

Katinka Lünemann

Schaarste en veiligheid;
het onverzadigbare verlangen
naar veiligheid

14 februari 2003

Dit essay is geschreven in opdracht van de RMO ten behoeve van de
adviesaanvraag aan het kabinet

Met speciale dank aan Jan Willem Duyvendak, Kees Fortuin, Sima Ingeborg voor hun uitgewerkte voorbeelden en Annuska Overgaag voor het voorbereiden van 'good cases' en private veiligheidszorg (zie hoofdstuk 4). Zonder het meedenken van deze club, en commentaar van Frans Spierings en Astrid Huygen was dit verhaal niet geschreven.

“Binnen een context van een risicomaatschappij, waarin hoge welvaar gepaard gaat met een grote breekbaarheid, ontwikkelt zich een moraliteit tussen onbestemde vrees en grenzeloze expressie.”

(Boutellier 2002, p. 3)

Inhoud

1	Inleiding; de behoefte aan veiligheid en de roep om repressie	5
2	Het 'veiligheidsstelsel' en schaarste	9
3	Behoeften aan veiligheid en vrijheid	13
4	Stimulansen tot veiligheid	17
5	De dynamiek van het onverzadigbare verlangen	23
	Literatuur	25

1 Inleiding; de behoefte aan veiligheid en de roep om repressie

Veiligheid staat hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Symbolisch voor de aandacht voor veiligheid is het in 2001 door de CDA ingestelde initiatiefwetsvoorstel om een recht op veiligheid in de grondwet vast te leggen.¹ Het leven wordt tegenwoordig beschouwd in termen van veiligheid, waarbij veiligheid een bindende term is, waarvan geen duidelijke definitie wordt gegeven. Het bestrijkt een breed terrein van criminaliteitsbeheersing, verkeersveiligheid, rampenbestrijding, brandbeveiliging en internationale veiligheid. Of beschouwd naar context kan de indeling worden gemaakt naar de context van de internationale politiek, de context van natuurverschijnselen en ongelukken en de context van misdaadbescherming en openbare orde (Buruma 2002). In dit essay wordt veiligheid beperkt tot de context criminaliteitsbeheersing en openbare orde, waarbij ook leefbaarheid² wordt betrokken. Bovendien valt onder de openbare orde zowel het publieke domein als de privé sfeer. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt tussen de objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid. In het eerste geval gaat het om bestaande criminaliteit, verloedering, overlast en in het tweede geval om gevoelens van onveiligheid in de zin van angst voor slachtofferschap van (geweld- en vermogens)criminaliteit. Veiligheid is meer dan afwezigheid van criminaliteit; het heeft ook te maken met een gevoel van veiligheid doordat men zich vrij kan bewegen zonder angst voor geweld, conflicten en inbreuken in de persoonlijke levenssfeer (RMO, Aansprekend burgerschap 2000, p. 48).

Veiligheid wordt in het regeerakkoord van CDA, LPF en VVD als eerste genoemd in de trits van vier: veiligheid, zorg, onderwijs en integratie. De burger moet zich veiliger gaan voelen en dit vergt een beter veiligheidsklimaat. 'Criminaliteitsbestrijding is daarvan niet het enige maar wel een centraal aspect', aldus het regeerakkoord. Daarom wordt de capaciteit van de politie en andere schakels in de justitiële keten uitgebreid, de bevoegdheden van bijzondere opsporingsambtenaren worden versterkt, evenals de controlebevoegdheid van de politie op wapens in voertuigen, en de (politie)organisatie wordt doelmatiger gemaakt. Een algemene identificatieplicht, ruimere toepassing van DNA-technieken, cameratoezicht, hardere aanpak drugsdelicten, lik-op-stuk, en in geval van probleemjongeren: eerder optreden, bestraffen en heropvoeden door Glenn Millscholen. Het zijn grotendeels op repressie gerichte activiteiten die concreet worden genoemd als het gaat om het veiligheidsbeleid van het kabinet Balkenende.

Het inkleuren van het veiligheidsbeleid door criminaliteitsbeheersing is een gangbare inkleuring; ook de laatste justitiebegroting van 2002 (TK 28000, VI, nr.2), de meeste partij programma's van de politieke partijen in 2002, en de nota *Criminaliteitsbeheersing* (2001), koersen op meer of iets minder repressieve maatregelen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan preventief en pro-actief optreden door de politie, evenals aan de private veiligheidszorg en allerlei vormen van bemiddeling en alternatieve geschillenbeslechting. Dit geheel aan maatregelen is niet alleen gericht op het bestrijden van criminaliteit, maar ook op het voorkomen en beter beheersen van onveiligheid.

Sinds 1993 wordt dit geheel aan maatregelen op rijksniveau benoemd als een integraal veiligheidsbeleid.³ In feite is dit een voortzetting van een gedachtegoed neergelegd in de regeringsnota *Samenleving en Criminaliteit* uit 1985. De lokale overheden gaan steeds vaker over tot een brede bestuurlijke aanpak van veel voorkomende criminaliteit en een geïntegreerd veiligheidsbeleid. Integraal betekent een samenhangend, bewust op elkaar afgestemd, geheel van instrumenten en maatregelen gericht op het bestrijden van criminaliteit en het voorkomen en beter beheersen van onveilig-

1 In de jaren zestig en zeventig waarin de nieuwe grondwet tot stand kwam, was een recht op veiligheid geen onderwerp van discussie. Het recht op 'gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen' werd zonder tegenspraak geschrapt (Koekkoek 2002). Pas in de jaren tachtig, na de grondwetsherziening in 1983, komt de discussie over veiligheid, zowel in termen van criminaliteit als veiligheidsrisico's in het verkeer of met betrekking tot milieu en natuurrampen, van de grond.

2 Leefbaarheid heeft betrekking op de woonomgeving van mensen, waarbij het gaat om een samenspel tussen de fysieke kwaliteit, de sociale kenmerken en de veiligheid ervan.

3 In 1993 verscheen de nota *Integrale Veiligheidsrapportage 1993*, onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Binnenlandse zaken, Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Opvallend is het ontbreken van VWS. Tegenwoordig is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties coördinerend minister voor het integraal veiligheidsbeleid.

heid (De Haan 1995).⁴ Deze aanpak is een bestuurlijk antwoord op een steeds groeiende vraag van burgers en bedrijven naar goede veiligheidszorg.

De laatste jaren noemen burgers onveiligheid in de zin van criminaliteit, overlast en verloedering als eerste in de rij van maatschappelijke problemen.⁵ Criminaliteit is geherdefinieerd tot een veiligheidsvraagstuk, een risico dat iedereen kan treffen.

Gezien de beperkte mogelijkheden van een strafrechtelijke aanpak wordt aan de ene kant ingezien dat op het terrein van de veiligheid de noodzaak tot het nemen van verantwoordelijkheid door niet-strafrechtelijke instanties steeds groter wordt, niet alleen door andere overheden, maar ook door de private sector en vrije beroepen. Aan de andere kant is de roep om overheidsop treden steeds luider. Er lijkt een steeds grotere discrepantie te ontstaan tussen de verwachtingen van de burgers ten aanzien van de rol van de overheid inzake de criminaliteitsbestrijding en de beleidsopvattingen en prestaties van de overheid in de criminaliteitsbestrijding (Bruinsma e.a. 2001, p. 17).

Deze hoge verwachtingen van de burgers worden overigens deels gevoed door de overheid, de politiek (en de media), doordat grote nadruk wordt gelegd op repressieve maatregelen en voorzieningen waar de overheid zelf zorg voor moet dragen, zoals hierboven is aangegeven. Ondanks het feit dat gesproken wordt van een integraal veiligheidsbeleid, lijkt er vanuit Justitie vooral aandacht voor vermindering van de criminaliteit en vermindering van de angst voor criminaliteit door (repressief en preventief) overheidsingrijpen en minder voor verbetering van de leefbaarheid door een sociale aanpak van maatschappelijke instellingen, bedrijfsleven en burgerinitiatieven.⁶

Op verzoek van de RMO wordt de interactie tussen het veiligheidsstelsel en het zelforganiserend vermogen van burgers als uitgangspunt genomen, waarbij een vraagkant en de aanbodkant van veiligheid kan worden onderscheiden. In dit geheel spelen de overheid, (professionals binnen) maatschappelijke en gouvernementele instellingen, burgers en bedrijven een rol.

Figuur 1 Conceptualisering van de vraag en aanbod kant van actoren in de veiligheidszorg⁷

Vraag/Aanbod	Burger	Overheid	Maatschappelijke instellingen	Bedrijven
Burger				
Overheid				
Maatschappelijke instellingen				
Private partijen				

Voor de thematiek veiligheid vatten wij onder overheid niet alleen de rijksoverheid, met name het ministerie van Justitie, maar ook het openbaar ministerie en de politie als typische overheidsdiensten. Ook de rechterlijke macht wordt beschouwd als overheid. Onder maatschappelijke instellingen vatten wij instellingen gelieerd aan het ministerie van Justitie zoals Raad van de Kinderbescherming, reclasering en slachtofferhulp, maar ook de jeugdhulpverlening en welzijnsinstellingen. Burgers betreffen de individuele burgers en daarnaast beschouwen we de bedrijven apart als private partijen. Deze onderverdeling is arbitrair, bijvoorbeeld is het onderscheid tussen overheid en maatschappelijke instellingen vloeiend.

Het aardige van deze figuur is dat het laat zien dat sprake is vraag en aanbod op allerlei mogelijke manieren en ook onderling. In hoofdstuk drie en vier wordt dit uitgewerkt.

⁴ Integraal is een begrip dat sinds midden jarig negentig opkomt. Het duidt op samenhang, samenwerking, afstemming en gemeenschappelijkheid (Weterings en Tops 2002).

⁵ In de periode dat de criminaliteit toenam en zelfs in het jaar dat de geregistreerde criminaliteit haar getalsmatige hoogtepunt bereikte (1994) stond criminaliteit op een derde of vierde plaats (Erpecum 2000, p.113).

⁶ Zij bijvoorbeeld de evaluatie van een buurtproject (Van Overbeek en van Soomeren 1995).

⁷ Dit figuur is geïnspireerd op het door RMO geleverde schema in: Bijlage De RMO-benadering van schaarste (1020.36) en het door Duyvendak gepresenteerde soortgelijke figuur met betrekking tot de conceptualisering van de sociale infrastructuur (Duyvendak 2002).

Leeswijzer

Uitgangspunt van dit essay is het concept van schaarste. Het is ontleend aan het marktdenken, waar discrepantie tussen vraag en aanbod leidt tot schaarste. Dit marktdenken wordt tegenwoordig op alle maatschappelijke terreinen toegepast. Ook binnen de strafrechtsketen wordt steeds vaker gedacht in termen van diensten en producten, efficiëntie en effectiviteit.⁸

De opbouw van dit essay is als volgt. Eerst zal een verkenning plaatsvinden van de betekenis van het veiligheidsstelsel en de rol van schaarste (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt ingegaan op de vraag naar veiligheid door burgers, maar ook de vraag van de andere actoren aan elkaar als het gaat om veiligheid (hoofdstuk 3). Daarna wordt ingegaan op het aanbod aan maatregelen en initiatieven die de veiligheid in de leefomgeving kunnen vergroten door de overheid, maatschappelijke en gouvernementele instellingen, en private partijen (hoofdstuk 4). Tot slot worden de lijnen samengevoegd in hoofdstuk 5. De stelling wordt verdedigd dat de schaarste kan worden teruggebracht door het aanbod te versterken en de vraag te beperken.⁹

⁸ Criminaliteit wordt soms vanuit een economische invalshoek onderzocht (Van Velthoven 2002).

⁹ Met dank aan Kees Fortuin voor dit motto.

2 Het 'veiligheidsstelsel' en schaarste

De vraag naar bescherming door de overheid op allerlei terreinen is onverzadigbaar. Van oudsher wordt het strafrecht beschouwd als ultieme remedie, en dit was logisch in een tijdperk van sterke (zelf)disciplinerende rond strafrechtelijke verboden. Toename van de criminaliteit, grotere gevoeligheid voor criminele gedragingen en risico's en de toegenomen betekenis van het veiligheidsprobleem hebben geleid tot een enorme druk op het strafrechtelijke systeem. Een te grote nadruk echter op het oplossend vermogen van strafrechtelijk ingrijpen wekt verwachtingen die het strafrechtelijke apparaat niet kan waarmaken. Het strafrecht kan pas worden ingezet als het kwaad al is geschiedt, de strafrechtelijke sanctie volgt doorgaans niet direct op het gepleegde delict, en de sanctie is over het algemeen weinig succesvol. De relatief zwakke instrumentele rol die het strafrecht kan spelen in het afdwingen van normconform gedrag staat haaks op een strafrechtspleging die steeds nadrukkelijker als urgent ervaren remedie op de voorgrond treedt. Overigens niet alleen in repressieve zin, maar ook door een pro-actieve taakopvatting van politie en Justitie, waar Justitie in de buurt (JIB) en gebiedsgebonden politiezorg een uiting van zijn (Boutellier 2002, p. 111-127).

De objectieve veiligheid is afgenomen. Er heeft vanaf de jaren zeventig een vertienvoudiging van de geregistreerde criminaliteit plaatsgevonden, en rekeninghoudend met de toename van de bevolking een verzesvoudiging. De grootste stijging deed zich voor tussen 1970 en 1985 (wat er verder ook te zeggen valt over de mate waarin dit geldt voor de verschillende soorten delicten). Daarnaast is de gevoeligheid voor criminaliteit en daaraan verwante problemen, zoals overlast, toegenomen. Bovendien worden gedragingen die vroeger niet als strafbaar feit werden gedefinieerd, nu wel als zodanig gedefinieerd (Boutellier 2002, p. 112). Verkrachting binnen het huwelijk en het herhaald lastigvallen en achtervolgen van personen (belaging) zijn hier voorbeelden van. De vraag naar overheidsoptreden door de burger neemt hierdoor toe.

Objectieve veiligheid en leefbaarheid van de buurt gaan hand in hand, zoals het recente onderzoek van het SCP naar sociale cohesie en veiligheid bevestigt. De kans om slachtoffer te worden van uiteenlopende misdrijven (mishandeling, bedreiging met geweld, (poging tot) inbraak, vernieling, diefstal) hangt sterk samen met de fysieke kwaliteit van de omgeving (mate van verloedering) en de sociale kwaliteit in de zin van sociale contacten in de buurt, gevoel van verantwoordelijkheid, gevoel van zich thuis voelen en gehechtheid aan de buurt. Een gebrek aan formele en informele sociale controle leidt tot verloedering en criminaliteit. Bovendien is er een verband tussen hoge slachtofferrisico's en een laag voorzieningenniveau betreffende kinderopvang en jongerenactiviteiten enerzijds en rond wegen en verlichting anderzijds, terwijl de voorzieningen aan winkels en openbaar vervoer goed zijn. Het lijkt erop dat een hoog niveau van winkels en openbaar vervoer een geleegenheidsstructuur biedt voor criminaliteit, als de andere voorzieningen te wensen overlaat. Een sterke sociale cohesie tussen buurtgenoten verkleint de kans om slachtoffer te worden van uiteenlopende vormen van criminaliteit, ongeacht de individuele kenmerken van personen en ongeacht de sociaal-structurele kenmerken van de buurt, zoals het percentage economisch niet-actieven, allochtonen en verhuizingen, is de conclusie van het onderzoek naar sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid (SCP, Zekere banden 2002).

Het percentage mensen dat zegt zich onveilig te voelen, schommelt al enkele jaren rond 20% en varieert naar type onveiligheid (angst bij het opendoen 's avonds, onveilige plekken in de buurt, bang alleen thuis te zijn, uitgaansleven en kans op inbraak). Ook verschillen de onveiligheidsgevoelens naar bevolkingsgroep: vrouwen voelen zich (veel) onveiligere dan mannen, en jongeren en ouderen hebben meer last van onveiligheidsgevoelens dan mensen tussen de 35 en 65 jaar. Bovendien neemt het gevoel van onveiligheid toe met de mate van verstedelijking. Gevoelens van onveiligheid hoeven niet overeen te komen met objectieve slachtofferrisico's en feitelijke situaties van onveiligheid (Huys 2001). Toch blijkt het gevoel van veiligheid in buurten vrij goed overeen te komen met de feitelijke situatie van veiligheid (Zekere banden 2002). Daarnaast hangen gevoelens van veiligheid samen met de kwaliteit van sociale relaties in de buurt.¹⁰

De discussie over veiligheid concentreert zich op veiligheid in het publieke domein en het beschermen van de huiselijke sfeer tegen aanvallen van buitenaf. Er wordt uitgegaan van het idee dat in de privé sfeer veiligheid heerst, terwijl de onveiligheid zich in het publieke domein manifesteert. Objec-

¹⁰ Zie de analyse van het bureau Intomart van de uitkomsten van de GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid: 'kwaliteit van sociale relaties' als belangrijkste verklarende factor van onveiligheidsgevoelens naar voren (*Voor het Beleid, achter de Cijfers*. Intomart, 2000, z.p.).

tief gezien is de kans op slachtofferschap in de privé sfeer, zeker voor kinderen en vrouwen, veel groter. Huiselijk geweld - partnergeweld, kindermishandeling en ouderenmishandeling -, is de meest voorkomende geweldsvorm in onze samenleving (Privé geweld – Publieke zaak 2002, p. 5).

Schaarste

In de media wordt regelmatig bericht over slachtoffers van geweld of andere vormen van criminaliteit die na melding of aangifte van een strafbaar feit onvoldoende aandacht krijgen van de politie. De politie geeft aan dat er een te kort aan menskracht is om alle aangiften op te nemen en een opsporingsonderzoek te starten. Ook de tegenwoordige budgetgebonden financiering wordt als verklaring naar voren gehaald. Niet alleen bij de politie, ook bij het openbaar ministerie, de rechterlijke macht, jeugdhulpverlening en ga zo maar door, worden personeelstekorten gesignaleerd. Ondanks het feit dat de afgelopen jaren flink is geïnvesteerd in de politie en rechterlijke macht, in meer cellen en camera's, heeft dit de schaarste problemen niet werkelijk opgelost. Het vergroten van het aanbod door meer politie, officieren van justitie en rechters heeft niet geleid tot het elkaar naderen van vraag en aanbod. In absolute zin wordt meer gestraft dan ooit, maar deze aantallen blijven ver achter bij de stijging van de geregistreerde criminaliteit.¹¹ Er blijft sprake van objectieve schaarste. Taakuitbreiding bij politie en openbaar ministerie en steeds meer burgers en bedrijven die zich tot de politie wenden, spelen hierin een rol.¹²

De private veiligheidszorg vult deels het gat tussen vraag en aanbod en heeft de afgelopen jaren een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt; niet alleen de omvang en de omzet zijn gestegen, maar ook steeds meer verschillende werkzaamheden vallen eronder. Hoewel toezicht en handhaving van de openbare orde bij uitstek tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort, heeft de private veiligheidszorg hier toch een belangrijke rol in gekregen, zij het in aanvullende zin (Integraal veiligheidsprogramma TK 26.604, nr. 7 en 14).

Duidelijk is dat de formele instellingen bij lange na niet kunnen voldoen aan de vraag naar veiligheid, ook niet als de private veiligheidszorg een deel van de toezichthoudende taken op zich neemt. De schaarste problemen kunnen daarom niet alleen worden opgelost door het terugbrengen van de objectieve onveiligheid; investeren in criminaliteitsbeheersing. Schaarste moet ook worden tegengegaan door het versterken van veiligheidsgevoelens.

Het versterken van de sociale cohesie in wijken en het versterken van sociale netwerken van formele en informele verbanden kan hieraan bijdragen (RMO, Ongekende aanknopingspunten 2000). Het vergroten van de veiligheid op lokaal niveau is alleen mogelijk als maatschappelijke organisaties, niet-gouvernementele instellingen, bedrijven en burgers hierin hun verantwoordelijkheid nemen (Bruinsma e.a. 2001, p. 34-35). Door meer nadruk te leggen op het vergroten van de leefbaarheid kan de steeds grotere druk vanuit burgers op het justitiële systeem gekeerd worden en de vraag worden teruggebracht.

Dit brengt ons bij de vraag of het stelsel van veiligheid een publieke voorziening is en of producten en diensten worden geleverd, zoals het stelsel van de zorg en het onderwijs diensten en producten leveren.

Een veiligheidsstelsel met diensten en producten?

Tegenwoordig wordt gesproken van een veiligheidsstelsel, naast het zorgstelsel en het onderwijsstelsel. Het veiligheidsstelsel wordt niet nader gedefinieerd. Het lijkt erop dat met het veiligheidsstelsel het justitiële systeem wordt bedoeld en er slechts sprake is van een begripsverandering. Anderzijds valt onder veiligheidszorg ook bestuurlijke preventie. In het *Integrale Veiligheidsprogramma* wordt een brede definitie gehanteerd: aanwezigheid van een zekere mate van ordening en rust in het publieke domein en bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantasting (TK 26.604, nr.1, p9). Dit zou kunnen betekenen dat verschillende instellingen die verantwoordelijk zijn voor veiligheid tot het stelsel behoren, ook instellingen die niet onder het justitiële stelsel vallen. Vooralsnog gaan wij er vanuit dat onder het stelsel van veiligheid alleen het justitiële stelsel wordt ver-

¹¹ Het jaarverslag van het openbaar ministerie 2001 spreekt van een oplopende spanning in het strafrechtelijke systeem, dreigende problemen in de zittingscapaciteit, oplopende aantallen taakstraffen en toenemende aantallen detentie jaren.

¹² Bij de politie heeft dit bijvoorbeeld de discussie over terugkeer naar de kerntaken aangewakkerd (Van der Vijver e.a. 2001).

staan.¹³ Een bijdrage aan veiligheid wordt echter niet alleen door het veiligheidsstelsel geleverd (politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en slachtofferhulp), maar ook door andere instellingen.

In het marktdenken gaat het om de vraag naar veiligheid en het aanbod van veiligheidsdiensten en producten. Hoewel tegenwoordig alles in termen van een product kan worden gedefinieerd, van beleidsnota tot preventieproject tot het terugdringen van het aantal vermogensdelicten en het verhogen van het aantal politierechtbankvonnissen, lijkt het begrip 'diensten en producten' voor de thematiek veiligheid niet eenvoudig toepasbaar. Sommige vormen van bescherming, denk aan particuliere beveiliging en hoge hekken om een huis, kunnen wel als veiligheidsproducten of diensten worden beschouwd. Veiligheid is echter, anders dan onderwijs en zorg, geen product waar de ene partij om vraagt en de andere partij een aanbod doet, zoals een burger die om kennis vraagt bij een onderwijsinstituut. Het lastige met veiligheid is dat drie partijen een rol spelen; de burger (of instantie) die schade toebrengt bij een ander, de burger (of instantie) die schade lijdt en de overheid of andere instelling waar een beroep op wordt gedaan. Veiligheid kent daarnaast twee kanten: de reactie nadat een inbreuk op een vrijheidsrecht heeft plaatsgevonden (de reactie van de overheid op een wetsovertreding) en maatregelen die een veiligheidseffect beogen. In het eerste geval levert de reactie doorgaans geen veiligheid op. Er kan sanctie volgen, maar dit is iets anders dan veiligheid. Maatregelen die veiligheid beogen kunnen, afgezien van de effectiviteit van de maatregel, als veiligheidsproduct worden beschouwd. De vraag is echter of het zinvol is om te spreken in termen van producten en diensten.

Zoals de sociale infrastructuur slechts tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met de fysieke en economische infrastructuur (Duyvendak 2002), zo is het stelsel van zorg en onderwijs slechts tot op zekere hoogte vergelijkbaar met veiligheid. De (enige) overeenkomst tussen de stelsels is dat in alle gevallen sprake is van schaarste en dat de kwaliteit van de zorg, onderwijs en veiligheid een punt van zorg is. Veiligheid is echter geen afgebakend terrein, zoals onderwijs en zorg, maar omvat alle levenssferen en veiligheid is meer dan alleen producten en diensten, omdat veiligheid veel met vrijheid en gevoelens van (on)veiligheid heeft te maken. Veiligheid staat in verhouding tot de veiligheid of vrijheid van een ander en is een relationeel begrip; de vrijheid van de ene burger kan een inbreuk vormen op de vrijheid van de andere burger, waardoor onveiligheid ontstaat. Veiligheid hangt samen met het afdwingen van normconform gedrag. Bovendien is er een derde partij van belang, - overheid, maatschappelijke instelling, private instelling of andere burger - die de zorg heeft voor herstel van de veiligheid of het voorkomen van herhaalde inbreuken. Juridisch beschouwd kun je zeggen dat in geval van veiligheid de ene burger een inbreuk maakt op het recht van de andere burger, terwijl in geval van onderwijs en zorg, het recht op onderwijs of gezondheidszorg van de een niet ten nadele van hetzelfde recht van de ander werkt (Buruma 2002, p.581). Veiligheid is in wezen een normatief probleem en daarom niet te herleiden tot diensten en producten.

In dit essay wordt daarom uitgegaan van een meer abstract idee van schaarste, en wordt naar de vraagkant en aanbodzijde gekeken vanuit het perspectief van de verschillende actoren, zonder dit in markttermen te vatten. Er wordt niet uitgegaan van een economische invalshoek omdat dit naar onze mening geen recht doet aan de problematiek.

¹³ Zie ook de financiële paragraaf van het regeerakkoord van CDA, LPF en VVD.

In onderstaande figuur is in steekwoorden weergegeven wat de verschillende actoren onderling kunnen vragen en aanbieden aan elkaar. In hoofdstuk 3 en 4 zal dit nader worden uitgewerkt.

Figuur 2 vraag en aanbodkant van verschillende actoren

Vraag/ Aanbod	Burger	Overheid	Maatschappelijke instellingen	Bedrijven
Burger	Informeel sociale controle, privacy/ idem	Bescherming, toezicht/bescherming, toezicht	Hulp/ondersteuning	Toezicht, preventie, vrijheid/toezicht, preventie
Overheid	Normconform gedrag/ zelfredzaamheid	Planning & control, samenwerking/ regels	Planning & control, samenwerking/ hulp, preventie	samenwerking, afstemming/ toezicht, preventie
Maatschappelijke instellingen	Gehoorzaamheid/ zelfredzaamheid	Handelingsvrijheid/ regels	Samenwerking, afstemming/idem	Samenwerking, afstemming/idem
Bedrijven	Medewerking/ medewerking	Handelingsvrijheid/ regels, samenwerking	Samenwerking, afstemming/idem	Samenwerking, afstemming/idem

3 Behoeften aan veiligheid en vrijheid

De grote behoefte aan veiligheid wordt wel verklaard uit het feit dat we leven in een risicomaatschappij. Er is toenemend bewustzijn van mogelijke gevaren en bedreigingen. Er is sprake van een toegenomen anonimiteit en onvoorspelbaarheid. De relaties tussen mensen zijn functioneler geworden en de cultuurverschillen tussen verschillende groepen die dicht op elkaar leven is toegenomen. Criminaliteit is het laatste decennium geherdefinieerd tot een veiligheidsvraagstuk en een risico dat iedereen kan treffen. De roep om preventiemaatregelen op allerlei terreinen, het onder controle krijgen van risico's en gevaren om zo meer veiligheid te creëren, is sterk toegenomen. Dit betekent bijvoorbeeld een roep om meer toezicht en uitsluiten van risicovolle groepen (junks) of personen (pedofielen). Steeds luider klinkt ook de roep om meer en strenger strafrechtelijk optreden. De behoefte aan veiligheid is oneindig en de behoefte aan vrijheid is daarnaast onstuitbaar. Veiligheid en vrijheid zijn nauw met elkaar verweven. Individuele vrijheid is een belangrijk goed of sterker, is de *drive* van de Westerse samenleving, terwijl tegelijkertijd deze uitbundige individuele behoeftebevrediging en zelfontplooiing leidt tot een sterkere behoefte aan bescherming en risicoreductie; uitbundige individuele vrijheden vragen om begrenzing om de veiligheid te waarborgen (Boutellier 2002).

De 'markt van veiligheid' kan niet worden beschouwd in termen van vraag naar veiligheid door burgers en aanbod door de overheid. In het tot stand komen van veiligheid spelen verschillende actoren een rol, elk met een eigen vraag en aanbod, zoals in figuur 2 weergegeven. Hieronder volgt een poging dit uiteen te rafelen.

De vraagkant van de burger

De burger definieert tegenwoordig conflicten met andere burgers in termen van rechtsinbreuken en verwacht van de overheid bescherming, zowel in de zin van optreden nadat een delict heeft plaatsgevonden, als toezicht in de publieke ruimte. Tegenwoordig wordt een misdrijf niet meer in de eerste plaats beschouwd als een inbreuk op de openbare orde, zoals dit in het klassieke denken het geval was, maar als een inbreuk op een vrijheidsrecht van het slachtoffer (Brienen en Hoegen 2001). Deze omslag in denken heeft er mede toe geleid dat het recht op schadevergoeding binnen het strafproces is uitgebreid (Wet Terwee) en de bejegening en informatieverstrekking aan slachtoffers is verbeterd. Bovendien zijn in de jaren tachtig ter ondersteuning van het slachtoffer regionale Bureau's Slachtofferhulp opgericht en heeft de politie een duidelijker taak ten aanzien van informatieverstrekking, doorverwijzing van slachtoffers van misdrijven en schadebemiddeling. Op de arrondissementsparketten zijn medewerkers slachtofferhulp werkzaam, waaronder een schadebemiddelaar, en sinds 2001 is op alle arrondissementen een 'één-loket Slachtofferzorg' ingericht. Deze informatieverstrekking en bejegening door politie en openbaar ministerie, en de wijze waarop de strafprocedure wordt uitgevoerd, zijn van grote invloed op het vertrouwen in politie en openbaar ministerie. Als door de politie een poging wordt gedaan de schade voor het slachtoffer vergoed te krijgen, beïnvloedt dit de tevredenheid van slachtoffers in positieve zin, onafhankelijk van de hoogte van de schadevergoeding. Een ruime meerderheid van de slachtoffers is tevreden over de politie en in iets mindere mate over het openbaar ministerie. Ongeveer twintig procent van de slachtoffers is (ernstig) ontevreden. Duidelijk is dat slachtoffers van misdrijven met name behoefte hebben aan correcte bejegening, informatieverstrekking en schadebemiddeling, en dat hierin (blijvend) door politie en het openbaar ministerie moet worden geïnvesteerd (Evaluatie van de regelgeving Slachtofferzorg 2001). Een verbeterde schadebemiddeling levert meer tevredenheid bij slachtoffers op, waardoor het vertrouwen in het Nederlandse rechtssysteem toeneemt en dit heeft een positieve weerslag op gevoelens van veiligheid. Investeren in schadebemiddeling kan de vraagkant overigens ook vergroten omdat er een aanzuigende werking vanuit kan gaan; meer slachtoffers wenden zich tot de politie.

Naast behoefte aan schadebemiddeling is er behoefte aan bestraffing; strenger straffen van diefstal en geweld. Er heeft een verharding van het strafklimaat plaatsgevonden door hogere gevangenisstraffen. Ook het aantal taakstraffen neemt toe, wat de druk op de strafrechtelijke keten heeft vergroot. Van de overheid wordt tevens gevraagd een rol te spelen in het voorkomen van herhaling, niet alleen door een reactie naar de pleger toe, maar ook door het ondersteunen van het slachtoffer. Dit kan zijn door het bieden van individuele bescherming van potentiële slachtoffers, zoals in geval van belaging. Het AWARE-project in Rotterdam, dat een vervolg in andere steden heeft gekregen, sluit slachtoffers

van belaging aan op een alarmsysteem zodat de politie direct gewaarschuwd kan worden als de ex-partner verschijnt (Römkens en Mastenbroek 1999).¹⁴

De vraag naar veiligheid van de burger betreft niet alleen criminaliteitsbeheersing, maar ook beheersing van overlast in de zin van hondenpoep, zwerfvuil, rondhangende jongeren, te hard rijdende auto's of drugsoverlast en overlast van burelen. De burger vindt doorgaans in eerste instantie dat de overheid, in de gedaante van de politie of (semi-)overheidsinstellingen als woningbouwverenigingen, daar een oplossing voor moeten geven (Raspe 1998).

Deze groeiende behoefte aan toezicht en controle door de overheid ter bescherming van potentiële slachtoffers krijgt tegenwoordig meer aandacht dan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen inbreuken door de overheid. De nieuwe bevoegdheid van de politie om preventief te fouilleren, zonder dat sprake is van een ernstige verdenking van een strafbaar feit, is hier een voorbeeld van.¹⁵ Er heeft een betekenisverschuiving plaatsgevonden van het begrip privacy. De privacy en persoonlijke levenssfeer werden oorspronkelijk gedefinieerd in termen van bescherming van de privacy van de burger tegenover de willekeur van de staat,¹⁶ terwijl nu de nadruk ligt op rechtsinbreuken tussen burgers onderling.¹⁷ Een te grote nadruk op repressief optreden vergroot echter de kans op verharding in de maatschappij en het vergroot wij-zij gevoelens en segregatie van bevolkingsgroepen.

Vraagkant van overheid, professionals en private partijen

De overheid koerst, naast een repressief beleid, tevens op een integraal veiligheidsbeleid waar preventie door burgers en private partijen deel vanuit maakt. De overheid vraagt van de burger en private partijen naleving van normen en waarden en enige vorm van zelfredzaamheid. Er zijn bijvoorbeeld steden, zoals Rotterdam en Gouda, waar de gemeente samen met de inwoners 'stadsetiquette' heeft ontwikkeld om normconform gedrag te stimuleren. De politie heeft een Politiekeurmerk Veilig Wonen ontwikkeld om de eigen inbreng in het voorkomen van inbraken te stimuleren. Momenteel worden ouderenprojecten gestart door de politie om ouderen meer handvatten te geven hun eigen veiligheid (en gevoel van veiligheid) te vergroten. In het *Integrale veiligheidsprogramma* wordt expliciet een beroep gedaan op particuliere beveiligingsdiensten, naast politie en gemeentelijke toezichthouders als stadswachten, om toezicht te houden in het publieke domein.

Daarnaast vraagt de overheid van overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties, in het kader van de integrale aanpak, om activiteiten op elkaar afstemmen. Er wordt binnen de overheid steeds meer gedacht in termen van operationele doelstellingen, prestatie-indicatoren en planning en control-cycli, teneinde efficiëntie, effectiviteit en controleerbaarheid te vergroten, zowel van de overheidsdiensten¹⁸ als de gesubsidieerde instellingen. Daarentegen hebben professionals, werkzaam in gouvernementele en maatschappelijke instellingen, behoefte aan meer vrije ruimte en minder bureaucratische verantwoording, zodat sneller daadwerkelijk kan worden opgetreden tegen situaties van overlast. De behoefte van de overheid aan steeds verfijndere controle van overheidsdiensten en maatschappelijke instellingen door alles vast te leggen in meetbare afspraken staat op gespannen voet met de handelingsvrijheid van uitvoerders.

Naast regelgeving gericht op verantwoording van werkprocessen, waardoor de beleidsvrijheid wordt beperkt, wordt de handelingsvrijheid van de professional beperkt door (privacy)regelgeving ter bescherming van anderen. Een voorbeeld van dit laatste is de situatie dat groepsleiders in jeugdinstellingen jongeren niet meer opvoedkundig kunnen corrigeren door ze naar hun kamer te sturen, omdat dit soort maatregelen zijn voorbehouden aan de directie op grond van de rechtspositie van de jeugdige binnen de instelling. Een ander voorbeeld betreft de informatie-uitwisseling tussen de verschillende partijen als sprake is van een integrale aanpak van een veiligheidsprobleem. Privacywetgeving kan een blokkade vormen om tot informatie-uitwisseling te komen, waardoor problemen niet of te laat wor-

¹⁴ Burgers vragen ook advies, ondersteuning en bemiddeling van professionals, zoals medewerkers van Bureau's Slachtofferhulp, juridische adviseurs en maatschappelijk werkers, en ook wordt de hulp van medeburgers ingeroepen, bijvoorbeeld bij buurtconflicten of in geval van geweld in de privé sfeer.

¹⁵ De discussie over permanente camerabewaking en dwangvoeding van Volkert van de G., verdacht van de moord op Pim Fortuyn, is een ander voorbeeld.

¹⁶ Vandaar de definitie van het strafproces als due proces; de overheid wordt aan regels gebonden als het gaat om inbreuken op vrijheidsrechten van verdachten van een strafbaar feit, en niet als instrument van rechtshandhaving (crime control).

¹⁷ Het zwijgrecht van de verdachte in het strafproces wordt bijvoorbeeld niet meer als belangrijk vrijheidsrecht naar voren gehaald, maar tegenover de plicht tot verklaren van de getuige gesteld om dit vervolgens als onrechtvaardigheid te beschouwen.

¹⁸ De VBTB methodiek die tegenwoordig op alle (rijks)begrotingen wordt toegepast is daar een voorbeeld van.

den aangepakt. Ook het beroepsgeheim van bepaalde professionals speelt hierin een rol. Een ver doorgevoerde privacybescherming kan plegers van het geweld of overlast onaantastbaar maken; jurisdisering leidt in dat geval tot afzijdigheid.

In de private sector is eveneens behoefte aan vrije ruimte en samenwerking als het gaat om de veiligheidszorg. Bedrijven, zeker de grotere bedrijven, organiseren hun eigen veiligheidszorg in de zin van toezicht. Zij hebben niet alleen behoefte aan samenwerking met de politie omdat de inzet van dwangmiddelen aan de overheid is voorbehouden, maar zij hebben ook behoefte aan voldoende speelruimte om tegen normovertreders te kunnen optreden.¹⁹ De behoefte aan vrijheid in handelen door de private veiligheidszorg vergroot de veiligheid in het publieke domein, maar kan een vergaande inbreuk op de vrijheidsrechten van de burger opleveren. Een voorbeeld uit de private sector waar eisen aan de burger worden gesteld, is de verzekeringsbranche, die via verzekeringsvoorwaarden eisen aan burgers stelt om het verzekerde risico te voorkomen, zoals de eis dat alle deuren en ramen van goed sluitwerk zijn voorzien en dat zonder braaksporen (en aangifte bij de politie) geen uitkering plaatsvindt.

Een scala aan behoeften

De verschillende behoeften kunnen botsen. Duidelijk is dat een sterke nadruk op planning en control op gespannen voet staat met de noodzaak van beleidsruimte en flexibiliteit in de uitvoering van taken en mogelijkheden tot samenwerking (Garland 2001). Tussen de noodzaak van een vrije beleidsruimte om op de concrete situatie een goed antwoord te kunnen geven en de noodzaak van regelgeving en accountability om willekeur (en corruptie) tegen te gaan bestaat altijd frictie.

Privacywetgeving is van belang om de vrijheid van handelen van burgers te beschermen, en tegelijkertijd kan hierdoor het handelen van professionals (en mede burgers) zodanig worden beperkt dat situaties van onveiligheid niet kunnen worden aangepakt. Door meer aandacht voor bescherming van de burger tegen schade door andere burgers wordt minder belang gehecht aan privacybescherming ten opzichte van de overheid. Ook de grote invloed van de private sector op de veiligheidszorg kan ertoe leiden dat steeds vaker een inbreuk plaatsvindt op de persoonlijke levenssfeer van burgers, zonder dat de burger hiertegen een rechtsmiddel heeft. De behoefte aan controle en toezicht door de overheid en private veiligheidszorg levert enerzijds meer bescherming op van potentiële slachtoffers, maar betekent anderzijds minder vrijheden. Een grote hoeveelheid camera's, politie en stadswachten, hoge hekken om scholen en sportgebouwen kan een beklemmend gevoel opleveren, omdat dit niet nodig zou zijn als er sprake zou zijn van een vitale en levendige buurt.

Het is een zoeken naar een balans tussen veiligheid, leefbaarheid en vrijheid om te staan en gaan waar men wil. Het onderkennen van de paradox tussen veiligheid en vrijheid is van belang omdat het laat zien dat de veiligheid van de één, onveiligheid voor de ander kan inhouden.

¹⁹ Elke burger mag iemand op heterdaad aanhouden om vervolgens de verdachte zo snel mogelijk over te leveren aan de politie. Op die grond houden beveiligingsmensen verdachten aan, zetten zij mensen vast in een ruimte en stellen vragen. Hier manifesteert zich het gevaar dat optreden tegen normovertreders door private beveiligingsmensen tot een inbreuk op vrijheidsrechten van burgers leidt, terwijl hier geen bevoegdheid toe is.

4 Stimulansen tot veiligheid

De inzet op het terugdringen van de objectieve criminaliteit is van belang, maar ook de inzet op de versterking van de subjectieve beleving van veiligheid. Deze processen staan overigens niet los van elkaar; het versterken van de objectieve veiligheid vergroot gevoelens van veiligheid en het vergroten van gevoelens van veiligheid maakt burgers meer weerbaarder, wat een positieve invloed kan hebben op de objectieve veiligheid. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven hangt de kans om slachtoffer te worden van criminaliteit samen met de mate van verloedering, sociale contacten en eigen verantwoordelijkheid in de buurt. Bovendien speelt het niveau van voorzieningen een rol. Het belang van sociale interventie, sociale netwerken en eigen verantwoordelijkheid naast rechtshandhaving wordt hiermee aangegeven.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanbodkant. Uitgangspunt is dat naast versterken van de aanbodkant door te investeren op rechtshandhaving en criminaliteitsbeheersing, de vraagkant moet worden beperkt door het regulatieve vermogen van de samenleving te versterken, zoals ook het kabinet Balkenende bepleit. Hierbij past een integrale veiligheidsaanpak waar politie en justitie samenwerken met de sociale sector, en waar het vermogen van burgers en bedrijven wordt aangesproken om hun eigen veiligheid te vergroten. De wijze waarop aan veiligheid kan worden bijgedragen door de overheid in het nemen van rechtshandhavende maatregelen wordt eerst beschreven, waarbij Justitie in de Buurt als voorbeeld wordt uitgewerkt. Justitie wordt dichter bij de burger gehaald, terwijl de rechtshandhavende taak voorop staat. Vervolgens wordt iets gezegd over vormen van een integrale aanpak, waar maatschappelijke en gouvernementele instellingen een rol in spelen en wordt als voorbeeld Schieveste uitgewerkt. Dit is een voorbeeld van samenlevingsopbouw waar het vergroten van sociale contacten in een fysieke omgeving centraal staat. Hier staat de preventie van overlast, verloedering en criminaliteit voorop. Tot slot wordt ingegaan op initiatieven van burgers en bedrijven ter vergroting van hun eigen veiligheid. Buurtbemiddeling wordt naar voren gehaald als voorbeeld van het zelfredzaam vermogen van burgers om met conflicten om te gaan.

Rechtshandhaving als publieke oplossing

De overheid heeft een belangrijke taak in het scheppen van veiligheid. De criminaliteitsbestrijding door repressieve maatregelen vormt daarbinnen een belangrijk onderdeel. Daarnaast worden in toenemende mate preventieve en pro-actieve maatregelen genomen. Preventie wordt meestal opgevat als alternatief voor gevestigde manieren van rechtshandhaving, waaronder vrijheidsberoving.²⁰ Er bestaat een breed scala aan preventiemaatregelen, zoals meer toezicht en controle, techno-preventieve maatregelen, preventiemaatregelen waardoor minder gelegenheid is tot criminaliteit, en preventie op het terrein van sociale netwerken en persoonlijke ontwikkeling (Hughes 1998). In deze paragraaf ligt nadruk op rechtshandhaving en preventie vanuit politie en openbaar ministerie.

Duidelijk is dat de traditionele rechtshandhavende maatregelen (repressieve maatregelen) niet oneindig kunnen worden uitgebreid. Schaarste is daarin een belangrijk argument - er is bijvoorbeeld onvoldoende geld en personeel om politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht en gevangeniswezen oneindig uit te breiden - maar ook in termen van de rechtsstaat of moraal zitten er grenzen aan repressieve maatregelen. Te grote nadruk op repressieve handhaving betekent minder burgerlijke vrijheden. Bovendien wordt het probleem weggehaald bij de mensen die oorspronkelijk bij het conflict zijn betrokken waardoor een tweedeling in de maatschappij tussen 'goede' en 'deviante' groepen wordt versterkt. Repressieve maatregelen worden geassocieerd met een punitieve, mensen en groepen uitsluitende aanpak, terwijl preventieve maatregelen met een geïntegreerde en insluitende aanpak worden geassocieerd, waarbij conflictoplossing op menselijk niveau en communicatie tussen mensen voorop staat (Hughes 1998). Deze tweedeling komt echter niet overeen met de werkelijkheid. Binnen de strafrechtsprocedure, of in de schaduw ervan, zijn steeds meer voorbeelden van een niet-punitieve aanpak, zoals de opkomst en uitbreiding van de taakstraffen, het groter belang van schadebemiddeling en genoegdoening binnen het strafrecht en vormen van herstelbemiddeling²¹ nadat veroordeling heeft plaatsgevonden. Daarentegen hebben preventieve maatregelen door de overheid niet

²⁰ Vrijheidsberoving kan echter ook als een effectieve preventieve maatregel worden beschouwd doordat herhaling op korte termijn wordt voorkomen.

²¹ Herstelbemiddeling is erop gericht dat dader en slachtoffer op vrijwillige basis met elkaar in contact komen om met elkaar over het delict en de gevolgen van het delict spreken (Frijns 2001)

altijd een geïntegreerde en insluitende aanpak. Het weren van lastige mensen door algemene politie-verordeningen is daar een voorbeeld van. Ook meer camera's op straat brengen het conflict niet terug tot een menselijke maat; er is eerder sprake van het vergroten van de controle op de leefwereld. Preventieve maatregelen die gericht zijn op risicobeheersing leggen bovendien meer nadruk op daad-kenmerken en omgevingsfactoren die criminaliteit uitlokken, dan dat de oplossing wordt gezocht in communicatie en integratie; de aandacht betreft pragmatische oplossingen om de daad (het misdrijf) te voorkomen en er is geen aandacht voor de motieven en achtergronden van de (potentiële) dader.²²

Daarnaast kunnen zowel repressieve als preventie maatregelen mechanismen van toezicht en controle versterken. Binnen de strafrechtshandhaving neemt de controle toe door bijvoorbeeld alternatieven voor vrijheidsstraf, zoals elektronisch toezicht of controle door reclassering. Garland waarschuwt voor een maatschappij waarin de overheid door een gedifferentieerd stelsel van repressieve en preventieve maatregelen een vergaande controle heeft op de leefwereld van mensen (Garland 2001). Dit leidt bovendien tot een steeds grotere invloed van de strafrechtelijke normering op de definiëring van sociale problemen; het gevaar van kolonisatie van sociale problemen door strafrecht (Boutellier 2002). Wat vroeger bijvoorbeeld als kattenkwaad werd beschouwd, wordt nu als criminaliteit gedefinieerd en waar vroeger de sociaal-psychologische achtergrond van problemen werd benadrukt, wordt nu de strafrechtelijke dimensie benadrukt.

Het scala aan repressieve en preventieve maatregelen omvat verschillende elementen, zoals bestraffen en toezicht en controle, maar ook schadebemiddeling en genoegdoening. Niet alleen het punitieve element,²³ maar ook genoegdoening en herstel van relaties is van belang. Hierbij wordt niet alleen de overheid als aanbieder van veiligheid naar voren gehaald, maar ook andere justitiële en maatschappelijke instellingen. HALT is een voorbeeld waar een strafrechtelijke reactie plaatsvindt waar de jonge dader om het strafrecht heen wordt geleid met als doel herhaling te voorkomen. Soms wordt ook de burger aangesproken op het eigen vermogen bij te dragen aan de veiligheid. Justitie in de Buurt (JIB) is een voorbeeld waar de verschillende elementen een rol spelen.

Voorbeeld van aanbod door de overheid: JIB

Justitie in de Buurt is een programma van het Ministerie van Justitie om in de nabijheid van burgers zichtbaar een bijdrage te leveren aan het vergroten van de objectieve en subjectieve veiligheid. Afhankelijk van de lokale context, kiest het Openbare Ministerie hierbij voor een wisselende aanpak: soms verhuist de rechtbank voor zittingen naar de wijk, dan weer gaat het om een regelmatig overleg en intensievere samenwerking met andere 'veiligheidspartners', variërend van de Kinderbescherming en de politie tot het onderwijs en het opbouwwerk. Justitie in de Buurt past in een nieuwe benadering die ook wel Community Justice wordt genoemd. In de aanpak komt 'justitie' naar burgers c.q. wijkbewoners toe – maar spreekt hen ook aan op hun eigen bijdrage aan het vergroten van de veiligheid. In termen van de matrix probeert Justitie in de Buurt, door samen te werken met bewoners(organisaties), burgers niet alleen de vragende rol te laten vervullen maar hen uit te dagen om daar zelf een actieve bijdrage aan te leveren. Overheid, instellingen en burgers gaan in veel wijken waar Justitie in de Buurt is, intensiever samenwerken.

Tot nu toe heeft dit nog niet geleid tot de gehoopte daling van de objectieve en subjectieve veiligheid, twee doelen die het project zich in opdracht van de politiek gesteld had. Het is ook zeer de vraag of de subjectieve en objectieve onveiligheid zich in achterstandsbuurten door dergelijke projecten op korte termijn laat reduceren. Op den duur wellicht wel. Zeker als we ons op basis van het recent verschenen evaluatierapport (Terpstra en Bakker 2002) realiseren dat de grootste kracht van het project lijkt te schuilen in de symbolische betekenis: bewoners voelen zich niet langer in de steek gelaten door 'de autoriteiten'. Hierdoor kunnen bewoners (op den duur) steviger en zelfbewuster in het leven komen te staan. Minder angstig wellicht, minder bang voor onveiligheid want zelfredzamer; zelf een bijdrage leverend aan de vergroting van de veiligheid in de buurt.

Een ander effect, dat door sommigen gevreesd werd, bleef uit: bewoners van buurten voelen zich niet onveiliger doordat Justitie in de Buurt kwam. JIB had in deze redenering een etiketterende werking: justitie komt maar in een paar wijken, notoire probleemwijken, en dat beeld zou worden bevestigd door de komst van JIB, hetgeen bewoners nog meer zou

²² Dit heeft ook geleid een verschuiving van aandacht voor oorzaken van criminaliteit naar aandacht voor het effect van de maatregel.

²³ Het punitieve element is tegenwoordig niet meer exclusief voor het strafrecht. Er vindt een verschuiving plaats naar het bestuursrechtelijk afdoen van bepaalde veelvoorkomende (economische) delicten, waardoor een punitieve element deel wordt van bestuursrecht.

drukken op het feit dat ze in een onveilige wijk wonen. Dit effect is echter grotendeels uitgebleven. De meeste bewoners voelen zich door JIB gesterkt: een formele institutie draagt bij aan de spankracht van bewoners. Daarmee zijn deze bewoners, zoals gezegd, nog niet meteen minder bang. Maar dit is ook begrijpelijk als we ons realiseren dat het juist de bangste bewoners zijn die op de hoogte zijn van Justitie in de Buurt.

Het zelforganiserend vermogen lijkt op het eerste gezicht niet te worden aangesproken in geval van rechtshandhavende maatregelen, omdat de nadruk ligt op overheidshandelen. Toch kan indirect hiermee het zelforganiserend vermogen van mensen worden versterkt, omdat de weerbaarheid van mensen vergroot kan worden als het gevoel van veiligheid wordt vergroot, omdat criminaliteit wordt aangepakt of mensen zich gezien voelen. En hoewel de nadruk van repressieve maatregelen en preventiemaatregelen ligt op criminaliteitsbestrijding, zijn ook andere elementen aanwezig, zoals genoegdoening, schadebemiddeling, herstel van relaties en eigen verantwoordelijkheid van burgers.

Preventie door gouvernementele en maatschappelijke instellingen

Het sociale middenveld kent een scala aan preventiemaatregelen om de veiligheid in de wijk te vergroten. Veel projecten zijn gericht op het vergroten van de leefbaarheid in de wijk door een verandering van het sociale klimaat in het publieke domein te bewerkstelligen. Doorgaans vindt samenwerking plaats tussen verschillende instellingen; een integrale aanpak door probleem gericht werken. Veel projecten zijn gericht op het terugdringen van de overlast en het versterken van gevoelens van veiligheid in de buurt, bijvoorbeeld in het kader van het Grotestedenbeleid. Preventiemaatregelen kunnen ook meer gericht zijn op het versterken van sociale netwerken, versterken van sociale competenties en het bieden van een toekomstperspectief.

In verschillende steden zijn politie en opbouwwerk een samenwerkingsverband aangegaan om de 'sociale zelfredzaamheid' in de buurt te versterken. Door het aanspreken van de formele en informele netwerken in de buurt wordt het regulatieve vermogen van de buurt versterkt. Door een koppel van politie en opbouwwerk wordt bewust gewerkt aan het versterken van de sociale relaties in de buurt en het versterken van de weerbaarheid en zelfredzaamheid van buurtbewoners; de informele sociale controlemechanismen worden versterkt. Niet de politie, de opbouwwerker of woningcorporatie moet het probleem oplossen, maar de mensen zelf, waarbij instellingen behulpzaam zijn en voorwaarden scheppen (Raspe 1998).

Er zijn ook verschillende projecten gericht op jongeren die overlast veroorzaken of die dreigen te ontsporen, waarbij soms de nadruk ligt op het verbeteren van het sociale klimaat in de buitenruimte, zoals Thuis Op Straat (TOS), of de nadruk ligt meer op een integrale benadering op buurtniveau ter voorkoming van probleemgedrag of criminaliteit door jongeren, zoals Communities that Care. Andere projecten nemen jongeren die contact hebben gehad met de politie als uitgangspunt en van daaruit wordt gezocht naar mogelijkheden tot hulpverlening aan jongeren en ouders via een integrale aanpak (Veelbelovend en effectief 2001, Boendermaker en Schneider 1991).²⁴ Goede preventieprogramma's moeten risicofactoren, waarvan wetenschappelijk is aangetoond dat ze een risico vormen, verkleinen en beschermende factoren versterken, het programma moet in een zo vroeg mogelijk stadium worden aangeboden in buurten waar veel risicofactoren aanwezig zijn en het programma moet verschillende (etnische, culturele en sociaal-economische) groepen in de samenleving bereiken (Veelbelovend en effectief 200, p. 22-23). Overigens kleeft aan het vroegtijdig ingrijpen op grond van risicobeheersing een groot nadeel, namelijk dat een vergaande inmenging in het leven van mensen plaatsvindt als allerlei verplichtingen worden opgelegd. Dit gevaar betreft vooral allochtone gezinnen (Baillergeau en Duyvendak 2001: 136).

Het is belangrijk dat de instellingen van het sociale veld de eigen verantwoordelijkheid in het vraagstuk van de veiligheid nemen en eigen definities van sociale problemen nadrukkelijker naar voren brengen door zich minder laten bepalen door de normen en procedures uit het strafrecht. Scholen, jeugdinstanties, buurthuizen, zorginstellingen en opbouwwerk kunnen een eigen veiligheidsbeleid ontwikkelen, waar aandacht is voor informele controlemechanismen met als doel de collectieve en individuele kwaliteiten van burgers te versterken. De vraag naar overheidsoptreden kan beperkt worden door sociale netwerken te versterken, de vitaliteit op lokaal niveau te vergroten en de aspecten van geborgenheid te ontwikkelen.

²⁴ Het aantal projecten is zeer groot, er zijn zeer veel experimenten, die deels niet worden uitgevoerd. Gepleit wordt voor een structurele lange termijn aanpak, een deltaplan jeugd in plaats van een oerwoud aan projecten. Er moet 20% meer in onderwijs en jeugdzorg worden geïnvesteerd om de problemen goed aan te kunnen pakken, aldus Jaap Noorda (Volkskrant, 29 augustus 2002).

Gemeenten nemen tegenwoordig nadrukkelijker hun verantwoordelijkheid voor veiligheid in het kader van het Integrale Veiligheidsprogramma. Dit kan op verschillende manieren. Als het gaat om de fysieke woonomgeving wordt doorgaans alleen aandacht besteed aan fysieke omgevingsfactoren. Het voorbeeld van Schieveste laat zien dat een samenspel tussen fysieke ruimte en sociale contacten met als doel gevoelens van veiligheid te vergroten beter lijkt te voldoen aan de hiervoor genoemde aspecten (sociale netwerken, vitaliteit en geborgenheid).

Voorbeeld van fysieke omgeving en sociale activiteiten: Schieveste

In Schiedam wordt het nieuwe stadsdeel Schieveste ontwikkeld. Het gebied heeft een gemengde functie; wonen, werken, winkelen en recreëren gaan er samen. De problematiek van veiligheid speelt hier temeer een rol omdat Schieveste een mobiliteitsknooppunt vormt: alle vervoersmodaliteiten - metro, bus, trein, auto enzovoort - komen er bij elkaar. Dat betekent grote stromen mensen met een hoge mate van anonimiteit en vluchtigheid. Geïnspireerd door het onderzoeksgegeven dat onveiligheidsgevoelens op de eerste plaats bepaald worden door de kwaliteit van sociale relaties wordt al vanaf het begin van de planvorming gewerkt aan een sociaal klimaat waarin de anonimiteit van de eenmalige bezoeker een counterpart vindt in de sociale binding en de sociale cohesie van de mensen die er min of meer permanent wonen en werken. Om dit te bereiken is er al vanaf de vaststelling van het masterplan in een organisatie voorzien die sociale processen in het nog 'lege' gebied stimuleert. Om de betrokkenheid vanuit omliggende wijken te stimuleren wordt een tijdelijke ijsbaan op het Stationsplein gepland waarbij vrijwilligers vanuit die wijken een belangrijke rol spelen. Gestimuleerd wordt dat omwonenden het plein in hun 'loopje' opnemen, bijvoorbeeld door een geldautomaat te installeren. Gestreefd wordt naar een 'hangplek' voor ouderen aangezien die de tijd hebben en de behoefte om op het plein rond te hangen en aldus de anonimiteit te verkleinen. In het nog te ontwikkelen gebied achter het station is het nu nog een woestenberg. Gedacht wordt aan een hutendorp voor de kinderen uit de omliggende wijken. De ontwikkeling van het gebied zal tot 2018 in beslag nemen. Tegen die tijd zijn de Schiedamse schoolkinderen actief op de arbeidsmarkt en zullen ze deels in Schieveste werken. Hun binding aan het gebied vanuit hun jeugd zal hun inzet voor de veiligheid versterken. Belangrijk is dat wordt voorkomen dat lege ruimten, die nog niet officieel in gebruik zijn, voor marginale activiteiten in bezit genomen wordt. Terugveroveren is in dat laatste geval veel kostbaarder, als het al lukt. Voor mensen die in Schieveste in lagere functies werken wordt de 'Schieveste academie' geprojecteerd. Mensen in lage functies - schoonmakers, veiligheidspersoneel, receptionistes, straatvegers - bewegen zich op straatniveau of hebben veel contact met het publiek en beïnvloeden dus het sociale klimaat. De Schieveste academie is bedoeld voor mensen in deze functies die zich verdienstelijk maken in het contact met het publiek. Dit initiatief biedt hen ontwikkelingsmogelijkheden die hen in hun belangrijke sociale rol ondersteunen, en daarmee ook erkenning van dat belang. De activiteiten en de organisatie zullen volgens plan worden betaald uit een fonds dat wordt gevuld met 5% van de infrastructurele kosten, naar een werkwijze waarmee in Breda ervaring wordt opgedaan. Op deze manier wordt op een organische manier gewerkt aan een sociaal klimaat waarin de massa van de bestaande sociale relaties voldoende is om de stromen meer anonieme bezoekers te kunnen verwerken.²⁵

Het versterken van de kwaliteit van sociale relaties is niet alleen van belang uit preventief oogpunt, maar ook uit oogpunt van leefbaarheid. Schieveste is een voorbeeld van het vormgeven van een fysieke omgeving waar de kwaliteit van sociale relaties een bepalende factor is. Controle om overlast te voorkomen wordt versterkt door aan te sluiten bij de bestaande sociale structuren en door de kwaliteit van lage functies te verbeteren. Het is een voorbeeld van sociale preventie waar binnen een kleinschalige setting de verantwoordelijkheden voor veiligheid bij instellingen, beroepsgroepen en burgers op een positieve manier wordt vormgegeven.

Private veiligheidszorg en burgerinitiatieven

Allerlei ondernemingen verdisconteren maatschappelijke belangen, zoals veiligheid, in het uitstippelen van een bedrijfsmatige koers en burgers slaan de handen ineen om vormen van overlast tegen te gaan in de preventieve sfeer.

²⁵ Knelpunt is nog dat de benodigde professionaliteit vooralsnog ontbreekt, zowel kwalitatief - wat voor soort professionaliteit is nodig voor dit werk? - als kwantitatief, in de vorm van voldoende geschikte mensen op de arbeidsmarkt.

De private veiligheidszorg en de publiek-private samenwerking in het publieke domein wordt als een onmisbare schakel beschouwd op de 'markt van veiligheid'. Publiek-private oplossingen hebben het voordeel dat de overheid het publieke belang kan beschermen door regelgeving, terwijl het zelforganiserend vermogen van bedrijven (en burgers) wordt aangesproken. Heeft publiek-private samenwerking de toekomst?²⁶ Publiek-private samenwerking wordt doorgaans geassocieerd met samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid ter verbetering van de veiligheid, bijvoorbeeld in en rond stations of in winkelcentra. Het Arena-project is een voorbeeld waar het bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen en de overheid samenwerken om de leefbaarheid te vergroten. De vraag is of vormen van publiek-private samenwerking voldoende aandacht besteden aan de kwaliteit van sociale relaties en het zelfredzame vermogen van de burgers, waarbij aandacht is voor de specifieke problematiek van kwetsbare groepen.

Er zijn ook vormen van samenwerking tussen burgers en publieke instellingen waar burgerinitiatieven en burgerparticipatie voorop staan. Buurtbeheerbedrijven zijn erop gericht werkeloze bewoners een baan te verschaffen in het beheren van de buurt door schoonmaakwerk en onderhoudswerk, met als doel een schone, mooie en veilige buurt. Het buurtbeheerbedrijf is een wijkgebonden ondernemer die opdrachten krijgt van de gemeente of woningcorporaties. Door werkzaam te zijn in de eigen buurt wordt de binding aan de wijk vergroot, evenals de verantwoordelijkheid voor de wijk. Er zijn ook allerlei programma's voor jongeren die wangedrag vertonen, waar de jongeren een rol krijgen in toezicht houden. Daarnaast krijgen zij een trainingsprogramma (Toezicht door Jongeren). Doel van dit programma is de werk- en scholingssituatie van jongeren te verbeteren, onveiligheidsgevoelens van bewoners te verminderen en criminaliteit tegen te gaan. Een door burgers zelf ondernomen initiatief om de overlast en de verloedering in de buurt tegen te gaan, zijn de Marokkaanse buurtvaders.²⁷ Door zichtbaar aanwezig te zijn, jongeren aan te spreken en geintjes te maken, wordt de sociale cohesie versterkt. Er is samenwerking en afstemming met anderen, zoals politie, lokaal bestuur, en welzijnsinstellingen (Veelbelovend en effectief 2001). In deze initiatieven hebben burgers een belangrijke rol in het bijdragen aan de veiligheid door het versterken van de kwaliteit van relaties of kwaliteit van de buurt. Toezicht door jongeren en Marokkaanse vaders zijn vormen van buurttoezicht met als doel de kwaliteit van sociale relaties te versterken.

Buurttoezicht kan ook betekenen dat de wijk zich afsluit van de buitenwereld, zoals in Amerika waar bepaalde wijken met hekken zijn omsloten en buurten niet meer vrij toegankelijk zijn; veiligheid wordt gezocht door het buitensluiten van onbekenden, in plaats van door het versterken van de vitaliteit van de wijk. Op individueel niveau kunnen ook burgers zorgen voor veiligheid door anderen buiten te sluiten via het omheinen van de woning, flinke sloten, kogelvrij glas, waakhonden, alarminstallaties en camera's. Op die manier trekken mensen zich terug in eigen huis of kleine gemeenschap. De straten worden steeds leger en de contacten anoniemer. Bovendien suggereren deze vormen van veiligheidszorg dat de onveiligheid van buiten komt. In feite vindt veel overlast, vermogenscriminaliteit en geweld plaats door bekenden; niet alleen in het gezin vindt regelmatig geweld plaats, maar ook in deze zogenaamde beveiligde wijken blijken bewoners zelf dader te zijn. Isolatie en sterke afhankelijkheid tussen gezinsleden, (culturele) groepen of wijken kan eraan bijdragen dat mensen zich niet vrij voelen om op te treden tegen overlast, bedreiging of geweld binnen de groep. Als groepsbanden heel sterk zijn, is er vaak nauwelijks ruimte voor een middenweg; de keuze is tussen aanpassen of verstoren worden. Sterke in zichzelf gekeerde gemeenschappen lopen daarom een grotere kans op excessen.

De overheid heeft juist het geweldsmonopolie aan zich getrokken om de uitwassen van burgeroptreden te beteugelen: burgerinitiatief kan ertoe leiden dat vooral de sterkste in de samenleving hun eigen veiligheid kunnen organiseren (met geld of fysiek) en conflicten buiten de rechtsorde om via eigenrichting worden opgelost (bijvoorbeeld vormen van geweldgebruik om conflicten te beslechten, zoals de afrekeningen in het criminele circuit). Burgerinitiatieven kunnen leiden tot terugtrekken in eigen kring, grotere anonimiteit en meer wantrouwen tussen verschillende groepen burgers. Daarom is het belangrijk dat burgers niet los komen te staan van de overheid maar in relatie tot de overheid hun eigen verantwoordelijkheid nemen voor veiligheid.

²⁶ De mogelijkheden voor bedrijven zijn nog lang niet uitgeput, aldus Deloitte e& Touche na een onderzoek in het Verenigd Koninkrijk naar publieke-private samenwerking (NRC 31 juli 2002).

²⁷ Dit valt onder de Marokkaanse vrijwilligersorganisatie MOVE, Marokkanen voor Ontwikkeling en Veiligheid.

Burgers kunnen niet alleen de veiligheid vergroten door zelf verantwoordelijkheid te nemen voor toezicht en sociale controle en de kwaliteit van de leefbaarheid, maar ook door zelf conflicten op te lossen. Binnen kleinschalige settings, als de buurt, de school of het ziekenhuis, kunnen burgers bijdragen aan het oplossen van conflicten door bemiddeling. Er zijn verschillende projecten in Nederland waar vormen van bemiddeling plaatsvinden. In het bemiddelen staan wederkerigheid en respect centraal; het zien van de ander. Het versterkt gevoelens van verbondenheid omdat er aandacht is voor de motieven en emoties die ten grondslag liggen aan het conflict. Dit heeft een positieve invloed op de subjectieve veiligheid en tevens op de objectieve veiligheid als wordt voorkomen dat conflicten escaleren. Buurtbemiddeling wordt als voorbeeld uitgewerkt.

Voorbeeld: buurtbemiddeling

Buurtbemiddeling is een niet-juridische wijze van conflictoplossing waarbij getrainde buurtbewoners op vrijwillige basis bemiddelen bij conflicten tussen buurtbewoners. Het betreft vaak conflicten, waar het officiële rechtssysteem geen antwoord op kan bieden. Dit is te begrijpen uit de invloed van twee samenhangende factoren: enerzijds worden de conflicten waar het om gaat vaak als te kleine inbreuken op het recht ervaren om een juridische interventie en sanctie te legitimeren, anderzijds ziet men ook wel dat een dergelijke juridische sanctie het eigenlijke conflict niet werkelijk zal verhelpen.

Uit de bemiddelingspraktijk blijkt dat conflicten beter worden opgelost, wanneer de emoties en behoeften van waaruit dat conflict ontstaan is, worden herkend en wederzijds erkend. Het wordt vaak onderschat dat sluimerende conflicten een ernstige ondermijning kunnen betekenen van het welzijn in de buurt. Mensen zien soms geen wegen om problemen in de kiem te smoren, of missen sociale vaardigheden. Ook hebben sommigen angst voor een confrontatie, denk aan ouderen die jongeren niet durven aanspreken, waardoor een gevoel van onveiligheid wordt vergroot. Een neutrale en onafhankelijke bemiddelaar die de situatie in de buurt goed kent, helpt achterliggende motieven en behoeften bij beide partijen te onderzoeken, waardoor een basis wordt gevonden waaruit een gemeenschappelijk belang en begrip kan ontstaan.

De functie van het zelf oplossen van conflicten is dat mensen het idee hebben dat hun acties invloed hebben, dat zij zelf in staat zijn vorm te geven aan hun directe sociale omgeving. Vrijwillige bemiddelaars kennen de buurt en zijn bereid om conflicten aan te horen, daarover vragen te stellen en het mogelijk te maken dat partijen tot een oplossing komen die voor beide partijen bevredigend is. Er wordt op een constructieve en positieve manier omgegaan met conflicten.

Buurtbemiddeling is een methode die kiest voor samenleven in plaats van terugtrekken uit de sociale wereld. Het helpt perspectieven te formuleren, - in termen van de matrix - niet door deskundigen en hulpverleners van buiten af, maar door mensen zelf. Buurtbemiddeling is dus een wijze van conflictoplossing die adequaat kan zijn in die gevallen, waar een formeel aanbod van de overheid of professionals onvoldoende voorziet in de vraag naar subjectieve veiligheid van burgers. Bij buurtbemiddeling bemiddelt een vrijwillige burger tussen de vraag naar subjectieve veiligheid van de ene burger en het aanbod van de andere burger.

Burgers kunnen bijdragen aan hun eigen veiligheid op verschillende manieren: de verantwoordelijkheid nemen voor toezicht en sociale controle, voor de kwaliteit van hun leefomgeving en voor het oplossen van conflicten door vanuit wederkerigheid en respect te zoeken naar een oplossing.

5 De dynamiek van het onverzadigbare verlangen

Veiligheid behoort al eeuwenlang tot de primaire taken van de overheid en de roep van burgers om overheidsop treden is terecht. De overheid heeft met zijn geweldsmonopolie het conflict tussen burgers aan zich getrokken en is daarmee verantwoordelijk geworden voor het oplossen van het conflict. In die zin is een recht op veiligheid, vastgelegd als sociaal recht in de grondwet, een logische gedachte. De vraag is echter of de maatschappij er veiliger door wordt. De verwachtingen van de burger ten aanzien van de overheid zullen toenemen terwijl de impliciete belofte dat de overheid veiligheid kan garanderen niet kan worden waargemaakt.²⁸

Het vergroten van het aanbod door de overheid als antwoord op de toenemende vraag naar veiligheid door burgers en bedrijven zal echter de vraag niet kunnen bevredigen; het verlangen naar veiligheid is onverzadigbaar. Een vergaand tegemoetkomen aan de vraag naar rechtsbescherming door de overheid zal het zelfoplossend vermogen van de burger verzwakken; de burger is minder in staat zelf oplossingen te vinden voor onveilige situaties. Hierdoor wordt een proces in gang gezet waardoor de kans op herhaald 'slachtofferschap' groter wordt, de burger steeds meer situaties als onveilig gaat beschouwen, en de overheid steeds vaker wordt aangesproken om hier iets aan te doen. Een sterke beschermende overheid leidt bovendien tot vaker ingrijpen in het persoonlijke leven van de burger, zowel door vaker repressief optreden en het inzetten van dwangmiddelen, als door preventieve maatregelen. Deze preventieve maatregelen variëren van preventief fouilleren in 'risico-buurtten' en toezicht door politie of stadswachten, tot hulpverleningsprogramma's gericht op risicogroepen, zoals *Communities that Care*. Deze maatregelen kunnen een vergaande aantasting van de persoonlijke vrijheid met zich meebrengen, waar de meest kwetsbare groepen in de samenleving eerder slachtoffer van zijn. Waar een samenscholingsverbod is afgekondigd zullen het met name groepjes van donker gekleurde mensen zijn die als verdacht worden beschouwd of die preventief worden gefouilleerd in 'risico-buurtten'. En het zijn met name allochtone gezinnen die in het kader van preventie allerlei verplichtingen krijgen opgelegd.

Burgers vragen tegenwoordig van de overheid bescherming tegen inbreuken op hun vrijheidsrechten door andere burgers en bekommeren zich minder om de aantasting van de persoonlijke vrijheid door de overheid. Het gevaar ontstaat dat daardoor de overheid zich te snel inbreuken op vrijheidsrechten van burgers permitteert, waardoor niet alleen individuele vrijheden worden aangetast, maar ook de leefbaarheid en het regulatieve vermogen van de samenleving. Bovendien betekent een grote nadruk op de (criminele) daad dat de dader wordt gedepersonaliseerd, evenals het slachtoffer, waardoor kansen voor reïntegratie en herstel van menselijke betrekkingen blijven liggen.

De kunst is om in deze tijd van individuele vrijheid en expressie verschillende vormen van beheersing te vinden, zoals formele en informele controle, intermenselijke contacten en integrerende processen, die zowel recht doen aan het verlangen naar veiligheid en geborgenheid, als aan het verlangen naar vrijheid en expressie. Het gaat daarbij om het zoeken naar een evenwicht, waarbij in het spel van vraag en aanbod de verschillende actoren hun eigen verantwoordelijkheid op zich nemen en elk vanuit eigen bevoegdheden en competenties zoeken naar wegen om de veiligheid te vergroten en de vitaliteit van de samenleving te verstevigen.

Het opvallende is dat bovenstaande analyse in abstracte zin door bijna iedereen op het politieke spectrum wordt gedeeld, terwijl in de uitwerking van de maatregelen die moeten leiden tot meer veiligheid vooral de nadruk wordt gelegd op een harde aanpak en het versterken van de strafrechtssketen. Hierdoor ontstaat de indruk dat alleen de strafrechtelijke aanpak de veiligheid kan vergroten, en worden maatregelen die gericht zijn op het versterken van de weerbaarheid van burgers en het vergroten van de leefbaarheid en de vitaliteit op lokaal niveau als 'soft' en niet effectief naar de achtergrond verschoven. Maar een strafrechtelijke aanpak kan alleen effectief zijn als deze is ingebed in een sterke informele sociale controle; een strafrechtelijke aanpak als sluitstuk.

Gezien de grote variëteit aan initiatieven die er bestaat om de veiligheid te vergroten, lijkt de tijd rijp om de positieve aspecten hiervan breed uit te meten en mensen bewust te maken van de eigen mogelijkheden om de leefbaarheid en de veiligheid in hun leefomgeving te vergroten. Op alle niveau's - rechtshandhaving door de overheid, preventie door gouvernementele en maatschappelijke instellingen

²⁸ Zie voor een uitvoerige bespreking van de voor- en tegenargumenten van invoering de preadviezen van de ALV van het NJCM: A.K. Koekkoek, *Veiligheid als grondrecht*; B.M.J. van der Meulen, *Een grondrecht op veiligheid: Bestuurlijke aspecten*; Y.Buruma, *Een grondwettelijk recht op veiligheid? Strafrechtspolitieke argumenten*, *NJCM bulletin* 2002, nr. 5, p. 547-586.

gen, private veiligheidszorg en burgerinitiatieven -, liggen kansen voor een meer sociale en communicatieve of reïntegrerende benadering.

Veiligheid is geen statisch product, maar veiligheid ontstaat in een proces tussen verschillende actoren. Hierbij is afstemming met en ondersteuning van elkaar van groot belang. Burgers kunnen bijvoorbeeld alleen de verantwoordelijkheid voor veiligheid oppakken als sprake is van voldoende sociale competentie en weerbaarheid binnen een relatief veilige situatie. De overheid en maatschappelijke instellingen hebben de taak hiertoe voorwaarden te scheppen. Als in een wijk sprake is van grote objectieve onveiligheid, kan onmogelijk van burgers verwacht worden dat zij de problemen van veiligheid kunnen oplossen. Een kortdurende actie van hard repressief optreden kan nodig zijn, zoals de bezemteams die met veel politie inzet bepaalde gebieden schoonvegen, om een bepaald niveau van veiligheid en leefbaarheid te bewerkstelligen. De bewegingsvrijheid van mensen wordt hier echter door aangetast, ook onschuldige burgers worden bijvoorbeeld uit een gejaagd als zij in een groepje op straat staan, en daarom behoort zo'n aanpak kortdurend te zijn. Vervolgens (of tegelijkertijd) zijn andere maatregelen nodig om de leefbaarheid te vergroten. De voorbeelden in hoofdstuk vier laten zien dat er veel mogelijkheden zijn om de veiligheid te vergroten door het regulatieve vermogen van de samenleving te versterken; het activeren van de sociale netwerken, het stimuleren van de vitaliteit op lokaal niveau en het ontwikkelen van aspecten van geborgenheid.

Literatuur

- Alta, S. e.a. (2001). *Evaluatie van de regelgeving Slachtofferzorg*. Den Haag: B&A Groep beleidsonderzoek.
- Baillergeau, E. & Duyvendak, J.W. (2001). Tussen aanpassing en ontplooiing: sociale integratie en de jeugd van toen en tegenwoordig. in: J.W. Duyvendak en L. Veltboer, *Meeting point Nederland*, Boom, Amsterdam, p. 122-138.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie, hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, J.C.J. & Stokkom, B.A.M. van (1995). Consumptie van veiligheid, van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat, *JV*, nr. 5, p. 96-111
- Brienen, M.E.I. & Hoegen, E.H. (2001). *Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems*. Den Haag: WODC.
- Bruinsma, G.J.N. e.a (2001). *Met het oog op de toekomst*. p.31-35.
- Buruma, Y. (2002). Een grondwettelijk recht op veiligheid? Strafrechtspolitieke argumenten, *NJCM bulletin*, nr. 5, p. 575-586.
- Duyvendak, J.W. (2002) *De dynamiek van gedeelde verantwoordelijkheid. Een opstel over de betekenis van 'sociale infrastructuur'*. Opdracht van de Directie Sociaal Beleid, VWS.
- Erpecum, I. van (2000). *De stille revolutie. Verhalen van Justitie in de Buurt*. Den Haag: Ministerie van Justitie
- Frijns, J. (2002). Herstelbemiddeling in de praktijk, *JV*, nr.3, p. 81-96.
- Garland, D. (2001) *The culture of control*. Oxford: University Press.
- Haan, W.J.M. de. (1995) Integrale veiligheid, *JV*, nr. 5, p. 25-48.
- Hughes, G. (1998) *Understanding crime prevention*, Buckingham/Philadelphia, Open University Press.
- Hughes, G., McLaughlin, E. & Muncie, J. (2002). Aan de rand van de afgrond, *JV*, nr.4, p. 63-87.
- Huls, F.W.M. e.a., *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001*, CBS/WODC.
- Integraal veiligheidsprogramma* TK 26.604, nr. 7 en 14.
- Koekkoek, A.K. Veiligheid als grondrecht, *NJCM bulletin 2002*, nr. 5.
- Meulen, B.M.J. van der. Een grondrecht op veiligheid: Bestuurlijke aspecten; *NJCM bulletin 2002*, nr. 5.
- Overbeeke, R. van & Soomeren, P. van. (1995) *Criminaliteitspreventie en buurtbeheer; de procesevaluatie*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie.
- Privé geweld – Publieke zaak* (2002). Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Raspe, A. (1998) De lokroep van de integrale wijkontwikkeling. in: W. Schakenraad e.a., *Dynamiek in drievoud*, Jan van Arkel/Verwey-Jonker Instituut.
- RMO (1998). *Verantwoordelijkheid en perspectief* (advies 6).
- RMO (2000) *Aansprekend burgerschap* (advies 10).

RMO (2000) *Ongekende aanknopingspunten* (advies 11).

Römkens, R. & Mastenbroek, S. (1999) *Dan hoor je de vissen ademen*, Universiteit Utrecht.

Hart, J. de (red.), Knol, F., Maas-de Waal, C., & Roes, T. (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: SCP.

Terpstra, J. & Bakker, I. (2002). *Met recht lokaal, Evaluatie van Justitie in de Buurt*. IPIT, Universiteit Twente

Veelbelovend en effectief. (2001). NIZW, eerste editie CtC-gids.

Velthoven, B.C.J. van. (2002). Pakkansen, strafmaten en het 'marktmodel' van Ehrlich; economische invalshoeken voor het criminaliteitsonderzoek 45. *JV*. jrg. 28, nr. 4, p. 45.

Voor het Beleid, achter de Cijfers. (2000) Intomart.

Vijver, van de e.a. (2001). *Kerntaken van de politie: een inventarisatie van heersende opvattingen*. Enschede: IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente

Weterings, R.E. & Tops, P. (2002) Interactief en integraal, in: L. Verplanke e.a. (red), *Open deuren, sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid*. NIZW.