband voornamelijk over het verschil tussen klassieke grondrechten enerzijds en sociale grondrechten anderzijds. De klassieke grondrechten in enge zin kenmerken zich door het feit dat ze een 'onthouden' van de overheid, dat wil zeggen een vrijheid van staatsinmenging waarborgen, terwijl bij een sociaal grondrecht juist overheidsoptreden wordt verwacht.

3.5.2 Verhouding tussen grondrechten

In de vorige paragraaf werd een schets gegeven van het verschil tussen klassieke en sociale grondrechten. Behalve verschillen in grondrechten doen zich in de verhouding tussen grondrechten ook spanningen voor. Met name privacy lijkt op gespannen voet te staan met veiligheid en dus gaat de discussie gauw over de hiërarchie van grondrechten: gaat de één voor de ander? Maar de bindende factor moet zijn de effectieve democratische rechtsstaat.

72 Koekkoek in ROB 2003, p. 27

73 *Veiligheid moet geen grondrecht zijn*, De Volkskrant, 13 september 2001.

Concept: effectieve democratische rechtsstaat

“Tussen effectieve rechtshandhaving en de eisen van de democratische rechtsstaat lijkt een lastig spanningsveld te bestaan. Van de ene kant is rechtshandhaving essentieel in een rechtsstaat. De staat, die een geweldsmonopolie claimt, dient ervoor te zorgen dat de burgers in redelijke mate van veiligheid kunnen leven. Daartoe moet hij optreden tegen moord en doodslag, mishandeling, terrorisme et cetera. Bovendien stelt de staat normen vast in het algemeen belang, bijvoorbeeld om milieuschade te beperken of te voorkomen. De burger heeft er vervolgens recht op dat de overheid hem bescherming biedt tegen personen die deze normen overtreden. Handhaaft de staat het recht niet of in onvoldoende mate, dan verliest hij zijn legitimiteit. Van de andere kant grijpt de staat, wanneer hij het recht handhaaft, diep in in de rechten van de burger. Daarom is het van belang dat de eisen van de rechtsstaat juist ook bij rechtshandhaving in acht worden genomen. In die zin stelt de rechtsstaat – en daarin voorziene basisprincipes legaliteit, grondrechten en rechterlijke controle – juist grenzen aan de rechtshandhaving. Kort en goed, zonder rechtshandhaving geen rechtsstaat, maar zonder rechtsstatelijke handhaving evenmin.”⁷⁴

De relatie van de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer met veiligheid en vertrouwen is gecompliceerd. In algemene zin geldt dat de effectivering van veiligheidsbeleid inbreuk maakt op het grondrecht op de persoonlijke levenssfeer (opsporing, vervolging e.d.), maar tevens dat veiligheidsbeleid de persoonlijke levenssfeer beschermt (overvallen, inbraak e.d.). In hun onderlinge verhouding moeten veiligheid en privacy elkaar in evenwicht houden. Anders gezegd: er moet in een democratische rechtsstaat een balans zijn tussen privacy en veiligheid. Veiligheid zonder privacy en privacy zonder veiligheid hebben geen betekenis. Burgers voelen zich en zijn veiliger als hun privacy voldoende is gewaarborgd. Volledige privacy zonder dat burgers veilig zijn is onwenselijk. Volledige veiligheid zonder privacy is eveneens onwenselijk. Veiligheid en privacy zijn beide nodig voor burgers en instellingen in een goed functionerende samenleving. Veiligheid en privacy vertegenwoordigen beide cruciale waarden in een democratische rechtsstaat.⁷⁵ Het gevaar schuilt erin dat de bescherming van persoonsgegevens wordt “geïnstrumentaliseerd” om vertrouwen te verwerven voor politieke keuzes. Niet alleen wat veiligheid betreft, maar ook in relatie tot de acceptatie van nieuwe technologie, de interne markt en globalisering, grensoverschrijdende samenwerking en de daaraan inherente schaalvergroting en standaardisering. En dat terwijl de bescherming van persoonsgegevens oorspronkelijk stond voor persoonlijke autonomie, transparantie, authenticiteit en een daarmee samenhangende menselijke maat.

74 Burkens e.a. (2001) in: Muller e.a. 2007a, p. 64.

75 Muller e.a. 2007a, p. 65.

3.5.3 Veiligheid en Europa

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 zijn de bevoegdheden van de Europese Unie op het terrein van de interne en externe veiligheid aanzienlijk uitgebreid. “De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie en voorkoming en bestrijding van criminaliteit”, aldus de doelbepaling in artikel 3, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).⁷⁶ Deze ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, behoort tot de categorie van gedeelde bevoegdheden van de Unie en de lidstaten.⁷⁷ De bevoegdheden van de Unie zijn uitgewerkt in hoofdstuk V van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Deze betreffen in het bijzonder het beleidsterrein inzake grenscontroles, asiel en immigratie, de justitiële samenwerking in strafzaken, de politieke samenwerking en de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken.

Afzonderlijk is bepaald dat de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet blijft.⁷⁸ Een tweede belangrijk ankerpunt voor een Europees veiligheidsbeleid is de solidariteitsclausule in titel VII van het VWEU. De aanhef van het eerste lid van artikel 222 luidt als volgt: “De Unie en de lidstaten treden uit solidariteit gezamenlijk op indien een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp”. Binnen de kring van de bevoegdheden van de Unie gaat Unierecht boven nationaal recht en zijn zeggenschapsrechten op nationaal niveau ingewisseld voor participatierechten in unieverband. Door opneming van dit beleidsterrein in het werkingsverdrag zijn de normale regels van besluitvorming van toepassing, dat wil zeggen meerderheidsbesluitvorming en betrokkenheid van het Europees Parlement (co-decision).

De ambities van de Europese justitiële ruimte zijn nader uitgewerkt in het Stockholm-Programma (*The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*) van december 2009.⁷⁹ Dit beleidsprogramma is geconcretiseerd in het Actieprogramma tot implementatie van het programma van Stockholm.⁸⁰ Op basis hiervan is recent een nieuwe beleidsnota van de Europese Commissie aan de Raad en het Europese Parlement uitgebracht, nu betreffende de “EU-interneiligheidsstrategie in actie”, toegespitst op vijf thema’s voor een veiliger Europa. Naast de

76 De eerdere pijlerstructuur in het EU-Verdrag is hiermee verlaten.

77 Artikel 4, tweede lid, aanhef en sub j, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

78 Artikel 72 VWEU. Zie echter de jurisprudentie van het Hof van Justitie, in het bijzonder het arrest Schmidberger/Oostenrijk, zaaknr. C-112/00 betreffende de vraag of de autoriteiten in verband met het vrij verkeer van goederen, een milieudemonstratie, bestaande uit een langdurige blokkering van de Brennerautoweg, hadden dienen te verbieden.

79 Zie de eerdere beleidsprogramma’s: het programma van Tampere en het Haags programma.

80 Mededeling inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa, Actieplan ter uitvoering van het Stockholm Programma, COM(2010) 171 def. Vgl. het betreffende Fiche, Kamerstukken II 2009/10, 22112, nr. 1027.

aanpak van internationale criminele netwerken, het voorkomen van terrorisme en het aanpakken van radicalisering en werving, het verbeteren van de internetveiligheid en versterking van het grensbeheer, betreft het vijfde thema de versterking van het beleid inzake crises en rampen in de breedste zin. Dit onderdeel vormt de uitwerking van het hiervoor genoemde solidariteitsbeginsel. Het gaat om een “multi-hazard” en “multi-risk”-benadering, die alle natuurlijke en menselijk veroorzaakte rampen omvat, toegespitst op bewustwording, risicoanalyse en risicomanagement.

Een kenmerk van deze programma's is dat deze vanuit Nederlands perspectief een bijzondere ordening en invulling kennen. Onderwerpen uit de beleids sfeer van Justitie, in het bijzonder de strafrechtshandhaving zijn verweven met onderwerpen die het openbaar bestuur betreffen. In de nationale beeldvorming lijkt het justitiële aspect te overheersen, terwijl dit beleidsterrein in toenemende mate het openbaar bestuur raakt. Het is het gemeentebestuur dat geconfronteerd wordt met de effecten van een vrij verkeer van personen en migratieprocessen wegens grote welvaartsverschillen in een uitbreidende Unie. Datzelfde geldt voor de toegenomen betrokkenheid bij criminaliteitspreventie (Wet Bibob), asiel, immigratie en integratie alsmede toenemende betrokkenheid bij de bestrijding van criminaliteit (mensenhandel en uitbuiting) en terrorisme (radicalisering). Het speerpunt crisis- en rampenbestrijding in de interne veiligheidsstrategie appelleert rechtstreeks aan het openbaar bestuur.

In het uniebeleid is verkrijgen en behouden van vertrouwen een belangrijk aandachtspunt. Dit vertrouwenselement kent meerdere invalshoeken. Het vertrouwen van de burger betreft vooral de legitimiteit – ofwel acceptatie – van het uniebeleid en de daarop gebaseerde wet- en regelgeving. Vanuit de Unie wordt dit burgersvertrouwen actief bevorderd door het benadrukken van de grondrechtenbescherming, in het bijzonder ook van de bescherming van persoonsgegevens.⁸¹ Sinds het Verdrag van Lissabon is het democratische karakter van de Unie versterkt, met name door opneming in het EU-Verdrag van een petitierecht, uitbreiding van inspraak en openbaarheid (artikel 11), een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen (artikel 12) en de accentuering van het burgerschap van de Unie (artikel 9). Bovendien wordt ingezet op de bewustwording van de burgers van de voordelen van de Unie, in het bijzonder waar het gaat om de voordelen van de interne markt, de versterking van de rechtspositie van de Europese burger en de positieve effecten van Europese coördinatie en samenwerking.

Een tweede invalshoek van de vertrouwensvraag betreft de grensoverschrijdende samenwerking van bestuursorganen, toezichthouders en politie en justitie. Niet alleen waar het de samenwerking in concreto betreft, maar tevens als grondslag van wederzijdse erkenning van ambts- en rechtshandelingen. Ook voor dit aspect is veel aandacht, resulterend in verdergaande harmonisatie van wetgeving in combinatie met standaardisering van procedures en werkwijzen en nalevingstoezicht van de zijde van de Europese Commissie.

81 Zie artikel 6 van het VEU betreffende de bescherming van de grondrechten, in het bijzonder de rechtswerking van het Handvest van de grondrechten (eerste lid), de incorporatie in de algemene beginselen van het EVRM (derde lid) en de grondslag van toetreding van de EU tot het EVRM (tweede lid).

De vertrouwensvraag kent echter nog een derde element, waarvoor in Europees verband nauwelijks of geen aandacht is. Dat is het element van de schaalvergroting en de inzet van ICT in uitvoeringsprocessen. De kern van de Europese samenwerking is de centrale en wederzijdse informatievoorziening. De toegenomen aandacht voor bescherming van persoonsgegevens kan de hieraan verbonden individuele risico's, zoals verwerkingsfouten, onjuist gegevensgebruik en identiteitsfraude slechts beperkt compenseren. Dat geldt in het bijzonder voor het herstel van gemaakte fouten.

Vertrouwen in het veiligheidsbeleid van de EU is van invloed op de relatie veiligheid en vertrouwen op nationaal niveau. Die omzetting van Europees beleid naar nationaal beleid, met name via wetgeving, beleid en uitvoering, genereert spanning. Dat kan ook haast niet anders. Veelal gaat het om politiek-bestuurlijk gevoelige onderwerpen. De belangenafweging op nationaal niveau kan soms anders uitpakken dat die op het niveau van de Unie. Dikwijls komen de politieke pijnpunten pas aan de orde wanneer de besluiten en daarmee de randvoorwaarden al vastliggen. Beleids- en besluitvorming op unieniveau hebben verder consequenties uit een oogpunt van capaciteits- en middelenbeslag. Er is dus minder ruimte voor het stellen van prioriteiten. En de facto zijn het de politici en de bestuurders die politiek op dit Europese veiligheidsbeleid, en de weerslag daarvan op het eigen beleid, worden afgerekend.

Het is een breed gehoorde klacht, dat politici en bestuurders geneigd zijn de voordelen van de Europese samenwerking jegens de burgers als eigen verdienste te incasseren, terwijl voor de als negatief ervaren effecten van hiervan beschuldigend naar Brussel wordt gewezen. Onevenwichtigheid in de beeldvorming is het gevolg. Dit is een van de oorzaken van het vertrouwensverlies van de burger.

Wat betekent dit voor het vertrouwen van de burgers in de overheid?

Determinanten van vertrouwen: stabiliteit, transparantie, waardencongruentie

Veiligheid en recht vormen een symbiose als het gaat om het expliciteren van veiligheidszorg als een kerntaak van de overheid. Recht legitimeert de overheid en biedt het fundament voor wetgeving in materiële en organieke zin: de organisatie van de staat en zijn onderdelen. Het recht geeft vertrouwen vorm door onvervreembare grondbeginselen vast te leggen, door de verdeling van verantwoordelijkheden tussen burger en overheid te codificeren, of door de organisatie van de overheid te regelen. Het recht biedt zo herkenning, stabiliteit en duidelijkheid; de burger kan altijd terugvallen op het door de overheid toegezegde fundament.

Grondrechten vormen de kernwaarden van de democratische rechtsstaat. Het gaat er niet om dat gekozen moet worden tussen veiligheid en grondrechten zoals privacy. De opdracht voor de overheid en de samenleving is om beide waarden te waarborgen. Maar met recht alleen ben je er niet. Recht als voorwaarde en tegelijkertijd als resultaat van een democratische rechtsstaat, vereist een goed functionerende democratie. In zijn advies over vertrouwen op democratie heeft de Raad uiteengezet wat nodig is om het verticale bestuur te verbinden met de horizontale werkelijkheid: méér democratie.

“Europa” bevordert het vertrouwen actief door grondrechtenbescherming te benadrukken, door samenwerking en door goede informatievoorziening. Ook hierin is terug te zien de werking van

vertrouwen door de determinanten stabiliteit, transparantie en waardencongruentie. Vertrouwen raakt verloren door de beeldvorming die politici en bestuurders rondom Europa creëren.

3.6 Bevoegdheden en maatregelen

De overheid treft maatregelen ter bevordering van de veiligheid door middel van de instrumenten die haar ter beschikking staan: wet- en regelgeving, beleid, repressie en preventie. Aangenomen wordt dat meer mogelijkheden voor het bestuur leiden tot meer veiligheid. De prijs die daarvoor wordt betaald is een afname van de overheidsvrije ruimte. Met name bij terrorismebestrijding en in de huiselijke sfeer doet zich deze tendens voor.⁸² Wat valt er te zeggen over de effectiviteit van deze maatregelen? Zorgen ze voor meer veiligheid? En neemt daardoor het vertrouwen in de overheid toe? In deze paragraaf kiezen we twee onderwerpen waarbij wordt nagegaan hoe het is gesteld met het arsenaal aan bevoegdheden: terrorismebestrijding en openbare ordehandhaving, in het bijzonder de bevoegdheden van de burgemeester.

3.6.1 Antiterrorisme

Terrorisme vormt een prominente bedreiging van de nationale en internationale veiligheid. Terreur is het creëren van angst waarbij terroristische organisaties het oogmerk hebben om fundamentele veranderingen binnen staten door te voeren. Cruciaal voor het realiseren van angst is het blijven herhalen van terroristische acties, zodanig dat de bevolking zich ervan bewust wordt dat de staat hun veiligheid niet meer kan verzekeren.

Na de aanslagen van 11 september 2001 hanteert Nederland in de strijd tegen terrorisme een brede beleidsbenadering, gericht op het realiseren van een drietal, overlappende, doeleinden: het voorkomen van aanslagen, het prepareren van de samenleving op de mogelijkheid van een aanslag en het treffen van bewakings- en beveiligingsmaatregelen. Met het oog op deze doelen richt de overheid zich op het aanpakken van de voedingsbodem van terrorisme en op het opbouwen van de informatiepositie en de samenwerking tussen de betrokken overheidsdiensten. Concreet richten de plannen zich onder meer op het voorkomen van radicalisering en het rekruteren van terroristen, op het bestuurlijke en strafrechtelijke optreden, op de rol van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, op het gebruik in strafrechtelijke procedures van informatie die de diensten vergaren, op het maken van dreigingsanalyses en op het versterken van de internationale samenwerking.

Het antiterrorismebeleid heeft de afgelopen jaren geleid tot een aantal wetsvoorstellen, dat er op is gericht om het recht beter toe te snijden op de dreiging van terroristische aanslagen. Daarbij is er steeds van uitgegaan dat terrorisme een vorm van criminaliteit is, zij het een bijzondere. Het gaat bij terrorisme om handelen dat een misdrijf oplevert. In lijn daarmee is in eerste instantie ingezet op terrorismebestrijding primair met strafrechtelijke middelen. Dit leidde tot wetten die het openbaar ministerie en de politie beter in staat moeten stellen terroristische misdrijven te voorkomen en te bestrijden. Later is de inzet van bestuurlijke middelen in beeld gekomen, bijvoorbeeld de Wet

82 Voor een zeer uitgebreide beschrijving van bestuursrechtelijke maatregelen bevoegdheden om veiligheid te verbeteren wordt verwezen naar Muller e.a. 2007b.

bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. Ook is in samenwerking met het openbaar bestuur het middel “persoonsgericht verstoren” ontwikkeld. Dit is optreden van de politie op grond van de handhaving van de openbare orde tegen personen van wie een terroristische dreiging uitgaat. De Wet op de Inlichtingen en veiligheidsdiensten (WIV2002) kent het kader van de nationale veiligheid ingrijpende bevoegdheden toe aan de inlichtingendiensten. Bij de aanpassing van het straf- en het strafprocesrecht is gekozen voor een systematische inbedding van de terrorismewetgeving in het commune straf- en strafprocesrecht. Het alternatief zou een aparte wettelijke regeling zijn geweest die “vervuiling” van het commune straf- en strafprocesrecht zou beperken, en die de fundamenteën en systematiek van het Wetboek van Strafvordering niet zou aantasten.⁸³

Terrorisme heeft een steeds prominentere plek op de agenda gekregen en het kabinet heeft gevoelens van onveiligheid willen beantwoorden met antiterrorismemaatregelen. Op verzoek van de Tweede kamer is het antiterrorismebeleid onderzocht door de Commissie evaluatie antiterrorismebeleid. In haar rapport *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen* kwam de commissie tot het oordeel dat er weinig samenhang is tussen de verschillende wettelijke bepalingen en antiterrorismemaatregelen. Verder is het primaire doel van de maatregelen, het voorkomen van aanslagen, een niet of nauwelijks toetsbare doelstelling. Er bestaat volgens de commissie behoefte op lokaal niveau aan vroegtijdiger en vollediger informatie-uitwisseling en aan meer mogelijkheden tot actie voor bestuurders, maar verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het centrale respectievelijk lokale gezag zijn niet in alle gevallen duidelijk.

Het rapport van de commissie laat zien dat er weliswaar nieuwe bevoegdheden zijn gekomen, maar dat veel wetten niet of nauwelijks worden gebruikt. Er is weinig zicht op legitimiteit, effectiviteit en “operationele uitvoerbaarheid” van wetgeving en beleid. Periodiek zou moeten worden beoordeeld of de nieuwe wetten nog wel nodig zijn.

3.6.2 De burgemeester⁸⁴

De burgemeester gaat over de handhaving van de openbare orde, een deelgebied van de veiligheidsproblematiek. Onder het begrip ‘openbare orde en veiligheid’ wordt in het algemeen begrepen maatregelen in het belang van het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden, geweld en ongeregdheden in de publieke ruimte. Het gaat over preventie of bestrijding van criminaliteit, maar ook de openbare gezondheid zoals het voorkomen en bestrijden van besmettelijke ziekte. Tegenwoordig wordt zelfs de komst van een ex-gedetineerde of zedendelinquent al bij de burgemeester aangekondigd.

Het ambt van burgemeester kent een aantal bevoegdheden. De Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. De wet kent bevoegdheden toe met betrekking tot verblijfs- en gebiedsontzeggingen, de bestrijding van ernstige overlast, de sluiting van woningen en de oplegging van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat. Andere bevoegdheden van de burgemeester liggen op het terrein van openbare manifestaties (demonstraties), toezicht op openbare gemakkelikheden

83 Vergelijk ROB 2005.

84 Zie ook Korsten e.a. 2010

en inrichtingen (festiviteiten, kermissen, optochten) en het doen uitvaardigen van noodbevelen en noodverordeningen in geval van oproer, ernstige wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen (het situatiecriterium), dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (het doelcriterium). Een bijzondere bevoegdheid kan door de Raad van een gemeente aan de burgemeester worden gegeven om door de burgemeester aangewezen groepen van personen, op een door de burgemeester aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden: *bestuurlijke ophouding*. Tijdelijk ophouden wil zeggen: tijdelijk van hun vrijheid beroven. De bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding is in mei 2000 ingevoerd. De openbare orde- en noodbevoegdheden van de burgemeester en het strafrechtelijk instrumentarium bleken niet voldoende in situaties waarin op grote schaal ordeverstoringen werden begaan. Ophouding is een zwaar middel, het kan pas worden toegepast als de overtreding groepsgewijze geschiedt, de opgehouden personen voorschriften overtreden en de kans dat ze alsnog de voorschriften nakomen verkeken is of niet is benut. Dat wil ook weer niet zeggen dat optreden pas mogelijk is als de groepsgewijze ordeverstoring volop een feit is. Het tijdstip waarop ophouding kan plaatsvinden, hangt af van de inhoud van de lokale voorschriften, noodbevelen en noodverordeningen. Bij niet naleving en dreigende ordeverstoring kan door middel van ophouding worden opgetreden wegens ernstig vrees voor ordeverstoring, nog voordat sprake is van daadwerkelijke wanordelijkheden.

De praktijkervaring leert dat vele burgemeesters kritisch aankijken tegen het fenomeen 'ophouding'. Er kleven veel praktische en juridische bezwaren aan. Een ander bezwaar is dat ophouden te ingewikkeld wordt gemaakt. De juridische onderbouwing van ophouding bij voetbalvandalisme is moeilijk. Gemeenteraden blijken bovendien niet happig te zijn op het geven van uitvoering aan de bepaling uit de Gemeentewet. Burgemeesters neigen ertoe uit te wijken naar andere bevoegdheden zoals de noodverordening of een gebiedsverbod. Hoewel burgemeesters zich in de praktijk kunnen redden zonder ophouding (met het strafrecht, de identificatieplicht en zo nodig noodverordeningen en de 'voetbalwet') wordt merkwaardig genoeg toch niet gepleit voor afschaffing van de regeling. De regeling heeft iets van 'je weet maar nooit, wellicht kan die nog nodig zijn'.

Een ander belangrijk instrument in het bevoegdhedenarsenaal om de openbare orde te handhaven is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De gemeenteraad heeft verordenende bevoegdheid en kan dus verordeningen maken die de raad in het belang van de gemeente, dus in het algemeen belang, nodig vindt. Deze mogen niet strijdig zijn met hogere wet- en regelgeving (bovengrens) en niet in een particulier belang treden (ondergrens). Gemeenten werken al jaren met APV's, dus met strafverordeningen. De APV, het strafrecht van de gemeente, is een vaak gebruikt middel om lokale calamiteiten het hoofd te bieden maar bevat vaak ook achterhaalde want onnodige en overbodige bepalingen. Gemeentebesturen hebben de neiging teveel of te concreet te willen regelen. De onderwerpen in de APV's zijn historisch gezien geleidelijk verschoven. Tal van gemeenten regelen in hun APV specifieke behoefte, geboden en verboden. APV-onderwerpen die betrekking hebben op openbare orde zijn: een verbod op alcohol- en softdruggebruik op bepaalde plaatsen; verbod op het dragen van messen en andere wapens in bepaalde locaties; gebiedsontzeggingen; een samscholingsverbod; voorkomen en bestrijden van excessen rond voetbalwedstrijden; een tippelverbod (prostitutie); een verbod op gelaatsbedekkende kleding.

Ontwikkeling in de tijd

Overzien we deze taken en bevoegdheden, dan valt het volgende op te merken. In het afgelopen decennium zijn de taken en bevoegdheden van de burgemeester op het vlak van de lokale veiligheid en openbare orde snel uitgebreid. Van de bestaande bevoegdheden in de Gemeentewet is een steeds ruimer gebruik gemaakt, met name door de toepassing van verblijfsverboden en gebiedsontzeggingen.⁸⁵ Vrij algemeen wordt het inzicht gedeeld dat uit een oogpunt van lokaal veiligheidsbeleid het afgelopen decennium de APV aan betekenis heeft gewonnen. Daarnaast werkt het geheel van nationale beleidsprogramma's op allerlei manieren door in het lokale veiligheidsbeleid. Zo is de aanpak van probleemwijken in grote steden gericht op het bestrijden van de huisteelt van hennep en is er om verloedering tegen te gaan oog voor de aanpak van illegaliteit, onrechtmatige bewoning en huisjesmelkerij. In de Rotterdamwet is het lokale veiligheidsbeleid ingebed in een breder kader van bevoegdheden met het oog op een doelgerichte aanpak van de grootstedelijke problematiek.

Genoeg bevoegdheden?

Uit een groot onderzoek naar de bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding blijkt dat burgemeesters genoeg bevoegdheden hebben om – samen met de officier van justitie – hun taken ten aanzien van openbare-ordehandhaving en het bestrijden van misdaad en overlast te kunnen vervullen.⁸⁶ Verdere uitbreiding van de bestuursrechtelijke bevoegdheden wordt dan ook ontraden. Gesignaleerd wordt wel dat het soms onduidelijk is wie wanneer welke bevoegdheid heeft. Daarom wordt ook wel gepleit voor een nieuwe wet die meer samenhang, ordening en structuur schept in het woud aan bevoegdheden waar burgemeesters en officieren van justitie nu uit kunnen putten in de strijd om de openbare orde. In zo'n Wet Openbare Orde en Veiligheid kunnen uiteenlopende bevoegdheden worden samengebracht als noodbevelen en noodverordeningen, cameratoezicht, sluiten woningen, ordehandhaving burgemeester en de Wet Openbare Manifestaties. Ook de bestuurlijke boetes in het kader van handhaving openbare orde, het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden, terrorismebestrijding en de informatie-uitwisseling rond radicalisering kunnen in deze nieuwe wet worden ondergebracht. Een ander voorstel betreft de vele soorten APV's te vergelijken en te bezien of sommige wellicht een breder bereik dan een gemeente moeten hebben.

Ten slotte mag niet onvermeld blijven de functie van macht en tegenmacht als het gaat om het bevoegdhedenarsenaal van de burgemeester. De verschuiving van interventies die raken aan het strafrecht naar de bestuurlijke portefeuille van de burgemeester gaat niet gepaard met toetsingsmechanismen die daarbij passen.

Sheriff of burgervader?

In zijn inaugurele rede stelt Henny Sackers het vraagstuk van de burgemeester als herder, hoeder en handhaver aan de orde.⁸⁷ In de strijd tegen overlast en verloedering krijgt vooral de burgemeester steeds meer een handhavende taak. Ondertussen is het de vraag of de burgemeester, van oudsher

85 Zie ook Overkleef-Verburg in: Rogier en De Doelder (red.) 2006, p. 77-115.

86 Muller e.a. 2007b

87 Sackers 2010

de herder van de lokale bevolking en hoeder van de gemeentelijke regelgeving, de 'sheriffster' aan zijn amtsketen kan dragen. Enerzijds vanwege de politieke verantwoordingsplicht, anderzijds omdat een soort superman of -vrouw nodig is om de nieuwe handhaversrol te vervullen. Kan de burgemeester sheriff en burgervader tegelijk zijn? Hoe kan de burgemeester tegen burgers optreden, hij is toch ook hun burgervader? Jacques Wallage signaleert dat recent toegekende burgemeestersbevoegdheden zich meer tot de burgemeester lijken te richten als een garantie naar de samenleving toe: "Wat in ons land binnensluipt – tenminste bij veel burgemeesters en enkele rechtsgeleerden – is het gevoel dat de burgemeester een soort sluitstuk wordt in de strijd voor fatsoenlijk samenleven."⁸⁸ De vraag dringt zich daarbij op hoe dat de verhouding tot zijn medeverantwoordelijkheid voor het beleid van Burgemeester en Wethouders raakt: bijna elk veiligheidsthema raakt een verantwoordelijkheid van een wethouder. De beweging de burgemeester extra eigenstandige bevoegdheden te geven kan ook in conflict komen met integraal veiligheidsbeleid. Is inmiddels het denken in een ketenbenadering waarin maatschappelijke organisaties, gemeentelijke diensten, politie en het openbaar ministerie samenwerken aanvaard, wordt het accent weer op één schakel van de keten gelegd. Er is sprake van een paradox: de burgemeester wordt opgetuigd met taken en bevoegdheden omdat hij algemeen wordt gezien als de meest nabije en geloofwaardige bestuurder in ons bestel. Maar hoe meer hij kan handelen, hoe meer hij zelfstandig moet handelen, hoe meer hij ook persoonlijk in gebreke gesteld kan worden. En hoe meer hij ingrijpt, hoe meer zijn rol verschuift van de hoeder van het proces naar bestuurlijke activist. De waardering voor de burgemeester heeft veel te maken met diens onpartijdigheid, daar hoort een min of meer objectieve houding bij, een soort redelijkheid, die breed herkend en erkend wordt. De vraag is dan ook of die burgemeesterlijke basishouding in tact kan blijven wanneer diezelfde functionaris rechtstreeks in het maatschappelijk verkeer ingrijpt.

Wat betekent dit voor het vertrouwen van de burgers in de overheid?

Determinanten van vertrouwen: competentie, stabiliteit, integriteit, reputatie

De beschouwingen over antiterrorismemaatregelen gaat met name over de effectiviteit van overheidsmaatregelen. Wat niet effectief werkt wekt weinig vertrouwen. Vergelijk het met een medicijn: als het geen resultaat oplevert, werkt het middel dan wel? En kan ik dan de producent of de dokter wel vertrouwen dat zij in mijn belang handelen? Beschouwen we de positie van de burgemeester, dan zien we enerzijds een toename van het bevoegdhedenarsenaal, met name om zijn sheriff-functie waar te maken. Bevoegdheden genoeg, waar het aan ontbreekt, is wettelijke samenhang daarin en voldoende toetsingsmechanismen. Het gebruik van onnodige bevoegdheden kan door de burger worden uitgelegd als niet competent handelen. Dat kan de betrouwbaarheid van het ambt aantasten en daarmee het vertrouwen. Het vertrouwen in de burgemeester als 'veiligheidsbaas' is van een andere orde dan het vertrouwen in de burgemeester als 'burgervader'. Naast handhaver is de burgemeester herder en hoeder van de lokale samenleving, de vaderlijke vertrouwenwekkende verbinder. Zijn reputatie is bepalend voor het vertrouwen in de overheid.

88 Wallage 2009

3.7 Communicatie en beeldvorming⁸⁹

Veiligheid staat volop in de publieke belangstelling en is telkens weer een belangrijk verkiezingsitem. De aandacht van de media voor criminaliteit is enorm, misdaad is *hot news* en echt niet alleen voor sensatiebeluste bladen, ook kwaliteitskranten en actualiteitenrubrieken op tv doen eraan mee.

De omvang neemt toe en de toon wordt emotioneler, met meer aandacht voor slachtoffers. Hoe meer nieuws afwijkt van de norm, hoe groter de nieuws waarde. Wie geen tegenvoorbeelden krijgt, gaat denken dat de afwijking de norm is. Bij de consument speelt ook selectieve waarneming: gruwelverhalen maken meer indruk.

Was er in het tijdperk van de verzuiling nog sprake van een situatie waarbij de media de mening van de elites doorgaven aan de bevolking, inmiddels heeft het vertrouwen in de overheid als hoeder van het algemeen belang plaatsgemaakt voor achterdocht. Journalisten wierpen zich op als bewakers en controleurs van de rechtstaat en speelden zelf steeds nadrukkelijker een rol in de opsporing en strafrechtpleging. Van terughoudende berichtgeving is tegenwoordig geen sprake meer, ook omdat er met onthullingen kan worden 'gescoord' in de steeds feller wordende concurrentiestrijd tussen media. Met de aandacht voor slachtofferschap is er een complexe relatie ontstaan tussen de overheid, media en de burger. In het strafrecht is er voor het slachtoffer nog steeds nauwelijks een rol weggelegd en de media opereren in deze lacune door met infotainment en talkshows een platform te bieden aan de publieke verontwaardiging.

Bij de rol van de media zijn kanttekeningen te plaatsen. Mediaonderzoekers wijzen op de dramatisering van berichtgeving. Incidenten worden opgeklopt en tot entertainment gemaakt en er is onevenredig veel aandacht voor 'zinloos' willekeurig geweld. Een ander aspect heeft te maken met de soms merkwaardige een-tweetjes die ontstaan tussen journalisten en politici. Journalisten melden een misstand, politici willen zich graag profileren en reageren daarop, de media berichten daar weer over en een 'kwestie' is geboren. Van beleidsmakers wordt vervolgens een antwoord, een oplossing gevraagd. Dit hijgerige spel leidt tot oppervlakkigheid en incidentalisme, waarbij kortetermijnbelangen overheersen. Daarbij komt dat zeker niet elke journalist als een onbevengene onderzoeker van de waarheid kan worden gezien, nu veel media onder invloed staan van grote commerciële belangen.

Is het alleen maar kommer en kwel met de media? Het antwoord luidt natuurlijk "nee". De publieke agenda, aldus de RMO⁹⁰, wordt nog steeds door politici wordt bepaald en niet, zoals soms wordt gesuggereerd, door de media. De media is onmiskenbaar van belang als het gaat om transparantie van bestuur, inzicht in cijfers over misdaad en criminaliteit, en duiding van maatschappelijk gevoelde onveiligheid. Als waakhond en luis in de pels blijft de media onmisbaar.

Welke conclusies verbindt de overheid aan de ontwikkelingen in de media als het gaat om haar informatiebeleid? De traditionele voorlichter, die slechts het beleid volgt en naar buiten brengt, is een zeldzaam verschijnsel geworden. Voorlichters zien zichzelf tegenwoordig als communicatieadviseurs, die het verwerven van draagvlak voor het beleid als een belangrijke taak zien. Daarbij is enige manipulatie van journalisten *all in the game*. De zogeheten *spindoctor* gaat nog

89 Vergelijk Justitiële verkenningen 2002

90 RMO 2003

een stap verder: het scheppen van een imago (van bewindspersoon of beleid) staat voorop. De informatiestroom naar buiten dient zoveel mogelijk dit imago te ondersteunen. Maar een overheid die zo graag wil 'scoren', oogst uiteindelijk wantrouwen van pers en publiek, zo lijken de ervaringen in Groot-Brittannië uit te wijzen. Politie en justitie staan onder grote druk meer resultaten te boeken in de strijd tegen de criminaliteit. Dan is de verleiding groot successen in de opsporing breed uit te meten en de media te voorzien van de informatie die nodig is voor een 'mooi' verhaal. Daarbij komt dat Nederland een constante stroom van berichtgeving over criminaliteit kent, welhaast voor elke roofoverval wordt een persbericht uitgebracht.

Specifiek van toepassing op onveiligheidsgevoelens is de wijze waarop het bestuur reageert op onveiligheid, en dan met name overlastvormende gebeurtenissen. Want het zijn precies die ergernissen die voor burgers als het ware symbool staan voor de veiligheid en vertrouwdheid van de omgeving en die dus ook hun veiligheidsbeleving beïnvloeden.⁹¹ Van regulerend optreden gaat een signaalwerking uit dat controle wordt uitgeoefend. Signalen van bevestiging leiden ertoe dat mensen weten dat hun zorgen en behoeften herkend en erkend worden. Signalen van compassie gaat over empathie voor het leed dat mensen meemaken. Het zijn allemaal signalen die van belang zijn voor de beeldvorming over de overheid, bestuurders, gezagsdragers, maar ook gewone politieagenten.

Een ander vraagstuk is de invloed van media op gevoelens van onveiligheid. De tv-werkelijkheid is beduidend gewelddadiger en criminelere dan de echte wereld. Maar veelkijkers, vergeleken met weinijkijkers, vinden de echte wereld niet méér gewelddadig en crimineel. Voor een verband tussen een gewelddadige televisiewereld en hoe mensen hun leefwereld inschatten is geen empirisch bewijs te vinden. Ook is aangetoond dat er geen verband is tussen het kijken naar specifieke tv-programma's en de inschatting van criminaliteit in de samenleving en gevoelens van onveiligheid. Als er al een relatie zou zijn, dan is die er met het kijken naar fictie, zoals series en speelfilms. Toch heeft de groei van het aantal toegankelijke informatiebronnen, de opkomst van de massamedia en toename van de popularisering van criminaliteit en/of misdaad in bijvoorbeeld reality tv-programma's invloed op de onveiligheidsbeleving. Een algemene conclusie uit de studies naar de invloed van de media op de angst voor slachtofferschap is dat hoe beter iemand zich kan vergelijken met het slachtoffer zoals geportretteerd in de media, hoe meer angst dit oproept. Zo blijkt dat wanneer mediaberichten een persoonlijk portret van het slachtoffer bevatten, dit meer angst oproept dan wanneer mensen bijvoorbeeld kranten lezen die op een minder saillante manier nieuws brengen over criminaliteit.⁹²

De massamedia hebben niet alleen een directe invloed op de onveiligheidsbeleving, maar ook op de beeldvorming over bijvoorbeeld de politie, de omvang van criminaliteit, criminaliseringsprocessen en specifieke etnische groepen. Een fenomeen als 'zinloos geweld' was waarschijnlijk niet als begrip ontstaan zonder de enorme aandacht van de media. Berichten over 'zinloos geweld' gaan als een lopend vuurtje door de samenleving. Dit leidt niet alleen tot particuliere initiatieven (zoals de oprichting van de Stichting tegen Zinloos Geweld), maar ook tot initiatief van de overheid zoals

91 Eysink Smeets 2008, p. 40 e.v.

92 Vergelijk VanderVeen in Justitiële verkenningen 2001

het platform 'Geweld op straat' dat eind jaren negentig door het kabinet werd geïnstalleerd. Door 'crimineel' gedrag te verpersoonlijken, wordt een discrepantie tussen 'normale, goede mensen' en 'criminelen' gecreëerd en benadrukt. Dit leidt tot polarisatie en outgrouphomogeniteit: enerzijds zullen de verschillen tussen de eigen groep en de andere groep, 'de criminelen', worden geaccentueerd en anderzijds worden de 'criminelen' als een homogene groep gezien. Onderzoek naar onveiligheidsbeleving laat zien dat wanneer er 'normale' mensen zijn, mensen 'zoals jijzelf', dit een geruststellend gevoel geeft, in tegenstelling tot de aanwezigheid van andere, 'enge' mensen. Deze 'andere mensen' worden vaak als bedreigend of gevaarlijk ervaren. De toegenomen diversiteit van de Nederlandse bevolking kan sociale onzekerheid veroorzaken, die verband heeft met de beleving van onveiligheid. Mensen die afwijkend gedrag vertonen, of een afwijkend uiterlijk hebben, 'contrasteren' en kunnen aldus een wat ongemakkelijk of onveilig gevoel oproepen. In het derde kwartaalbericht (2010) van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven⁹³ bericht het SCP als volgt over het gevoel van onveiligheid en de rol van de media. Volgens veel mensen hebben media en politiek een grote invloed op de publieke opinie. De invloed van de media op de eigen veiligheidsbeleving wordt minder herkend. Mensen die zich niet onveilig voelen laten doorschemeren zich veilig te voelen ondanks de media. Mensen die iets overkomen is én zich onveilig voelen zullen ook zelden naar de media wijzen als oorzaak van de gevoelens. Anderen die zich wel eens onveilig voelen, verwijzen juist wel geregeld naar de media. Communicatiewetenschappelijk onderzoek bevestigt het idee dat media vooral invloed hebben wanneer eigen ervaringen ontbreken. Als de media invloed hebben, temperen ze het criminaliteitsprobleem en de onveiligheidsgevoelens in ieder geval niet, aldus het SCP.

Wat betekent dit voor het vertrouwen van de burgers in de overheid?

Determinanten van vertrouwen: transparantie, waardencongruentie, reputatie

Media hebben een grote invloed op beeldvorming over veiligheid en daarmee op het vertrouwen van burgers in de overheid. Gezag en vertrouwen kunnen systematisch door media worden ondermijnd, maar daarvan wordt de samenleving waarschijnlijk niet veiliger. Het inzoomen op onveiligheid maakt veiligheidsgevoelens niet groter, een constante stroom aan media-uitingen over criminaliteit ook niet. Identificatie met slachtoffers vergroot de gevoelens van onveiligheid. Vergelijk ook de perspectieven over de emotiemaatschappij waarin percepties en belevingen veel belangrijker zijn dan ooit eerder: als continue incidenten worden uitvergroot, dan zullen mensen ook wel denken dat het met de veiligheid slecht is gesteld. Voor de overheid geldt dat de manier waarop zij openheid en informatie geeft over veiligheid, onveiligheid en veiligheidszorg een factor is die het vertrouwen van neutraal naar positief kan brengen. Uit oogpunt van transparantie moet informatie worden verstrekt, maar de belangrijkste boodschap is: niet willen 'scoren'.

93 SCP 2010, p. 22.

3.8 Samenvatting

Dit hoofdstuk behandelde de eerste twee hoofdvragen van dit advies (zie ook paragraaf 1.3): *welke thema's zijn van invloed op de veiligheidsbeleving van burgers en hoe beïnvloeden deze thema's het vertrouwen van burgers in de overheid?* Ten behoeve van de eerste hoofdvraag heeft de Raad zes thema's geïdentificeerd: (1) veiligheidsbeleid, (2) de verdeling van de verantwoordelijkheid voor veiligheid tussen burger en overheid, (3) het functioneren van een aantal instituties in het veiligheidsbestel, (4) veiligheid en recht, (5) bevoegdheden en maatregelen waarover de overheid beschikt om de veiligheidszorg te realiseren, en (6) communicatie en beeldvorming. Voor een antwoord op de tweede hoofdvraag is het begrip vertrouwen geoperationaliseerd in zeven determinanten: competentie, stabiliteit, integriteit, goede bedoelingen, transparantie, waardencongruentie en reputatie. Door deze determinanten met de thema's te verbinden analyseert de Raad hoe veiligheid en vertrouwen elkaar beïnvloeden.

Veiligheidsbeleid, uitdijende *bevoegdheden* en de effectiviteit van *maatregelen* hebben hun invloed op vertrouwen in de overheid. Wat niet effectief werkt wekt weinig vertrouwen. Van de maatregelen die de overheid treft en het beleid dat zij uitvoert, is niet altijd duidelijk of het wel werkt, zo zagen we in de paragrafen 2.3 (veiligheidsprogramma's) 3.2 (veiligheidsbeleid) en 3.6.1 (antiterrorismemaatregelen). En de prioriteiten die de overheid stelt stroken niet altijd met de waardering van burgers voor veiligheidskwesties (de *waarderingsskloof* uit paragraaf 2.5). Dit terwijl een voorwaarde voor vertrouwen is dat de overheid het goede doet, de juiste belangen adresseert. Voor de positie van burgemeester geldt dat hij zowel veiligheidsbaas als burgervader is, maar bovenal boegbeeld van bestuur en samenleving. Dan gaat het om persoonlijke integriteit en reputatie als bepalende factoren om vertrouwd te worden en het vertrouwen te vergroten.

Bij de *verdeling van de verantwoordelijkheid* voor veiligheid is de invloed van de overheid op veiligheidszorg gegroeid maar is deze tegelijkertijd begrensd. Het is daarom belangrijk te expliciteren waar de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid begint en waar die eindigt. In de buurt komt veel samen: burgerinitiatieven, de overheid in samenwerkingsverbanden, maatschappelijke problemen en gevoelens van onveiligheid. Als er ergens een kans ligt om het vertrouwen in de overheid te vergroten, dan is het wel in de buurt. Betrouwbaarheid van de overheid speelt daarin een rol, maar het zwaartepunt van vertrouwen ligt bij de overeenstemming tussen overheid en burgers over de belangrijkste waarden en normen die hebben te gelden voor veiligheid. De medeverantwoordelijkheid van bedrijven voor veiligheid is fundamenteel, maar ook hiervoor geldt dat helder moet zijn wat de overheid van bedrijven verwacht en andersom, wat bedrijven van de overheid mogen verwachten. De overheid als stabiele partner, dat is de voorwaarde voor vertrouwen.

De beschrijving over hoe het huidige *veiligheidsbestel* structureel en institutioneel is vormgegeven mondde uit in de observatie dat allerlei organisaties binnen, voorbij, onder en boven de nationale staat belangrijke delen van veiligheidszorg voor hun rekening nemen – veiligheid is als een markt, toezicht is een product dat ook door private partijen wordt geleverd. Het verticale bestuur moet aansluiting vinden bij horizontale verbanden (netwerksturing) en dat vraagt om kennis en capaciteiten op leidinggevend gebied als voorwaarde om te worden vertrouwd. Dat geldt temeer

voor de gemeente, de regisseur op het gebied van de sociale veiligheid. Wanneer niet wordt voldaan aan bepalende factoren zoals eerlijkheid in rechtspraak en politiezorg, en zorgvuldige behandeling van burgers in samenwerking in ketens, zal er geen vertrouwen zijn in het optreden van de overheid. Verder is essentieel voor vertrouwen in de overheid dat wordt geëxpliciteerd wat het algemeen belang is van veiligheid voor de samenleving.

Recht biedt continuïteit en is daarom zo belangrijk als het gaat om vertrouwen en legitimiteit. De symbiose van veiligheid en recht markeert het belang van de waarde van veiligheid voor burgers en overheid en biedt zo de mogelijkheid om vertrouwen en legitimiteit te vergroten. Tegelijkertijd biedt het recht waarborgen tegen normovertredingen. Handhaaft de overheid het recht niet of in onvoldoende mate, dan verliest zij haar legitimiteit en vertrouwen. De bindende factor voor het evenwicht tussen de grondrechten wordt gevormd door de democratische rechtsstaat. “Europa” bevordert vertrouwen actief door grondrechtenbescherming te benadrukken, door samenwerking en door goede informatievoorziening. Maar vertrouwen in Europa gaat verloren door de beeldvorming die politici en bestuurders creëren.

Gedrag en communicatie van het overheidsbestuur zijn determinanten die bepalend zijn voor de beeldvorming over veiligheid. De kern van de problematiek van *communicatie en beeldvorming* draait dan ook om het besef van de cruciale positie die de brenger van de boodschap inneemt. Een overheid, politicus of journalist dient zich ervan te vergewissen wat de impact is of kan zijn van de berichtgeving over veiligheid.

In dit hoofdstuk heeft de Raad aan de hand van veiligheidsthema's een verband aangebracht tussen en de invloed van veiligheid, onveiligheid en veiligheidszorg en de bepalende factoren voor vertrouwen van burgers in de overheid. De conclusie die de Raad trekt naar aanleiding van de analyse, wordt in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

4. Conclusie en aanbevelingen

4.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk stelde thema's aan de orde die van invloed zijn op de veiligheidsbeleving van burgers in relatie tot vertrouwen. In dit hoofdstuk trekt de Raad zijn conclusies uit de analyse en doet hij aanbevelingen voor uitgangspunten die de overheid in acht moet nemen om door veiligheidszorg het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid te vergroten. Daarmee wordt antwoord gegeven op de laatste hoofdvraag van dit advies.

4.2 Conclusie

De rol van de overheid is van oudsher gerelateerd aan veiligheid; van hoeder in de nachtwakersstaat tot sterk toegenomen inmenging in de samenleving met een toenemende verantwoordelijkheid voor veiligheid. Die rol is niet meer waar te maken in een complexe maatschappij met vele actoren rond veelvormige veiligheidsproblemen. De samenleving is veranderd en moet omgaan met risico's, met een minder gestructureerde sociale context en afnemende sociale betrokkenheid, met onaangepast gedrag, met culturele veranderingen en met meer emotie. In die context speelt de discussie over wat een acceptabel niveau van onveiligheid is, een discussie die door politiek en bestuur zelden met argumenten wordt gevoerd. In zo'n samenleving is veiligheid te complex om aan politiek en justitie over te laten. Bredere onveiligheid is niet op te lossen door veiligheidsinstituties alleen, het adresseren van gevoelens van onveiligheid is een grote maatschappelijk opgave.

De Raad signaleerde in dit advies drie kloven: de kloof tussen objectieve en subjectieve veiligheid, de kloof tussen beleid en beleving waarbij het effect van overheidsbeleid op criminaliteitsdaling en onveiligheidsgevoelens maar gedeeltelijk aantoonbaar is, en de waarderingskloof tussen burger en overheid voor afzonderlijke kwesties op het gebied van veiligheid. De kloof tussen objectieve en subjectieve veiligheid moet worden gedicht, de Raad ziet ook ontwikkelingen in die richting, bijvoorbeeld de beleidsprogramma's met als doel het tegengaan van overlast en verloedering. De kloof tussen objectieve en subjectieve veiligheid is niet te dichten via bestrijding van objectieve veiligheid alleen. Het betreft een krachtsinspanning waar de hele samenleving voor staat. En de kloof tussen beleid en beleving en de kloof in het verschil in waardering van veiligheid tussen burger en overheid blijven vooralsnog onaangeroerd.

Wat veiligheid en vertrouwen betreft gaat het erom dat politiek en bestuur moreel leiderschap tonen en zich bewust zijn van de complexe manier waarop veiligheid en veiligheidszorg door de burger wordt beleefd. Simpelweg harde maatregelen verkondigen en het blijven tamboereren op onveiligheid, daar wordt het gevoel van veiligheid niet groter van.

“Angst is een voedingsbodem geworden om veiligheidskwesties te politiseren. Bestuurders en politici proberen hun verloren gezag terug te winnen met een retoriek van harde maatregelen en daadkracht.”

Prof. dr. ir. J.B. Terpstra, hoogleraar Criminologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen⁹⁴

Meer toezicht, nieuwe procedures, organisatieveranderingen in de richting van een nationale politie: het zijn oplossingen die voor gevoelens van onveiligheid geen soelaas bieden. Uit het zicht verdwijnen de inhoudelijke afwegingen naar aanleiding van normatieve vragen zoals de aanvaarbaarheid van (on)veiligheid. Stellige uitspraken winnen het dan van lastige boodschappen, constructieve dialogen, bezinning en onderzoek.⁹⁵

Uiteenlopende verwachtingen tussen overheid en burgers over wat de overheid vermag en de burger verlangt werken symboolpolitiek in de hand. Burgers hebben heel hoge verwachtingen van politie en justitie en dat leidt onherroepelijk tot teleurstellingen.⁹⁶

“Het gedoogakkoord bevat een intimiderende opeenstapeling van maatregelen waaruit een verharding in het interne veiligheidsbeleid blijkt. De hoge ambities en het eenzijdige accent op repressie wekken verwachtingen bij de burger die niet kunnen worden waargemaakt.”

Prof. mr. Th.A. de Roos, hoogleraar Strafrecht aan de Universiteit van Tilburg⁹⁷

Verantwoordelijkheidsverdeling

De Raad is van mening dat het tijd is voor een betekenisvolle discussie over de *verdeling van de verantwoordelijkheid* voor veiligheid tussen overheid en burger, die is thans niet eenduidig. Noodzakelijke voorwaarden voor een overheid die zijn verantwoordelijkheid neemt zijn stabiliteit, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid. Een overheid kortom, die burgers kunnen vertrouwen. Een overheid waarin burgers het vertrouwen hebben dat deze het goede doet en die ze meer zullen vertrouwen als ze zich met dezelfde waarden en normen kunnen identificeren. Want ook de waardering van veiligheid maakt onderdeel uit van het vraagstuk wie waarvoor verantwoordelijk is. De Raad zal in zijn aanbevelingen richting geven aan de verantwoordelijkheidsverdeling.

Veiligheidsbestel

In termen van organisatie van het *veiligheidsbestel* is het een doodoener om te adviseren dat de veiligheidszorg optimaal georganiseerd en uitgevoerd moet worden. Toch vraagt de Raad hiervoor aandacht omdat het volgens hem niet gaat om een technische bijstelling van beleidsinstrumenten om de ontwikkeling van het beleid in en gewenste richting te sturen of het inzetten van andere instrumenten, andere maatregelen en andere instellingen om onveiligheidsgevoelens aan te pakken. Het gaat volgens de Raad om een verandering van een andere orde, een wisseling van paradigma dat nodig is om veiligheidszorg zodanig te organiseren dat burgers en bedrijven betrokken zijn. De

94 Bron: www.ru.nl.

95 Vergelijk WRR 2006

96 Vergelijk Terpstra 2010

97 Nederlands Juristenblad, 22 oktober 2010, afl. 36.

signalen voor zo'n paradigmawisseling zijn aanwezig. Zo bekleedt de overheid niet meer de centrale positie in veiligheidszorg – kan dat ook niet meer. Verder is een meerderheid van de Nederlanders volgens cijfers van het CBS niet enthousiast over het functioneren van de politie. En ten slotte het onvermogen om hardnekkige samenwerkingsproblemen in ketens het hoofd te bieden. In zijn aanbevelingen zal de Raad daartoe voorstellen doen en voorbeelden geven van hoe het anders kan.

Veiligheid en recht

Het *recht* is van groot belang voor vertrouwen in de democratische rechtsstaat en de legitimiteit van de overheid. Maar met recht alleen ben je er nog niet, een goed functionerende democratie is minstens zo belangrijk. Daarom pleit de Raad ervoor burgers meer te betrekken bij veiligheid en veiligheidszorg.

Veiligheidsbeleid, bevoegdheden en maatregelen

Uit de analyse in paragraaf 3.6 over terrorismebestrijding en de burgemeester blijkt dat er spanning zit in de reflex om instituties op te tuigen met taken en *bevoegdheden* om onveiligheid tegen te gaan. De introductie van meer bevoegdheden roept spanning op met grondrechten, de reikwijdte van de Staat achter de voordeur roept verdeelde politieke en maatschappelijke reacties op, en over de inzet van cameratoezicht en de 'mosquito' is men het in het (semi)wetenschappelijk discours niet eens. Rechtshandhaving is niet de primaire weg om wanordeproblemen aan te pakken. 'Rule of law', 'zero-tolerance' en 'aggressive policing' zijn termen in Angelsaksisch jargon die horen bij een harde aanpak, 'bestuurlijke ophouding', 'voetbalwet', 'preventief fouilleren' en 'BIBOB' behoren tot de juridische terminologie. Ze verhouden zich allemaal slecht met een aanpak van samenwerking tussen politie en buurtbewoners. De stapeling van bevoegdheden zonder voldoende toetsingsmechanismen – de Raad verwijst naar de verschuiving van interventies die het strafrecht raken naar de bestuurlijke portefeuille van de burgemeester – leidt tot een tekort aan legitimiteit. Er is weinig zicht op legitimiteit en effectiviteit van *maatregelen*. *Veiligheidsbeleid* sluit niet aan op wat burgers belangrijk vinden. Overheidsbeleid tot nu toe is ook niet altijd effectief, zo leren evaluaties van het SCP ons. Daarover moet bestuur en politiek rekenschap afleggen en niet steeds meer veiligheid beloven. Want belofte maakt schuld en de schuld bestaat in dit geval uit verlies van vertrouwen. Wat nodig is voor vertrouwen, is gezag en geloofwaardigheid, meer dan bevoegdheden en maatregelen. Overheidsbestuur moet waardering verdienen door moreel leiderschap, op grond van gedrag en persoonlijke integriteit, het leven naar principes. Dat geldt voor publieke ambtsdragers, de burgemeester in het bijzonder, maar ook voor het ambtelijk apparaat en de uitvoerders in de veiligheidszorg.

Communicatie en beeldvorming

Subjectieve veiligheid staat onder directe invloed van de media en dat betekent dat in de *communicatie en beeldvorming* door de overheid rekenschap moet worden gegeven over het *hoe*: hoe wordt bericht over incidenten, over veiligheidscijfers, over opsporingsmethodes, over slachtoffers, criminelen en etnische groepen. Dat is lastig want het vraagt bijvoorbeeld van de politie dat zij informatie over criminaliteit verstrekt op een geaggregeerd niveau, met oog voor tendensen. En het impliceert dat de overheid zich kwetsbaar opstelt: ook een onwelgevallige boodschap moet worden gecommuniceerd. Transparantie en het verstrekken van de juiste informatie helpt om

het vertrouwen in de overheid te vergroten. Fouten of falen verdoezelen of het beleidsresultaat mooier voorstellen dan het is: burgers laten zich daardoor niet om de tuin leiden. Waarachtige en waarneembare signalen van het bestuur daarentegen die controle over, erkenning van en empathie met gevoelde onveiligheid uitdragen kunnen de beeldvorming over de overheid en daarmee het vertrouwen in die overheid positief beïnvloeden.

4.3 Aanbevelingen

Dit advies gaat over de relatie tussen overheid, veiligheidszorg, veiligheidsbeleving van de burger en vertrouwen. De Raad adviseert regering en parlement over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur. Daarom richten de aanbevelingen zich tot de overheid, zij zijn bedoeld om vorm te geven aan de cultuur of omgangsvormen in en met de samenleving, aan de inhoud van beleid en aan de structuur van de overheid. Ze geven een kader waarbinnen kan worden gezocht naar nieuwe verhoudingen tussen burger en overheid die recht doen aan de beleving van veiligheid door de burger, de eerder genoemde horizontale realiteit.

De overheid is niet eenvormig maar vervult verschillende rollen. De Raad houdt in zijn aanbevelingen rekening met de rol van wetgever, de rol van de overheid in relatie tot veiligheidsinstaties die op het brede terrein van veiligheid opereren in uitvoering en beleid (politie, openbaar ministerie, buitengewoon opsporingsambtenaren, beleidsdepartementen, (burgemeesters van) gemeenten, veiligheidsregio's, rechtspraak), en de rol van de overheid in relatie tot private partijen (burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen, organisaties van private veiligheidszorg, maar ook de wetenschap).

De Raad denkt dat de geformuleerde aanbevelingen kunnen bijdragen aan het verbeteren van het functioneren en het effectief en efficiënt optreden van de overheid en instaties op het terrein van veiligheidszorg opdat de veiligheidsbeleving van de burger toeneemt. Daardoor wordt de legitimiteit van de overheid en dus ook het vertrouwen van de burger in de overheid vergroot.

1. Eerst de burger, dan de overheid

In dit advies is veel aandacht besteed aan het vraagstuk van verantwoordelijkheidsverdeling voor veiligheid. We zagen al in de paragrafen 3.3 en 3.4 dat de overheid niet alleen kan zorgen voor veiligheid in de samenleving. Uitgangspunt moet zijn dat het voor de samenleving duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. De centrale overheid moet niet alles willen bepalen, maar wel kaders bieden voor lagere overheden, particuliere instanties en burgers. De eerste verantwoordelijkheid ligt bij burgers zelf. Zij zijn in staat preventief te werk te gaan, door goede voorzorgsmaatregelen te nemen kunnen zij onveiligheid voorkomen. En als het er dan toch van komt, zijn zij de beste probleemoplossers als het gaat om zaken die van invloed zijn op hun directe leefomgeving. Tegelijkertijd zijn ze heel goed in staat om iets te *doen*: veilig wonen, veilige buurt,

jongeren aanspreken. Dat is ook in hun eigen belang, zo betogen ook Lankhorst en Van Dijk.⁹⁸ En betrokkenheid van burgers is van groot belang om kleine zaken klein te houden: niet escaleren, niet uitvergrooten. Als het maar enigszins mogelijk is moeten burgers de problemen zelf oplossen en moet de overheid op afstand blijven. De tweede verdedigingslinie tegen onveiligheid wordt gevormd door de maatschappelijke instellingen: buurtverenigingen, wijkhuizen, scholen, woningcorporaties, winkeliersverenigingen, bedrijven. Juist ook in de publieke ruimte ligt voor maatschappelijke instanties een verantwoordelijkheid voor veiligheid. Pas in derde instantie zijn de politie en het openbaar ministerie verantwoordelijk om veiligheid te creëren.

Er is nog een praktische reden verbonden aan een heldere verantwoordelijkheidsverdeling: het vermogen van de overheid om in veiligheidszorg te voorzien is begrensd. Risico's zijn niet uit te sluiten en ongelukken gebeuren nu eenmaal, we leven in een risicosamenleving waarin het de overheid niet is gegeven veiligheid te garanderen. De verwachtingen die de overheid wekt moeten reëel zijn, de verwachtingen die burgers van hun overheid hebben ook. De verantwoordelijkheid voor veiligheidszorg moet daar worden opgepakt waar de grootste mogelijkheden tot beïnvloeding bestaan. De burger houdt zijn huis veilig, de winkeliers hun winkelcentrum. En daar waar veiligheid helemaal aan het toeval overgelaten is, daar waar de risicosamenleving op haar hoogtepunt is, daar moet ook een bepaalde mate van onbeïnvloedbare onveiligheid geaccepteerd worden.

Niet alleen de verantwoordelijkheden en verwachtingen moeten reëel zijn. Het gaat er ook om de rollen te benoemen van overheid en burgers. Duidelijk moet zijn wie de normsteller is, wie de uitvoerder, wie de handhaver en wie de toezichthouder. Uiteraard zijn we er nog niet met een rolverdeling vanachter het bekende bureau: het in samenhang laten werken van de drie genoemde verdedigingslinies vergt duidelijke communicatie tussen alle actoren die met veiligheid in de samenleving te maken hebben. Als de burger niet weet wat van hem verwacht wordt, kan hij deze verwachting ook niet waarmaken en kan de overheid hier evenmin op vertrouwen en voortbouwen. Vanuit de overheid dienen deze verwachtingen over de eigen verantwoordelijkheid van de burgers maar ook van private en publieke organisaties benoemd te worden.

Gerelateerd aan de verantwoordelijkheidsverdeling voor veiligheid, maar van een andere – conceptuele – orde is de ordening van het veiligheidsbestel in termen van publiek en privaat en de verantwoordelijkheid voor veiligheid als publiek goed. In die zin gaat veiligheidszorg over de toegang tot de publieke ruimte, de verhouding tussen overheid, particulier initiatief en marktwerking en de democratische controle daarop. Dat gaat over de fundamentele vraag hoe in de samenleving met veiligheid wordt omgegaan, maar het gaat ook over de vraag hoe we met elkaar moeten omgaan: wie profiteert er van veiligheid, zijn er (groepen van) burgers die daarvan zijn uitgesloten? Een samenhangende visie op dit conceptuele niveau ontbreekt.

De Raad beveelt aan dat de overheid een begin maakt met een brede maatschappelijke discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid voor veiligheid en op grond van de uitkomsten daarvan

98 Lankhorst en Van Dijk 2010.

een visie vormt en de verantwoordelijkheidsverdeling expliciteert, bijvoorbeeld in wetgeving. Hij adviseert de minister van Veiligheid en Justitie daartoe het initiatief te nemen.

2. Waardeer veiligheid en investeer in veiligheidsgevoel

Nederland is een behoorlijk veilig land, zo was de constatering in paragraaf 2.1.2. Dat mag best worden gezegd. Maar veiligheid is ondertussen een zo dominant thema geworden in de samenleving dat het een negatief effect heeft: het stimuleert wantrouwen. De overeenstemming tussen overheid en burgers over het belang van de waarde van veiligheid (de eerder genoemde waardencongruentie) kan het vertrouwen van de burger in de overheid van neutraal naar positief brengen. Terecht of niet, het gevoel van onveiligheid is niet meer weg te denken uit onze maatschappij. Het kan objectief nog zo goed gaan met de veiligheid in Nederland, als het subjectief anders door burgers wordt beleefd is dat een realiteit waaraan niet voorbij kan worden gegaan. De belangrijkste waardecongruentie moet worden gevonden in de waarde die burgers hechten aan subjectieve veiligheid, aan de beleving van de effecten van beleid en aan de afzonderlijke kwesties op het gebied van veiligheid (zie ook paragraaf 2.4). Wil er een verbinding ontstaan tussen verticaal georganiseerde instituties van de overheid en de gehorizontaliseerde publieke ruimte, of anders gezegd: wil er aansluiting zijn tussen overheid en maatschappelijke realiteit, dan is een gedeelde waardering van veiligheid een vereiste. Dat is het begin van het dichten van de eerdergenoemde waarderingskloof. Dit alles vraagt om een ander perspectief van de overheid op veiligheidszorg. Niet de top down benadering van grote inzet op zware criminaliteit, maar oog voor sociale veiligheid. Niet het benadrukken van *onveiligheidsgevoelens*, maar het verhogen van *veiligheidsgevoelens*. Identificatie met de waarde die burgers hechten aan veiligheid beïnvloedt het vertrouwen in de overheid positief. Het is het begin van het antwoord op de waarderingskloof tussen burger en overheid. Oog voor sociale veiligheid betekent voor veiligheidsorganisaties gevoel voor de subjectieve onveiligheid en minder beleidsturing op basis van feiten en statistieken.

De Raad beveelt aan dat bestuur en politiek op centraal en lokaal niveau overeenstemming zoekt met de waarde die burgers hechten aan subjectieve veiligheid en dat de overheid in haar visie op veiligheid die ten grondslag dient te liggen aan sociale-veiligheidsprogramma's telkens het positieve perspectief van veiligheid een plaats geeft.

3. Hanteer het bredere perspectief en de brede aanpak

Veiligheid is een breed begrip, maar de oorzaken van onveiligheid zijn meestal nog breder. Criminaliteit heeft vaak een sociaal economische en/of een sociaal culturele component. Beleving van onveiligheid wordt beïnvloed door de directe leefomgeving, maar – zo blijkt uit paragraaf 3.7 – ook door de media. Burgers vinden verkeersveiligheid op de weg *dé* kwestie die voor henzelf, maar ook voor de maatschappij het belangrijkste is. De oorzaak daarvan is vaak gewoon te hard rijden of asociaal verkeersgedrag. Wil het gevoel van onveiligheid verder afnemen, dan is het noodzakelijk om een breed perspectief te houden op de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen. Die hebben zeker niet altijd een relatie met de bescherming tegen gevaar, maar zijn breder sociaal maatschappelijk

georiënteerd. Vanuit de overheid is het noodzakelijk in woord en geschrift dit brede perspectief uit te dragen. Er bestaan geen eenvoudige oorzaken van criminaliteit.

Het voorgaande uitgangspunt betekent voor beleidsmakers dat de effectiviteit van interventies groter zal zijn als diverse maatregelen naast elkaar bestaan. Een goed voorbeeld daarvan is de aanpak van overmatig drankgebruik bij de West-Friese jeugd.

Voorbeeld 1: West-Friesland⁹⁹

Tien West-Friese gemeenten, organisaties in de preventieve gezondheidszorg, politie Noord-Holland Noord, Openbaar Ministerie en het Programmabureau Integrale Veiligheid Noord-Holland Noord werken intensief samen in de strijd tegen te jong en overmatig drankgebruik. In november 2007 sloten de gemeenten daarover een convenant met het rijk.

Om het alcoholgebruik onder jongeren te verminderen is een werkgroep actief van gemeenten, GGZ, GGD, Brijder Verslavingszorg, onderwijs en Bureau Jeugdzorg. Deze werkgroep Preventie, Hulpverlening en Bewustwording komt voort uit de bestaande ACTIEgroep West-Frisse Jeugd en richt zich onder andere op:

- voorlichting en educatie gericht op ouders, jongeren, leerkrachten, docenten, jongerenwerkers en huisartsen;
- aanbod van voorzieningen zoals cursussen, trainingen en behandeling;
- het maken van afspraken met ziekenhuizen over het doorgeven van gegevens over het aantal ‘coma-drinkers’;
- creëren van een omgeving die stimuleert tot gezond gedrag.

De brede aanpak hangt samen met beleid in andere sectoren. Sociale veiligheid is gebaat met jongeren die op school zitten of aan het werk zijn en niet rondhangen. Leefbaarheid in de buurt gaat samen met participerende burgers die het ‘sociaal vertrouwen’ krijgen in plaats van sociale uitsluiting. Onderwijs, werk, inkomen, of zorg zijn aangrenzende domeinen waarin ‘veiligheidswinst’ is te behalen.

De brede aanpak is ook de samenhangende aanpak door centrale en decentrale overheden. Coördinatie en afstemming zijn daarbij noodzakelijk als het gaat om het toepassen van het juiste instrumentarium. Met wetgeving door de centrale overheid kan veel worden bereikt, op het decentrale niveau liggen mogelijkheden op het gebied van met aanbodgerelateerde maatregelen (coffeeshopbeleid of vestigingsbeleid), op het gebied van ruimtelijke ordening (gebouwde omgeving) en op het gebied van de publieke ruimte (overlast en verloederling).

De brede aanpak is ten slotte de aanpak die oog heeft voor de kloof tussen beleid en beleving. Deze aanpak gaat uit van bewezen effectief overheidsbeleid op criminaliteitsdaling en onveiligheidsgevoelens. Ook hier geldt dat de overheid in woord en geschrift en in handelingen

99 Bron: www.westfrisland.nl

en beleid deze brede aanpak moet uitdragen. Net zoals er voor criminaliteit geen eenvoudige verklaringen zijn, zijn er ook geen eenvoudige oplossingen. Ook niet als dat de burgers door politiek en bestuur wordt beloofd en voorgehouden.

De Raad beveelt aan dat bestuur en politiek op centraal en lokaal niveau het brede perspectief op oorzaken en aanpak van onveiligheid te hanteren.

4. Veiligheid is nabijheid: burgers betrekken bij veiligheid en veiligheid vermaatschappelijken

“Onze wereld is te groot geworden, onberekenbaar en onvoorspelbaar. Dat draagt bij aan het gevoel van onveiligheid. Om dit te doorbreken moeten we onze wereld weer kleiner maken. Iedereen voelt zich veiliger in een groep en als we op elkaar kunnen terugvallen, zullen we ons uiteindelijk weer veiliger voelen.”

Prof. dr. J.C.J. Boutellier, bijzonder hoogleraar Veiligheid en burgerschap aan de Vrije Universiteit Amsterdam¹⁰⁰

Uit de cijfers van het CBS en het SCP blijkt steevast dat de mate waarin mensen zich onveilig voelen is gerelateerd aan de directe leefomgeving. Eysink Smeets maakt dit goed zichtbaar aan de hand van de criminaliteitspiramide.¹⁰¹ Het burgerperspectief is gericht op de brede basis van niet-strafbare gedragingen, hinderlijk gedrag en kleine ergernissen, terwijl het perspectief van beleid en bestuur is gericht op de top van de piramide: zware criminaliteit en de daaronder liggende laag van middencriminaliteit. Wil het burgerperspectief in beleid en bestuur doordringen, dan moet een kanteling plaatsvinden in het denken over veiligheid. Veiligheid is nabijheid. Voor de overheid betekent dit dat zij initiatieven op lokaal en wijkniveau om de veiligheid te verbeteren moet stimuleren. Dit stimuleren zou veel intensiever en systematischer en structureel moeten vorm krijgen. De regierol van de gemeente moet daarom worden uitgebouwd. Voor de structuur van de politie houdt het nabijheidsbeginsel in dat deze eerder moet worden gelokaliseerd dan gecentraliseerd. Hoe dat kan worden vormgegeven blijkt uit het navolgende voorbeeld uit de Verenigde Staten.

100 Bron: De Telegraaf, 10 februari 2010

101 Eysink Smeets 2008, p. 54.

Voorbeeld 2: Chicago Alternative Policing Strategy¹⁰²

Chicago Alternative Policing Strategy (CAPS) startte in 1993 als een experiment in vijf verschillende buurten in Chicago waar politie en gemeenschappen in toenemende mate uit elkaar waren gegroeid. Het doel van CAPS is om traditionele politiemethoden te koppelen aan alternatieve strategieën gericht op het aanmoedigen van buurtbewoners en politie om samen te werken aan het terugbrengen van criminaliteit. De organisatie ziet er vrij simpel uit: in de buurt zijn buurtagenten gestationeerd die er bestendig, tenminste een jaar, blijven. Hun collega's doen het traditionele politiewerk, de buurtagenten beleggen bijeenkomsten waar bewoners buurtproblemen en overlast kunnen aankaarten. Samen met bewoners wordt bepaald welke problemen het belangrijkste zijn en welke aanpak daarvoor geschikt is. Behalve op de gemeenschap leunt CAPS op gemeentelijke diensten om te voorkomen dat verloedering zoals graffiti en straatvuil leidt tot criminaliteit. De lessen die uit CAPS worden getrokken zijn dat de betrokkenheid van burgers is toegenomen, dat er een positiever beeld is ontstaan van de politie (responsief en effectief) en dat het vertrouwen in professionals is toegenomen. Ook niet onbelangrijk: CAPS heeft een bijdrage geleverd aan de afname van criminaliteit en de afname van onveiligheidsgevoelens.

Uit dit voorbeeld blijkt dat de betrokken actoren bij veiligheidszorg gezamenlijk de veiligheidsproblematiek het hoofd moeten bieden. Niet de huidige taakomschrijving moet daarbij leidend zijn, maar de betrokkenheid bij het betreffende thema en het vermogen hier iets in te verbeteren. Dat vraagt om een andere, bijna holistische benadering. Dat vergt niet alleen een verandering in structuur, maar ook een verandering in cultuur.

In zijn advies 'Vertrouwen op democratie' constateerde de Raad dat de legitimiteit van de overheid onder druk is komen te staan door afnemend vertrouwen in politici en bestuurders die besluiten nemen en wetten maken. Onder het motto "de beste remedie tegen de tekortkomingen van de democratie is méér democratie" formuleerde de Raad opdrachten voor politieke partijen, parlement, media en burgers om nieuwe verbindingen tot stand te brengen tussen het verticale bestuur en de horizontale publieke ruimte. Democratisch gelegitimeerd bestuur kan deze verbindingen eenvoudiger maken. Het is niet goed dat in de Nederlandse situatie de betrokkenheid van burgers bij veiligheid laag scoort. Voor het beleidsdomein van veiligheid betekent dit dat taken het best kunnen worden ondergebracht bij organisaties die onder rechtstreekse democratische invloed en controle staan.

De constatering van de Raad dat veiligheid een maatschappelijke opgave is, betekent dat de zorg voor veiligheid niet alleen ligt bij de overheid, gemeente, politie of justitie. Het betrekken van burgers bij beleid is één, ze betrekken in de *organisatie* van veiligheidszorg is een ander verhaal. De Raad denkt dat hier een kans ligt om veiligheid te vermaatschappelijken. Dat kan door burgers te laten participeren in veiligheidszorg door bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of jongerenwerk bij

102 Skogan en Steiner, 2004

de politie of de gemeente. Een succesvol voorbeeld blijkt uit het winnende project van de Hein Roethofprijs 2010.

Voorbeeld 3: Kleurkracht Escamp/Rolmodellen¹⁰³

Veel bewoners van het stadsdeel Escamp in Den Haag maakten zich zorgen over toenemende jongerenoverlast, die zich vooral voordoet tijdens evenementen als Oud- en Nieuwvieringen, en het WK- en EK-voetbal. Er vinden dan op grote schaal vernielingen plaats, brandstichtingen, vechtpartijen, en andere vormen van overlast, met veel materiële- en immateriële schade als gevolg. Escamp heeft daardoor een negatief en onveilig imago en de onveiligheidsgevoelens onder de bewonersgroepen zijn er hoog.

Bestaande vrijwilligersorganisaties bleken deze problematiek niet weg te kunnen nemen en konden de bewoners niet goed bij de problematiek betrekken. Om daar verandering in te brengen bouwde de politie in de buurt samen met het stadsdeel, wooncorporaties, jongerenwerk, sportverenigingen, moskeebesturen en individuele wijkbewoners een uitgebreid en nieuw informeel netwerk op, waarmee de achterban van de bewoners in de wijken wél werd bereikt. Uit die achterban worden jongere en oudere vrijwilligers geworven, 'rolmodellen', die samen met de politie tijdens evenementen toezicht houden op overlastlocaties.

Een belangrijk voordeel van deze aanpak is dat deze rolmodellen aanzien en gezag genieten binnen de groepen overlastgevers. Zij blijken in staat te zijn criminaliteit te voorkomen, tegen te houden en/of terug te dringen. Politie en de andere professionele partners hebben hierdoor meer verbinding met de bewoners die eerst moeilijk bereikbaar waren. Er zijn inmiddels belangrijke vorderingen gemaakt in het ombuigen van negatieve gevoelens naar positieve gevoelens en ontwikkelingen. Bovendien is er tijdens de afgelopen jaren voor tonnen euro's schade tijdens evenementen voorkomen.

De Raad beveelt aan om de regierol van gemeenten over sociale veiligheid uit te breiden en op lokaal niveau burgers meer bij veiligheid te betrekken, zowel in beleid als in organisatie.

5. Bevoegdheden eerst benutten, dan pas uitbreiden; versterk het gezag op lokaal niveau

Bevoegdheden genoeg en graag maatregelen die werken, aldus de conclusie van de Raad. Er is alle aanleiding voor bezinning op het uitgangspunt dat bevoegdheden eerst moeten worden benut, alvorens ze worden uitgebreid. De beschouwingen over verantwoordelijkheidsverdeling in de buurt, over de politie, en over de burgemeester laten allen zien dat het verbeteren van gevoelens van veiligheidsbeleving niet alleen met bevoegdheden en maatregelen heeft te maken, maar evenzo met competentie (kennis en capaciteiten) en de eerlijkheid en zorgvuldigheid in het behandelen van

¹⁰³ Bron: www.hetccv.nl

burgers. Bij het niet voldoen hieraan is vertrouwen van burgers in hun overheid niet mogelijk. De Raad pleit er daarom voor om het gezag op lokaal niveau te versterken. Gezag is het door anderen aanvaarde macht. Daarmee doelt de Raad niet zozeer op bevoegdheden of structuren, maar op aanzien en statuur. Versterking van het gezag op lokaal niveau houdt volgens de Raad niet in het bevoegdheidsarsenaal van de burgemeester of de opsporingsmethoden voor de politie uit te breiden, maar in te zetten op selectie en opleiding van gezagsdragers.

De Raad beveelt aan bevoegdheden eerst te benutten alvorens uit te breiden en het gezag op lokaal niveau te versterken door selectie en opleiding van gezagsdragers

6. Rust en het goede voorbeeld

Er is een oud adagium uit de opvoedingsleer dat luidt: rust, reinheid en regelmaat. De praktische invulling van dit adagium is dat kinderen zijn gebaat bij een stabiele omgeving, en dat kinderen in een stabiele omgeving zich veiliger en meer geborgen voelen en zich beter ontwikkelen. Het adagium is ook toepasbaar op veiligheid. De hectiek van incidentalisme en de druk van media-aandacht zetten de reputatie, de waardering van overheidsbestuur op grond van gedrag en communicatie, onder druk. Dat vraagt om *rust*. Rust van politici om niet te ‘scoren’, rust van de media om niet te dramatiseren, rust van de burger om zich niet mee te laten slepen in het mediageweld. Openheid, rekenschap en het verstrekken van juiste informatie over veiligheid (*reinheid*) beïnvloeden het vertrouwen van burgers in de overheid positief. En het *regelmatig* informeren van burgers over speerpunten als het gaat om veiligheidszorg of het delen van evaluaties – ook als bepaald beleid niet heeft gewerkt – kan bijdragen aan meer vertrouwen in en legitimiteit van de overheid. Subjectieve veiligheid is deels te beïnvloeden door meer en gericht feiten en kennis over veiligheid duidelijk te maken.

Het laatste decennium had de politiek het volop over termen als ‘beschavingsoffensief’, ‘aanpak hufterigheid’, ‘actief burgerschap’, ‘herstel van maatschappelijk vertrouwen’ of ‘normen en waarden’. Daarin ligt de suggestie besloten dat het met de overheid wel goed zit en dat is een gevaarlijk gebrek aan zelfreflectie. Eysink Smeets¹⁰⁴ wijst erop dat publieke hufterigheid een tegenhanger heeft in institutionele hufterigheid en dat ‘het nemen van verantwoordelijkheid’ door de burger slechts zin heeft als de overheid daaraan gehoor geeft. Het is dus nodig om als politiek en bestuur geloofwaardig en vertrouwenwekkend te zijn. De reputatie van de overheid is in het geding. Daarbij is het een misverstand om te geloven dat voorbeeldgedrag en moreel leiderschap alleen maar te maken heeft met daadkracht, verbaal vermogen en stevige politieke opvattingen. Met het eigen gedrag het goede voorbeeld geven is een veel krachtiger signaal tegen toenemend publiek wantrouwen.

104 Eysink Smeets 2008, p. 75 e.v.

Voorbeeld 4: Maak gewenst gedrag zichtbaar¹⁰⁵

Voor wanorde geldt: normovertreding leidt tot meer. Bekend zijn de verschijnselen die theoretisch worden onderbouwd door de *Broken Window Theorie*: de verloederde omgeving wordt erger als graffiti en vuil niet wordt verwijderd. Beleid dat gericht op is het terugdringen van normovertredend gedrag vertrouwt grotendeels op de afschrikkende werking van sancties. Dit is te eenzijdig: of je je aan regels houdt, blijkt voor een belangrijk deel bepaald te worden door signalen die iets zeggen over de mate waarin anderen respect hebben voor regels. Eén normovertreding leidt tot een andere en dit effect wordt nog eens versterkt als de geobserveerde normovertreders veel status hebben. Het is dus essentieel dat vooral deze groep zich aan regels houdt. Een directeur die fraudeert, is een heel invloedrijke normovertreder.

Wat voor wanorde geldt, geldt ook voor orde: het observeren van iemand die duidelijk respect heeft voor een norm zet aan tot ander normconformerend gedrag. Zo bleek het aantal mensen dat iemand hielp die boodschappen had laten vallen bijna te verdubbelen als zij daarvoor iemand de stoep hadden zien vegen. Het laat niet alleen zien dat één persoon een positief effect kan hebben, maar biedt tevens mogelijkheden voor beleid. Een voorbeeld is de gemeentelijke reinigingsdienst die 's ochtends voor dag en dauw de stad schoonmaakt. Daarmee mist zo'n veegdienst een positief effect, want er is niemand die ziet dat het werk gedaan wordt. Maak dat werk beter zichtbaar!

Rust en het goede voorbeeld betekenen dat de overheid niet alleen in beleid, maar ook in waarneembare en waarachtige signalen moet uitstralen dat onveiligheidsgevoelens serieus worden genomen.

De Raad beveelt aan dat bestuurders en politici handelen naar de norm van moreel leiderschap: geloofwaardig en vertrouwenwekkend. Daarbij dragen zij het besef uit van de cruciale positie die de brenger van de boodschap over veiligheid inneemt.

¹⁰⁵ Vergelijk het onderzoek van Keizer, Lindenberg en Steg aan de Rijksuniversiteit Groningen en hun artikel *The spreading of disorder in Science* 12 december 2008, raadpleegbaar via www.rug.nl.

4.4 Slotbeschouwing

Veiligheid is en blijft belangrijk. Om veiligheid te kunnen realiseren is vertrouwen nodig. Vertrouwen in de organisatie en het functioneren van de overheid. Maar ook vertrouwen van burgers onderling. Veiligheid op lange termijn kan alleen verbeteren als burgers en overheid gezamenlijk een bijdrage leveren aan de veiligheidszorg. Veiligheidszorg is en moet geen monopolie van de overheid zijn. Het is een taak en verantwoordelijkheid voor allen in de moderne samenleving. Geweldsgebruik is en blijft het monopolie van de overheid maar burgers, bedrijven, organisaties, instellingen en anderen kunnen belangrijke bijdragen leveren aan de verbetering van de veiligheid.

Cruciaal daarbij is de beelden en het gevoel over veiligheid. Natuurlijk zijn objectieve gegevens over veiligheid en onveiligheid van groot belang. Maar burgers oordelen op basis van beelden en gevoelens. Het veiligheidsgevoel van burgers is uiteindelijk het meest doorslaggevende voor de beoordeling of het veiligheidsbeleid werkt. Gevoel en beelden moeten dan ook een meer prominente plaats krijgen in de wijze waarop de veiligheidszorg wordt vormgegeven.

In de huidige discussie over veiligheid spelen organisatie en bevoegdheden een belangrijke rol. Vanzelfsprekend zijn die van belang en verdienen deze onderwerpen ook een diepe discussie. Het veiligheidsgevoel van de burgers zal er echter maar in geringe mate door worden beïnvloed. Andere factoren die dicht bij de burger staan zullen meer invloed hebben in het laten dalen van de onveiligheidsgevoelens. Daartoe is het nodig zo dicht mogelijk bij de wensen van de burgers met betrekking tot veiligheid te blijven.

De overheid is en blijft nodig op het brede terrein van veiligheid. Burgers en bedrijven zijn echter nu ook echt nodig om de veiligheidszorg op lange termijn echt invulling te geven. Deze conclusie is niet nieuw. Het is echter wel zaak er nu door zowel overheid, burgers als bedrijven vol invulling aan te geven.

Literatuurlijst

Beck, U., *Risikogesellschaft, Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986

Boutellier, J.C.J., *Fataal vitaal; de criminologie van een vloeibare samenleving*, in *Justitiële verkenningen*, jaargang. 32, nr. 5, 2006

Boutellier, J.C.J., *Burgers in veiligheid. Over de veranderde beschermingsrelatie tussen staat en gemeenschap*, in *Burgers, bestuur en veiligheid*, Raad voor het openbaar bestuur 2010

Burkens e.a. (2001) in: Muller, E.M. e.a., *Veiligheid en privacy. Een zoektocht naar een nieuwe balans*, Den Haag, 2007a

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Veiligheidsmonitor Rijk 2008. Landelijke rapportage*, Voorburg/Heerlen 2008

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Integrale Veiligheidsmonitor 2009. Landelijke rapportage*, Voorburg/Heerlen 2010

Entzinger, H., *Voorbij de multiculturele samenleving*, oratie 2002

Eysink Smeets, M. *Public Reassurance. In een snibbige, slapeloze en symbolische samenleving*, lectorale rede, Amsterdam/Rotterdam, mei 2008

Helsloot, I., *De symboliek voorbij*, oratie 2007

Intomarkt GfK bv, *Terrorismemonitor 2009 – kwantitatief onderzoek naar de risicobeleving van terrorisme onder burgers*, in opdracht van de RVD/Dienst Publiek en Communicatie, op aanvraag van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, september 2009

Justitiële verkenningen, jrg. 27, nr. 1, 2001

Justitiële verkenningen, jrg. 28, nr. 6, 2002

Justitiële verkenningen, jrg. 35, nr. 1, 2009

Kloosterman, R., en H. Schmeets, *Vertrouwen in medemens en instituties toegenomen aan het begin van de 21e eeuw*, in Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingstrends, 2e kwartaal 2010*

Koekkoek, A.K., in *Grondrechten in veiligheid*, Raad voor het openbaar bestuur, 2003

- Korsten e.a., *De burgemeester, openbare orde en de veiligheid van burgers*, in *Burgers, bestuur en veiligheid*, Raad voor het openbaar bestuur 2010
- Lankhorst, P. en A.J. van Dijk, *De organisatie van veiligheid in de buurt*, in *Burgers, bestuur en veiligheid*, Raad voor het openbaar bestuur 2010
- Muller, E.M., *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, 2004
- Muller, E.M. e.a., *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, 2007b
- Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra, jaarverslag 2008
- Nederlands Juristenblad, 22 oktober 2010, afl. 36
- Overkleef-Verburg, G., in *Toezicht en handhaving in het lokale veiligheidsbeleid: bestaande en nieuwe bevoegdheden en wat er nog gaat komen*, in: Rogier, L.J.J. en H. de Doelder (red.), *Toezicht*, Amsterdam, 2006.
- Raad van State, Jaarverslag 2003
- Raad voor het openbaar bestuur, *Grondrechten in veiligheid*, 2003
- Raad voor het openbaar bestuur, *Tussen oorlog en vrede*, 2005
- Raad voor het openbaar bestuur, *Sociale preventie: bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid*, 2006
- Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, februari 2010
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, januari 2003
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, december 2004
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, september 2008
- Raaij, W.F. van, *Hoe krijgt de financiële sector het vertrouwen weer terug?*, in *Me Judice*, jaargang 2, 14 mei 2009
- Sackers, H.J.B., *Herder, hoeder, en handhaver. De burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*, oratie 2010

Schuyt, K., *Over het recht om wij te zeggen. Groepstegenstellingen en de democratische gemeenschap*, Amsterdam, 2009

Skogan, W.G. en L. Steiner, *CAPS at Ten Community Policing in Chicago. An Evaluation of Chicago's Alternative Policing Strategy*, Illinois Criminal Justice Information Authority, januari 2004

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*, juli 2007

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, juli 2008

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Overlast en verloedering ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, september 2009a

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Meten wat leeft? Achtergronden bij het Continue onderzoek burgerperspectieven*, oktober 2009b

Sociaal Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2009*, Den Haag, november 2009c

Sociaal Cultureel Planbureau, *Kwartaalbericht 2010* | 3. *Continu onderzoek burgerperspectieven*, oktober 2010

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, *Samenwerken aan veiligheid*, Dordrecht, 2001

Terpstra, J., *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*, augustus 2010

Tijdschrift voor veiligheid, 2010, jaargang 9, nr. 3

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, Aangangsel van de Handelingen, aangangselnummer 943

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 459, nr. 2

Veiligheid en Justitie Bulletin, jaargang 2, nummer 17, 15 oktober 2010

Wallage, J., *Sheriff of Burgervader?* Rede voor het najaarscongres 'De opgetuigde burgemeester' van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, oktober 2009

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in buurt*, maart 2005

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, september 2006

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Onzekere veiligheid*, oktober 2008

Geraadpleegde websites

www.adviesorgaan-rmo.nl
www.cbs.nl
www.eenveiligamsterdam.nl
www.europa-nu.nl
www.hetccv.nl
www.ikpfryslan.nl
www.nrc.nl
www.ntcb.nl
www.overheid.nl
www.rijksoverheid.nl
www.rotterdamveilig.nl
www.ru.nl
www.rug.nl
www.scp.nl
www.telegraaf.nl
www.volkskrant.nl
www.westfrisland.nl
www.wrr.nl

Bijlage: samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter:

Prof. drs. J. Wallage
Oud-burgemeester van Groningen

Vice-voorzitter:

De heer mr. dr. G.D. Dales
Oud-burgemeester van Leeuwarden

Leden:

De heer drs. P. A. Lankhorst
Adviseur jeugdbeleid en jeugdzorg

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar
Hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. W.M.C. Möhring MMC
Partner bij Boer & Croon Executive Managers

De heer prof. mr. dr. E.R. Muller
Hoogleraar veiligheid en recht aan de Universiteit Leiden

Mevrouw prof. mr. G. Overkleeft-Verburg
Hoogleraar staats- en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre
Manager KPMG Advisory NV

Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort
Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland

Waarnemend lid:

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma
Dijkgraaf van Delfland, voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen

Secretaris:

De heer dr. C.J.M. Breed