



Gemeente Amsterdam

Bestuursdienst

Directie Openbare Orde en Veiligheid



Gemeente Amsterdam

Dienst Onderzoek en Statistiek

Veiligheid in Amsterdam: van gevoel naar feiten



Veiligheid in Amsterdam: van gevoel naar feiten

conferentie 20 november 2003





Colofon

Productiebegeleiding:

Willy Francissen

Eric Slot

Wim van Zee

Masja Zeegers

Foto's binnenwerk:

Diewerke Ponsen

Vormgeving omslag, lay-out, druk en afwerking:

Stadsdrukkerij Amsterdam N.V.

Voorwoord

O+S kiest elk jaar een actueel thema rond de presentatie van het Jaarboek, Amsterdam in cijfers. Dit jaar was dat het thema “Veiligheid in Amsterdam: van gevoel naar feiten”. De conferentie die we op 20 november over dit onderwerp hielden, was georganiseerd in samenwerking met de directie Openbare Orde en Veiligheid van de Bestuursdienst Amsterdam.

O+S confronteert u met actuele maatschappelijke ontwikkelingen en entameert het debat daarover. Daar zit, in de ogen van velen misschien saai, maar wel gedegen werk achter: betrouwbaar registreren, meetinstrumenten ontwikkelen, én analyses plegen. Dat is ons vak. Wij zijn tevreden als we met al die noeste arbeid het bestuur kunnen informeren over de meest recente ontwikkelingen in de stad én prognoses voor de toekomst kunnen doen; want besturen is uiteraard vooruitkijken.

De rol van beleidsonderzoek is ook: ontmythologiseren. En dan kan de uitkomst van het onderzoek een ‘onwelkome boodschap’ bevatten. Denk aan het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut over het integratiebeleid, en het inspectieonderzoek over Islamitische scholen.

Het is belangrijk dat onderzoeksbureaus hun onafhankelijke positie bewaren en daar transparant in zijn. Soms zie je dat incidenten of anekdotes tot structurele gegevens worden gemaakt. Dan is het belangrijk als onderzoeker te zeggen: “u denkt wel dat het veel voorkomt, maar dat is niet zo”. Gelukkig heeft O+S door de tweejaarlijkse monitor ‘de Staat van de Stad’ een goed beeld van de ontwikkelingen in onze stad; we weten wat er aan de hand is. Dat is een voordeel. Daardoor kunnen we ‘single issues’ als veiligheid, waar nu de focus op is, in een bredere context plaatsen.

Sinds voor veiligheid als vierde pijler in het Grotestedenbeleid is gekozen, werken wij aan het inpassen van veiligheidsgegevens in de GSB-monitoring. In het afgelopen jaar hebben we in opdracht van OOV gewerkt aan het ontwikkelen van een betrouwbare veiligheidsindex. Als vertrekpunt hebben we gekozen voor de in Rotterdam ontwikkelde index. Tijdens de conferentie zijn de eerste resultaten van deze exercitie gepresenteerd. Met die resultaten in de hand, en het Amsterdamse veiligheidsbeleid in het achterhoofd, hopen we verder te komen met de vraag of de index gewenst is en hoe die er voor Amsterdam uit moet zien.

Laten we niet vergeten: Op de vraag ‘wat veiligheid is’, is geen eenduidig wetenschappelijk antwoord te geven. Dat is een politieke keuze. Recentelijk waarschuwde



de criminoloog Van de Bunt voor het feit dat 'angst- en onveiligheidsgevoelens onverzadigbaar zijn'. Hij is van mening, dat de regering zich in toenemende mate laat leiden door risicogevoelens onder de bevolking. Zo krijgt criminaliteitsbeleid steeds meer het karakter van angstmanagement. Hij adviseert de overheid weer op het kompas van het Wetboek van Strafrecht te gaan varen bij het bestrijden van maatschappelijk ongewenst gedrag en niet puur af te gaan, zoals nu steeds meer gebeurt, op de gesignaleerde risicogevoelens onder de bevolking.

Tja, wat moeten we met die gevoelens? Als we kijken naar de Amsterdamse Burgermonitor 2003 dan zien we dat bij de grootste ergernissen van Amsterdammers criminaliteit op de 5de plaats staat, ná zwerfvuil, hondenpoep, asociaal gedrag van mensen en vieze en smerige straten.

In die context moeten we het veiligheidsbeleid zien. Laat de overheid afgerekend worden op feiten, op gegevens die meetbaar zijn, op geboekte vooruitgang. Zoals collega Maureen Sarucco, directeur van OOV, onlangs zei in een interview: "Ons veiligheidsbeleid moet leiden tot een merkbaar resultaat op straat". Voor ons als O+S betekent dit dat er duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over wat met het begrip veiligheid bedoeld wordt; vervolgens kunnen we een adequaat meetinstrument ontwikkelen en registreren!

In de hier volgende conferentiebijdragen komen bovengenoemde vragen uitvoerig aan de orde.

Namens alle medewerkers van O+S en OOV wens ik u een vrolijk en veilig 2004 toe.

Joke van Antwerpen, directeur O+S

Burgemeester Job Cohen neemt het Jaarboek Amsterdam in cijfers 2003 in ontvangst van Joke van Antwerpen. In het jaarboek is te lezen dat het aantal aangiften in 2002 is gedaald met ruim 6%. Vooral op het gebied van zakkenrollerij, veiligheid op de weg, moord en straatroof waren er minder meldingen. Ook de aangiften van misdrijven rondom drugs, drugs gerelateerde overlast en diefstal of inbraak bij bedrijven en instellingen daalden fors.





Inhoud

Integraal Informatiemanagement, een (veilige) wereld te winnen	8
<i>Job Cohen, burgemeester van Amsterdam</i>	
Feiten en gevoel: De driehoeksverhouding veiligheid, media en burgers	13
<i>Kees Brants, universitair hoofddocent Universiteit van Amsterdam</i>	
Onveiligheidsbeleving: een irrationeel fenomeen?	20
<i>Frits Vlek, Programmadirecteur Politie en Wetenschap</i>	
Criminaliteitscijfers zijn mooi, maar we zouden ze graag vóór zijn	30
<i>Ruud Staijen, chef van de Dienst Bedrijfsinformatie, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland</i>	
Toen wij van Rotterdam vertrokken.... op weg naar een Amsterdamse index	36
<i>Jeroen Slot, hoofd Onderzoek en Beleidsinformatie, Dienst Onderzoek en Statistiek</i>	
<i>Kees de Rooij, informatieanalist Openbare Orde en Veiligheid, Bestuursdienst directie OOV</i>	
Wat willen we meten? Objectieve en subjectieve veiligheid in Amsterdam	44
<i>Job Cohen, Joop van Riessen, Leo de Wit, Ruud Staijen, Kees Brants en Frits Vlek</i>	

Integraal Informatiemanagement, een (veilige) wereld te winnen



Job Cohen: "Een succesvol veiligheidsbeleid kan, paradoxaal, leiden tot een grotere perceptie van onveiligheid"

Het doet mij veel genoegen dat op deze conferentie wordt stilgestaan bij de vraag hoe die ingewikkelde relatie van gevoel en feiten rond veiligheid in elkaar zit, dat we methodes verkennen die recht doen aan de behoefte en noodzaak om een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen als we praten over veiligheid en onveiligheid. Waarbij onder andere wordt ingezoomd op een specifiek methodologisch instrument dat in Rotterdam is ontwikkeld, de veiligheidsindex, waarvan we de potentie voor Amsterdam hebben onderzocht. Dát wij daar zo veel aandacht aan besteden, grote delen ervan willen gaan gebruiken, illustreert onze bewondering voor hun werk – ondanks enige kritiek op het instrument onzerzijds. Maar voor we op deze zaken inzoomen, zou ik eerst willen uitzoomen,

een perspectief willen schetsen op basis waarvan we de waarde van bijvoorbeeld een goede informatiepositie kunnen inschatten. Die waarde is gelegen in de mate waarin de informatiepositie ten dienste staat van wat we willen bereiken. Meten is weten, maar je moet wel weten wat je wilt weten. En daartoe is het noodzakelijk dat je weet wat je wilt.

Daarom wil ik kort onze strategische visie op het veiligheidsbeleid in Amsterdam uiteen zetten, de resultaten die we boeken laten zien, een enkel woord zeggen over onze belangrijke partner de politie en tot slot iets over onze veiligheidsagenda. Dit is een goed decor voor de gegevens en informatie die we daarna van de Dienst Onderzoek en Statistiek krijgen.



Strategie

Onze strategie bestaat uit een aantal noties, ogenschijnlijk simpel, maar met vérstrekende consequenties in hun uitwerking. Criminaliteit en onveiligheid worden veroorzaakt door mensen. We hebben dan ook een beleid ontworpen waarbij de veroorzakers van onveiligheid centraal staan. Deze veroorzakers willen we kennen en we willen bovendien dat ze ons kennen. Om ze dicht op de huid te kunnen zitten. We willen niet meer wachten op strafbare feiten maar voorkomen dat ze worden gepleegd. Maar worden ze toch gepleegd, dan grijpen we snel en consequent in en volgt een sanctie op maat. Met deze simpele uitgangspunten als richtlijn, die door het college van B&W, Driehoek en onze ketenpartners wordt gedeeld, hebben we de afgelopen tijd de voornaamste groepen veroorzakers van onveiligheid benoemd. Door pionierswerk van de politie is een deel ook al in kaart gebracht. Met dit proces gaan we de komende tijd door.

We onderscheiden vijf belangrijke groepen daders. De harde kern jeugd, plegers van huiselijk geweld, verslaafde veelplegers, criminele illegalen en de resterende groep veelplegers. Voor al deze doelgroepen is een apart plan van aanpak samengesteld dat al in uitvoering is of zeer binnenkort in uitvoering gaat. Waar mogelijk wordt daders consequent de kans geboden terug te keren op het rechte pad, waar mogelijk worden preventieve barrières opgeworpen. Dit is nog niet alles, want tegelijkertijd hebben we in de stad een aantal geografische gebieden onderscheiden waarin we de onveiligheid de komende jaren drastisch willen verminderen. Voor elk van deze gebieden is een apart plan van aanpak opgesteld. Ik noem als voorbeelden het Stationseiland,

delen van de binnenstad en Zuidoost, en de winkelgebieden. Alle plannen gebundeld vormen het Veiligheidsplan Amsterdam, waarvoor het gehele college van B&W heeft getekend. Een dadergerichte en gebiedgerichte aanpak, dát is onze focus.

Resultaten

Een gedeelde visie dus op veiligheidsbeleid en plannen te over. 'Leuk hoor, al die planmakerij', zal de Amsterdammer zeggen, 'maar merken we daar ook wat van op straat?' Ja, zeg ik dan op mijn beurt, daar merkt u wat van op straat. Het goede nieuws is dat de aangiftecijfers behoorlijk dalen, de afgelopen twee jaren met ruim 5% per jaar. Bovendien dalen de aangiften van een ernstig delict als overvallen sneller in vergelijking met vorig jaar. Straatroof, zakkenrollerij, diefstal van en uit motorvoertuigen en woninginbraak vertonen de laatste jaren een dalende tendens. Velen zal het ook niet zijn ontgaan dat de veiligheid op en rond het Centraal Station sterk is verbeterd. Ook in de uitgaansgebieden is het al enige tijd rustig. Te rustig volgens sommigen, maar dat is weer een ander verhaal. In West en Oost gaat het de goede kant op, zo horen we van de stadsdeelbestuurders. Niet in de laatste plaats omdat inmiddels een flink deel van de harde kern jeugd van straat is gehaald. Als gevolg van de ingezette koers tenslotte, beginnen nu ook de onveiligheidsgevoelens en de kansen op slachtofferschap af te nemen. Nog lang niet genoeg, maar de daling is wel reden om door te gaan op de ingeslagen weg.

Innovaties, veranderingen politie

Vanzelfsprekend is bij het streven naar meer veiligheid een cruciale rol weggelegd voor



de politie. En wat mij betreft maakt ze die rol, als voortrekker en als belangrijkste uitvoerder, waar.

We praten over een politiekorps dat dicht bij de burgers staat, dat – bijvoorbeeld door de inzet van honderden buurtregisseurs – aanwezig wil zijn in de haarvaten van de samenleving, dat samenwerkt in talloze ketens en netwerken en op die manier maatgevend is voor de aanpak van (extreme) overlast. We praten over een korps met een enorme expertise in het handhaven van de openbare orde, met een unieke vredeseenheden, die maakt dat groepen in Amsterdam goed geordend kunnen demonstreren. Over een korps – waar elders vind je het? – dat vrijwel al zijn uitvoerend personeel traint in het herkennen en aanpakken van huiselijk geweld, een monsteroperatie die inmiddels heeft geleid tot de aanhouding van bijna 1.500 daders jaarlijks. Een korps dat aan de wieg staat van ons doelgroepenbeleid, waarbij nieuwe en onorthodoxe oplossingen zeker niet uit de weg worden gegaan. Integendeel, dat steeds met nieuwe voorstellen komt. Kortom, een korps waar ik als burgemeester en als korpsbeheerder trots op ben.

De politie zal de komende jaren met grote veranderingen worden geconfronteerd. Gegeven onze uitgezette koers bij de bestrijding van de criminaliteit zal ik eventuele veranderingen steeds beoordelen in het licht van onze gedeelde visie op veiligheid. En ik zal uiteindelijk de wenselijkheid van nieuwe ontwikkelingen toetsen aan de mate waarin ze bijdragen aan het verbeteren van de veiligheid in onze stad en regio. Dat betekent dus een volmondig 'ja' tegen een nationale recherche die effectief kan optreden tegen bovenregionale, georganiseerde criminaliteit. Een 'ja' ook tegen prestatieaf-

spraken, mits niet bedoeld voor het op orde houden van een bureaucratische schaduwboekhouding. Met andere woorden: alleen afspraken die aantoonbaar bijdragen aan de veiligheid van deze stad. Een 'nee' echter tegen reorganisatievoorstellen die leiden tot een te grote gerichtheid op interne besparingen die dienders van straat houden. Een 'ja' wel weer tegen het doorvoeren van efficiëncymaatregelen, de gezamenlijke inkoop van materieel en automatisering en een gezamenlijke informatiehuishouding.

Veiligheidsagenda

Het veiligheidsbeleid in Amsterdam is gestoeld op een dadergerichte aanpak en op een gebiedsgerichte aanpak. We ontwikkelen innoverende werkwijzen en methoden, streven naar meetbare resultaten. Er is in dat licht nog veel werk te doen. Ik noem een aantal van de aandachtgebieden voor de nabije toekomst. Om de jeugd bijvoorbeeld niet te laten afglijden naar een crimineel levenspatroon, zal binnen het onderwijs moeten worden gepresteerd. Veel te veel leerlingen – in West bijvoorbeeld – verlaten het basisonderwijs met een VMBO-advies. En veel te veel leerlingen verlaten het VMBO voortijdig. We zijn het zicht op die jongeren dan snel kwijt. Het gemeentebestuur is zich daarvan bewust.

We moeten als bestuur snel een werkend alternatief formuleren voor de honderden verslaafde veelplegers. Opsluiten en wegjagen volstaan al lang niet meer. Steeds meer gaan de gedachten uit naar een uitgekiend zorgaanbod voor deze groep. Maar wel met drang en zonedig onderdwang.

We beginnen zo langzamerhand zicht te krijgen op een structuur van ontspoorde,

soms volstrekt criminele gezinnen. Het sfeerverpestende effect dat dergelijke gezinnen op de buurt waarin zij wonen hebben, kan enorm zijn. Ook hier staan we pas aan het begin van een antwoord. Duidelijk is wel dat naast hulpverlening ook hardere maatregelen nadrukkelijk moeten worden meegenomen.

Hoewel de ketensamenwerking op sommige plekken goed op gang komt, valt ook hier nog veel winst te behalen. Voor een blijvend succes zal uiteindelijk de samenwerking van alle betrokkenen rond het individu (de dader dus) de doorslag moeten geven. Gelukkig merk ik hier de laatste tijd een grote bereidheid onder de ketenpartners. Maar we moeten ons ook realiseren dat aan het einde van de keten, ondanks alle pogingen tot resocialisatie, preventie en hulpverlening, een groep onverbeterbare daders zal overblijven. Voor hen rest de cel, een alternatief is er dan niet. Nu gebeurt het nog te vaak dat dergelijke daders na hun straf – in verhouding tot hun gedrag en daden wel erg lage straf – veel te vroeg weer op straat komen. Daarom is een goed contact met de zittende magistratuur van groot belang. Wij streven dat uitdrukkelijk na, uiteraard met in achtname van diens onafhankelijkheid.

Tot slot het vraagstuk dat centraal staat op deze conferentie: het verbeteren van onze informatiepositie ten behoeve van onze strategische, beleidsmatige en operationele doelen, om de inzet van schaarse middelen af te wegen en te evalueren en om onze slagkracht als afzonderlijke instanties te vergroten. Integraal Informatiemanagement binnen de keten, daar is een wereld te winnen. Wat mij betreft zijn de volgende vragen van belang. Hoe kunnen we de ontwikkeling van de criminaliteitscijfers actief

volgen, bijvoorbeeld met behulp van een veiligheidsindex? Zijn er manieren om, beter dan tot nu toe, de onveiligheidsgevoelens van de bevolking in beeld te brengen? Wat zijn trouwens de factoren die deze onveiligheidsgevoelens sturen? Hoe kan informatie over individuele daders worden samengebracht in een systeem? Betere dossiervorming leidt immers tot een grotere kans op een geslaagde afdoening. Welke programma's en aanpakken werken en wat zijn daarbij de succesfactoren? We streven naar een stelsel van *good practises*. Hoe meet je op zinnige wijze de effectiviteit van ons beleid, zowel op micro- als op macroniveau?

Laten we ons bij dit alles wel realiseren dat door onze grote nadruk op meer en betere informatie, zaken in het daglicht komen die tot op heden verborgen zijn. Paradoxaal genoeg, kan een succesvol veiligheidsbeleid in eerste instantie leiden tot een perceptie van grotere onveiligheid. Dat is in dit mediatijdperk voor een bestuurder geen feest, kan ik u verzekeren. Het is in dat verband aardig om te weten dat in de 18e en 19e eeuw Amsterdam zich mocht verheugen in het bezoek van vele buitenlandse delegaties. Die delegaties kwamen nu eens niet om handel te drijven of om ons culturele erfgoed te bewonderen. Nee, van heinde en verre stroomde men toe voor een kijkje in de keuken van één van de veiligste steden in Europa. Die faam van zeer veilige wereldstad had Amsterdam te danken aan een intelligent ontworpen stelsel van wijken waar steeds alle lagen van de bevolking waren vertegenwoordigd. De buurtpolitie trad in die wijken samen op met bewoners die tot blokhoofden waren benoemd, nog al dicht op de huid van de bevolking dus. Met als gevolg een sterke



sociale controle, vroegtijdig zicht op ontsporingen en dus bijzonder lage criminaliteitscijfers.

'Kennen en gekend worden,' een historisch succesrecept dat we in de 21e eeuw herontdekken.

'Meten is weten,' een stelling die we vandaag voor wat betreft veiligheid in deze conferentie zullen toetsen.

Feiten en gevoel

De driehoeksverhouding veiligheid, media en burgers



Kees Brants: "De journalist is een *moral crusader* geworden die optreedt tegen onrechtvaardigheid"

Kees Brants is fellow aan de Amsterdam School of Communications Research (ASCoR) van de Universiteit van Amsterdam en buitengewoon hoogleraar politieke communicatie aan de Universiteit Leiden. Hij is gepromoveerd op een proefschrift over 'De Sociale Constructie van Fraude' en onderzoekt de vaak moeizame (en niet zelden samenhangende) driehoeksverhoudingen tussen politiek-media-burger en justitie-media-burger.

In oktober 2003 leidde het rapport *Rollators en rotjongens* van de criminoloog en VU-onderzoeker Jaap Noorda tot de nodige ophef. In dat rapport werd gesteld dat zorginstellingen in Amsterdam West worden geterroriseerd door Marokkaanse jongeren. Het gaat me in dit artikel niet over de juistheid van Noorda's bevindingen en ook niet over zijn toon, maar over een bericht in Het Parool van 24 oktober 2003. Daarin werd de Raad van Bestuur van de betreffende koepel van zorginstellingen geciteerd. De Raad zei van harte te hopen dat alle media-aandacht leidt tot de juiste acties van het stadsdeel, de politie en eventuele andere partijen. Om dreigend te vervolgen: 'Mocht één en ander niet tot resultaten leiden, dan zullen wij niet aarzen de media opnieuw te benaderen.'

Verderop in het bericht werd burgemeester Cohen aan het woord gelaten, die bezorgd opmerkte dat 'de komende tijd vaker zorgwekkende berichten over dit soort incidenten de kranten zullen halen,' doordat gemeente, politie en justitie druk doende zijn die Marokkaanse jongeren aan te pakken. Cohen: 'Door ons optreden zal de pers juist melding maken van nog meer verschrikkelijke gebeurtenissen.'

Bovenstaande citaten laten zien dat de één (de Raad) de media gebruikt – en dreigt opnieuw te gebruiken – om druk uit te oefenen op gemeentebestuur en politie, terwijl de ander (Cohen) zich zorgen maakt over het vergrootglas waaronder de media dit soort zaken leggen en het mogelijk verstorende effect dat dit heeft op ons beeld van criminaliteit: meer politieoptreden leidt tot meer aandacht in de aandacht en door al die aandacht denken we des te meer dat het mis is in West.

Dat de macht en het belang van de media ongerustheid kunnen opwekken en ter discussie worden gesteld, is niet nieuw. Maar die discussie is de laatste tijd in een stroomversnelling gekomen. Recente rapporten van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad voor Openbaar Bestuur tamboereerden op de kennelijke macht van de media. Die hoeven geen verantwoording af te leggen en zouden te lichtvaardig met hun macht omgaan, terwijl de overheid te veel naar de pijpen van diezelfde media danst als ze haar verhaal kwijt wil. Maar als er dan iets mis is met de manier waarop de media opereren, wat verwachten wij dan van die media in een democratische samenleving?

De media hebben verschillende functies. Ze zijn *informatieverstrekker*: het openbaar

maken en – onafhankelijk van staat en commercie – informeren over ontwikkelingen die van belang zijn voor het welzijn van de burgers en de publieke zaak. Als *waakhond* controleren ze besluitvormers, rechtshandhavers en rechtsplegers. Ze bieden *als dragers van de publieke sfeer* een platform voor dialogen over wat er onder de bevolking leeft met betrekking tot politiek en maatschappelijk relevante zaken. Tenslotte brengen media als *entertainers* amusement, de mogelijkheid tot ontspanning en te ontsnappen aan de stress van het werk, de verantwoordelijkheid en de onzekerheden van een complexe en risicovolle samenleving.

Als dit de ideaaltypische norm is, wat is er dan aan de hand? In de laatste tien, vijftien jaar is de relatie tussen media, justitie en burgers tamelijk drastisch veranderd. Om te beginnen is de mediamaarkt fundamenteel veranderd. Het afgelopen decennium is vooral het televisieaanbod explosief gegroeid. Tot midden jaren tachtig kenden we slechts twee publieke Nederlandse kanalen. Het beeld thans is er een van fragmentatie: aan zenders (meer buitenlandse zenders, maar naast publieke nationale kanalen nu ook lokale en commerciële), aan informatieve genres (van *all news* tot infotainment, van het bedaagde 'Opsporing Verzocht' tot het onthullende 'Peter R. de Vries, misdaadverslaggever') en onder het publiek, dat immers kan uitzwermen over al die verschillende kanalen.

De groei van het aantal televisiezenders heeft de concurrentie doen toenemen, concurrentie tussen de zenders onderling én tussen filmende en schrijvende pers. Als gevolg daarvan is er niet langer sprake van een aanbodmarkt maar van een vraag-



markt, waarin de consument het meer voor het zeggen heeft gekregen: indirect werkt zijn lees- en kijkgedrag door in de selectie van het nieuws en de presentatie. Journalisten kunnen niet meer om de wensen van kijkers en lezers heen, waardoor een medialogica ontstaat die ertoe leidt dat journalisten zich steeds minder (kunnen) identificeren met de publieke zaak en zich steeds meer (moeten) identificeren met het publiek zelf – althans, met hetgeen het publiek naar hun idee belangrijk en leuk vindt.

Die medialogica, de toegenomen onderlinge concurrentie en de neiging tot commercialisering hebben hun weerslag gehad op de werkwijze van de journalistiek, de relatie met traditionele bronnen bij bestuur, Openbaar Ministerie (OM) en politie én op het beeld van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in de media. De belangstelling van de media voor criminaliteit was tot in de jaren tachtig gering: het NOS-journaal berichtte nooit over criminaliteit en kranten beperkten zich doorgaans tot politieberichten en rechtbankverslagen. Het vertrouwen van de journalist in het juridisch apparaat was groot, met een gerust hart verliet hij zich op informatie verstrekt door politie en OM en hij twijfelde niet aan de juistheid van gerechtelijke uitspraken. Als waakhond van de samenleving was zijn aanwezigheid bij persconferenties en rechtszaken voldoende. Dat is nu wel anders.

Om te beginnen willen journalisten niet missen wat de ander heeft, waardoor er vaak een – het is een uitspraak van burgemeester Deetman van Den Haag – ‘papegaaiencircuit’ ontstaat, in de communicatiewetenschap ook wel ‘pack journalism’ genoemd. Journalisten gaan naar dezelfde plaatsen als hun collega’s, *coveren* dezelfde

gebeurtenissen, interviewen dezelfde personen, stellen dezelfde vragen. Door de toename van het aantal nieuwsuitzendingen en het aantal ‘duidingmomenten’ – ieder uur een herhaling van het belangrijkste nieuws op radio en televisie, de vele actualiteitenrubrieken, elke zender heeft een talkshow met deskundigen die uitleg geven en betrokkenen die het schandalige van een gebeurtenis benadrukken – is een amplificatiespiraal ontstaan met de ernst en omvang van een verschijnsel.

Dit alles versterkt bij het publiek, de autoriteiten en ook journalisten het idee dat het hier om een omvangrijk en ernstig verschijnsel gaat. ‘Nieuwswaardig’ wordt zo een tautologie: als een onderwerp nieuws is geworden (gemaakt), krijgt het vanzelf meer aandacht. Journalistieke belangstelling voedt zichzelf. Dáár doelde burgemeester Cohen op toen hij in *Het Parool* zijn vrees uitsprak dat steviger aanpak van Marokkaanse jongeren in West tot een amplificatie van de gepercipieerde omvang en ernst van het probleem kan leiden.

Door de nieuwe medialogica – opgezweept door *hypes* – dreigt een ‘mediacratie’ (D66-fractievoorzitter De Graaf) met als belangrijk kenmerk de ‘CNN-factor’ (oudminister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen): primaire onrustgevoelens in den lande worden in de media opgepikt en vertaald in een roep om krachtdadig optreden. Niet alleen de politieke agenda, maar ook (de richting van) beleid wordt met de hete adem van de media in de nek vastgesteld; besluitnemers gaan steeds meer als doorgeefluik functioneren en steeds minder als integrale belangenafwegers. Daar hoopte de Raad van Bestuur van de Amsterdamse zorginstellingen ook op.



Journalisten willen niet missen wat collega's hebben, maar ze willen ook scoren met wat collega's niet hebben. Men wil een *scoop*, de onthulling, het schandaal. Berichten die andere media vervolgens weer overnemen. Gedreven door de opdracht de concurrentie te snel af te zijn, de wens als waakhond op te treden en op pad gestuurd met een invulling van het journalistieke begrip nieuwswaarde waarin het afwijkende en negatieve voorop staan, gaat men op zoek naar het soort nieuws dat de bron niet of alleen *off the record* dan wel slechts als lek naar buiten wil brengen. De ouderwetse rechtbankverslaggeving is daardoor minder belangrijk geworden: op zittingen gebeurt immers weinig interessants, want alles is openbaar – tenzij uiteraard het OM een grote fout maakt of de verdediging hoog opspeelt. Zoals het zwaartepunt in strafzaken naar het (deels geheime) vooronderzoek is verschoven, verschuift de belangstelling van de journalistiek naar voren. 'Geheim' is de toegevoegde waarde van een nieuwsfeit. Beter: de toegevoegde verkoopwaarde. Het is de jus over de journalistieke aardappel, waarbij de onthulling idealiter in het algemeen belang wordt gedaan – maar in de praktijk vaak omwille van de scoop en tot de professionele eer en glorie van de journalisten zelf. Zeker, onthullingen over 'schandalen' kunnen de burgers informeren over de werkwijze en de betrouwbaarheid van gezagsdragers. Maar door het vergrootglas van de media en de wijze waarop nieuws wordt geselecteerd ontstaat niet alleen opwindend die soms belangrijker lijkt dan het voorval zelf én een beeld dat niet meer geheel of geheel niet met de werkelijkheid overeenkomt, maar ook nog eens het indringende idee van een falende overheid. Een idee dat door al die nieuwsgolven

bovendien wordt versterkt. Veel minder interessant is het immers te berichten over wat overheid en rechtshandhavers in het algemeen doen of voorstellen, dan aan te geven wáár en hoe zij falen. Goed nieuws is geen nieuws. Dat bleek bijvoorbeeld begin jaren negentig met de veronderstelde vormfouten van het OM. Uit later onderzoek bleek dat er maar weinig ernstige fouten worden gemaakt en dat door gemaakte fouten verdachten niet vrijuit gaan, toch was het verhaal in de wereld gebracht, had het 'nieuws' zichzelf gevoed en was de geloofwaardigheid van het OM ernstig aangetast.

In diezelfde tijd trad de politie prominent naar voren als de bestrijder van (georganiseerde) criminaliteit. 'Gewone' criminaliteit was toen al een *issue* geworden, stond hoog op het prioriteitenlijstje van kiezers en mocht op de nodige aandacht van de media rekenen. Vanaf 1994 kwam echter ook de (Amsterdamse) politie – mét het OM – onder vuur te liggen naar aanleiding van de IRT-affaire. Een parlementaire commissie werd ingesteld. Er was 'een crisis in de opsporing' en de politie voerde de strijd tegen georganiseerde criminaliteit met ongeoorloofde en geheime opsporingsmiddelen – oncontroleerbaar, dus. Het OM noch de rechter had er greep op, een in de rechtsstaat ongehoorde gang van zaken. Geheimhouding in de strafrechtspleging en een strafvorderlijke overheid die om allerlei – vaak minder legitieme – redenen informatie achterhoudt... *gefundenes Fressen* voor onthullingsjournalisten, die toch al snel denken dat zaken waarover justitie en politie zwijgen het daglicht niet kunnen velen omdat ze er over zwijgen.

De media vervullen hiermee dus een zelf-



standiger rol: ze informeren niet alleen over nieuwe vormen van criminaliteit (zoals de georganiseerde misdaad), maar controleren ook – en wel vanuit een gevoel van medeverantwoordelijkheid voor de publieke zaak en het welzijn van het politieke en juridische systeem. Het onthullen van maatschappelijke misstanden gebeurt vanuit een journalistieke identificatie met het algemeen belang, maar leidt ook tot een groeiend wederzijds wantrouwen: bij de journalist over de betrouwbaarheid van de informatie die hij soms wat al te gemakkelijk krijgt aangelekt, bij de bron over het *ulterior motive* van de journalist dat achteraf uit diens publicatie bleek. De verslaggeving over bestrijding van de georganiseerde criminaliteit staat duidelijk in het kader van de rol als waakhond, al betekent juist de nadruk die op schandalen komt te liggen dat ook sensatie en (leed)vermaak de berichtgeving steeds meer kleuren en soms zelfs doel ervan lijken te zijn. Dat laatste is overigens niet zo verwonderlijk, nu juist in de jaren negentig de media behalve informeren en controleren ook amusement brengen en een platform zijn – soms *in plaats van* te informeren en te controleren.

Nu zijn vormfouten en georganiseerde criminaliteit niet onmiddellijk zaken waar het publiek zich mee bezighoudt of die de burger zal aanmerken als zaken die hem rechtstreeks raken. Ze worden dat wél in een samenspel tussen justitie en media, waarbij de media niet nalaten te benadrukken dat de rechtsstaat wordt bedreigd, dat justitie daarop onvoldoende antwoord heeft, onkundig is, fouten maakt – en dus niet met de behartiging van het algemeen belang kan worden vertrouwd. Die boodschap valt niet in een vacuüm. In de politiek wordt

voortdurend beloofd dat strenger strafrecht – ‘het publiek’ met zijn ‘onrustgevoelens’ vraagt erom – de oplossing biedt. Justitie blaast hoog van de toren met nieuwe wetgeving, OM en politie worden omwille van meer efficiëntie en daadkrachtiger optreden gereorganiseerd. Op lokaal niveau wordt *zero tolerance* gepropageerd. Maar wie zich als *crime fighter* afficheert, wordt ook als *crime fighter* afgerekend. Om nieuwswaardig te zijn dienen de resultaten uitzonderlijk te zijn. Het beeld dat echter uit de mediaberichtgeving oprijst, is dat alles alleen maar erger wordt: afrekeningen in het criminele circuit, Marokkaanse jongens die treinen, pleinen en hele buurten onveilig maken, regels die niet worden gehandhaafd, doelen die niet worden gehaald, beloftes die niet worden nagekomen.

Met groeiende belangstelling voor angst- en onrustgevoelens komen ook de slachtoffers in beeld. Potentieel slachtofferschap houdt gewone mensen wél bezig. Helemaal sinds in 1995 de term ‘zinloos geweld’ werd geïntroduceerd, het geweld waaraan we allemaal ten prooi kunnen vallen. De identificatie met slachtoffers is een emotionele gebeurtenis, zoals blijkt uit het fenomeen van de ‘stille marsen’ waarin duizenden de straat op gaan om aan die emoties uitdrukking te geven. In de structuur van de strafrechtspleging wordt aan slachtoffers of anderszins betrokken burgers echter geen ruimte gegund. Voor emoties is daar geen plaats. De regels van het strafproces voorzien in een hoogst geprofessionaliseerd, naar binnen gekeerd en op interne controle gericht apparaat – van politie tot rechter. De gewone burger hoeft zich met dat alles niet in te laten. Zijn participatie is zelfs ongewenst, want dan sluipt het partijdige en onbeheersbare *gesundes Volksempfinden*



de rechtsspraak binnen. Het zijn de evenwichtige belangenafweging door het OM en – vooral – door de rechter en de onderling afhankelijke hiërarchische en juridische controlemechanismen binnen het systeem die ervoor zorgen dat recht wordt gedaan.

In het discours over criminaliteit speelt het slachtoffer dus een steeds belangrijker rol, maar in de praktijk van de strafrechtspleging bestaat geen wezenlijke vertaling daarvan. Vanuit rechtsstatelijk oogpunt is daar niets mis mee, maar de strafrechtspleging ontbeert daardoor democratische legitimatie en wordt in wezen door zichzelf en het vertrouwen dat de burger daarin wordt geacht te hebben, gelegitimeerd. Dat vertrouwen vertoonde in de tweede helft van de jaren negentig flinke scheuren, zodat een democratisch legitimerend mechanisme des te belangrijker wordt – maar dat ontbreekt. Het is in deze lacune dat media hun plaats innemen, een nieuwe rol krijgen.

In de *infotainment* van discussieprogramma's en talkshows kunnen en mogen slachtoffers hun zegje doen, hun emoties belijden en de vrije loop laten. Eindelijk worden gevoelens van onrust en onvrede serieus genomen, zo voelt het. In programma's van Peter R. de Vries en Pieter Storms neemt de journalist de rol van zaakwaarnemer aan, van *moral crusader* tegen het onrecht de samenleving of het individu aangedaan. In *reality shows* komen gevoelens naar boven die in de consensualiteit jarenlang gesmoord leken. Het is empathische journalistiek, waarin publieke zaak, individueel belang en wat het publiek interessant vindt samenvallen. Het biedt een platform aan publieke verontwaardiging en vormt zo de spreekbuis voor de achterdocht van de *vox populi* tegen een falende

overheid, het regentendom en misschien wel tegen elke vorm van gezag. Na de moord op Pim Fortuyn besloten ook het NOS-journaal en het RTL-nieuws 'meer naar de mensen te luisteren'.

In de nieuwe wisselwerking tussen media en publiek versterkt de zo geuite onvrede zowel een gevoel van cynisme bij de burger als het idee dat hij bij de media ook het recht heeft op een platform om zich te mogen uiten. Het publiek, dat in andere *reality shows* al gewend is geraakt over allerlei zaken zijn zegje te kunnen doen, eist bij wijze van spreken zijn zelfstandige plaats op in de driehoek justitie, media, burger. Soms verwacht het in de media ook een bondgenoot te vinden tegenover de overheid en keert het zich tegen journalisten die op hun strepen van onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid gaan staan.

De symbiose tussen justitie en media was ooit wat het woord betekent: een samenwerking tussen twee ongelijksoortige 'organen' die tot wederzijds voordeel strekt. In de nieuwe verhoudingen, die in de afgelopen tijd gestalte hebben gekregen, hebben nu weliswaar drie 'organen' een plaats gekregen – justitie, media én burger – maar het is nog maar de vraag of in een door concurrentie en commercie gedreven medialogica de publieke zaak niet vervangen is door de zaak van het publiek of door het ego van de onthuller. De honger naar primeurs lijkt wat dat betreft meer samen te hangen met een veronderstelling over wat het publiek interessant zou vinden of met de onthulling als doel op zich, dan met een journalistiek besef van en identificatie met het algemeen belang. Met het 'toelaten' van de

vox populi tot het elite gezelschap van journalisten en strafrechtsplegers, wordt aan een wezenlijk element van de democratie voldaan en worden angstgevoelens en onvrede serieus genomen. Maar er is een keerzijde.

Bij de politisering van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding, is de nadruk verschoven van openbaarheid in de zin van controle of fundament van kritische discussie naar de massamedia als dragers van publiciteit over de strafrechtspiegeling. Zij zijn constitutief deel van de publieke sfeer van strafrecht en criminaliteit geworden. Wat als recht en rechtvaardigheid geldt, is in hoge mate afhankelijk van het beeld dat zij neerzetten. Als dat niet meer is gebaseerd op het algemene belang van de samenleving en alleen nog op dat waar de samenleving belangstelling voor heeft, dan hebben we een probleem met de rechtsstaat.

Dit is een bewerking van een artikel dat Brants eerder met Chrisje Brants publiceerde in *Justitiële Verkenningen*: 'Vertrouwen en achterdocht: de driehoeksverhouding justitie-media-burger' (juni 2002, pagina's 8-29).

Onveiligheidsbeleving: een irrationeel fenomeen?



Frits Vlek: "Monitoren is niet voor amateurs"

Frits Vlek is Programmadirecteur
Politie en Wetenschap.

Dit Programma is door de minister
van Binnenlandse Zaken en Konink-
rijksrelaties ingesteld om de kennis-
ontwikkeling en -overdracht op het
gebied van politie en veiligheid te
bevorderen.

'Als je je onveilig voelt, moet je een andere
krant lezen.' Generaties – criminologen en
bestuurders – zijn er in de jaren zeventig
mee opgegroeid, de opmerking van de
bekende criminoloog professor Nagel.
In de criminologie van toen overheerste
de opvatting dat criminaliteit te maken had

met maatschappelijke achterstelling en
achterstand. Lange tijd werd ontkend dat
criminaliteit een serieus – en groeiend –
maatschappelijk probleem was. Als burger
moest je je daar niet al te druk om maken.
Als je bang was voor criminaliteit, was er
iets mis met je: dan las je kennelijk de ver-
keerde krant, die van wakker Nederland, of





je keek naar de verkeerde tv-programma's, die van de grootste familie van Nederland, de TROS.

De boodschap die hij ermee uitdroeg was er een van: angst voor criminaliteit zit tussen de oren, wordt aangewakkerd door eenzijdige berichtgeving die mensen bang maakt. Als je je maar doof en blind houdt voor verkeerde signalen in die media, voel je je helemaal niet onveilig. Dat was het beeld dat leek te worden bevestigd door uitkomsten van onderzoek waaruit bleek dat de mensen, met name ouderen, die objectief beschouwd het minste risico liepen op slachtofferschap, het meest bang waren.

Ik wil proberen dat beeld te corrigeren. Ik doe dat op basis van de uitkomsten van veel onderzoek dat sindsdien is gedaan, in eigen land maar ook in het buitenland. Het zijn deels onderzoeken waar ik zelf nauw bij betrokken ben geweest en waarvan de uitkomsten zijn neergelegd in de *Politiemonitor Bevolking*, de *monitor Grote Steden Beleid*, ook wel bekend als *monitor Leefbaarheid en Veiligheid*. Veel onderzoek dus en dat onderzoek wijst in een heel andere richting dan richting 'oren'. Ik zal dat doen aan de hand van de volgende vragen:

- Wat is nou precies onveiligheidsbeleving, hoe kun je het benoemen?
- Hoe meet je het op een goede manier?
- Wie voelt zich onveilig, waarom en waardoor?
- Hoe – een niet-onbelangrijke vraag voor bestuurders, politici en politiemensen – beïnvloed je het en wil je het wel beïnvloeden?
- Tenslotte: als je het wilt monitoren, wat zijn de spelregels, waar heb je mee te maken?

Wat is onveiligheidsbeleving? Is het een irrationeel fenomeen, een heel subjectief iets dat enkel tussen de oren zit en dat geen aantoonbare relatie heeft met de 'objectieve' onveiligheid? Ik denk het niet. Even terug naar de jaren negentig, ik werkte op het departement van Binnenlandse Zaken en hoorde dat ik was toegedeeld aan een team van McKinsey dat in opdracht van de projectgroep Maatschappij en Politie een onderzoek deed dat later bekend werd onder de titel *Politie en Veiligheid 2000, een beheersbare zaak*. Ik heb toen ingebracht: als je naar veiligheid gaat kijken, moet je dan ook niet de onveiligheidsbeleving meenemen? Dit vanuit de gedachte waarin ik ook was opgevoed: er is een discrepantie tussen objectieve en subjectieve onveiligheid. Die twee sporen niet. Dat ze niet sporen, betekent ook dat als je iets met onveiligheidsbeleving wilt doen, je met andere maatregelen op de proppen komen dan die je neemt om de objectieve veiligheid te vergroten. Dat was dus het startpunt. Vervolgens zijn we in de weer gegaan met het operationaliseren van onveiligheidsbeleving. Daarbij heb ik teruggегреpen op inzichten uit de stresstheorie. Nu heb ik zelf in het verleden veel onderzoek gedaan naar stress, in de surveillance-dienst van de politie en bij de ME. Ik heb





daarbij altijd gewerkt met een stressmodel dat laat zien hoe mensen reageren als ze zich bedreigd voelen. Ik beschouw onveiligheidsbeleving dan ook als een 'normale' stressreactie op een ervaren bedreiging vanuit de omgeving. En indachtig het bekende Thomas-theorema dat 'if man defines something as real, it's real in its consequences', is het zaak het bestaan van onveiligheidsgevoelens serieus te nemen omdat ze niet zonder gevolgen zijn. Het stressmodel maakt twee soorten onderscheid, enerzijds tussen de objectieve en subjectieve omgeving en anderzijds tussen gevoelens van onveiligheid en het gedrag dat daarvan het gevolg is. Vanuit de psychologie is bekend: waarnemen is selecteren en betekenis geven – en dus is de subjectieve omgeving een gefilterde versie van de objectieve werkelijkheid. Eenzelfde omgeving kan door twee mensen heel verschillend worden beleefd. Of zoals de Engelsen zeggen: 'one man's meat, is another's man poison'. Wat de ene (politieagent) als een uitdaging ziet, kan voor een ander heel bedreigend zijn. Maar naarmate je je meer bedreigd voelt, ontstaan gevoelens van onveiligheid, van stress. Dat is niet prettig, iedereen wil zich immers veilig voelen. Als je je onveilig voelt, reageer je, probeer je met die dreiging om te gaan. In vaktermen *coping* genoemd. Je hebt verschillende vormen van *coping*, zoals de psychologische defensiemechanismen verdringen, rationaliseren, wegstoppen. Ze kunnen gericht zijn op de oorzaak – rationaliseren is een vorm van bagatelliseren – of op de gevolgen. Een andere manier om er mee om te gaan is vermijdingsgedrag. Als je het ergens gevaarlijk vindt, mijd je die plekken. Waarom immers zou je jezelf angstgevoelens bezorgen als je ze kunt vermijden?

Hoe meet je het?

'Hoeg is alleen rang als...'

Qua meetproblemen vergelijkbaar met intelligentie:

- We weten allemaal dat het bestaat, maar...
- vermoeden dat het om verschillende dimensies gaat, die...
- je allemaal apart zou moeten meten, want het niet dat...
- ze zich geen van allen direct laten meten en dat dat...
- waarbij meetinstrument samenhangt met beleids- of praktisch nut, d.w.z. dat...
- meetresultaat theoretisch én empirisch te koppelen is aan mogelijke – oorzaken en gevolgen.

Hoe het ook zij: als je je onveilig voelt, heeft dat gevolgen; voor je gedrag, je beleving van de omgeving en mogelijk, op termijn, ook op de kwaliteit van je leven en je gezondheid.

Bij de operationalisering van onveiligheidsbeleving hebben we hierop aangesloten. Bij het meten stuit je overigens op vergelijkbare problemen als met het meten van intelligentie. Je weet dat het bestaat, maar je vermoedt ook dat er verschillende dimensies bestaan: sociale intelligentie, emotionele, motorische intelligentie. Je zou ze allemaal wel willen meten, maar de vraag is hoe: ze laten zich immers niet direct meten. Je moet dus de waarde van het meetinstrument uiteindelijk afleiden uit het praktische of beleidsmatige nut. Als je van de uitkomsten van die meetinstrumenten geen chocola kunt maken, dan moet je ervan uitgaan dat je instrument niet deugt. Toch is dat bij heel veel onderzoeken naar onveiligheidsbeleving gebeurd, dat het zodanig is gemeten dat je van de uitkomsten geen chocola kon maken.

Hoe kun je de gebruikte begrippen: objectieve en subjectieve omgeving, onveiligheidsgevoelens, copinggedrag operationaliseren?



Operationalisering onveiligheidsbeleving

We hebben bij de operationalisering de logische, chronologische weg gekozen en zijn dus links in het model, bij de *objectieve omgeving* begonnen. Ons uitgangspunt was dat onveiligheidsbeleving vooral te maken heeft met dingen die dichtbij gebeuren. Fysiek dichtbij, in directe woon- en leefomgeving. Dus zal de buurt waarschijnlijk een heel belangrijke factor zijn. Welke kenmerken van een buurt kun je allemaal in onderzoek meenemen? Je kan denken aan zaken die buurten en wijken typeren zoals bewonerssamenstelling (demografische opbouw, etniciteit), sociaal-economische status (aantal werklozen, uitkeringsgerechtigden) en cultureel-economisch (winkelaanbod, uitgaansgelegenheden).

de politiemonitor. In de GSB-monitor Veiligheid en Leefbaarheid zijn ook vragen over sociale relaties opgenomen.

Operationalisatie (vervolg)

(3) Gevoel (emotie)
 Onveilig voelen: voelt u zich wel eens onveilig, algemeen of gekoppeld aan tijd, plaats, event, inbreuk
 Fear of crime: bent u wel eens bang voor...
 Betrokkenheid: maakt u zich wel eens zorgen om, voor, als...

(4) Coping
 Vermijdingsgedrag: rijdt u onveilige plekken, doet u na tienem nog open, laat u uw kinderen nog buiten spelen etc.

Operationalisatie begrippen

(1) Objectieve omgeving
 Basiskenners: sociaal/geografisch, demografisch, economisch, bouwkundig, verhuisbewegingen

(2) Subjectieve omgeving
 Risicoperceptie: hoe groot acht u de kans op (slachtofferschap) van...
 Haarnedigheid: hoe vaak komt... in uw buurt voor
 Sociale omgeving: kent u uw buur, kent u een buur op een
 Fysieke omgeving: woonkansen, horeca, speel, graffiti, legaal etc.

Vervolgens de *subjectieve omgeving*. Die kan je op veel manieren zichtbaar maken, in termen van buurtveiligheid, sociale relaties, fysieke verloederung etc. De sociale relaties meet je met vragen als: 'Kent u uw buur, kunt u van ze op aan?'. De buurtveiligheid met vragen over het voorkomen van criminaliteit, dreiging op straat, verkeersgevaarlijk gedrag en fysieke verloederung ; allemaal aspecten overigens die standaard zijn opgenomen in bijvoorbeeld

Dan de *onveiligheidsbeleving*. Die kan je op allerlei manieren 'meten', afhankelijk of je het hebt over de algemene onveiligheidsbeleving (voelt u zich wel eens onveilig?), de 'fear of crime' (bent u wel eens bang slachtoffer te worden van...; 'maakt u zich wel eens ongerust over ..'), onveiligheidsgevoelens in relatie tot 'enge plekken of tijdstippen' ('hoe onveilig voelt u zich 's avonds, alleen op straat in uw eigen buurt of elders?').

Uiteindelijk hebben wij, op basis van de uitkomsten een uitgebreide pilotstudie, gekozen voor een vraagstelling die is gericht op het algemene gevoel van onveiligheid: 'Voelt u zich wel eens onveilig en zo ja, met welke frequentie?' Dat bleek de beste operationalisatie te zijn. Een goed alternatief, waaraan sommigen de voorkeur zullen geven, is een schaal met vragen over 'risicoperceptie': hoe groot acht u de kans slachtoffer te worden van...?'. Vervolgens *copinggedrag*. Dat wordt in de politiemonitor gemeten met vragen over vermijdingsgedrag: 'Mijdt u onveilige plekken. Doet u na tienem nog wel open? Laat u uw kinderen nog wel buiten?'.



Dan de mogelijke *gevolgen*. In de politie-monitor zijn (vervolg)vragen opgenomen over fysieke en psychische schade. Maar je kan ook denken aan vragen over ziekte-verzuim of preventiegedrag (extra sloten of alarminstallatie, wapens of hond in huis).

Operationalisatie (vervolg)

(b) **Gevoelens**
Ziekte(verzuim) : vermogensgevoelens, stressgerelateerde klachten, PTSD

(c) **Persoonlijkemerken**
Karaktertrekken : zelfwaardering, angstgevoelens etc.
Bio-ideografische leeftijd, opleiding, inkomen, baan

(d) **Omgevingskenmerken**
Sociaal : sociale steun

Tot slot de twee zogeheten 'mediërende' factoren die van invloed zijn op de wijze waarop mensen naar hun omgeving kijken en hoe ze omgaan met stress: kenmerken van de persoon en van diens sociale omgeving. De manier waarop iemand naar zijn omgeving kijkt wordt mede beïnvloed door de karakterkenmerken van de betreffende persoon. Bij sommigen is sprake van een angstdispositie. Je hebt mensen die geneigd zijn op alle veranderingen of gebeurtenissen te reageren met angstgevoelens. Daar ligt waarschijnlijk ook een van de verklaringen voor het feit dat sommige mensen zich uiterst onveilig voelen terwijl er objectief gezien weinig aanleiding voor is. Alleen kan je je de vraag stellen of je als bestuur je daar mee bezig moet houden. Mij lijkt van niet: je moet je concentreren op 'oorzaken' die je kan beïnvloeden, zoals de veiligheid op straat. Wat de sociale omgeving betreft, het blijkt uit allerlei onderzoek dat sociale steun van belangrijke mensen in je omgeving een soort van buffer vormen: je kan meer

hebben, meer en beter bepaalde zaken verwerken.

Wat zijn nu de uitkomsten van onderzoek, niet alleen in Nederland maar ook in andere landen? Waardoor voelen mensen zich onveilig en waardoor niet?

Uitkomsten

Het blijkt in de eerste plaats dat de kwaliteit van de buurt een zeer belangrijke factor is. Het McKinsey-onderzoek leverde wat dit betreft een verrassende uitkomst op die als volgt is verwoord: mensen die in een goede buurt wonen en die een dubbele slachtofferervaring hebben, dus slachtoffer zijn geweest van zowel een vermogens- als geweldsdelict, voelen zich in het algemeen nog veiliger dan mensen die in een slechte buurt wonen en die geen directe slachtofferervaring hebben. Zo belangrijk is dus de buurt. En bepalend daarbij zijn enerzijds de mate van buurtdreiging: lastig gevallen worden, geïntimideerd of bedreigd worden door rondhangende jongeren, alcoholisten, drugsgebruikers en handelaren etc. en anderzijds de kwaliteit van de sociale relaties; beide zijn aantoonbaar van invloed op de onveiligheidsbeleving, ook in de tijd. Longitudinale analyses van opeenvolgende uitkomsten van de GSB-monitor Veiligheid en Leefbaarheid,

Wie voelt zich onveilig en waarom?

<p>Waarvoor wel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dreiging in eigen buurt • Slechte buurtdreiging of/of dreigende (angst) • Culturele sociale relaties in de buurt • Drugsvervalten • Angstdispositie • Buurtdreiging (werkloos, versmallingen) • Seks (overmatig) 	<p>Waarvoor niet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen onveilig gevoel • Vervuiling in de buurt • Gualariteit • Fysieke risico's in de omgeving <p>Maat, beperkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Berichtiggeving sociale (anti)doel • (karakter) steun • Fysieke risico's in omgeving
--	---

die zoals bekend op buurtniveau wordt afgenomen, hebben dat duidelijk aangetoond. Uiteraard kunnen de denkbeelden over wat goede sociale relaties zijn per buurt sterk verschillen. In een volksbuurt heeft men andere opvattingen over bepaalde zaken dan in een welstandsbuurt. Maar in het algemeen geldt dat grotere sociale cohesie bijdraagt aan een hogere veiligheidsbeleving.

Een andere factor in dit verband die bijzondere aandacht verdient is drugsoverlast; daar hebben we interessante gegevens over gevonden. Terneuzen – zo zagen we in een drugsmonitor – had ooit een groot drugsprobleem, vooral drugstoerisme. Daar hebben ze heel veel aan gedaan: een hek er omheen, iedereen weggejaagd die er iets mee te maken had. Gevolg was weliswaar dat het drugsprobleem zich verplaatste naar de directe omgeving, maar Terneuzen zelf werd drugsvrij. De gevolgen waren spectaculair. Vóór de rigoreuze aanpak scoorde het centrum van Terneuzen qua onveiligheidsgevoelens net zo hoog als een slechte buurt in een grote stad. Nadien, toen de aanpak effect sorteerde, nam de onveiligheidsbeleving drastisch af en ligt sindsdien weer op het niveau dat van een stad van die (geringe) omvang mag worden verwacht.

Een tweede factor van belang betreft slachtofferervaringen. Vooral geweldslachtofferschap tikt aan en kan leiden tot grotere onveiligheidsgevoelens. Maar meer in algemene zin geldt dat voor alle gevallen van slachtofferschap die emotioneel diep ingrijpen. Dat kan overigens ook het geval zijn als het dierbaren uit je naaste omgeving zijn, zoals partner of kinderen, die iets ergs is overkomen.

Wat nadien uit multi-factor analyses is

gebleken, is dat ook de kwaliteit van de sociale relaties in de buurt, zeg maar de sociale cohesie, een rol speelt.

Een derde factor, naast de kwaliteit van de buurt en ingrijpende vormen van slachtofferschap, is sexe: vrouwen voelen zich over het algemeen onveiligere dan mannen. Dat is zo in alle gevallen. Wat voor buurt je ook neemt, vrouwen voelen zich altijd onveiligere dan mannen. Daar zijn verschillende verklaringen voor. Maar precies weten doen we het niet, wetenschappers zouden ons daarbij moeten helpen. Denkbaar is dat vrouwen een betere antenne hebben voor wat er speelt in hun directe woon- en leefomgeving; ze zitten natuurlijk vaker thuis, kennen de buurt beter en hebben natuurlijk ook de zorg van en om de kinderen. De score op de vraag 'Laat u uw kinderen alleen de straat op gaan?' nam explosief toe in het België van Dutroux, wat alleszins begrijpelijk was tegen het licht van die traumatische nationale gebeurtenis.

Dat vrouwen zich over het algemeen onveiligere voelen, heeft misschien ook te maken met verborgen geweld, geweld achter de voordeur, huiselijk geweld. Tenslotte: vrouwen hebben, net als ouderen, een grotere kwetsbaarheid voor bepaalde vormen van ingrijpend geweld. Denkt u aan aanranding en verkrachting of tasjesroof.

Waardoor niet?

Zijn er ook 'oorzaken' die veel mensen voor vaststaand aannemen, maar die een en andermaal niet bewaarheid zijn geworden in het vele onderzoek dat is gedaan? Ja zeker, en ze zijn minstens zo interessant als de hiervoor genoemde factoren die wél van invloed zijn gebleken. Ik noem er een aantal. Om te beginnen de algemene

berichtgeving in de media: die blijkt nauwelijks van invloed. Wat meer telt is de *mediaconsumptie*. Geruchtmatige incidenten of gebeurtenissen hebben wel enige invloed, maar de effecten op de onveiligheidsbeleving zijn in het algemeen zeer beperkt en ook van korte duur. Van belang daarbij is ook of de berichtgeving over ernstige misdaden 'dichtbij' komt in de zin dat men zich kan identificeren met de of het slachtoffer(s). Zo zal berichtgeving over een criminele afrekening op de Zeedijk in Amsterdam in mijn landelijke woonplaats in de provincie minder impact hebben, dan het bericht dat twee schoolmeisjes zijn doodgeschoten in een discotheek in Gorinchem. Zo'n bericht heeft veel meer betekenis: de slachtoffers hadden immers ook onze dochters of buurmeisjes kunnen zijn.

Wat ook niet direct van invloed blijkt op de onveiligheidsbeleving is vervuiling in de buurt. Dat klinkt ongeloofwaardig omdat we dagelijks zien hoe verloedering en criminaliteit en overlast hand in hand gaan in probleebuurt. Fysieke verloedering en onveiligheidsbeleving hangen ook wel samen, en bij oppervlakkige analyses vind je ook significante verbanden, maar dat komt doordat ze beide door een gemeenschappelijke, achterliggende oorzaak worden beïnvloed. Het adagium van veel GSB-projecten: schoon, heel en *dus* veilig, klopt dus niet. Een wijk braaf schoon houden, draagt op zichzelf *niét* bij aan een verhoogde veiligheidsbeleving. Dat kan wellicht *wél* het geval zijn als het schoon en heel houden wordt ingericht als een gezamenlijke activiteit van bestuur en buurtbewoners waardoor het bijdraagt aan een verbetering van de sociale cohesie. Nog een factor waar veel misvattingen over bestaat is ouderdom. Het is een

misverstand te denken dat ouderen zich over het algemeen onveilig voelen, dat is niet waar. Als er één categorie is die zich onveilig voelt, dan zijn het jongeren – en die hebben er alle redenen toe.

Tot slot nog een laatste factor waarvan gebleken is dat de invloed op de onveiligheidsbeleving maar zeer marginaal is en die betreft zogeheten fysieke risico's in de omgeving. Daarmee worden bedoeld de risico's die te maken hebben met gevaarlijke stoffen of transporten, denk aan kerncentrales, goederentreinen met chloor, vuurwerkopslagplaatsen of aanvliegroutes van Schiphol. Kort na de Bijlmerramp was er een verhoogde onveiligheidsbeleving in de Bijlmer in verband met die aanvliegroute, maar het effect bleek minimaal in verhouding tot de impact van de sociale onveiligheid. Het lijkt er dus op dat mensen zich om de één of andere veel minder druk maken om dit soort fysieke risico's, ook al zijn ze zich van het bestaan ervan heel wel bewust.

Drie profielen

Wie voelen zich al met al, min of meer structureel onveilig en met welke gevolgen? We konden uiteindelijk drie profielen construeren, karakteristieken van groepen mensen die zich min of meer structureel onveilig voelen. We hebben ze benoemd als:

1. 'niks te vrezen en toch bang' (2% van alle ondervraagden);
2. 'vreest met recht en reden' (24-26%);
3. 'alles te vrezen maar niet bang' (2%).

PROFIEL 1: niks te vrezen en toch bang. Dat zijn mensen die van zichzelf zeggen dat ze in een goede buurt wonen en bovendien geen (recente) slachtofferervaring hebben, noch zelf noch met betrekking tot hun naasten. Niettemin



Drie profielen

Niks te vrezen toch bang (2%)	Vreest met recht en reden (26-26%)	Alles te vrezen maar niet bang (2%)
Geen slachtoffer Goede buurt Doet na 22.00 uur maar open	Slachtoffer Slechte buurt Mijdt gevaarlijke plekken Bezoekt om kinderen	Waarvuldig slachtoffer Slechte buurt Geen vermijdingsgedrag
Ouderen Vrouwen Lager opgeleid Zonder werk	Bewoner 'teringwijk' Grote(n) steden Gewelddadig slachtoffer Jongeren en vrouwen	Jong Man Hoog opgeleid Grote stad

voelen ze zich zeer onveilig en vertonen ze dientengevolge maximaal vermijdingsgedrag. Deze groep onderscheidt zich nog het meest door het antwoord op de vraag of ze na tien uur 's avonds nog open doen: nee, dus. Het pikante hiervan is, dat in vroegere slachtofferonderzoeken juist deze vraag gebruikt werd om de 'fear of crime' te meten. Dus snappen we nu beter waar het beeld vandaan kwam dat degenen die objectief het minste risico lopen slachtoffer van criminaliteit te worden, daar wel de grootste angst voor hebben. Dat beeld klopt is dus slechts geldig gebleken voor een heel kleine groep van de mensen die zich onveilig voelen. Het bleek overigens in de praktijk te kloppen, die antwoorden; men heeft dat getoetst en wat bleek: ze deden inderdaad niet open als er daadwerkelijk na tien uur 's avonds werd aangebeld. Deze groep onderscheidt zich op een aantal punten van andere groepen. De leden zijn ouder, lager opgeleid, vaker zonder werk en vaker van het vrouwelijke geslacht.

PROFIEL 3: alles te vrezen maar niet bang. Deze groep zou je het spiegelbeeld van de vorige kunnen noemen. Hij bestaat uit mensen die in een slechte buurt wonen, die dubbel slachtoffer zijn geworden, maar die zich toch niet onveilig voelen. De groep vertoont ook geen vermijdingsgedrag.

Wie vormen deze groep? Jongeren, hoger opgeleiden, mannen – studenten zou je kunnen zeggen.

PROFIEL 2: vreest met recht en reden. De grootste bulk van mensen die zich onveilig voelen – en daar gaat het ons toch om – doet dit met recht en reden. Ze wonen in een slechte buurt, lopen alleen al daardoor meer kans op slachtofferchap van zowel vermogens als geweldsdelicten en zijn vaak ook al slachtoffer daarvan geweest. Qua omvang gaat het landelijk gezien om een op de vijf Nederlanders, maar hun aantal is naar verhouding veel groter in bepaalde 'teringwijken' in grote steden waar het kan oplopen tot wel 60% van de buurtbewoners. Deze groep mijdt gevaarlijke plekken en heeft ook meer zorgen om hun kinderen.

Beïnvloeding: Hoe beïnvloed je onveiligheidsbeleving?

Hoe kan je als bestuur of politie nu de onveiligheidsbeleving beïnvloeden, aan welke knoppen moet je draaien om welk effect te hebben?

Geheel in lijn met het voorgaande: *niet* door objectieve voorlichting over risico's, vergeet dat maar. De groep 'niks te vrezen en toch bang' zal er echt niet van mening door veranderen. Ook niet, ik zei het al, door schoon, heel en dus veilig. We

Hoe beïnvloed je het?

Niet	Wel
<ul style="list-style-type: none"> • Objectieve voorlichting • Schone, held en stevige • Volg deze leefwijze • Doelgerichtheid, modern • Originele en unieke 	<ul style="list-style-type: none"> - Verbetere buurtveiligheid (drugs, misdaad) - Reducie geweld op straat - Stimuleer sociale relaties in buurt - Reducie drugsverkeer - Veiligheid op en rond school, in wijkegebieden en plekkegebieden
Mogelijk	
<ul style="list-style-type: none"> • Aanpak huiselijk geweld • Spreiding alcoholisme • Community policing (actief betrekken bewoners bij...) • Gevriele kwaliteitsrichtlijn handhaving 	



hebben er geen enkele empirische ondersteuning voor gevonden. Het idee: als ik maar alle graffiti weghaal, dat voelen mensen zich veilig – dat beeld klopt niet. Veiligheid door leefbaarheid? Klopt ook niet, hoezeer vele 'goeroe's' dat ons ook hebben willen doen geloven. Doe iets aan de leefbaarheid, dan gaat het met de veiligheid vanzelf beter. Het is eerder andersom, zeker in gebieden waarin veiligheid echt een probleem is. Doe iets aan de veiligheid, dan krijgt de leefbaarheid ook weer een kans, dan durven de mensen de straat en de buurt weer tot de hunne te maken.

Heeft doelgroepenbeleid zin? Niet als je je op ouderen richt. Die zorgen er in het algemeen bovendien ook wel voor dat ze – onnodige – risico's vermijden. Ongericht extra toezicht? Werkt ook niet. Geen enkel onderzoek heeft aangetoond dat extra toezicht in het algemeen werkt.

Wat wél kan werken is gericht toezicht: in hot spots of op specifieke drukke plaatsen zoals winkelcentra, uitgaanscentra. Maar dan nog is het effect beperkt. Belangrijk is dat het helpt de 'straat terug te veroveren': de gewone burger moet de straat, de publieke ruimte domineren, niet 'het gespuis'. In dat licht kan ook een instrument als preventief fouilleren ook een positieve bijdrage leveren.

Maar wat vooral helpt – het voorbeeld van Terneuzen is wat dit betreft illustratief – is het aanpakken van de onveiligheid in de buurt; dat is verreweg het belangrijkste wat je kunt doen. Verminder het geweld op straat. Stimuleer de sociale relaties in de buurt. Reduceer de drugsoverlast én – meer specifiek gericht op jongeren – vergroot de veiligheid op scholen en in uitgaansgebieden. Zorg dat het publieke

domein niet verwordt tot een jungle, waarin de gewone burger zich slechts node durft begeven.

Wat mogelijk ook helpt is het aanpakken van huiselijk geweld, vooral als het gaat om de veiligheid van vrouwen. En – in alle onderzoeken komt het terug – spreiding van alloctonen. Vermijd te hoge concentraties in toch al wankele buurten, dat werkt balansverstorend. Probeer het zelfreinigende vermogen in stand te houden.

Monitoren van onveiligheidsbeleving

Het nut ervan is: je houdt de vinger aan de pols, het helpt om oorzaken en gevolgen te analyseren, het kan helpen bij het onderbouwen van prioriteitsstelling voor politie en veiligheidsbeleid en bij het evalueren van beleidseffecten.

Welke beleidsinstrumenten heb je hiervoor? Het belangrijkste is *periodiek bevolkingsonderzoek*, daar ontkom je bijna niet aan. Voorwaarde is wel dat je onveiligheidsbeleving goed operationaliseert, zoals in de *Politiemonitor Bevolking* en de *monitor Grote Steden Beleid*. Daarin worden naast vier dimensies van buurtveiligheid, ook algemene onveiligheidsgevoelens en vermijdingsgedrag op een gestandaardiseerde en valide wijze gemeten. Hou dat zo. Ga alsjeblieft niet lopen

Monitoren onveiligheidsgevoelens?

Doel en nut

- Vinger aan de pols v.w.b. ontwikkeling buurtveiligheid, trends
- Analyse oorzaken en gevolgen
- Onderbouwen prioriteitsstelling politie- en veiligheidsbeleid
- Evaluatie beleidsinstrumenten

Meest instrument

- Panelstudie (representatief) bevolkingsonderzoek
- Algemene onveiligheidsbeleving of risicoperceptie
- Focusgroepen

Design

- Tijdsmatig: jaarlijks in probleem-landsteden/straten
- Geografisch: 2 jaarlijks op probleemlocaties
- Uitvoering door gekwalificeerd bureau



Monitoren (vervolg)

Methodiek

- Combinatie methoden: statistisch, schriftelijk, modeling
- Gebruik gestandaardiseerd en gevalideerd instrument (PMS, (VSI)
- Biasloos! steekproefomvang, representativiteit

Bewerken uitkomsten

- Standaard langstalen (tabelvormen etc.)
- Combineren met andere gegevens: veiligheidshandboeken, (politie)gegevens, meldpunten, schietcijfers o.d.l.
- Contextualiseren: koppelen aan omgevingsfactoren, ontwikkelingen, (beleids)strategieën
- Spiegelde probleemanalyse in probleemoplossing
- Onderscheiden vergelijkende: wijkanalyse en wijkeuze

Monitoren (vervolg)

Randvoorwaarden

- Gestandaardiseerd en gevalideerd meetinstrument (jean hobby?)
- Professionele toepassing meetinstrument (methode, steekproef, weging)
- Professionele analysecapaciteit (al dat wat in eigen hant)
- Inbedding in samenhangend, meerjarig veiligheidsbeleid
- Meerjarig budget

op welk niveau: dat van stad, wijk of buurt? Kies voor een fijnmazige opzet van eens per jaar meten in probleemwijken of achterstandsbuurten, zeker als je daar intensief beleid wilt gaan voeren. Op stads(deel)niveau kan het wat grofmaziger, dus op wijk – of stadsdeelniveau, en tweejaarlijks. Maar als je echt iets op buurt-niveau wilt, moet je ook op buurtniveau meten. Maar waarvoor je ook kiest, geef de uitvoering wel in handen van gekwalificeerde instanties, laat het niet over aan amateurs. Gebruik ook gestandaardiseerde en gevalideerde instrumenten. Zorg voor een professionele toepassing: qua methode, qua steekproef, qua weging. Zorg voor een professionele analysecapaciteit. Inbedding moet in een meerjarig, samenhangend beleid. Zorg dus ook voor een meerjarig budget. Het is een investering in de toekomst.

Wat het gebruik van een veiligheidsindex betreft tot slot, zou ik menen dat hij aan drie eisen moet voldoen: hij moet transparant zijn, functioneel en vooral robuust. Dus ongeveer de kwaliteiten waarmee het merk Fisher Price zich jarenlang heeft onderscheiden: zeer functioneel en robuust speelgoed, dat jaren mee gaat!

hobbyen en allemaal eigen vraagstellinkjes verzinnen, met andere antwoordcategorieën. Standaardisatie is onmisbaar om te kunnen monitoren en vergelijken, in de tijd en tussen wijken en steden. Als je niet gelukkig bent met de wijze waarop nu onveiligheidsgevoelens worden gemeten, dan biedt de al genoemde schaal van risicoperceptie een goed alternatief. Maar kies, en hou het vervolgens constant.

Naast dit soort bevolkingsonderzoek biedt ook het bevragen van *focusgroepen* perspectief. Dat kun je ook gebruiken om precieze oorzaken en gevolgen te achterhalen over de onveiligheidsbeleving van bepaalde groepen in relatie tot specifieke wijkenmerken, probleemgroepen etc.

Voor welke opzet kies je? Hoe vaak moet je zo'n bevolkingsonderzoek uitvoeren en

Criminaliteitscijfers zijn mooi, maar we zouden ze graag vóór zijn



Ruud Staijen: "Wat aandacht heeft groeit"

Ruud Staijen is sinds juli 2002 chef van de dienst Bedrijfsinformatie (DBI) van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Hij is socioloog, bedrijfskundige en ...politieman. Zijn dienst ontwerpt, bouwt, koopt, implementeert en beheert kennis- en informatiesystemen voor 6.000 gebruikers. Verder ondersteunen medewerkers van de dienst de planning en control cyclus van het korps. Ik werk aan de overgang naar, en samenwerking met, de landelijke ICT organisaties (CIP en ISC), het verstevigen en uitbouwen van de relatie met het lijnmanagement en het verder professionaliseren van de dienst".

Wat is veiligheid? Er zijn veel, heel veel manieren om dat begrip te operationaliseren. Als je het anders operationaliseert, komt er wat anders uit. Mensen – ook politiemensen – kunnen belang hebben bij een

andere operationalisering, welke die ook is. Neem de kengetallen die je opbouwt, als politie. Daar is soms discussie over. Kijk je dan bijvoorbeeld naar de geregistreeerde criminaliteit of kijk je naar de *werkelijke* cri-



minaliteit? Kennen we de omvang van de werkelijke criminaliteit? Hoe zit dat bij specifieke delicten? Als je sommige wetenschappers en onderzoekers mag geloven, kunnen we heel veel. We kunnen ook veel, maar ik ben wat terughoudend. Ik heb ook een tijd op straat gelopen. Is veiligheid wel het exclusieve domein van de politie of is het in bepaalde gevallen



slechts deels het domein van de politie? Als het niet het exclusieve domein van de politie is, wie heeft dan welke rol, wie heeft welke verantwoordelijkheid, hoe zit de keten in elkaar? Een inbraak of een verkeersongeluk, daar voelt een politiemann zich verantwoordelijk voor – hoewel er ook in die gevallen andere spelers zijn (die zijn er namelijk altijd). Een asbestbrand? Agenten gaan het verkeer regelen en zorgen voor de veiligheid van omstanders. Maar wie neemt

het besluit over ramen en deuren dichtdoen? Derde voorbeeld: een onzure buurt, waar mensen na tien uur 's avonds niet meer over straat durven te lopen. Daar ligt een rol voor de politie, zeker. Maar uitdrukkelijk ook voor anderen. Kortom: over welke veiligheid praten we en wat is de rol van de politie?

Veiligheid operationaliseren is keuzes maken. Niet voor de politie alleen. Ook voor politici, de driehoek. Het bevoegd gezag maakt per slot van rekening de politiek-normatieve keuzes. Wat is belangrijk, wat willen we meten, in welke richting willen we sturen? In onze plannen zijn keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld:

- Diefstal en inbraken in woningen
- Straatroof
- Diefstal van en uit motorvoertuigen
- Zakkenrollerij
- Mishandeling
- Overvallen
- Totaal opgenomen aangiftes



Het laatste getal – het totale aantal aangiftes – is een kengetal, dat je in een context moet kunnen plaatsen. Plaats je dit kengetal in zo'n context, dan zien we dat het goed gaat in de stad: het aantal aangiftes daalt in Amsterdam. Maar betekent die daling ook dat het veilig is?



Internationaal gezien – zo bleek uit een artikel in *NRC Handelsblad* – stonden we nog hoog in de misdaadstatistieken. Wat is het nu, veilig of onveilig?

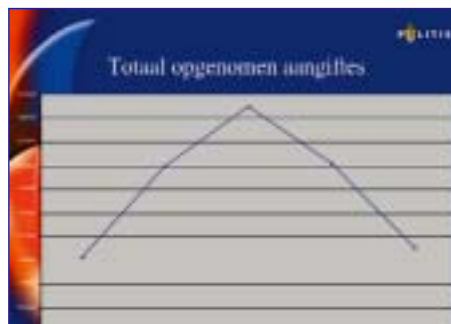
Als je inzoomt zie je dat het aantal fietsendiefstallen een relatief groot deel uitmaakt van het totale aantal aangiftes. Zou je fietsendiefstal er uithalen, dan staan we er internationaal gezien veel gunstiger voor. Met andere woorden: begrijp wat de cijfers zeggen, voordat je heel rigide acties opzet.



Maar u kunt zien dat het aantal aangiftes daalt – en daar zijn we trots op. Als ik de cijfers had afgezet tegen 1992, dan was die daling nog sterker geweest.

Maar wees voorzichtig! 'Ter kennis gekomen van de politie' betekent dat we niet alles weten. De bereidheid aangifte te doen, is traditioneel laag in Amsterdam. Die verschilt per delict, per buurt, per bewoner van die buurt zelfs. De aangiftebereidheid verschilt ook over langere tijd genomen. Slachtofferonderzoek zou meer zicht kunnen geven over wat wij niet weten, net als daderenquêtes.

Wat dat laatste betreft: de focus van de politiek en van de politie is tegenwoordig sterk gericht op veelplegers. We proberen via de literatuur een goed beeld te krijgen, maar ook via interviews met veelplegers.



Hoeveel diefstallen of inbraken pleeg je precies en hoeveel daarvan komen ter kennis van de politie? Het antwoord geeft meer inzicht. We doen het natuurlijk ook omdat we weten: als we die veelplegers er succesvol uit kunnen halen, zijn we effectief als het gaat om de veiligheid.

De aangiftebereidheid kan toenemen: wat aandacht heeft, groeit. Neem huiselijk geweld. Dat was – cijfermatig gezien – tien jaar geleden geen issue. Maar als je er aandacht aan besteedt, omdat je er aandacht aan besteedt, vinden er sociale processen plaats die ervoor zorgen dat het aantal aangiftes stijgt. Mensen beseffen dat het zin heeft naar de politie te gaan. De normen die eronder liggen veranderen. Iets wat vroeger misschien nog goed te praten was, is dat nu niet meer.

Waarom wil je meten? In de eerste plaats



om gestuurd te kunnen worden en om zelf te kunnen sturen. Maar nog belangrijker: om te kunnen interveniëren in de samenleving. Cijfers zeggen veel. Maar ik vertrouw toch voor een belangrijk deel op de buurtregisseurs, die weten wat er in de samenleving gebeurt, die zien het aankomen, die weten dat de cijfers gaan stijgen. Ik zou kiezen voor die dubbele benadering. Vertrouw op cijfers, maar probeer ze voor te zijn. De keuzes waar te interveniëren ligt – zoals gezegd – bij het bevoegd gezag. De politiek, de driehoek, de korpsleiding. Heb je eenmaal bepaald wat je wilt, dan worden de instrumenten belangrijk. Een paar trends, in grote stappen. We meten steeds frequen-



ter, steeds verfijnder. We zoeken steeds meer aansluiting bij kleine bestuurbare eenheden, of dat nou wijken, buurten, districten of doelgroepen (zoals veelple-

gers) zijn. Je probeert bestuurbare elementen eruit te halen. We gaan ook steeds meer hele ketens meten, want wat heeft het voor zin om bij de politie te meten als bij een van de andere partners in de keten een *bottleneck* zit.

Anderhalf jaar geleden heeft Amsterdam een project gericht op de registratie van gegevens. Een tijd terug vond in de media een discussie plaats, aangezwengeld door een bericht in het *Algemeen Dagblad*: de politie in de Duitse deelstaat Westfalen zou veel effectiever zijn en een veel hoger oplossingspercentage hebben dan de Nederlandse politie. Ik heb dat onderzoek gelezen en grondig bestudeerd en geconstateerd dat in die discussie het probleem speelt – maar dat werd in de media nauwelijks onderkend – dat op dit congres het centrale thema is: wat meten we en waarom. De Duitse politie hanteert andere definities, heeft een andere wijze van registreren, een andere organisatievorm, stelt andere prioriteiten. Onvergelijkbaar, dus. Iets waar we achterkwamen, is dat we in Nederland een aantal dingen in onze systemen niet zien als opgelost. Als wij iemand aanhouden die dronken achter het stuur zat, lossen we in feite een zaak op. Maar daar deden we niks mee, de zaak werd niet geregistreerd als opgelost. In Duitsland doen ze dat wel. Zo kwamen we erachter dat er nog veel meer dingen zijn die we oplossen, maar niet als zodanig registreerden.

Het is goed daar consensus over te hebben: wat meten we en hoe registreren we. We hebben in Amsterdam een instrument ontwikkeld dat met kennisregels onze cijfers verbeterd (geen handwerk dus) en dat instrument – het doet mij deugd en ik ben er trots op – is uitgeroepen tot de landelijke



standaard. Voorbeeld. Als een slachtoffer van straatroof zich bij de politie meldt, dan is het in de meeste gevallen zo dat hij een signalement kan geven – hoe summier ook. Als iemand op het bureau komt en zegt dat hij is beroofd zonder een signalement op te kunnen geven, dan is hij naar aller waarschijnlijkheid gerold. In beide gevallen is hij zijn spullen kwijt, maar voor de politie is het van belang: is hij slachtoffer van straatroof of werd hij gerold? Straatroof is een andere categorie dan zakkenrollerij. Zo houd je de cijfers zuiver. Overigens hebben beide categorieën prioriteit bij de politie. Een ander voorbeeld. Bij u is ingebroken en bij nader inzien mist u spullen die u bij de aangifte nog niet miste en dus niet



heeft opgegeven als gestolen. U gaat terug naar het bureau en u treft een jonge collega van me, die het oorspronkelijke registratienummer van uw eerste aangifte niet kan vinden en de inbraak ten tweede male registreert. Daar kwamen we achter toen we met ons nieuwe meetinstrument met kennisregels aan de slag gingen.

Naast kwantitatief onderzoek wordt kwalitatief onderzoek steeds belangrijker. Kunnen we met minder inspanning hetzelfde te weten komen? Kunnen we indicatoren vinden die vóór de criminaliteit liggen: hoe is



het in de buurt, hoe is het er sociaal gezien? We werken intensief samen met andere instellingen om dit soort indicatoren te vinden. Onze eigen buurtregisseurs ontwikkelen daar antennes voor. Dat is wat ik bedoel met: we vertrouwen op cijfers, maar wel willen ze het liefst voor zijn. We meten het feit als het wordt gepleegd, maar eigenlijk willen we vooraf weten wanneer en waar dat feit wordt gepleegd.

Een paar dilemma's nog. Nog meer meten, nog dieper? En is dat vandaag hetzelfde als morgen? Wat kost dat wel niet en wat levert het op. Met de huidige technologische middelen kan ik tegenwoordig heel veel met mijn mensen, maar ergens liggen bar-



rières. Kan het nog qua privacy. Juridisch kan je slechts zeggen: iemand is verdachte en ik weet uit feiten en omstandigheden

dat ... Maar als ik nou straks op grond van een aantal kenmerken zó goed kan voorspellen dat iemand iets gaat doen, hoe zit het dan? Mag ik ingrijpen? Is iets waarschijnlijk of zeker? En als we steeds meer systemen koppelen of gegevens veredelen, wie is dan eigenaar van de gegevens, wie is verantwoordelijk? Het eigendom en de betrouwbaarheid van gegevens wordt één van de topissues voor de politie in de komende jaren.





Toen wij van Rotterdam vertrokken... op weg naar een Amsterdamse index



Jeroen Slot: "We zijn goed op weg naar een Amsterdamse index"

Jeroen Slot is hoofd Onderzoek en Beleidsinformatie bij de Dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam.



Kees de Rooij: "Labels geven aan buurten vinden wij een hachelijke zaak"

Kees de Rooij is informatieanalist bij de directie Openbare Orde en Veiligheid van de Bestuursdienst Amsterdam.



We zijn bezig met een zoektocht, een zoektocht naar de Amsterdamse index. Die is nog niet klaar, maar we zijn wel bezig met het ontwikkelen van zo'n meetinstrument. Een generiek meetinstrument, dat nuttig is voor de Driehoek als middel tot sturing en dat nuttig is voor de gemeenteraad en voor burgers als bron van informatie. De discussie erover is dus nog niet afgerond. Begonnen werd de discussie in Rotterdam,



want daar hebben ze al zo'n veiligheidsindex. Een index is – heel kort gezegd – een meetinstrument dat een wijk, buurt, stadsdeel of district (maar ook een hele stad) een rapportcijfer geeft, een cijfer dat aangeeft hoe veilig of onveilig het in die buurt, wijk etc. is. Aanvankelijk gaven ze in Rotterdam cijfers van 1 tot 5, inmiddels van 1 tot 10.



Doel veiligheidsindex

Het doel van een veiligheidsindex is afbakening van veiligheid. Een veiligheidsindex geeft in één cijfer een definitie van veiligheid. Je betreft in de index een aantal veiligheidselementen en dat ene cijfer geeft een beeld van de veiligheid in die buurt, wijk etc. Van groot belang daarbij is eenheid van cijfermateriaal. Door het gemeentebestuur, de politie en het Openbaar Ministerie (OM) – ofwel de afzonderlijke leden van de Driehoek – wordt een veelheid aan cijfers gegenereerd en dus is het verstandig dat deze drie dezelfde 'cijfertaal' te spreken, een gezamenlijk instrument te hebben. Dat brengt dus ook een verplichting met zich mee: de drie committeren zich aan de index.

Voor de gemeenteraad en de inwoners van Amsterdam heeft de index een signaleringsfunctie: hoe staat die ene, onze wijk ervoor? Waar gaat het goed, waar gaat het

slecht? Hoe scoort het ene stadsdeel ten opzichte van andere stadsdelen? Maar vooral: wat zijn de ontwikkelingen, welke kant gaat het op?



De Rotterdamse index is als volgt opgebouwd, althans de presentatie: per buurt of wijk etc. wordt een rapportcijfer gegeven, van – we houden hier nog even de oude schaal aan – 1 t/m 5. Die rapportcijfers worden vertaald in rapportwoorden. Van 'onveilig' (ruime onvoldoende) via 'probleem,' 'bedreigd' en 'aandacht' naar 'veilig' (ruime voldoende). De index kent verder twee componenten: contextelementen en veiligheidselementen – en die zeggen gelijk iets over de keuzes die Rotterdam heeft gemaakt bij het operationaliseren van het begrip veiligheid. Men kent vier contextelementen, waaronder bebouwing, welvaart en tevredenheid; en acht veiligheidselementen, waaronder diefstal, vandalisme, inbraak, drugs en verkeer. Die elementen bepalen samen de veiligheid en dus het rapportcijfer. Elk element legt daarbij een eigen gewicht in de schaal. Zo wordt in de Rotterdam diefstal zwaarder gerekend dan vandalisme en inbraak even zwaar als verkeer. Ook dat zijn keuzes.

De acht veiligheidselementen worden gevoed door de aangiftes gedaan bij de



politie en door bevolkingsonderzoek, in dit geval de monitor *Leefbaarheid en Veiligheid* ('slachtofferschap' en 'buurtproblemen'). Aangiftes, slachtofferschap en buurtproblemen komen elk tot hun recht – ook hier wordt gewogen – in elk van de acht veiligheidselementen.

Wat de contextelementen betreft: één van de vier elementen – en wel 'tevredenheid met de woonomgeving' – wordt door *Leefbaarheid en Veiligheid* gevoed. De overige drie worden gevoed door statistische bronnen. Voorbeeld: hoeveel uitkeringsgerechtigden wonen er in een wijk (het element welvaart). Of: de woonduur en het percentage allochtonen (het element samenhang). Het aantal uitkeringsgerechtigden, de woonduur, het percentage allochtonen – deze en andere statistische gegevens tellen in Rotterdam dus mee bij het beoordelen van de veiligheid. Een belangrijke constatering. Maar we zijn er nog niet. Het veiligheidselement geweld bijvoorbeeld is opgebouwd uit weer verschillende stenen: mishande-

geweld	oorsaken/soorten	aangiftes	slachtoffers	toetsvragen
overval	overval met geweld tegen persoon	aangifte	slachtoffer	• hoeveel mensen overvallen worden
bedreiging	bedreiging	aangifte	slachtoffer	• hoeveel mensen bedreigd worden
mishandeling	mishandeling	aangifte	slachtoffer	• hoeveel mensen mishandeld worden

ling, straatroof, bedreiging, overval etc. Toch laten we het hier bij deze nadere uitsplitsing. Het geeft in ieder geval aan hoe omvangrijk de index is. Mooi pionierswerk, waar Amsterdam goed op kan voortbordure-



ren. Amsterdam moet bij dat voortborduren beslissingen nemen, over de wijze waarop de index aan de inwoners van de stad wordt gepresenteerd. We zijn in Amsterdam van mening dat je erg terughoudend moet zijn met de keuze voor labels. Rotterdam heeft ervoor gekozen aan het rapportcijfer een label te plakken: veilig, onveilig of iets daartussen. Een hachelijke zaak, want – hoe je het ook went of keert – die labels zijn arbitrair tot stand gekomen. Daar hebben we al één discussiepunt te pakken.

Wellicht een volgend zijn de bronnen waarmee de contextelementen worden gevoed. Niet de bronnen (aangiftes, slachtofferonderzoek en buurtproblemen) op zich, maar het feit dat de ene bron (de aangiftes) objectieve gegevens bevat en de andere twee subjectieve. In Rotterdam hebben ze dus gezegd: we maken geen onderscheid tussen objectieve en subjectieve gegevens en stoppen ze bij elkaar en samen vormen ze één veiligheidsindex. Zouden wij in Amsterdam niet een aparte index objectief en een aparte index objectief moeten hebben? Die kunnen dan later wel samengevoegd worden, maar het is – lijkt ons – verstandig twee aparte te hebben. Wil je die contextvariabele op de een of andere manier meenemen in de index? We hebben de neiging die variabele wél te

gebruiken bij de verklaring van de index, maar niet mee te nemen in de index zelf. De weging van de verschillende veiligheids-elementen is een keuze – we gaven het al aan – van de politiek, misschien ook van de burgers. Maar op welke manier moeten deze elementen worden gewogen, welk gewicht moeten ze krijgen?

De Rotterdamse index ingevuld voor Amsterdam

Die discussiepunten hebben we even gelaten voor wat ze zijn bij het gebruik van de index voor Amsterdam. We hebben de Rotterdamse veiligheidsindex sec genomen en ingevuld voor de Amsterdamse situatie, een invuloefening om de index beter te leren kennen. We hebben uiteraard de



Amsterdamse context erbij gepakt, want daar zijn we immers het meest mee vertrouwd. Toch waren er een paar beperkingen. We beschikten niet over alle vergelijkbare gegevens, wel over het merendeel ervan. We hebben soms een iets ander gegeven moeten gebruiken, bijvoorbeeld meldingen in plaats van aangiftes en we hadden ook een iets kleinere steekproef. Iets minder, iets anders en iets minder nauwkeurig. Maar ruim voldoende om een goede beoordeling te kunnen geven van

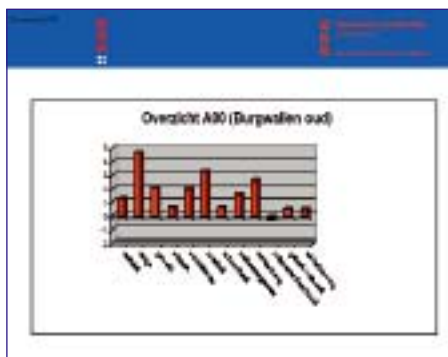
de Rotterdamse index in de Amsterdamse situatie. De cijfers zijn uit 2001.

De invuloefening resulteert in het volgende, overzichtelijke plaatje. Het heeft drie kleuren, niet toevallig de kleuren van een stoplicht. Rood geeft aan waar het niet veilig is, groen waar het wel veilig is en geel vertegenwoordigt de middengroep tussen de koplopers (rood) en de staartlopers (groen). Het plaatje geeft een vertrouwd beeld. Het is veilig aan de rand van de stad en onveilig in de binnenstad, in de Bijlmer en in sommige delen van de negentiende-eeuwse gordel.

Dát het een vertrouwd beeld is, is goed nieuws. Maar als het plaatje vertrouwd is, wat voegt die index dan toe aan wat we toch al wisten? Om dat te kunnen beoordelen, stappen we over naar het buurtniveau. Welk profielen zien we daar?

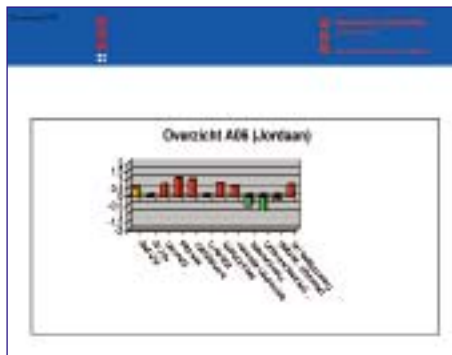
Eerst een koploper, een rode. De oude zijde van de Burgwallen zijn terecht gekozen als decor voor Baantjer: alle staafjes staan op rood, met uitzondering van het element tevredenheid over de buurt.

Een typisch voorbeeld van een buurt uit de middengroep is ook in de binnenstad te vinden: de Jordaan. We zien hier een wisselend beeld – en dat is ook de kracht van de index: je kunt op basis van de index

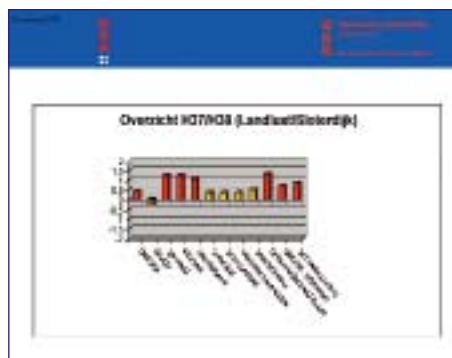
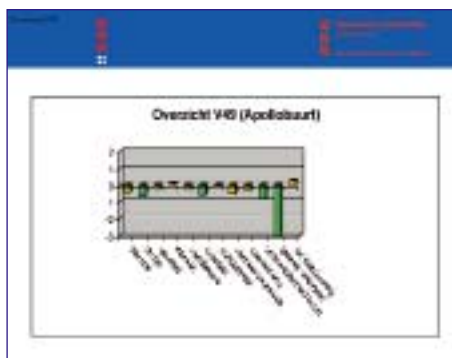
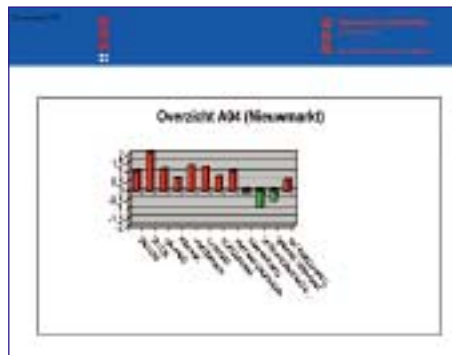




heel aardig aangeven waar de zwakke en sterke punten zitten. Hier zijn de zwakke punten inbraak, geweld, vandalisme en is de samenhang een sterk punt. Het laatste voorbeeld, een staartloper (groen): de Apollobuurt. Een veilige buurt, maar dan ook over de gehele linie.



ners overigens wel weer tevreden over de plek waar ze wonen. Door naar Landlust, Sloterdijk in West. Daar is het profiel toch echt anders. Hier concentreert het ongemak zich rond geweld, inbraak en vandalisme. Maar men is relatief ontevreden over de buurt, in tegenstelling tot de bewoners



De index is dus in staat verschillen tussen wijken in de stad zichtbaar te maken. Dat is een prettige eigenschap. Maar het goede nieuws is nog niet op. De index is ook in staat om binnen één groep (bijvoorbeeld die van koplopers) onderscheid te maken. Weer twee voorbeelden.

We gaan naar de Nieuwmarkt. Wat de veiligheidselementen betreft: overall rode scores, de positie van de Nieuwmarkt is slechter dan gemiddeld. Ook hier zijn de bewo-

ners van de Nieuwmarkt. Dit soort profielen laat dus heel goed zien hoe een buurt ervoor staat.

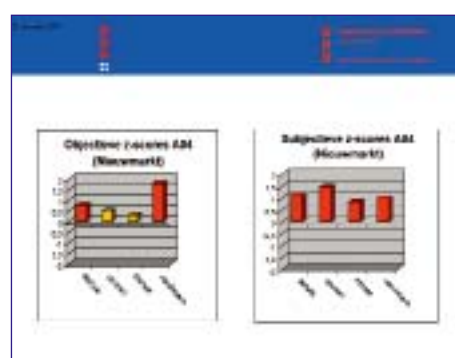
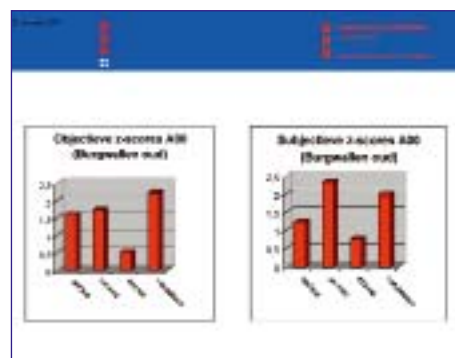
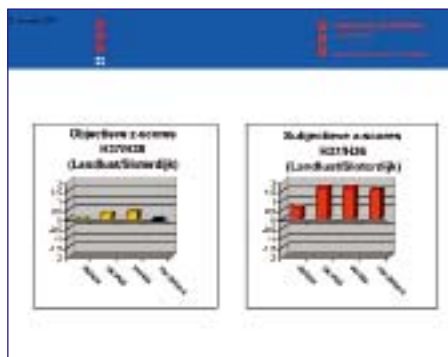
Objectieve en subjectieve elementen

In de index zijn dus objectieve en subjectieve elementen opgenomen en het is mogelijk om de objectieve en subjectieve bijdrage aan de score te splitsen. Dat hebben we gedaan en opnieuw een paar voor-



beelden. We keren weer terug naar de oude stad, de Oudezijds Burgwallen. We hebben de objectieve en subjectieve bijdragen aan de score naast elkaar gezet. Wat opvalt is dat de bijdragen elkaar heel aardig overlappen. Weliswaar is objectief gezien het element vandalisme de uitschieter, waar dat subjectief gezien geweld is, maar de patronen lijken op elkaar. Dat kan ook anders, zien we in de Nieuwmarkt. Objectief gezien zijn vandalisme en diefstal bovengemiddeld en nemen geweld en inbraak een tussenpositie in. Subjectief gezien zijn alle elementen bovengemiddeld, met geweld als het element met de hoogste score. Maar het kan ook héél anders. Terug naar Landlust, Sloterdijk. De objectieve scores geven een tamelijk overzichtelijk beeld. Alle lichten staan op oranje – en

dat betekent in Amsterdam doorgaans toch doorrijden. Maar de subjectieve scores geven een geheel ander beeld. Landlust, Sloterdijk behoort dan tot de koplopers, wat *alle* elementen betreft. Dat beeld is overigens in geheel West terug te vinden. Daar zijn de subjectieve scores over



het algemeen slechter dan de objectieve scores doen verwachten.

Maar: dit is geen kwestie van goed en fout, waar of niet waar. We weten het niet zo precies. Misschien doen mensen in West – of mensen in het algemeen waar je zo'n patroon vindt – wel veel minder vaak aangifte en is het objectieve beeld een veel minder goede indicatie van het verschijnsel dan het subjectieve. Misschien is het in



sommige gevallen ook wel zo dat de georganiseerde misdaad zijn zakken vult terwijl de wetminnende bewoners liggen te slapen. Twee gescheiden werelden die niets van elkaar merken – en dan verwacht je ook discrepantie tussen objectief en subjectief.

Dat geldt ook als in een buurt toeristen worden beroofd, overvallen waar bewoners niets van merken (behalve dan in de criminaliteitsstatistiek van hun buurt). Misschien is er ook wel sprake van selectiviteit. Accepteren bewoners van een iets minder veilige buurt meer de criminaliteit die daar wordt gepleegd, kunnen ze daarmee omgaan? Dit soort selectiviteit kan een rol spelen in de verklaring tussen verschillen in objectieve en subjectieve scores. Tijd voor een tussenstand.



Tussenstand

We menen dat met de Rotterdamse index een grote stap is gezet op weg naar dat begeerde meetinstrument waarmee we op overzichtelijke wijze veiligheid in beeld kunnen brengen. De index geeft nieuwe inzichten. We krijgen een beter beeld van buurten met eenzelfde niveau van veiligheid die op elementen toch sterk van elkaar verschillen, we krijgen meer grip op de verschillen tussen objectief en subjectief en het is goed mogelijk om dat op een gedetailleerd niveau te doen. We hebben over 77 Amsterdamse buurten gerapporteerd.

Maar er blijft toch een aantal discussiepunten. Als je een getal hebt en je wilt dat presenteren aan het publiek, dan moet volstrekt duidelijk zijn wat dat getal betekent. Begrijpelijk en eenvoudig te interpreteren. Het zou wat ons betreft dus overweging verdienen te werken met een indexscore, zodat iedereen kan zien welke ontwikkeling een buurt, wijk etc. kent en hoe die ontwikkeling door de tijd is verlopen in vergelijking met andere gebieden. Die indexscore is te vergelijken met het prijsindexcijfer, een begrip dat iedereen kent.

De samenstelling van de index. Voor ons gevoel is het niet handig en plezierig om die context direct al mee te tellen in de index. Er is geen enkel misverstand over de vraag of die context er toe doet (ja, dus), maar het verdient sterke aanbeveling die context er pas bij te betrekken als je gaat praten over beleid en je weet wat je wilt gaan doen.

In de Rotterdamse index zijn objectieve én subjectieve veiligheidselementen samen genomen en dat lijkt ons – ook gezien het publieke debat daarover – een verstandige keuze. Ook lijkt het ons echter een verstan-



dige keuze ze *naast elkaar* te presenteren en niet alleen in opgetelde vorm. Verder is het de moeite waard in de operationalisering van het begrip subjectieve veiligheid nog eens heel goed te kijken naar de formulering van de vragen en vooral te zoeken naar een operationalisering die heel dicht blijft bij de leefwereld van de mensen die je die vragen stelt. Nog iets over de methode. De gewichten die de verschillende elementen in de index krijgen (zo telt vandalisme voor 1 en diefstal voor 2), daar moet een keuze in worden gemaakt. Dat is nooit een keuze waarmee iedereen tevreden is, maar die keuze moet wel worden gemaakt op basis van debat en op basis van een politieke keuze.

Bij al deze overwegingen, al deze discussiepunten hebben wij uiteraard ruim gebruik gemaakt van de ervaringen van de makers van de Rotterdamse index alsmede van medewerkers van de Universiteit van Amsterdam en van het WODC van het ministerie van Justitie.

Ontwikkelingen

Er zijn mogelijkheden voor verdere ontwikkelingen, goede mogelijkheden zelfs. Vooral als we wat meer zicht krijgen op de vraag hoe de verschillende elementen van veiligheid met elkaar samenhangen, wat

voor volgorde die elementen onderling hebben en in welke mate beleid gericht op meer elementen tegelijk uitwerking heeft. Dan wordt het ook tijd voor een conceptuele verdieping in de index, zou je op een andere manier kunnen gaan tellen en denken aan scores die vergelijkbaar zijn met IQ-scores. Tenslotte lijkt het ons ook interessant om dit soort gegevens op een laag aggregatieniveau nog meer te betrekken bij onze stedelijke monitor *De Staat van de Stad*, want veiligheid komt daarin voor als randvoorwaarde voor volledige participatie en dat past heel goed in de index.

Wat willen we meten?

Objectieve en subjectieve veiligheid in Amsterdam



"Twintig jaar geleden was de wereld makkelijker, toen hadden we niets met de burger te maken"

De sprekers op de conferentie zijn het erover eens: de vraag 'wat is veiligheid?' is lastig te beantwoorden. Praten we over harde criminaliteitscijfers, over het gevoel dat burgers hebben over veiligheid, of over beide? Is de complexe werkelijkheid wel te vangen in een index die per buurt, wijk of stadsdeel aangeeft hoe veilig het er is? Dagvoorzitter Lennart Booij peilt de meningen over de veiligheidsindex bij de forumleden en in de zaal.

"De index laat heel gedetailleerd zien wat er in de stad aan de hand is: welke veiligheidsonderwerpen er spelen in welke buurten en ook wat de mensen daarvan vinden", zegt burgemeester Job Cohen als lid van het forum. Naast hem aan tafel zitten

Leo de Wit (hoofddofficier van Justitie), Joop van Riessen (plaatsvervangend hoofdcommissaris), Ruud Staijen (hoofd dienst Bedrijfsinformatie Politie Amsterdam-Amstelland), Kees Brants (universitair hoofddocent aan de Universiteit van

Amsterdam) en Frits Vlek (directeur Programmabureau Politie en Wetenschap). Cohen denkt dat er 'een wereld valt te winnen' als hij samen met politie en justitie nauwkeuriger informatie kan krijgen.

"Alleen op die manier is de inzet van schaarse middelen ter bestrijding van criminaliteit goed af te wegen en te evalueren."

Beleving van veiligheid

Kees Brants is er niet gerust op. "Ik voorzie grote problemen met de publiciteit, als je gaat aangeven dat sommige buurten objectief, dus volgens aangiftecijfers, niet onveilig zijn, maar de bevolking dat anders beleeft en je dat niet hebt gemeten. De index zegt alleen iets over 'tevredenheid' in de buurt en dat is volgens mij iets anders dan beleving van veiligheid. Als je de methode gebruikt moet je dus beslissen of je haar inzet voor de bestrijding van de feitelijke of de beleefde criminaliteit."

Brants snijdt een belangrijk punt aan in de discussie over de veiligheidsindex: wat meet die precies? Het instrument komt uit Rotterdam, waar buurten een rapportcijfer krijgen voor veiligheid. In dat cijfer zijn veel zaken verdisconteerd: 'veiligheidselementen' als diefstal, vandalisme, drugs en geweld; 'contextelementen' als welvaart, bebouwing en samenhang van de buurt; cijfers over aangifte van de politie; gegevens over slachtofferschap en buurtproblemen. Het rapportcijfer dat eruit rolt geeft volgens de Rotterdamse ontwikkelaars een beeld van zowel de *feiten* als de *gevoelens* over veiligheid in een buurt.

De Amsterdamse onderzoekers Jeroen Slot en Kees de Rooij gaven eerder op de middag al aan dat zij voor de hoofdstad de objectieve gegevens uit het model (aangif-

tecijfers) liever los presenteren van de subjectieve (over slachtofferschap en buurtproblemen). Zij vroegen zich ook af of het niet beter is het rapportcijfer los te laten, om stigmatisering van buurten te voorkomen.

Lucht verkopen

"Het gaat ons om de objectieve gegevens", zegt Joop van Riessen stellig. "We moeten ons richten op het terugdringen van de criminaliteit: minder inbraken, minder overvallen, minder overlast. Als we daar niet mee starten, maar wel de veiligheidsgevoelens van burgers willen vergroten, dan zijn we lucht aan het verkopen." Ook Cohen vindt dat de politie zich moet bezighouden met de objectieve cijfers. "Maar we kunnen op de verschillende gegevens uit de index verschillend reageren. Voor de subjectieve gegevens hebben we andere instrumenten, meer gestuurd vanuit het stadsdeel, zoals zorg voor onderwijs en samenhang in de buurt."

Toegepast op Amsterdam, met gegevens uit 2001, geeft de index in grote lijnen een vertrouwd beeld van de veiligheid in de stad. Buurten waarvan iedereen al wist dat ze onveiliger waren dan andere, komen er als zodanig uit tevoorschijn. Nieuw is de combinatie van objectieve en subjectieve veiligheid en de inzichten die daaruit voortvloeien. Zo laat de index zien dat bewoners in de Jordaan en de buurt rond de Nieuwmarkt erg tevreden zijn, terwijl de veiligheid er laag is. Het omgekeerde komt ook voor: in Landlust/Sloterdijk voelen de bewoners zich ontevreden, terwijl de cijfers daar een gunstiger beeld geven van de veiligheid.

Werkelijkheid

Dagvoorzitter Lennart Booij wil dan ook weten wat de gedachte is achter de veilig-



Lennart Booij peilt de meningen over de veiligheidsindex in de zaal

heidsindex: "Wilt u burgers met een enkel rapportcijfer tonen dat hun gevoel over de buurt niet klopt met de werkelijkheid?" Het forum heeft geen eenduidig antwoord op deze vraag – al was het maar omdat niet alle leden enthousiast zijn over de index. Joop van Riessen en Ruud Staijen denken burgers te kunnen laten zien hoe de stad ervoor staat. De aangiftecijfers dalen immers. Ook Leo de Wit hoopt dat de index mensen laat zien wat er werkelijk gebeurt op het gebied van veiligheid en zo het verband tussen objectieve en subjectieve werkelijkheid vergroot. Kees Brants merkt op dat zijn gesprekspartners de invloed van de media onderschatten: een positieve beeldvorming over veiligheid is veel moeilijker te bewerkstelligen dan een negatieve. Job Cohen vindt dat cijfers net zo goed deel uitmaken van de werkelijkheid als gevoelens die burgers hebben. Beide moet je serieus nemen, alleen: "Met sommige gegevens kunnen wij als overheid iets doen, van andere moet je duidelijk maken dat we ze niet of nauwelijks kunnen beïnvloeden."

Er lijkt enige spraakverwarring op te treden in de discussie rondom de begrippen 'objectief' en 'subjectief'. De forumleden gebruiken ze vooral om het verschil aan te geven tussen cijfermateriaal (objectief) en gevoelens (subjectief). Dat doet een onderzoeker in de zaal, één van de ontwikkelaars van de Rotterdamse index, opmerken dat er in die stad gewerkt is met *feitelijke* gegevens: het gaat om feitelijk slachtofferchap en feitelijke problemen in de buurt. Het verschil tussen objectieve en subjectieve gegevens is volgens hem de manier van registratie: "In het objectieve geval gaat de burger naar het politiebureau, in het subjectieve geval komt er een enquêteur langs".

Het verbaast Frits Vlek niet dat er verwarring optreedt. "Als je een veelvormige werkelijkheid in één cijfer wilt vangen dan krijg je uitkomsten waar geen chocola van te maken is. Hier worden de contextelementen, zeg maar de onafhankelijke variabelen, in één index gestopt met afhankelijke variabelen. Dan krijg je per definitie discussie." Eerder op de middag had hij al opgeroepen om bij het onderzoeken van veiligheidsgevoelens niet te 'gaan hobbyen'.

Bijval

Discussies over de methodiek daargelaten, ziet Joop van Riessen in de index een middel om met enige afstand naar de stad te kijken. Amsterdammers hebben immers de neiging tot 'doemdenken' en zo slecht is het niet gesteld met de veiligheid in onze hoofdstad, zeker niet in vergelijking met Londen of Parijs. Ook uit de zaal komt bijval voor de index. Een wijkcoördinator uit Oud-Zuid denkt dat het een goed instrument is om mee te evalueren of politie en stadsdeel goed samenwerken bij het



vergroten van het veiligheidsgevoel van burgers. De aanwezigen hebben wel vragen over de samenstelling. Welke elementen zitten er precies in de index en hoe zwaar wegen ze? Welk belang krijgt bijvoorbeeld het 'schoon en heel' houden van een buurt? Waar komen de gegevens over slachtofferschap vandaan? Kunnen we uit het model opmaken waar veelplegers wonen?

Jeroen Slot van O+S geeft antwoord op deze vragen. Hij zegt erbij dat de Amsterdamse invulling van de veiligheidsindex onderwerp is van discussie. De punten waarover de komende tijd wordt gedebatteerd zijn: in welke vorm gaat de index naar de burger, hoe is het model samengesteld en hoe zwaar wegen de verschillende elementen die erin zitten? En daarmee zijn we terug bij de vaststelling waarmee Joke van Antwerpen, directeur van O+S, de conferentie opende: de vraag 'wat is veiligheid?' krijgt uiteindelijk een politiek antwoord.



Gemeente Amsterdam

Bestuursdienst

Directie Openbare Orde en Veiligheid



Gemeente Amsterdam

Dienst Onderzoek en Statistiek

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

www.bestuursdienst.amsterdam.nl

Postbus 658
1000 AR Amsterdam

www.dos.amsterdam.nl