

DE (ON)VEILIGE STAD



06

OP ZOEK NAAR EEN POSITIEVE BETEKENIS VAN VEILIGHEID

06

Marc Schuilenburg | Vrije Universiteit Amsterdam

In de afgelopen decennia is het veiligheidsvraagstuk ingrijpend veranderd. Het streven naar veiligheid heeft de vorm gekregen van een nationaal maakbaarheidsoffensief. Veilig is heilig. Onveiligheid wordt vrijwel unaniem gezien als een van de belangrijkste problemen waar we voor staan. De precieze begrenzing van veiligheid is echter lastig. Veiligheid is een containerbegrip. Het is een zodanig breed begrip dat alles erin kan worden weggestopt. Alles wat maar in de verste verte iets te maken lijkt te hebben met veiligheid, van de productie van voedsel tot extreme weersomstandigheden, kan onder die noemer worden gebracht. Hoewel achter veiligheid een waaier aan betekenissen schuil gaat en er vele soorten veiligheid in omloop zijn, valt op dat veiligheid vooral wordt gebruikt in een negatieve betekenis. Veiligheid wordt gezien als het nemen van maatregelen om risico's te voorkomen. Vanuit het idee dat de voorwaarden waaronder we leven door onszelf worden gemaakt, zijn we ook anders gaan aankijken tegen gevaren die het functioneren van de burger en de sociale stabiliteit van de samenleving kunnen bedreigen. Naarmate we meer zelf kunnen en beslissen, is onze eigen verantwoordelijkheid groter geworden. Hierin is misschien de verklaring te vinden voor het feit dat we de resterende onveiligheid in onze omgeving steeds minder voor lief nemen, hoewel diezelfde omgeving op tal van terreinen (gezondheid, verkeer, milieu) objectief steeds veiliger is geworden (o.a. Beck 1992; Piret 2002; Bauman 2006).

De negatieve betekenis van veiligheid springt vooral in het oog bij de bestrijding van criminaliteit en overlast. Criminaliteit en overlast kunnen leiden tot angst. Onveiligheid maakt mensen bang. Burgers verlangen daarom dat zij door de overheid meer in bescherming worden genomen. Dit leidt tot tal van nieuwe maatregelen om criminaliteit en overlast terug te dringen, bijvoorbeeld preventief fouilleren,

samenscholingsverboden, minimumstraffen en de inzet van de BIBOB wetgeving tegen verdachte ondernemers en bedrijven (o.a. Vedder, Van der Wees, Koops & De Hert 2007). De overheid laat zo zien dat ze het veiligheidsprobleem serieus neemt. Tegelijkertijd maakt de overheid andere partijen verantwoordelijk voor het veiligheidsprobleem. Responsibilisering wordt dit genoemd (Garland 2001). Met instrumenten als regelingen, kwaliteitsmeters en keurmerken geeft de overheid het signaal af dat de aanpak van onveiligheid ook een zaak is van het bestuur en het bedrijfsleven. Door dit alles is de invloed van de overheid op de aanpak van veiligheid niet minder geworden. Eerder is het tegendeel het geval. Haaks op neoliberale benaderingen waarin wordt gesproken van een minimale staat en een laissez-faire-politiek, moet je concluderen dat de overheid erin is geslaagd verschillende praktijken dienstbaar te maken aan het overkoepelende belang van veiligheid (Schuilenburg 2009). De Franse socioloog Loïc Wacquant (2006) spreekt in dit verband van een strafstaat en van de ijzeren vuist van het veiligheidsdenken.

Vanuit de roep onveiligheid nu eens afdoende te bestrijden, klinkt de nieuwe situatie positief en hoopvol. Het lijkt een duidelijk verhaal te vertellen waarin veiligheid steeds minder een exclusief overheidsprobleem is en er gezamenlijk wordt gewerkt aan een veiligere toekomst. Tegelijkertijd roept de veranderde context tal van vragen op. Zo daalt het aantal burgers dat te maken heeft met veel voorkomende criminaliteit als vandalisme en gewelds- en vermogensdelicten, maar uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat de gevoelens van veiligheid de afgelopen jaren niet verder verbeteren. Anders gezegd, de geregistreerde criminaliteit neemt sinds 2002 af, maar de mate waarin burgers zich onveilig voelen blijft onverminderd hoog. Ruim een kwart van de bevolking voelt zich wel eens onveilig. Onveiligheidsgevoelens komen het meest voor

onder inwoners van sterk verstedelijkte gebieden. Dit roept de vraag op hoe deze trend kan worden doorbroken. Mijn stelling is dat we op zoek moeten gaan naar een andere veiligheidsopvatting. De etymologische betekenis van het begrip veiligheid laat zien dat veiligheid meer betekenisaspecten heeft dan alleen de afwezigheid van risico's. Zo is het Franse *sécurité* ook verwant aan de zekerheid of geborgenheid van een gemeenschap – *securitas* in het Latijn, dat in het Romeinse recht werd gebruikt in combinatie met *pax* (vrede) en *libertas* (vrijheid) en op keizerlijke munten werd gepersonifieerd als vrouwelijke gestalte. Equivalenten van het Nederlandse woord veiligheid zijn terug te vinden in het Middelnederduitse 'velich' en het Oudfriese 'felig', die verwijzen naar wat we nu 'trouw', 'dierbaar' en 'vriendelijk' noemen (Van Zuijlen 2008). Je zou dus kunnen zeggen dat veiligheid niet alleen een negatieve betekenis heeft, maar ook kan worden begrepen op een positieve manier (Schuilenburg 2011; Van Steden 2011). Begrippen die in dit verband vaak terugkomen zijn geborgenheid, intimiteit, vertrouwdheid en herbergzaamheid. Vanzelfsprekend liggen de betekenissen van veiligheid, zekerheid en geborgenheid in het verlengde van elkaar. Een verlies van zekerheid en geborgenheid kan leiden tot een grotere behoefte aan veiligheid. Maar een overdreven klemtoon op alleen het negatieve aspect van veiligheid houdt het gevaar in dat er onvoldoende zicht is op hoe die andere betekenissen vorm kunnen krijgen (Schuilenburg 2012). En juist die andere betekenissen van het begrip veiligheid – en dit is de centrale gedachte van het essay – bieden concrete handvatten om de burger meer centraal te stellen in het veiligheidsbeleid en te zorgen voor meer stabiliteit op lokaal niveau.

De maatschappelijke opgave van veiligheid speelt zich op verschillende niveaus af. Er is een sterk verlangen onder burgers dat de overheid onveiligheid aanpakt in termen van criminaliteit en overlast. Met de wettelijke opsporingsbevoegdheden van de politie en het geweldsmonopolie heeft de overheid hiervoor ook de middelen. Alles ten spijt heeft dit niet geleid tot een scherpe daling van de onveiligheidsgevoelens. De grootste uitdaging op het gebied van veiligheid schuilt dan ook niet in het nemen van nog meer preventieve en vooral repressieve maatregelen. Winst kan worden geboekt door meer aandacht te besteden aan de vraag hoe de zekerheid en geborgenheid in de alledaagse praktijk kunnen worden versterkt. Zo

kan met de betekenissen van zekerheid en geborgenheid het accent worden gelegd op het feit dat mensen ook altijd ergens bij willen horen en het gevoel willen hebben deel uit te maken van een bepaalde gemeenschap. Publieke familiariteit is hierbij een belangrijk gegeven. Zekerheid en geborgenheid vormen daarin de parameters voor een sociaal stabielere samenleving en bieden tegelijkertijd de mogelijkheid burgers meer te betrekken bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Zo voelen inwoners zich in hun eigen buurt minder onveilig dan in het algemeen. Wie veiligheid koppelt aan de vormgeving van dergelijke aspecten is dan ook bereid de dominante negatieve opvatting van veiligheid in te ruilen voor processen die van onderaf vorm krijgen en waarin sociale relaties worden bevorderd. De achterliggende gedachte hierbij is dat de eigenaren van problemen vaak ook de bezitters zijn van de oplossingen.¹ Eigen verantwoordelijkheid van burgers komt zo centraal te staan. Dit leidt enerzijds tot de vraag aan wat voor processen we hierbij kunnen denken, en anderzijds wat deze processen betekenen voor klassieke ideeën over veiligheid en de stedelijke omgeving waarin we leven.

Een klassieke manier om aan te kijken tegen eigen initiatieven van burgers om hun eigen veiligheid te verbeteren, is te wijzen op het gevaar van eigenrichting, willekeur en machtsmisbruik. Zo zouden burgers geneigd zijn hun toevlucht te zoeken tot maatschappelijk ongewenste oplossingen voor problemen van onveiligheid. In dat verband worden dikwijls vormen van eigenrichting in georganiseerd groepsverband genoemd, zoals die door zelfstandige burgerwachten (*vigilantes*) in de Verenigde Staten en Latijns-Amerikaanse steden. Zo schoot onlangs in Santford, Florida, een Amerikaanse burgerwacht een zeventienjarige, ongewapende zwarte tiener neer, naar eigen zeggen uit zelfverdediging, toen hij hem betrapte bij een inbraak. In Nederland bestaat de vrees dat buurtbewoners een in de wijk wonende pedofiel zelf willen bestraffen of men noemt het Rotterdamse voorbeeld waarin bewoners van de wijk Spangen aan het begin van de jaren 1990 zich keerden tegen Franse drugsrunners. De vrees voor dergelijke vormen van eigenrichting blijkt in de praktijk meestal ongegrond. Afgezien van enkele uitzonderingen bewijzen verschillende projecten dat het namelijk ook anders kan. Een goed voorbeeld is het Chigaco Alternative Policing Programme waarin bewoners

¹ Dit idee staat centraal op de Eigen-Kracht conferenties die de laatste tien jaar worden gehouden en waarin participatie en samenredzaamheid van burgers centraal staan.

van een wijk kunnen aangeven welke problemen moeten worden aangepakt door de gemeente en politie. Uit onderzoek van Skogan (2006) blijkt dat door dit programma de veiligheid in kansarme buurten is verbeterd en dat het vertrouwen van de zwarte bevolking in de politie sterk is toegenomen. De eerste Nederlandse projecten op dit gebied bewijzen ook dat het mogelijk is om de burger op een actieve manier zeggenschap te geven over de uitvoering van het veiligheidsbeleid (Stokkom, Becker & Eikenaar 2012). Voorbeelden hiervan zijn de Deventer Wijkaanpak en Buurt Bestuurt in Rotterdam. Ook in deze projecten kunnen burgers problemen in de wijk zelf agenderen en hebben ze de beslissingsbevoegdheid om zaken anders aan te laten pakken. Zo benoemen burgers bij Buurt Bestuurt problemen waarvoor extra aandacht nodig is van de lokale autoriteiten en hebben ze ook de mogelijkheid hiervoor uren in te laten zetten.² Hoewel dergelijke projecten tot aansprekende resultaten leiden met betrekking tot de aspecten van vertrouwen en veiligheid, is het aantal samenwerkingsverbanden schaars waarin de burger ook een concrete stem heeft in wat de lokale overheid en politie moeten aanpakken om de veiligheid te verbeteren.

Een andere manier om de positieve kant van veiligheid te benadrukken, is te kijken naar het begrip segregatie, zoals dat terugkeert in discussies over de ruimtelijke indeling van de stad met daarbij veel aandacht voor de angstige en onveilige burger. In de regel wordt segregatie gezien als een negatief fenomeen dat met krachtige maatregelen moet worden bestreden. Hierbij wordt gewezen op het gevaar van het ontstaan van 'inkomenswijken', die hun uitdrukking vinden in enerzijds hermetisch afgesloten gated communities met hoge hekken, dikke muren en bewaakte poorten die de bewoners moeten afschermen van een buitenwereld waar ze niets mee te maken willen hebben en anderzijds arme gebieden waarin juist een tekort is aan sociale, culturele en economische voorzieningen (o.a. Davis 1992; Blakely & Snyder 1997; Low 2003). Ook hier wordt gewezen op buitenlandse voorbeelden die als bewijs zouden dienen van het feit dat de toekomstige stad is op te delen in luxe enclaves (voor de rijken) en armoedige plekken (voor de rest). Hoewel dergelijke gebieden in Nederland nog nauwelijks zijn te vinden, is ook hier een andere blikrichting mogelijk.³

Interessant aan dergelijke plaatsen is dat er een gemeenschappelijke basis is, een sociale cohesie of verbondenheid tussen de bewoners die wordt uitgedrukt in de lokaal geldende waarden en normen. Dit kan worden afgedwongen via juridische middelen als een contract of door fysieke bescherming van private bewaking en slagbomen. Dat is bijvoorbeeld het geval in luxe woningbouwprojecten waar mensen er voor kiezen om gelijkgestemden te ontmoeten. Evenwel hoeft een plaats niet alleen te worden gestabiliseerd aan de hand van defensieve middelen als camera's, slagbomen en contracten. Om dergelijke plaatsen in stand te houden zijn ook andere processen mogelijk, die je zou kunnen omschrijven met begrippen als subjectivering en het gemeenschappelijke. Het in stand houden van een levensomgeving beperkt zich immers niet tot het instellen van surveillancetechnieken en verdedigingsmaatregelen, maar kan ook gebeuren door andere, meer zelforganiserende processen, die uiteenlopen van solidariteitsgevoelens tot een actieve betrokkenheid bij de buurt (Schuilenburg 2011). Het gemeenschappelijke is dan datgene wat een gemeenschap maakt of produceert en niet simpelweg een eigenschap die door leden van een gemeenschap wordt gedeeld. Het wordt ergens in de relaties tussen de bewoners geproduceerd en moet telkens gereproduceerd worden om voort te kunnen bestaan. Muziekprojecten in de Franse banlieues en Amerikaanse sportactiviteiten zijn voorbeelden waarin een dergelijke buurtbinding wordt aangemoedigd. Behalve dat hierin de lokale context centraal staat, laten deze projecten ook zien dat sociale instabiliteit in de vorm van spanningen en conflicten wordt verminderd. Een ander boeiend actueel voorbeeld is het Rotterdamse project College Hillesluis waarin jongeren zich actief inzetten voor de wijk. Ook hier verbetert de veiligheid (objectief en subjectief) en wordt de sociale cohesie duurzaam bevorderd.

Spreken over veiligheid in termen van zelforganiserende processen betekent niet dat je kunt concluderen dat er geen rol meer is weggelegd voor de overheid. Zo spelen de juridische concepten van het recht nog steeds een belangrijke rol. Dit veronderstelt de aanwezigheid van een overheid, in de zin dat alternatieven ten opzichte van het klassieke strafrecht (en het daaraan verbonden geweldsmonopolie van de overheid) uiteindelijk slechts effectief kunnen

² Een stap verder zijn Buurtpreventieteams. Hierbij surveilleren burgers overdag en 's nachts in de wijk om de veiligheid te vergroten. Verder organiseren zij wijkgerichte buurtacties voor het vergroten van de sociale cohesie en speciale acties om overlast te bestrijden.

³ Oude stadswijken kenmerken zich in tegenstelling tot het getto door de hoge verhuisfrequentie van bewoners. Bovendien zijn Nederlandse achterstandswijken niet alleen minder 'etno-raciaal' homogeen samengesteld en veel kleiner dan de Noord-Amerikaanse getto's, ze missen ook de geslotenheid die getto's kennen voor praktisch alle domeinen van het sociale leven. In vergelijking tot buitenlandse gated communities maken Nederlandse besloten wooncomplexen veel meer gebruik van zachte randen en glooiende overgangen, bijvoorbeeld in de vorm van een park of een golfterrein. Een ander verschil met de buitenlandse situatie is dat de Nederlandse afgeschermden complexen veel kleiner zijn en over weinig tot geen andere functies beschikken dan alleen wonen (o.a. Hamers, Nabelek, Schluchter & Van Middelkoop 2007: 96-101).

functioneren wanneer de staat deze alternatieven ook onderschrijft. Bovendien zal de overheid in veel gevallen een aanjager kunnen zijn van dergelijke projecten en kan ze de benodigde expertise bieden voor de uitvoering ervan. Dit volgt ook logischerwijze uit de hiervoor besproken casussen. Maar tegelijkertijd laten de casussen zien dat de veiligheid wordt vergroot en de sociale bindingen worden versterkt wanneer burgers meer betrokken worden bij de vormgeving van veiligheid. Wie op die manier naar veiligheid kijkt, verbindt het dus niet slechts met het bestrijden van criminaliteit en overlast, maar vult het ook in met een positief gevoel van verbondenheid in de omgeving waarin men zich bevindt. Veiligheid is dan een middel om de sociale stabiliteit in de samenleving te versterken.

Literatuur

- Beck, U. (1992) *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage (editie 2007).
- Bauman, Z. (2006) *Liquid times. Living in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Blakely, E.J., & M.G. Snyder (1997) *Fortress America. Gated communities in the United States*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Davis, M. (1992) *City of quartz. Excavating the future in Los Angeles*. New York: Vintage Books.
- Garland, D. (2001) *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Chicago: Chicago University Press.
- Hamers, D., K. Nabielek, S. Schluchter & M. van Middelkoop (2007) *Afgeschermdde woondomeinen in Nederland*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Low, S. (2003) *Behind the gates. Life, security, and the pursuit of happiness in fortress America*. New York/London: Routledge.
- Piret, J.M. (2002) 'Het recht op veiligheid. Fundamenteeler dan een sociaal grondrecht'. In: K. Rimanque e.a. (red.), *Het recht op vrijheid*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, p. 11-37.
- Schuilenburg, M. (2009) 'De securisering van de samenleving. Over de relatie tussen veiligheidszorg, bestuur en quasi-strafrecht'. In: *Krisis. Tijdschrift voor actuele filosofie*, nr. 3, p. 6-23.
- Schuilenburg M. (2011) 'The right to terroir. Place and identity in times of immigration and globalization'. In: *Open. Cahier on art and the public domain*, no. 21 (Rotterdam, NAI-Uitgevers), p. 20-28.
- Schuilenburg, M. (2012) *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Skogan, W.G. (2009) *Police and community in*

- Chicago. A tale of three cities*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Steden, R. (2011) 'Veiligheid vraagt om een positief concept'. In: *Sophie*, 1 (6), p. 18-21.
- Stokkom, B. van, M. Becker & T. Eikenaar (2012) *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Vedder, A., L. van der Wees, B-J Koops & P. de Hert (2007) *Van privacy-paradijs tot controle-staat? Opsporing, terreurbestrijding en privacy aan het begin van de 21e eeuw*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Wacquant, L. (2006) *Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*. Berchem: Epo.
- Zuijlen, R.W. van (2008) *Veiligheid als opdracht. Een onderzoek naar veiligheid als fundamenteel recht en als positieve verplichting van de staat in het licht van de politietoekoming tot strafrechtelijke rechtshandhaving*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.