



Veiligheids- beleving

in Rotterdam

Marnix Eysink Smeets,
lector Publiek Vertrouwen in Veiligheid

Hogeschool Inholland

1 februari 2016

Inhoud

1. Aanleiding	3
1.1. Brede consultatie	3
2. Eerste analyse	5
2.1. Bevinding 1: de informatievoorziening kan (nog) beter	6
2.2. Bevinding 2: de veiligheidsbeleving van de Rotterdammers is wel degelijk (fors) verbeterd	8
3. Over veiligheidsbeleving	11
3.1. Wat beïnvloedt de veiligheidsbeleving?	13
3.2. Kort overzicht van de belangrijkste factoren	14
4. Wat we weten over het verbeteren van veiligheidsbeleving: het succes van het Rotterdamse verhaal	17
4.1. Kernpunten van de aanpak	17
4.2. Het Rotterdamse verhaal van 2002	18
5. Waar staat Rotterdam nu?	21
6. Tijd voor een nieuw Rotterdams verhaal?	27
Geraadpleegde literatuur	30
Bijlage A: beïnvloedende factoren	34

1. Aanleiding

Na een jarenlange stijging liet de Rotterdamse Veiligheidsindex vorig jaar voor het eerst een ander beeld zien. Niet alleen was aan de stijging een eind gekomen, de Veiligheidsindex liep zelfs iets terug. Dat bleek vooral te komen door een terugloop van de subjectieve scores in de index. Aan de manier dus waarop de inwoners de veiligheid leken te ervaren. De objectieve scores bewogen zich nog wel steeds de goede kant uit (A. Aboutaleb, 2014; Gemeente Rotterdam, 2014). Die ogenschijnlijk tegengestelde ontwikkeling werd in de wandelgangen samengevat als: *de veiligheid in Rotterdam verbetert nog steeds, maar de Rotterdammers voelen zich desondanks toch onveilig(er)*.

1.1. Brede consultatie

Als de veiligheid verbetert, maar de Rotterdammers dat niet lijken te merken, schiet het veiligheidsbeleid tekort. Bij de behandeling van het nieuwe veiligheidsprogramma, #Veilig010 (Gemeente Rotterdam, 2013), werd een raadsbrede motie ingediend om te achterhalen wat achter deze ontwikkeling schuilgaat. En vooral natuurlijk, wat daaraan gedaan zou kunnen worden. Dus werd besloten tot een zogenaamde 'brede consultatie'. In het kader daarvan werden onderzoeken uitgezet, wijkgesprekken gearrangeerd en deskundigen geraadpleegd, onder wie ikzelf.

Als Rotterdamse lector *Publiek Vertrouwen in Veiligheid* leg ik me al geruime tijd toe op de vraag hoe burgers hun veiligheid ervaren, waardoor die ervaring wordt beïnvloed en – vooral – wat je als bestuur eraan kunt doen om de veiligheidsbeleving op een voldoende niveau te brengen of te houden. Het toeval wilde dat, mede vanuit een promotieonderzoek, mijn onderzoeksgroep net het onderzoek op dit vlak kon intensiveren.

En wij waren voor ons onderzoeksprogramma juist op zoek naar een gemeente die worstelde met de veiligheidsbeleving van haar inwoners. Een alliantie was snel gesloten. Voor alle duidelijkheid: met gesloten beurzen. De enige drive die mijn mensen en ik hier hebben is te snappen wat er aan de hand is. En te snappen wat werkt.



2. Eerste analyse

Als eerste stap verzamelden wij alle onderzoeken uit de afgelopen jaren die iets konden zeggen over de ontwikkeling van de veiligheidsbeleving van de Rotterdammers. Dat zijn er nogal wat: de Veiligheidsindex, de Veiligheidsmonitor, de Sociale index, het juist gelanceerde Wijkprofiel, reizigersonderzoeken van de RET, schoolveiligheidscijfers en ga zo maar door. Maar er liggen ook tal van evaluatieonderzoeken en andere onderzoeken die door, of in opdracht van, de gemeente waren uitgevoerd, of door heel andere partijen waren geïnitieerd (zie bijvoorbeeld (Abraham & Egmond, n.d.; Aslan, Znagui, & Eysink Smeets, 2011; Bakker & Hermens, 2011; Brands, Schwanen, & Aalst, 2013; Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), 2014; Eysink Smeets, Moors, Jans, & Schram, 2013; Eysink Smeets & Zandbergen, 2011; Flight, Abraham, & Voorbij, 2010; Schram, Knol, & Eysink Smeets, 2015; Siesling, Jacobs, & Moors, 2011; Van Heeren, 2011).

Ook keken wij mee bij de onderzoeken die in het kader van de brede consultatie werden gedaan, zoals de secundaire analyses van de Veiligheidsindex door de EUR (Snel & Hart, 2014) en het – voortreffelijke – kwalitatieve onderzoek onder bewoners in vier wijken door Lub & De Leeuw (2015). Daarnaast leverden de door de gemeente Rotterdam geïnitieerde wijkgesprekken veel informatie op (Reijnen, 2016). We zetten de bevindingen hieruit af tegen de ontwikkelingen in de veiligheidsbeleving in de agglomeratie, die in andere grote steden, het hele land en zelfs – daarnaar deden we op dat moment ook net onderzoek – naar die in veel andere westerse landen (Eysink Smeets, 2015b).

We bekeken eveneens hoe in Rotterdam en elders inhoud werd gegeven aan beleid om de veiligheid en veiligheidsbeleving te verhogen en

we bezagen de bevindingen van diverse experimenten die in dit kader in (en door) de gemeente Rotterdam onlangs werden uitgevoerd (zie bijv. Dijksterhuis & Van Baaren, 2015; Epskamp, M.J.W., Van der Wilt, 2015; Van Rhee, 2015). Die inventarisatie leverde interessante bevindingen op.

2.1. Bevinding 1: de informatievoorziening kan (nog) beter

Onze eerste set bevindingen had betrekking op de manier waarop onderzoek wordt uitgevoerd vóór en benut bij de Rotterdamse beleidsontwikkeling voor veiligheid. Daarop heeft Rotterdam in de afgelopen jaren natuurlijk al een forse slag gemaakt. Daarmee is er, zoals hiervoor al beschreven, veel informatie voorhanden die zicht geeft op de veiligheidsbeleving en de ontwikkeling daarvan. Een eerste punt dat ons opviel is dat bij de lokale beleidsontwikkeling meestal wel wordt gezien wat elk onderzoek afzonderlijk te vertellen heeft. Maar – net zoals in veel andere gemeenten – ontbreekt vaak nog het overzicht over het geheel aan onderzoeken, net als de rust en de tijd om deze onderzoeken op meta-niveau te bezien. Daarmee worden grote lijnen soms gemist.

Een tweede punt is dat de onderzoeken en monitoren veelal sterk kwantitatief van aard zijn. Dat levert veel cijfers op, met een suggestie van hardheid en betrouwbaarheid. Daarom zijn die cijfers vaak zo populair bij bestuur en media. Maar waar het gaat om beleving zeggen de cijfers op zichzelf weinig (Tiemeijer, 2006, 2008). Zeker niet als, zoals wij in veel steden zien, louter naar de verschillen tussen twee opeenvolgende jaren wordt gekeken, in plaats van naar de trend op de veel langere termijn.

Voor het begrijpen van burgerbeleving is echter vooral ook 'het verhaal achter de cijfers' nodig. Eén en hetzelfde cijfer blijkt immers in verschillende buurten iets heel anders te betekenen. Dat wordt ook nog eens zichtbaar door het feit dat de bewoners van diverse buurten zich niet (meer) in de cijfers van de Veiligheidsindex zeggen te herkennen (zie

bijv. Lub & Leeuw, 2015; Siesling et al., 2011). Om beleidskeuzen te kunnen maken is het nodig tot een werkelijk Verstaan te komen. Dat vereist dat aan de cijfers betekenis wordt gegeven door deze te combineren met meer kwalitatieve gegevens. Dat is nu nog te weinig het geval.

Een derde, laatste, punt is voor het begrip van de Rotterdamse veiligheidsbeleving echter nog minstens zo belangrijk. Bij analyses van de Veiligheidsindex bemerkten wij dat zich tijdens de looptijd van de Veiligheidsindex veranderingen hadden voorgedaan in de gebruikte onderzoeksmethoden. Dat is niet ongebruikelijk. Het hoeft ook helemaal geen probleem te zijn, mits er correcties worden uitgevoerd voor de ontstane veranderingen. Daar zijn methoden voor, zoals die ook zijn toegepast door het CBS bij de landelijke Veiligheidsmonitor¹. In Rotterdam is er echter voor gekozen die correcties niet door te voeren. Naar ons werd verteld, wilde men daarmee de schijn van data-manipulatie voorkomen. Wij hebben begrip voor dat motief, maar uiteindelijk sneed Rotterdam zich daarmee wel in de vingers. Wanneer de zogenaamde methodebreuken namelijk wél waren gerepareerd, hadden de trends in de subjectieve scores er naar onze inschatting (aanzienlijk) positiever uitgezien (Eysink Smeets & Baars, *in progress*).

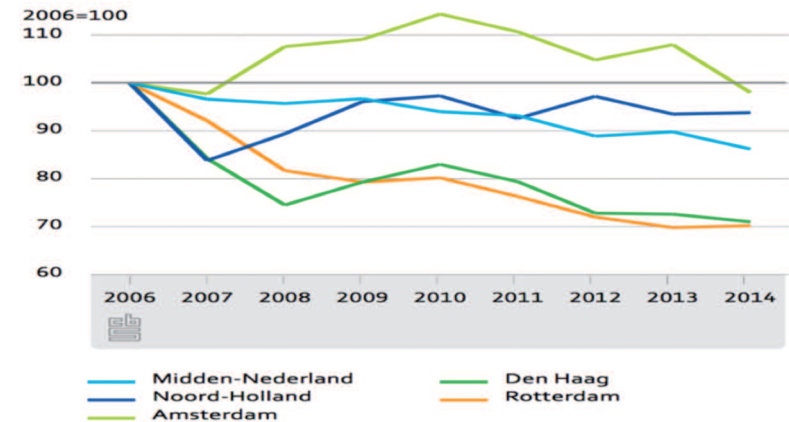
1) Internationaal staat de meting van veiligheidsbeleving nog in de kinderschoenen. Eén ding is inmiddels echter wel duidelijk geworden: dat de kwantitatieve meting daarvan sterk beïnvloed wordt door (details in) de gebruikte onderzoeksmethode. Ook het CBS merkte dat nog onlangs, toen dat instituut bij de overschakeling van de Integrale Veiligheidsmonitor IVM op de Veiligheidsmonitor (VM) op andere methoden van dataverzameling overstapte. Opeens werden op dezelfde vragen veel hogere percentages gemeten. Gaf eerst zo'n 25% van de Nederlanders aan zich onveilig te voelen, nu steeg dat opeens naar rond de 40%.

2.2. Bevinding 2: de veiligheidsbeleving van de Rotterdammers is wel degelijk (fors) verbeterd

Doordat wij ook van zoveel andere onderzoeken gebruik konden maken, vormden de methodebreuken in de Veiligheidsindex geen probleem om toch tot een betrouwbaar beeld te komen van de ontwikkeling van de veiligheidsbeleving in Rotterdam. Dat beeld is heel consistent: de veiligheidsbeleving van de Rotterdammer is vanaf 2002 significant en fors verbeterd. Dat blijkt niet alleen uit de beschikbare kwantitatieve onderzoeken; Lub & De Leeuw (2015) komen in hun recente kwalitatieve onderzoek tot eenzelfde conclusie.

Dat de veiligheidsbeleving zo sterk is verbeterd, is overigens niet voorbehouden aan Rotterdam. Het is een populair volksgeloof, net als het geloof van veel beleidsmakers en bestuurders, dat de criminaliteit sterk is gedaald, maar dat burgers dat niet lijken te merken. Wie de monitoren en onderzoeken op dit gebied systematisch naast elkaar legt, kan echter niet anders dan tot een andere conclusie komen. Zowel in Nederland als in de ons omringende landen en de Angelsaksische wereld is vrijwel zonder uitzondering hetzelfde beeld te zien: de gemeten onveiligheidsbeleving daalt gestaag (Marnix Eysink Smeets, 2015b). Het CBS liet onlangs nog zien dat Rotterdam het daarbij net nog een tandje beter doet dan andere steden: Rotterdam liet over de periode 2006-2014 immers de sterkste daling zien van de grotere steden in Nederland, die het op hun beurt nog weer wat beter deden dan de rest van het land (Akkermans, 2015).

% inwoners dat zich tenminste weleens onveilig voelt (2006-2014)
Bron: CBS, 2015



Rotterdam heeft bij het stimuleren van die daling overigens een bijzondere rol gespeeld; ik kom verderop in deze notitie daarop terug. In ieder geval is duidelijk dat er internationaal, nationaal en lokaal niet alleen sprake is van een zogenaamde *crimedrop*, maar dat evenzeer van een *feardrop* kan worden gesproken (Marnix Eysink Smeets & Vollaard, 2015; Marnix Eysink Smeets, 2015b). Het is daarbij verleidelijk om te denken dat het één (de *crimedrop*) tot het ander (de *feardrop*) heeft geleid, maar dat ligt genuanceerder. Ook daarop kom ik later in deze notitie nog terug.

Voor een goed begrip blijf ik eerst nog even stilstaan bij de vraag wat onder dat – wellicht wat vage – begrip ‘veiligheidsbeleving’ eigenlijk moet worden verstaan en waarom aandacht ervoor van belang is. Vervolgens laat ik zien welke factoren die veiligheidsbeleving beïnvloeden én wat we weten van de mogelijkheden tot beïnvloeding.

3. Over veiligheidsbeleving

Wat bedoelen we eigenlijk met dat vage begrip *subjectieve veiligheid* of *veiligheidsbeleving*? Welnu, het gaat om de manier waarop mensen hun veiligheid ervaren. Dat omvat niet alleen het veiligheidsgevoel, maar alle percepties, gedachten en emoties die mensen rond de veiligheid in hun leefomgeving hebben (en in de wereld daarbuiten overigens, zoals 'elders in de stad', of 'verderop in het land'). Zo hebben zij inschattingen van het niveau van criminaliteit in de buurt en van de kans om daarvan slachtoffer te worden. En ze hebben daar gevoelens bij, die echter niet beperkt blijven tot angst: boosheid komt bij onveiligheid minstens zoveel voor (Ditton, Bannister, Gilchrist, & Farrall, 1999; Farrall, Bannister, Ditton, & Gilchrist, 2000).

Met die percepties, gedachten en emoties hangen allerlei gedragingen samen. Vermijdingsgedrag bijvoorbeeld, zoals het mijden van bepaalde plekken, je kinderen niet buiten laten spelen of 's avonds niet meer over straat gaan. Een andere gedraging is je beveiligen, variërend van het verstevigen van de sloten, het naar beneden laten van rolluiken, het aanschaffen van een hond of het meenemen van een wapen. Mensen trekken zich soms terug op de eigen, 'vertrouwde' groep, of besluiten bij de volgende verkiezing anders te gaan stemmen. Bij een perceptie van onveiligheid is dat nogal eens 'rechtser'. Ook leidt de inschatting van onveiligheid tot het besluit van mensen om al dan niet in een bepaalde straat boodschappen te gaan doen, al dan niet in een bepaalde buurt te gaan wonen, of - zoals op dit moment ook zichtbaar is - niet naar bepaalde landen op vakantie te gaan. Ten slotte hangen ook NIMBY-gedrag en eigenrichting vaak samen met een ervaren onveiligheid. De voorbeelden van gedrag dat is gerelateerd aan veiligheidsgedachten en -gevoelens zijn dus legio.



Mensen proberen door hen ervaren onveiligheid het hoofd te bieden op een manier die hen past ('coping'). In onderzoeken in wijken met een hoge onveiligheidsbeleving zagen wij de klassieke coping-strategieën bij stress: *fight*, *flight*, *fright*. Zij die kozen voor *fight* gingen de confrontatie aan met diegenen door wie zij zich bedreigd voelden. *Flight* betekende vooral verhuizen. *Fright* zagen wij veruit het meest: terugtrekken in eigen huis en op de eigen groep, de andere kant uitkijken, de gordijnen dicht en nergens mee bemoeien. We zagen ook wat wel de vierde reactie wordt genoemd, *tend and befriend*: juist aansluiting zoeken bij de bedreigende groep om je zo veilig te weten (Eysink Smeets, Bervoets & Schram, 2013).

Dat betekent dat veiligheidsbeleving niet zomaar 'iets vaags' is, dat alleen maar iets doet met het welbevinden van sommige mensen. Het gevoel van (on)veiligheid uit zich in het gedrag van mensen en kan de sociale interactie onder druk zetten, beïnvloedt de bewegingsvrijheid, kan de bereidheid tot samenleven of samenwerken onder druk zetten. Dat kan zelfs zo ver gaan – zoals nu rond terrorisme en migranten zichtbaar is – dat de stabiliteit in gevaar komt. Zeker op dit moment wordt weer zichtbaar dat onze reacties op onveiligheid schadelijker kunnen zijn dan de incidenten waardoor zij veroorzaakt worden of lijken te worden.

Amerikaanse wetenschappers beschreven in wijken met een hoge mate van onveiligheid een patroon dat wel de *Spiral of Fear* wordt genoemd: onder druk van criminaliteit en intimiderend gedrag ontstaat angst, waardoor mensen zich terugtrekken. Dat geeft het intimiderende gedrag meer ruimte, waardoor dat verder toeneemt. Mensen trekken zich nog verder terug, waardoor sociale structuren afbrokkelen en crimineel of intimiderend gedrag nog meer ruimte krijgt, totdat de wijk als gemeenschap in het geheel niet meer functioneert (Skogan, 1992, gecit. in Eysink Smeets, 2007).

3.1. Wat beïnvloedt de veiligheidsbeleving?

Ik beperk me nog even tot de zogenaamde 'sociale' veiligheid: de veiligheid die we van oudsher associëren met criminaliteit. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, is criminaliteit zeker niet de enige factor die het veiligheidsgevoel bepaalt.

Natuurlijk, mensen die het slachtoffer zijn geworden van criminaliteit zijn daardoor – meestal enige tijd – banger voor criminaliteit dan voorheen. Of ze ervaren de kans om daarvan slachtoffer te worden groter dan voorheen. Maar de bulk van de onveiligheidsbeleving die we zien onder mensen in de stad is niet zozeer deze angst door criminaliteit, als wel de angst voor criminaliteit. Of beter gezegd: het grootste deel van de onveiligheidsbeleving komt voort uit de gedachten, percepties, emoties over iets dat ons *wellicht zou kunnen* overkomen. Om de kans daarop in een specifieke situatie te bepalen, kijken bestuurders en beleidsmakers meestal gewoon naar de criminaliteitsstatistieken en doen het ervaren risico op basis daarvan vervolgens af als 'terecht' of 'onterecht'.

Maar 'normale' mensen doen dat op een heel andere manier, veel meer intuïtief. Om de kans te bepalen dat hen iets zou kunnen overkomen, baseren zij zich, grotendeels onbewust, op allerlei kleinere en grotere signalen dat een omgeving 'niet-pluis' zou kunnen zijn. En zij vormen zich – wederom grotendeels onbewust – een beeld door te kijken zowel naar de risico's die ergens zouden kunnen bestaan, als naar de mate waarin zij die risico's naar hun idee het hoofd zouden kunnen bieden. Dat laatste doordat zij zichzelf redzaam genoeg achten, erop vertrouwen dat hun (sociale) omgeving hen zal steunen of doordat zij inschatten dat instituties zoals politie en gemeente hen te hulp zullen komen.

Pas als de inschatting van de risico's groter is dan de inschatting van de mogelijkheid die risico's het hoofd te bieden, ontstaat er een beleving van onveiligheid. Hoe die verhouding voor iedereen uitpakt hangt af van een aantal factoren. Inzicht daarin is van belang voor diegenen die veiligheidsbeleving willen verbeteren: een deel van die factoren is namelijk te beïnvloeden, een deel ook niet.

3.2. Kort overzicht van de belangrijkste factoren

Het wetenschappelijk onderzoek overziend, weten we dat de factoren die van invloed zijn op de veiligheidsbeleving van inwoners te vinden zijn op drie niveaus. Zo weten we inmiddels dat de mate waarin mensen zich veilig weten, afhangt van (Eysink Smeets, 2013; Oppelaar & Wittebrood, 2006):

1. kenmerken van het individu (zoals geslacht, leeftijd, levenshouding);
2. eigenschappen van de leefomgeving waarin dat individu zich bevindt;
3. algemeen maatschappelijke ontwikkelingen en trends (zoals een meer of minder op risico gerichte cultuur).

Voor lokaal beleid en bestuur is vooral de tweede categorie van belang. Aan individuele kenmerken is immers weinig te veranderen. Het beïnvloeden van algemeen maatschappelijke trends is voor het lokale bestuur ook te hoog gegrepen. Maar invloed op de directe leefomgeving hebben bestuur en beleid wel. Voor het overzicht maak ik een onderscheid in vier – voor veiligheidsbeleving - belangrijke deelaspecten van die omgeving (Eysink Smeets & Meijer, 2013; Eysink Smeets & Vanderveen, 2010):

1. *de criminele omgeving*: hier gaat het om de vraag in welke mate sprake is van criminaliteit, overlast, onbetamelijkheden of ander gedrag dat mensen als bedreigend ervaren;
2. *de sociale omgeving*: hier gaat het om de sociale kwaliteit van de omgeving, waarbij (stabiliteit van) de bevolkingssamenstelling, al dan niet conflicterende leefstijlen, sociale cohesie en zogenaamde ‘publieke familiariteit’ belangrijke aspecten zijn. Nederlands onderzoek liet zien dat de positieve werking die een hoge mate van sociale kwaliteit op de veiligheidsbeleving kan hebben even zwaar telt als de negatieve werking die uitgaat van criminaliteit en overlast;
3. *de fysieke omgeving*: de mate waarin die omgeving overzichtelijk, eenduidig en attractief is;

4. *de institutionele omgeving*: de mate waarin organisaties die van belang zijn voor de veiligheid en leefbaarheid geloofwaardig aan die veiligheid werken en daarbij merkbaar oog hebben voor de problemen en behoeften van de inwoners. Ook publiek leiderschap vormt hiervan een belangrijke component.

Ten slotte mag de invloed van media niet over het hoofd worden gezien. De media hebben niet zo'n grote invloed op het beeld dat mensen hebben van de veiligheid in hun eigen directe leefomgeving (dat beeld vormen zij vooral aan de hand van wat zij zelf direct zien), maar wel op die van de veiligheid elders (een andere wijk, het centrum, de rest van Nederland) (Marnix Eysink Smeets, Moors, & Baetens, 2011; Mutz, 1992). Daarbij valt overigens op dat het beeld dat mensen hebben van de veiligheid in de eigen buurt ('dichtbij') vaak veel beter is dan het beeld van de veiligheid verderop of in Nederland als geheel ('veraf')(Marnix Eysink Smeets et al., 2011; Marnix Eysink Smeets, Moors, Van 't Hof, & Van Den Reek Vermeulen, 2010)². Dat effect is ooit door Paul Schnabel beschreven als 'met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht' (Schnabel, 2009). Dat lijkt dus deels verklaard te kunnen worden door een media-effect. Maar ook krijgt het beeld van de veiligheid 'verderop' als het ware 'een tik mee' van een heel algemeen, diffuus ongenoegen over de huidige samenleving (Van der Bles, Postmes & Meijer, 2015).

De hierboven gegeven indeling is niet alleen maar theorie: ook uit de diverse onderzoeken die in het kader van de brede consultatie zijn uitgevoerd komen deze factoren helder naar boven (Lub & Leeuw, 2015; Snel, Leerkes, Cimic, & Rotterdam, 2015). Ook de bevindingen uit de Wijkgesprekken bieden helder inzicht in de mate waarin Rotterdammers zelf de uiteenlopende invloeden ervaren (Reijnen, 2016).

²) Voor diegene die iets meer willen weten over deze verschillende invloeden belangstellenden is in bijlage A een iets diepgaander overzicht daarvan opgenomen. Meer informatie is ook te vinden in het webdossier veiligheidsbeleving van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (Eysink Smeets & Meijer, 2013): www.ccv-veiligheidsbeleving.nl

4. Wat we weten over het verbeteren van veiligheidsbeleving: het succes van het Rotterdamse verhaal

4.1. Kernpunten van de aanpak

Als zo veel uiteenlopende factoren in de leefomgeving van invloed zijn op de veiligheidsbeleving, zal het niet verbazen dat verbetering van veiligheidsbeleving allereerst om een *integrale aanpak* vraagt. Een aanpak dus, die zich niet alleen richt op de criminele omgeving, maar net zo goed op de sociale, fysieke en institutionele. Die aanpak kan niet zonder gevoel voor wat ook de doorwerking van berichten in de media is.

Een tweede punt is dat voor het verbeteren van de veiligheidsbeleving de aanpak als het ware congruent moet zijn met – wat ik maar noem – de ‘buikpijn’ van de inwoners. Met datgene dus waarover men zich echt, diepgevoeld, zorgen maakt. Het is dus allereerst zaak goed te weten bij wie welke ‘buikpijn’ zit. Om vervolgens zichtbaar aan de gang te gaan met de problemen die tot deze ‘buikpijn’ leiden (Eysink Smeets et al., 2011, 2010; Innes & Fielding, 2002; Innes, 2014) .

Als er geen goede match is tussen ‘buikpijn’ en zichtbare maatregelen kan namelijk precies het tegenovergestelde effect ontstaan, namelijk juist een versterking van het gevoel van onveiligheid (en/of vervreemding), analoog aan de bekende uitspraak: ik zie hier zoveel agenten, het zal hier wel niet pluis zijn.

Ten derde steunt de optimale aanpak op drie pijlers: (1) *wegnemen van onveiligheid* (dus al die zaken die een beleving van onveiligheid in de hand werken), (2) *versterken van (positieve) veiligheid* (versterken van



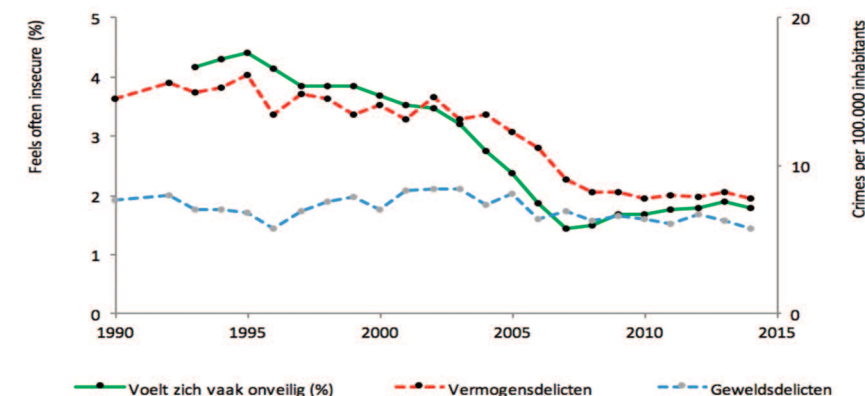
attractiviteit van de omgeving, sociale kwaliteit en een sense of belonging, van het gevoel zelf controle te hebben, etc.) en (3) *publiek leiderschap* (herkent de door het publiek gevoelde problemen en dialoog, schept werkende coalities, gaat voorop in wat in gang moet worden gezet en benoemt niet alleen de zaken die je níét meer wilt hebben, maar minstens zozeer wat je wél wilt zien).

4.2. Het Rotterdamse verhaal van 2002

Wie de hiervoor genoemde punten afzet tegen het beleid dat Rotterdam vanaf 2002 uitvoert, ziet treffende overeenkomsten. *De regimeverandering* ((Tops, 2007) die Rotterdam toen inzette, sloot naadloos aan op de buikpijn die in Rotterdam destijds breeduit werd gevoeld: de wijdverbreide en voor iedereen zichtbare criminaliteit, overlast en verloedering, waaraan volgens velen al zo lang veel te weinig werd gedaan. Het stadsbestuur ging voorop, de organisatie werd veel meer gericht op adequate, snellere en doortastende uitvoering, waarbij – ook via de stadsmariniers – gericht kon worden aangesloten op de problematiek in de verschillende gebieden (zie bijvoorbeeld (Rekenkamer Rotterdam, 2005; Tops, Hoogenboom, Van Spijker & Van Der Torre, 2009).

Steeds meer kwam een waarlijk integrale aanpak van de grond, gericht op onveiligheid, sociale aspecten en de fysieke omgeving. Rotterdam lanceerde begin 2002 daarmee een nieuwe kijk op het omgaan met onveiligheid, het omgaan met de stad. Het is een kijk die ik gemakshalve beschrijf als ‘het Rotterdamse verhaal’. Want juist het verhaal is van belang; als dat verhaal aansluit op een al langer levend gevoel bij mensen (beleidsmakers, uitvoerders, bewoners), maakt dat de verandering van werkwijze veel sneller door te voeren. Het Rotterdamse verhaal bleek op velen precies zo’n doorwerking te hebben. Zodanig zelfs, dat ook het kabinet Balkenende veel componenten van de gedachtenlijn nog datzelfde jaar overnam in zijn beleidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* (TK 28 684).

De Rotterdamse Veiligheidsindex laat zien, dat de koerswending in 2002 vanaf dat jaar ook aantoonbaar doorwerkt in de veiligheid en veiligheidsbeleving in de stad. Maar eigenlijk vind ik, voor het zichtbaar maken van het effect op de veiligheidsbeleving, onderstaand plaatje nog veelzeggender.



Sources: Perceptions: PMB, VMR, IVM/VM. Victimisation: Vollaard et al. (2009), IVM/VM.

De grafiek laat zien hoe in Nederland het aandeel mensen dat zegt zich ‘vaak’ onveilig te voelen vanaf 2002 versneld begint te dalen. Gaat dat aandeel eerder nog gelijk op met de ontwikkeling van de vermogenscriminaliteit, vanaf 2002 verbetert de veiligheidsbeleving zich opeens aanmerkelijk sneller. Dat is ook in andere indicatoren te zien. Zo daalt in die jaren het aantal mensen dat criminaliteit als één van de belangrijkste problemen voor het land ziet aanmerkelijk sneller dan in de ons omringende landen (European Commission, n.d.). Het is lastig het met 100% zekerheid te kunnen zeggen, maar alles wijst erop dat hier het effect van één ding zichtbaar is: het succes van het Rotterdamse verhaal. En hoewel het wederom niet met 100% zekerheid is te zeggen – maar alle beschikbare indicatoren wijzen wel in die richting – is de kernverklaring dat ‘eindelijk’ werd aangesloten op de al zo lang gevoelde buikpijn over de veelvoorkomende criminaliteit.

Opvallend in de grafiek is ook dat aan de daling rond 2008 een einde komt. Mijn onderzoeksgroep doet hiernaar op dit moment nog onderzoek, maar onze voorlopige conclusies wijzen op twee belangrijke factoren: ten eerste dat in de jaren ervoor het meeste 'laaghangend fruit' wel was geplukt waar het gaat om de verbetering van de veiligheid, gecombineerd met de grote onzekerheid die de financiële crisis ons bracht. Het is goed denkbaar dat de existentiële onveiligheid die dit voor velen met zich meebracht doorwerkte in de metingen van sociale onveiligheid. Sinds in 2008 de grote daling van onveiligheidsbeleving is gestopt, is er min of meer sprake van een stabilisatie (de grijze periode) (Eysink Smeets & Baars, *in progress*; Eysink Smeets, 2015a). De afgelopen maanden hebben echter weer heel nieuwe bedreigingen gebracht voor die veiligheidsbeleving. Daarop, en op de betekenis daarvan voor het Rotterdamse veiligheidsbeleid, ga ik in het navolgende in.



5. Waar staat Rotterdam nu?

Nadenkend over een volgende fase in de verbetering van de veiligheidsbeleving (in Nederland en) in Rotterdam, vallen nu vier dingen op.

1. De 'klassieke' onveiligheidsbeleving is sterk gedaald, gestabiliseerd én geconcentreerd

Dit punt raakt wat ik hiervoor al aangaf: de veiligheidsbeleving is in Nederland en in Rotterdam sedert 2002 aantoonbaar sterk verbeterd. De daling is er nu – gemiddeld genomen – uit. We zien ook dat er nog grote verschillen zijn op het niveau van wijken en buurten, ook in Rotterdam. Ook doen zich nieuwe ontwikkelingen voor die aandacht vragen, zoals de toename van meer 'kwetsbare personen' in wijken, met mogelijke gevolgen op de (ook ervaren) veiligheid (Eysink Smeets & Schram, 2015; Reijnen, 2016; Van Hintum, 2011). Aandacht blijft dus zeker nodig, maar vraagt vooral maatwerk.

2. Rotterdam zit in een nieuwe 'flow'

Van het lelijke eendje onder de grote steden heeft Rotterdam zich in de afgelopen jaren tot fiere zwaan ontwikkeld. Rotterdam siert internationale lijstjes als 'the place to be'. Ook onder Rotterdammers roept Rotterdam nu iets heel anders op. De identiteit van Rotterdam, zo blijkt uit recent onderzoek, wordt nu heel anders gedefinieerd dan vijftien jaar geleden. Niet meer in negatieve woorden, maar in positieve. 'Modern', 'gezellig', 'dynamisch', 'vernieuwend' en 'multicultureel' zijn nu sleutelwoorden. Onveiligheid staat daarbij veel minder op de voorgrond van de Rotterdamse identiteit. Naar mijn mening is het zaak het veiligheidsbeleid ook met die nieuwe identiteit congruent te laten zijn. In het veiligheidsprogramma #Veilig010 zijn hiervoor ook al de eerste voorzetten gedaan, maar er kan nog verdere voortgegaan worden op die weg.



Woordwolk op basis van de vraag: als u Rotterdam in max. drie woorden zou mogen omschrijven, welke zijn dat dan? Vervaardigd op basis van de data van enquête onder representatieve steekproef onder Rotterdammer (n=332 t.b.v. evaluatie tv-programma Bureau Rijnmond (door TNS-NIPO in opdracht van gemeente Rotterdam).

Die nieuwe Rotterdamse identiteit gaat op dit moment nog aan een aantal zwakkere wijken – al dan niet deels – voorbij. Daar signaleert mijn onderzoeksgroep bij onderzoek een grote behoefte om niet alleen op de problemen aangesproken te worden, maar óók – of juist - op de aantrekkelijke, sterke punten van die wijken (zie bijv. (Schram & Eysink Smeets, *in progress*). Ook op wijkniveau voelen bewoners dus de behoefte om niet alleen gezien te worden in termen van problemen of onveiligheid, maar op een identiteit waarop zij trots kunnen zijn.

3. De publieke 'buikpijn' zit nu deels op andere punten

In allerlei onderzoek onder de bevolking zien wij dat zich een nieuwe draad in het publieke probleembesef rond veiligheid heeft ontwikkeld. Het is een draad die wij samenvatten onder de noemer 'rechtvaardigheid'. De veel strengere handhaving heeft in de ogen van het publiek niet alleen tot een zekere verbetering geleid, maar heeft daarnaast het gevoel versterkt soms onrechtvaardig behandeld te worden. Het heeft

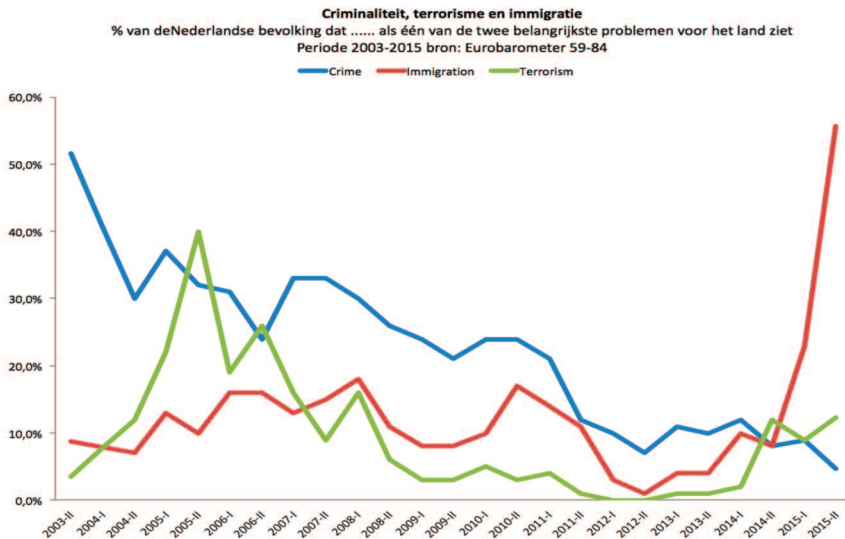
het gevoel versterkt van de goedwillende burger die op kleine zaken hard – of nog erger: uit financiële motieven – wordt aangepakt, terwijl veel grotere 'boeven' de dans lijken te ontspringen (Brenninkmeijer, 2015). In en rond de politie wordt steeds duidelijker dat de nadruk op het omlaag brengen van 'aantallen delicten' een andere taak in de weg staat, die door velen juist als essentieel voor de politietask wordt gezien: het stimuleren van sociale rechtvaardigheid in buurten (Independent Police Commission, 2013; Nap, 2014; Plancken, Nap, & Peeters, 2015).

De financiële crisis heeft de onvrede over de 'graaiacultuur' versterkt (zie bijv. COB, 2014). Onder minderheden komt een gevoel van discriminatie, met name in de openbare ruimte en bij het zoeken van werk, net zo vaak voor als een gevoel van onveiligheid. (Andriessen, Fernee, & Witebrood, 2014). Nog sterker, er is alle reden om aan te nemen dat dit bij hen domweg onderdeel vormt van hun gevoel van onveiligheid. Zeker in sociaaleconomisch zwakkere wijken merken wij dat een cumulatieve van bezuinigingen voor bewoners niet alleen problemen oplevert, maar bij hen ook een gevoel van onrechtvaardigheid aanwakkert, terwijl daarnaast de beweging van de terugtrekkende overheid bij hen gevoelens van onveiligheid lijkt te brengen (Reijnen, 2016; Ten Hooven, 2015). Daarbij lijkt ook steeds meer zichtbaar dat burgers zich storen aan de als 'technisch' ervaren manier van werken die *New Public Management (NPM)* met zich meebracht. De morele dimensie wordt – zeker ook waar het gaat om het politiek-bestuurlijk niveau – in toenemende mate gemist (zie bijv. Ten Hooven, 2015; Van den Brink, 2012; Van Hoorn & Kasteel, 2015). Het publiek lijkt vooral behoefte te hebben aan *New Public Moralism*.

4. En nieuwe bedreigingen komen op

Uit de onderstaande grafiek wordt duidelijk hoezeer criminaliteit door de afgelopen jaren heen steeds minder een issue is geworden in het publieke probleembesef. Dat geldt voor Nederland als geheel in zeer sterke mate. In Rotterdam zal het niveau van het collectief probleem-

besef op dit punt waarschijnlijk nog wat hoger liggen, maar alles wijst erop dat de trend hier wel in dezelfde richting wijst. Maar... nieuwe zorgen komen pijlsnel en heftig op. Het zijn zorgen die verband houden met terrorisme (zie ook OBI, 2015), maar al helemaal met migratie, zoals ook uit de onderstaande grafiek opgemaakt kan worden.



Mate waarin inwoners van Nederland criminaliteit, terrorisme en immigratie als één van de belangrijkste problemen voor het land zien. Periode 2003-2015, data uit: (European Commission, 2003-2016.)

Lopend onderzoek van mijn onderzoeksgroep laat zien dat Nederlanders (c.q. de Rotterdammers) wel relatief nuchter zijn ten aanzien van terrorisme. Terrorisme kan gebeuren en men wil dat de overheid niet te veel aanrekenen, omdat het immers lastig te voorkomen is (Schram & Eysink Smeets, *in progress-a*). Anders is het ten aanzien van de migratie: óók mensen die in principe voorstander zijn van de opvang van vluchtelingen hebben zorgen over de manier waarop dit nu gebeurt. Ze zijn bang dat daardoor de verhouding tussen verschillende groepen en identiteiten in de samenleving onder spanning komt te staan en kijken de overheid hierop veel sterker aan dan bij terrorisme het geval is. Men heeft het idee dat overheidsinterventies hier immers wel degelijk zoden

aan de dijk kunnen zetten. Op dit moment lijkt migratie de sterkste bedreiger van de veiligheidsbeleving te zijn. Daaraan kan – ook in het lokale – veiligheidsbeleid dus niet voorbij gegaan worden. Nog eens te meer niet, omdat de zorgen hierover deels raken aan het eerdere beschreven gevoel van rechtvaardigheid.





6. Tijd voor een nieuw Rotterdams verhaal?

Alles overziend kan gesteld worden dat Rotterdam waar het gaat om de verbetering van de veiligheidsbeleving een succesvolle periode achter de rug heeft. Het is een periode waarin de stad een nieuwe kijk op veiligheid en veiligheidsbeleid lanceerde, een kijk die ik steeds maar aanduid met het *eerste Rotterdamse verhaal*. Dat verhaal heeft brede navolging gekregen, met resultaat.

Wie om de veiligheidsbeleving verder te verbeteren het heil zoekt in een verdere perfectionering van de in 2002 ingeslagen wegen (met nog meer nadruk op de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit en overlast, of bijvoorbeeld nog strakkere handhaving) loopt de kans de plank stevig mis te slaan. Natuurlijk: er valt op basis van de lessen van de afgelopen vijftien jaar nog best wat te perfectioneren in die aanpak. En op sommige plekken, in sommige wijken kan daarmee zeker nog een stap vooruit worden gezet.

De gemeente Rotterdam heeft in de afgelopen jaren al tal van die 'stappen vooruit' gezet. En diverse recente onderzoeken hebben nog weer nieuwe suggesties opgeleverd voor kleinere en groter verfijningen in de aanpak van criminaliteit en de sociale of fysieke omgeving. Net als aanbevelingen voor het verder verbeteren van organisatiewijzen of de informatiepositie. De verandering van Veiligheidsindex naar Wijkprofiel is daarbij een voorbeeld van zo'n mooie volgende stap: zo kunnen immers veel meer factoren die relevant zijn voor de veiligheidsbeleving in hun samenhang worden gezien. Maar het is 'klein bier' als niet op hoger strategisch niveau, mede in lijn met eerder ingezette bewegingen, de bakens verder worden verzet en ontwikkelingen die nu al zichtbaar zijn op een hoger plan worden gebracht.

De wereld is sinds 2002 veranderd, Rotterdam is veranderd, de zorgen van zijn inwoners zijn veranderd. Ze liggen lang niet meer overal en in dezelfde hevigheid bij de traditionele veelvoorkomende criminaliteit. Ze liggen óók bij terrorisme en – vooral – migratie. Ze liggen, voor verschillende segmenten van de bevolking vermoedelijk op een andere manier, tevens op het vlak van gepercipieerde rechtvaardigheid. Wat het compliceert, is dat de kans groot is dat de ontwikkelingen rond terrorisme en migratie de verhouding tussen bevolkingsgroepen verder onder druk zetten. Daarmee wordt de gepercipieerde rechtvaardigheid verder aangetast, vermindert de sociale cohesie en vermindert daarmee ook de veiligheidsbeleving – maar nu op een heel andere manier dan voorheen. Dat is overigens niet alleen in Rotterdam zichtbaar, maar ook elders in Nederland.

Naar mijn mening vraagt dat landelijk gezien om een verdere herijking van het veiligheidsbeleid. Zou het dan niet mooi zijn als Rotterdam, net als in 2002, weer voorop gaat en die nieuwe kijk, een nieuw verhaal voor het veiligheidsbeleid op inspirerende wijze (door)ontwikkelt? Een verhaal dat, aansluitend op de bewegingen in de samenleving, die veiligheid dus breder definieert dan voorheen. Een verhaal ook, waarbij niet alleen wordt gewerkt langs de weg van de *negatieve veiligheid* (dus het verminderen van onveiligheid), maar dat net zo goed aandacht besteedt aan de *positieve veiligheid* (het versterken van veiligheid en geborgenheid, bijvoorbeeld door ruimte en aandacht voor de sociale kwaliteit). Een verhaal, tot slot, dat geldt op stedelijk niveau, maar ook op wijk- en buurtniveau en dat hernieuwde aandacht geeft aan de rol van *publiek leiderschap* bij het vormgeven van de veiligheid, en aan de invloed die dat leiderschap kan hebben bij het stimuleren van zowel de negatieve als de positieve veiligheid.

Natuurlijk blijft ook in dat nieuwe verhaal adequate repressie nog steeds van belang, maar dan wel met chirurgische precisie. Toezicht en handhaving blijven nodig, maar wel met begrip voor dat 'ene missertje' van goedwillende mensen. En veel, heel veel aandacht zal nodig zijn voor het bijeenhouden van de verschillende groepen in het grote midden van

de Rotterdamse samenleving. Om voor hen de *sense of belonging* in stand te houden of te vergroten en hen duidelijk te maken dat ook zij gezien, gehoord, herkend en erkend worden.

Een heel belangrijk paradigma in het kader van veiligheidsbeleving is het *Just World*-perspectief van Lerner (Hamilton & Lerner, 1982; Lerner & Miller, 1978). Lerner stelt dat mensen, om zich veilig te kunnen voelen, er boven alles in moeten kunnen geloven dat de wereld om hen heen rechtvaardig is. Als dat niet zo is, levert dat stress op, een heftig gevoel van onveiligheid. Om dat te voorkomen passen mensen hun manier van kijken, van betekenisgeving aan, om zo tóch weer te kunnen ervaren dat de wereld rechtvaardig is.

Van *Just World* naar een *Just City* is het maar een kleine stap. Zou dat motto niet perfect passen bij zowel de huidige behoefte van inwoners als bij het nieuwe, fiere, imago van Rotterdam? En zou dat een nieuwe, nét even andere richting kunnen geven aan het veiligheidsbeleid?



Geraadpleegde literatuur

- A. Aboutaleb. (2014). *Brief aan de gemeenteraad betreffende Veiligheidsindex 2014*. Rotterdam.
- Abraham, M., & Egmond, P. Van. (n.d.). Beïnvloeding van veiligheidsgevoelens
Onderzoek naar het effect van de Stuurgroep Veilig in de Wijk in twee Rotterdamse wijken.
- Akkermans, M. (2015). *Criminaliteit en veiligheidsbeleving - Landelijke en regionale trends*.
- Andriessen, I., Fernee, H., & Witebrood, K. (2014). *Ervaren discriminatie in Nederland*. Den Haag.
- Aslan, Z., Znaoui, S., & Eysink Smeets, M. (2011). *"Het gaat best goed op de Dordtselaan ..."* Rotterdam.
- Bakker, I., & Hermens, N. (2011). *De Hennepgeurkaart en veiligheidsbeleving. Verkennend onderzoek naar de invloed van de geurkaart op veiligheidsbeleving*. Utrecht.
- Brands, J., Schwanen, T., & Aalst, I. V. (2013). Fear of Crime and Affective Ambiguities in the Night-time Economy. *Urban Studies*. doi:10.1177/0042098013505652
- Brenninkmeijer, A. (2015). Stresstest rechtsstaat Nederland. *Nederlands Juristenblad*, 1046–1055.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). (2014). *Communicatiesysteem Buurt Bestuurt in Beverwaard*. Utrecht.
- Dijksterhuis & Van Baaren. (2015). *Een schone boel en een veilig gevoel - verminderd vervuiledrag en verhoogde veiligheidsgevoelens door een gedragsinterventie in Rotterdamse straten*.
- Ditton, J., Bannister, J., Gilchrist, E., & Farrall, S. (1999). Afraid or Angry? Recalibrating the "fear" of Crime. *International Review of Victimology*, 6 (2), 83–99. doi:10.1177/026975809900600201
- Epskamp, M.J.W., Van der Wilt, G. H. en M. M. H. (2015). *Like je community - Onderzoek naar het effect van online communities op subjectieve veiligheid*. Rotterdam.
- European Commission. (n.d.). Eurobarometer 59-84. Retrieved February 4, 2016, from <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/#p=1&instruments=STANDARD>
- Eysink Smeets, M. (2007). *Schetsmodellen rond criminaliteit en veiligheid. Een bladerboek voor denkers en doeners*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Eysink Smeets, M. (2015a). *Security Perceptions for local authorities - paper for 2nd Global Conference on Policing - June 2015 - Rotterdam (No. 6)*.
- Eysink Smeets, M. (2015b). The Fear Drop. In *2015 Conference European Society of Criminology*. Porto.
- Eysink Smeets, M., & Baars, J. (n.d.-a). *In search of explanations for the Fear Drop (No. 16)*. Rotterdam.
- Eysink Smeets, M., & Baars, J. (n.d.-b). *Methodebreuken in de Veiligheidsindex (No. 3)*. Rotterdam.
- Eysink Smeets, M., & Meijer, S. (2013). *Dossier Veiligheidsbeleving*. Retrieved from www.ccv-veiligheidsbeleving.nl
- Eysink Smeets, M., Moors, H., & Baetens, T. (2011). *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*. Den Haag.
- Eysink Smeets, M., Moors, H., Jans, M., & Schram, K. (2013). *De bijzondere belofte van Buurt Bestuurt*. Amsterdam.
- Eysink Smeets, M., Moors, H., Van 't Hof, K., & Van Den Reek Vermeulen, E. (2010). *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering. Een beknopt advies voor de bestuurspraktijk*. Tilburg.
- Eysink Smeets, M., & Schram, K. (2015). *Hoe veilig voelen bewoners van de Reinier de Graafbuurt zich? Korte verkenning van de veiligheidsbeleving in de Delftse Reinier de Graafbuurt*. Amsterdam.
- Eysink Smeets, M., & Vanderveen, G. (2010). *Toolkit Veiligheidsbeleving*. Rotterdam.
- Eysink Smeets, M., & Vollaard, B. (2015). *Trends in perceptie van criminaliteit*. Tijdschrift Voor Criminologie, 57(2), 229–241.
- Eysink Smeets, M., & Zandbergen, H. J. (2011). *Verbetering van de veiligheidsbeleving in de praktijk: wat valt te leren van de aanpak op Heindijk en Prinsenplein? (Vol. 1)*. Amsterdam: Landelijke Expertisegroep Veiligheidsbeleving (LEV).
- Farrall, S., Bannister, J., Ditton, J., & Gilchrist, E. (2000). Social psychology and the fear of crime: Re-examining a speculative model. *British Journal of Criminology*, 40, 399–413. doi:10.1093/bjc/40.3.399
- Flight, S., Abraham, M., & Voorbij, F. (2010). *Evaluatie OK-puntenaanpak De beleidslogica beschreven en getoetst*. Amsterdam DSP-Groep.
- Gemeente Rotterdam. (2013). *Programma veiligheid 2014-2018 #Veilig010*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2014). *Veiligheidsindex 2014: 7,2 en geen onveilige wijken. persbericht*. Retrieved from <http://persberichtenrotterdam.nl/bericht/14/Veiligheidsindex-2014-7,2-en-geen-onveilige-wijken/>
- Hamilton, V. L., & Lerner, M. J. (1982). The Belief in a Just World: A Fundamental Delusion. *Contemporary Sociology*. doi:10.2307/2067083
- Independent Police Commission. (2013). *Policing for a Better Britain*.
- Innes, M. (2014). *Signal Crimes, social reactions to crime, disorder, and control*. Oxford: Oxford University Press.
- Innes, M., & Fielding, N. (2002). From Community To Communicative Policing: "Signal Crimes" And The Problem Of Public Reassurance. *Sociological Research Online*.
- Lerner, M. J., & Miller, D. T. (1978). Just world research and the attribution process: Looking back and ahead. *Psychological Bulletin*. doi:10.1037/0033-2909.85.5.1030
- Lub, V., & Leeuw, T. De. (2015). *Veiligheidsbeleving in Rotterdam. Een onderzoek naar percepties, ervaringen en waardering van beleid*.
- Mutz, D. C. (1992). Impersonal Influence: Effects of Representations of Public Opinion on Political Attitudes, 14(2). N.a. (2014). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven - Burgerperspectieven 2014-2*. Den Haag.

Nap, J. (2014). *Macht ten goede?! Sterke arm in een complexe samenleving*. Apeldoorn: Politieacademie.

OBI. (2015). *Terreure dreiging - Resultaten Meting Digitaal Stadspanel Rotterdam*. Rotterdam.

Oppelaar, J., & Wittebrood, K. (2006). *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Plancken, C., Nap, J., & Peeters, P. H. (2015). Veiligheid? Rechtvaardigheid! *Het Tijdschrift Voor de Politie* 2015, 77(2), 6–9.

Reijnen, A. (2016). *Veiligheidsbeleving in de woonbuurt - analyse van 14 wijkgesprekken - conceptrapport*. Gemeente Rotterdam.

Rekenkamer Rotterdam. (2005). *Veilig zijn, veilig Voelen - Het gemeentelijk beleid wijkveiligheid*. Rotterdam.

Schnabel, P. (2009). Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht. *AMC Magazine*, (februari).

Schram, K., & Eysink Smeets, M. (n.d.-a). *Dertig gesprekken met Nederlanders over hun zorgen over de huidige samenleving in begin 2016* (No. 11). Rotterdam.

Schram, K., & Eysink Smeets, M. (n.d.-b). *Veiligheid en veiligheidsbeleid door de ogen van inwoners van de Afrikaanderwijk* (No. 9).

Schram, K., Knol, L., & Eysink Smeets, M. (2015). *De klap na de klap? De nasleep en afhandeling van de explosie in de Rotterdamse Moddermanstraat (van 1 februari 2015), gezien door de ogen van bewoners*. (No. 5). Rotterdam.

Schuilenburg, M., van Steden, R., & Oude Breuil, B. (Eds.). (2014). *Positive Criminology - Reflections on Care, Belonging and Security*. Eleven International Publishing.

Siesling, M., Jacobs, M., & Moors, H. (2011). "Je kunt hier gewoon met je kind op straat!" Veiligheidsperceptie bij bewoners en professionals in vijf Rotterdamse focuswijken, (april), 90.

Snel, E., & Hart, M. 't. (2014). *Veiligheid en veiligheidsbeleving in Rotterdam: analyse van gegevens uit het Wijkprofiel*. Rotterdam.

Snel, E., Leerkes, A., Cimic, A. S., & Rotterdam, E. U. (2015). "Mind the gap": Veiligheid en veiligheidsbeleving in Rotterdam, 1–36.

Spithoven, R. (2010). *Niet bang maar onzeker. Een onderzoek naar overeenkomsten en verschillen in de beleving van sociale onveiligheid in de hedendaagse Nederlandse samenleving*. Vrije Universiteit, Amsterdam.

Spithoven, R. (2014). Een terughoudende praktijk - Over de praktische vraagtekens bij het bestrijden van onveiligheidsgevoelens. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, (3).

Ten Hooven, M. (2015). *Alex Brenninkmeijer over de verdeling van de macht: "Het weefsel erodeert."* *De Groene Amsterdammer*. Retrieved February 4, 2016, from www.groene.nl/artikel/het-weefsel-erodeert

Tiemeijer, W. L. (2006). *Het geheim van de burger*. Over staat en opinieonderzoek. Amsterdam: Aksant.

Tiemeijer, W. L. (2008). *Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opiniepeilingen*. Amsterdam: Aksant.

Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam = Hoe een stadsbestuur zichzelf op nieuw uitvond*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.

Tops, P., Hoogenboom, B., Van Spijker, W., & Van Der Torre, E. (2009). *Van urgentie naar noodzaak. Positie en perspectief van de stadsmariniers in Rotterdam*. Apeldoorn/Tilburg.

Van den Brink, G. (2012). *Eigentijds idealisme - Een afrekening met het cynisme in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Van Heeren, J. (2011). *De veiligheidskloof. Een onderzoek naar de kloof tussen de criminaliteitsgegevens en de veiligheidsbeleving rond de koopavond in Rotterdam centrum*. Haagse Hogeschool.

Van Hintum, M. (2011). *Kwetsbare ouderen in de praktijk*. Retrieved from www.scp.nl

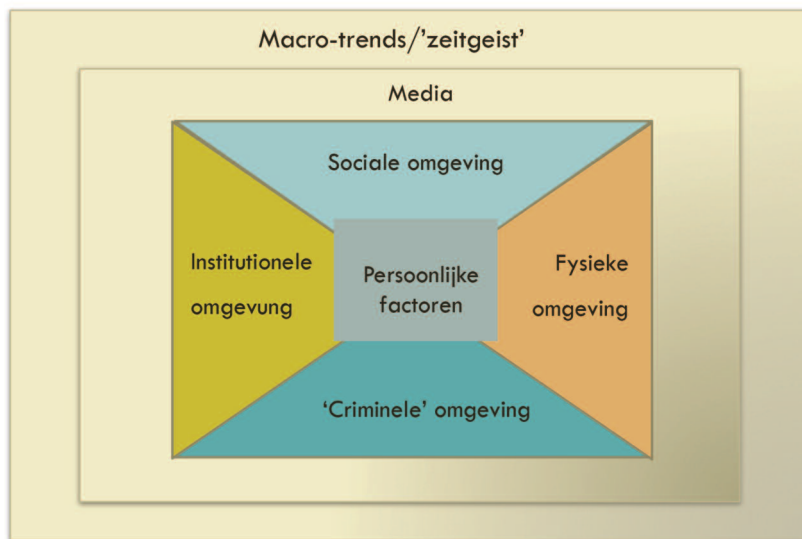
Van Hoorn, J., & Kasteel, E. J. (2015). "Mensen merken dat de gevestigde aanpak niet langer werkt." *Het Tijdschrift Voor de Politie*, 77(8), 12–16.

Van Rhee, M. (2015). *Nachtvlinders 010 Nachtvlinders 010*.



Bijlage A: beïnvloedende factoren

Onderstaande figuur vat de in paragraaf 3.2. al kort omschreven factoren samen die van invloed zijn op veiligheidsbeleving. In het navolgende licht ik deze nog iets uitgebreider toe dan in de hoofdtekst kon worden gedaan.



Factoren die de veiligheidsbeleving beïnvloeden (Eysink Smeets, 2013).

Persoonlijke factoren

Op basis van het voorgaande is waarschijnlijk al makkelijk te begrijpen waarom de een zich in een bepaalde situatie sneller onveiliger weet dan een ander. De een voelt zich bijvoorbeeld een aantrekkelijker 'prooi' dan de ander, heeft het gevoel zich meer of minder makkelijk te kunnen verdedigen (of iets naars te kunnen verwerken) of weet zich meer gesteund. En de één pikt uit een bepaalde omgeving ook heel andere signalen op (en beoordeelt die anders) dan de ander, mede door levens-

houding en persoonlijke waarden. Op deze manier zijn grote verschillen in veiligheidsbeleving te zien wanneer we kijken naar bijvoorbeeld geslacht, leeftijd, gezondheidssituatie of opleidingsniveau.

Vervolgens spelen factoren in de leefomgeving een rol. Die verdeel ik in vier: de criminele, sociale, fysieke en institutionele omgeving.

Criminele omgeving

Natuurlijk, de feitelijke criminaliteit die zich ergens voordoet speelt zeker een rol. Maar de mate waarin zich in een omgeving overlast voordoet of sprake is van wat mensen als asociaal, hinderlijk gedrag ervaren heeft meestal net zo'n sterke doorwerking op de veiligheidsbeleving. Tenslotte gaat het niet zozeer om het gemiddeld niveau van criminaliteit of overlast, maar vooral specifieke incidenten die mensen het gevoel geven dat de morele (of sociale, fysieke) orde onder druk staat zijn fnuikend. Die worden wel aangeduid als *signal crimes* of *signal events* (Innes, 2014). Ook bepaalde groepen of plekken kunnen zo'n signaal geven. Denk maar aan de situatie ooit rond Centraal Station en Perron 0. Zo'n situatie zet de veiligheidsbeleving disproportioneel onder druk. Voor de veiligheidsbeleving is het zaak in de aanpak vooral bij dit soort gebeurtenissen, groepen, plekken zichtbaar en overtuigend in te grijpen (Eysink Smeets & Meijer, 2013).

Sociale omgeving

Hierbij gaat het vooral om de samenstelling en de sociale kwaliteit van de omgeving. Is er sprake van overeenkomende of juist 'schurende' leefstijlen? Van sociale cohesie of *collective efficacy*: het gevoel dat mensen samen met anderen in de omgeving problemen het hoofd kunnen bieden? Of, minder vergaand maar wel van groot belang, van zogenaamde *publieke familiariteit*: de mate waarin men elkaars gedrag kan inschatten, kan duiden of voorspellen. In hoeverre hebben mensen in een buurt een sense of *belonging*, het gevoel er echt thuis te zijn? Is de samenstelling van de bevolking ook stabiel? Een snelle verandering van de bevolkingssamenstelling blijkt te kunnen resulteren in een beleving van onveiligheid. Ook Nederlands onderzoek laat overigens zien dat de positieve invloed van de sociale omgeving op de veiligheidsbeleving net

zo groot kan zijn als de negatieve invloed van de criminele omgeving (Boers, Boutellier, Slot, & Smeets, 2008). Investeren in de sociale kwaliteit is voor de veiligheidsbeleving daarmee dus net zo belangrijk als het tegengaan van criminaliteit en overlast.

Fysieke omgeving

Hoe overzichtelijk, duidelijk en aantrekkelijk is de leefomgeving in fysiek opzicht? De bebouwing, de speelplekken, verlichte fietspaden en zo meer. Is de buurt, het winkelcentrum of het openbaar vervoer schoon en goed beheerd? Is het er overzichtelijk, is het duidelijk hoe je er moet bewegen, ziet het er attractief, prettig uit, met een goede sfeer? Of is het juist onoverzichtelijk, groezelig en straalt het uit dat het niemand interesseert wat er gebeurt? Ook dat blijkt de veiligheidsbeleving stevig te kunnen beïnvloeden. Het Rotterdamse devies van ‘schoon en heel’ sluit hierop natuurlijk aan, ‘schoon, heel en attractief’ versterkt dat nog verder.

Institutionele omgeving

Het laatste aspect van de omgeving dat relevant is voor de veiligheidsbeleving is wat ik de ‘institutionele omgeving’ noem. Hoe treden instituties op die inwoners van belang vinden voor de veiligheid en leefbaarheid. Hebben ze aandacht voor problemen die mensen ervaren? Stralen ze dat ook uit, niet alleen in woord, maar ook in gedrag? Is het merkbaar dat zij de problemen van mensen belangrijk vinden en gaan ze, al dan niet samen, er gericht mee aan de slag? Of zeggen ze op een heldere en acceptabele manier waarom zij dat níét doen? Werken zij constructief met elkaar samen en ga je als burger niet van het kastje naar de muur? Is er sprake van geloofwaardig publiek leiderschap op momenten dat het erom spant? Dat kan van de burgemeester zijn, maar net zo goed van de wijkagent, de stadsmarinier of de gebiedscoördinator, ieder op zijn of haar eigen niveau. Of krijgen burgers vooral het gevoel dat instituties als gemeente, politie, woningcorporaties vooral ‘met hun eigen ding’ bezig zijn? Rotterdammergericht werken is dus óók voor de veiligheidsbeleving van groot belang. Maar alleen als dat ook werkelijk inhoud wordt gegeven.

Media

Op de beleving van de veiligheid in de eigen buurt hebben mediaberichten meestal niet eens zoveel invloed. Mensen baseren hun inschatting van de veiligheid daar immers vooral op hun eigen ervaring en op datgene wat zij van vertrouwde buurtgenoten horen. Toch laat het hen niet onberoerd als zij in de media steeds horen hoe slecht het in hun buurt zou zijn (terwijl zij zelf een andere ervaring hebben). Berichtgeving in de media over incidenten, maatregelen, peilingen, politieke uitspraken werkt met name door in het beeld dat mensen hebben van plekken waar zij zelf minder vaak komen of van groepen waar zij zelf minder mee te maken hebben. Het gaat bijvoorbeeld om een andere buurt, een winkelcentrum, een stad verderop. Mensen moeten dan, bij gebrek aan een andere bron, wel afgaan op mediaberichten. Aantal, aard en toonzetting van de berichten werkt dan door in het beeld het imago dat mensen van die andere plekken of groepen hebben. Nogal eens blijken dat scheve beelden te zijn, die – zo blijkt ook in de Rotterdamse situatie – echter lang kunnen blijven hangen.

Algemeen maatschappelijke trends

Een deel van de beleving van onveiligheid die mensen ervaren heeft echter niets met de veiligheid in een specifieke situatie te maken. Een gevoel van onveiligheid lijkt inmiddels onlosmakelijk met de moderne samenleving verbonden te zijn. Wij zijn, zo zegt bijvoorbeeld (Beck, 1992), terecht gekomen in een risicosamenleving, met een steeds sterkere focus op bedreigingen en onveiligheid. In voedsel, kleding, klimaat, criminaliteit. Met een *culture of fear* (Glassner, 2000) of een *culture of anxiety* (Lee & Farrall, 2008). Maar ook in concreter opzicht werken grotere maatschappelijke trends door in de (sociale) veiligheidsbeleving. De economische crisis en daarmee samenhangende ontwikkelingen als de terugtrekkende overheid lijken ook terug te zien te zijn in de ontwikkeling van de veiligheidsbeleving (Eysink Smeets et al, *in progress*).

In de criminologie lijkt zich min of meer eenzelfde discussie te ont-spinnen als zich eerder ook rond criminaliteit heeft voltrokken. Is veiligheidsbeleving – daar vaak verengd tot het begrip *fear of crime* – beïnvloedbaar of niet? Simpel gezegd kunnen in die discussie meerdere stromen worden onderkend. De *nothing works-stroming*, die er vanuit gaat dat veiligheidsbeleving niet of nauwelijks te beïnvloeden is, ook omdat deze onder invloed staat van macro-trends die niet te beïnvloeden zijn (zie hiervoor in Nederland bijvoorbeeld (Spithoven, 2010, 2014). Een *harde criminaliteits-stroom*, die er vanuit gaat dat het veiligheidsgevoel de criminaliteit volgt: pak dus de criminaliteit aan, en het zal als het ware vanzelf veiliger worden. Een relatief nieuwe stroming binnen de criminologie, die van de *positieve criminologie*, wijst overigens juist precies op een andere kant: de nadruk dient niet te liggen op het reduceren van onveiligheid, maar op het stimuleren van factoren die tegen (het gevoel van) onveiligheid bescherming bieden. Zoals sociale verbanden, zorg, een gevoel van *belonging* (zie hiervoor bijv. Schuilenburg, van Steden, & Oude Breuil, 2014)

Daarnaast is een stroming, waar ik zelf ook toe behoor, die - mede onder invloed van het gedachtengoed uit het *symbolisch interactio-nisme* en deels ook puttend uit de omgevingspsychologie wel degelijk praktische aanknopingspunten voor beïnvloeding ziet. Goed beschouwd worden hierin ook de inzichten van de *harde criminaliteits-stroom* en *positieve criminologie* met elkaar gecombineerd: aandacht voor beide kanten zijn nodig. Deze stroming krijgt steeds meer wind in de rug, omdat de inzichten daaruit in toenemende mate door empirisch onderzoek worden ondersteund. Wel past bescheidenheid: omdat slechts een deel van de relevante factoren beïnvloed kan worden zal ook de veiligheidsbeleving zelf slechts voor een deel verbeterd kunnen worden. Voor het overige drijft die beleving inderdaad mee op macro-invloeden, die zeker voor het lokale bestuur nauwelijks te beïnvloeden zijn.



Rotterdam/Amsterdam - 4 februari 2016

Marnix Eysink Smeets
Lector Publiek Vertrouwen in Veiligheid - Hogeschool Inholland Rotterdam

marnixkeysinksmeets.com

@EysinkSmeets

Foto's: Jan van der Ploeg, en beeldbank gemeente Rotterdam

Druk: Veenman+



Veiligheids-
beleving

in Rotterdam