

## ARTIKELEN

# De lokale voorzorgcultuur

## Over de steeds verder naar voren werkende overheid in de aanpak van sociale onveiligheid

Ruth Prins & Hans Boutellier

*In de veiligheidsliteratuur wordt de veiligheidsaanpak op uiteenlopende wijze gekarakteriseerd. Er is sprake van een straffende staat, van een preventiemaatschappij en van samenwerking tussen publieke en private partijen en alles daartussen in. Recentelijk klinken er geluiden over een zogenoemde voorzorgcultuur.<sup>1</sup> Dit laatste begrip is onderwerp van dit artikel. Centraal staat het toetsen van het empirische gehalte van de claim dat er steeds meer sprake is van voorzorg in veiligheidsbeleid gericht op sociale onveiligheid. In welke mate en op welke wijze wordt de hedendaagse lokale veiligheidszorg gekenmerkt door het voorzorgprincipe?*

*Vijf gemeenten binnen de politieregio Utrecht, variërend in omvang tussen grofweg 40.000 en 300.000 inwoners, zijn onderzocht: Amersfoort, Bunschoten, Utrecht, Woerden en Zeist. Van deze gemeenten zijn 153 beleidsmaatregelen met betrekking tot sociale veiligheid getoetst op hun 'voorzorggehalte'. Daartoe is een model ontwikkeld dat voorzorg plaatst ten opzichte van andere strategieën van veiligheidsbeheersing. Van een daadwerkelijke 'voorzorgcultuur' is in de lokale praktijk geen sprake. Wel blijkt dat de hedendaagse, lokale veiligheidszorg wordt gekenmerkt door elementen van het voorzorgdenken.*

### 1 Voorzorg in de veiligheidszorg

De hedendaagse veiligheidszorg wordt op uiteenlopende wijze gekarakteriseerd. Het meest gangbaar is het denken in termen van repressie en preventie. Een nieuw element in de discussie over veiligheidsbeheersing is het voorzorgprincipe dat gezien kan worden als de meest vergaande vorm van preventie door vooraf op te treden tegen mogelijke veiligheidsrisico's op de lange termijn. Voorzorg komen we tegen in het werk van nationale en internationale wetenschappers, maar ook in het publieke debat over veiligheidsbeheersing.

Zo stelt Roel Pieterman (2008) in zijn boek *De voorzorgcultuur* dat de omgang met 'enge mensen' dezelfde karakteristieken kent als de omgang met 'enge dingen', zoals milieu of techniek. De voorzorgcultuur die haar oorsprong heeft binnen het domein van milieu- en technische vraagstukken, is volgens Pieterman ook waarneembaar op het gebied van criminaliteits- en openbare-ordeproblemen. Bij de

1 Voorzorgcultuur: begrip ontleend aan Pieterman (2008).

beheersing van publieke veiligheid komt de voorzorgcultuur volgens deze auteur tevens duidelijk naar voren bij antiterrorismebeleid. Ook internationale theoretici als Lucia Zedner (2007) en Richard Ericson (2007) wijzen op voorzorgelementen in de hedendaagse veiligheidszorg. Zedner spreekt bijvoorbeeld over *pre-crime*-beleid en Ericsson wijst op de criminalisering van bepaalde groepen als potentiële veroorzakers van onveiligheid.

In de beleidsdiscussies speelt voorzorg een steeds grotere rol. Zo adviseert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat het voorzorgprincipe in de Grondwet moet worden opgenomen als grondslag voor de risicobenadering van fysieke veiligheidsvraagstukken (WRR 2008). Ook de titel van het gezamenlijk veiligheidsmeerjarenprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen* van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, legt uitdrukkelijk de nadruk op wat men in het veld 'de voorkant van de veiligheidsproblematiek' noemt.

Deze aanwijzingen voor het ontstaan van een mogelijke voorzorgcultuur roepen de vraag op in hoeverre dit ook zichtbaar is in de praktijk van de veiligheidszorg. Aanwezigheid van een voorzorgcultuur zou grote consequenties hebben voor de wijze waarop veiligheidsbeheersing moet worden gezien. Het element voorzorg verdient dan een plaats naast bestaande analysekaders van veiligheidsbeleid. De doelstelling van het onderzoek dat hier wordt beschreven, is dan ook toetsen van het empirische gehalte van 'de claim' dat er sprake is van een zich ontwikkelende voorzorgcultuur in beheersing van publieke veiligheid. De centrale vraag luidt in welke mate en op welke wijze het voorzorgprincipe aanwezig is in de huidige praktijk van lokaal veiligheidsbeleid.

De vraag wordt beantwoord op het lokale niveau waar het veiligheidsbeleid concreet wordt uitgevoerd. Wij concentreren ons op de activiteiten die betrekking hebben op de sociale veiligheid. Het gaat dan om beleid met als hoofddoelstelling het waarborgen van sociale veiligheid in de openbare ruimten. Aan deze veiligheid kan afbreuk worden gedaan door al dan niet strafbaar, opzettelijk menselijk handelen dat als onveilig of hinderlijk wordt ervaren (omschrijving ontleend aan Helsloot (2007); Bruinsma e.a. (2004) in Muller (2004); Van Noije en Wittebrood (2008)).

Het artikel start met een korte theoretische verkenning van de voorzorggedachte. Vervolgens beschrijven we de methode om, met bijzondere aandacht voor het mogelijke voorzorggehalte, de lokale veiligheidsaanpak van de gemeente Amersfoort, Bunschoten, Utrecht, Woerden en Zeist inzichtelijk te maken. Er volgt een typering van deze lokale veiligheidsaanpakken en een bespreking van de gevonden voorzorgsmaatregelen en -elementen. Ten slotte geven we de conclusie over de aanwezigheid van een voorzorgcultuur in het lokale veiligheidsbeleid van deze vijf gemeenten.

## 2 De logica van voorzorg

Repressie en straf hebben al lange tijd het monopolie op de veiligheidsbeheersing verloren. Het is duidelijk dat (overheids)actoren proberen op 'de voorkant' van het veiligheidsprobleem in te zetten. In eerste instantie gaat het daarbij om daadwerkelijke criminaliteitspreventie, dat wil zeggen de bestrijding van zichtbare veiligheidsrisico's.<sup>2</sup> Binnen de nieuw geclaimde voorzorgcultuur schuift het zwaartepunt echter een stap verder naar voren.

### 2.1 *Het voorzorgprincipe*

De logica van voorzorg baseert zich op het aan het recht ontleende voorzorgprincipe of voorzorgbeginsel.<sup>3</sup> De voorzorgcultuur valt te beschouwen als de maatschappelijke effecten die voortvloeien uit dit principe. De meest aangehaalde omschrijving van het voorzorgprincipe, artikel 15 uit de Verklaring van Rio de Janeiro, stelt:

“Ter bescherming van het milieu moet het voorzorgbeginsel door de landen afhankelijk van hun mogelijkheden zo veel mogelijk worden toegepast. Als er gevaar dreigt voor ernstige of irreversibele schade mag wetenschappelijke onzekerheid niet als reden worden aangevoerd om kosteneffectieve maatregelen ter voorkoming van achteruitgang van het milieu uit de weg te gaan' (citaat VN-Verklaring van Rio de Janeiro 1992. In: Pieterman, 2008, p. 16).

Kenmerkend voor het voorzorgbeginsel is de omkering van de bewijslast van schadelijkheid. Diverse auteurs stellen dat het voorzorgprincipe betekent dat men hoe dan ook moet proberen schade te voorkomen. Vooraf moet vastgesteld worden of een bepaalde zaak geen onaanvaardbare gevolgen met zich mee brengt (Pieterman 2008). Wanneer dit wel het geval *zou kunnen zijn*, dan moeten deze onzekere en negatieve gevolgen worden voorkomen: 'In cases where there are threats to human health or the environment, the fact that there is scientific uncertainty over those threats should not be used as the reason for not taking action to prevent harm' (Fischer 2001, 316, in: Ericson 2007, 21). Gebrek aan bewijs en onzekerheid over causale verbanden en risico's zijn geen reden om van voorzorgsmaatregelen af te zien.

### 2.2 *Onzekerheid als randvoorwaarde*

Waar in de risicocultuur, volgens Pieterman de voorloper van de voorzorgcultuur, nog de kans op een bekend risico bepalend is voor het handelen, is het voorzorgprincipe gericht op het vermijden van onzekerheid. In de voorzorgcultuur laat men zich leiden door risico's waarvoor geen inschatting van de kans te maken

2 In Nederland is criminaliteitspreventie opgekomen na de verschijning van de nota *Samenleving en criminaliteit* (1985); overigens waren er voordien al preventieprogramma's vanuit de politie. In 1993 werd criminaliteit onderdeel van het bredere begrip veiligheid, waarmee ook preventie een grote betekenis kreeg (zie voor een beschrijving van deze ontwikkeling: Boutellier 2005, 8-10).

3 We gebruiken deze termen door elkaar.

valt: 'The precautionary principle is about risks, which he (Sadeleer 1999) defines as situations in which there are serious suspicions of danger, although scientific evidence is lacking' (Van Asselt & Vos 2006, 314). Er bestaat een grote mate van onzekerheid over de aard van de schade, de oorzakelijke verbanden en de risicokans. Denk bijvoorbeeld aan de discussie over klimaatverandering. Onder wetenschappers bestaat geen consensus over de opwarming van de aarde, over het exacte verband tussen de opwarming van de aarde en de levenswijze van de mens, evenals over de gevolgen die de veronderstelde klimaatverandering met zich zal meebrengen.

De logica van voorzorg past volgens Ericson (2007) dan ook bij een wereld die zich laat leiden door onzekerheid. In een neoliberale politieke cultuur is men geobsedeerd door onzekerheid, bij gebrek aan andere manieren om de toekomst tegemoet te treden (zoals religie). Onrealistische doemscenario's zijn het gevolg. Onzekerheid, in de vorm van (on)bekende gevaren, is de focus van de huidige samenleving.<sup>4</sup> Er is binnen het voorzorgdenken veel aandacht voor mogelijke en moeilijk definieerbare bedreigingen, potentiële veroorzakers en de verantwoordelijk gehouden autoriteiten. De onzekerheid leidt volgens de logica van voorzorg tot angst. De daarop gebaseerde scenario's vragen om ingrijpende maatregelen. De redenering is dat schade – hoe onzeker de gewaarwording daarvan ook mag zijn – nooit mag plaatsvinden en vormt de grondslag voor het nemen van (extreme) voorzorgsmaatregelen.

Binnen deze aanpak van mogelijke schade komen de grenzen van de wetenschap en technologie in zicht. We verliezen ons vertrouwen in de wetenschap en techniek. Zij kunnen immers geen uitsluitsel geven over de risico's, zoals in de klimaatdiscussie. De wetenschap legt haar eigen grenzen bloot en dat doet scepsis oplaaien. De functie van de expert of wetenschapper in het bepalen van veiligheidsrisico's raakt uit het oog en maakt plaats voor de burger als ervaringsdeskundige. Daarmee worden we gedreven door angst (Ericson 2007). Kenmerkend voor deze ontwikkeling is de focus op het wegnemen van onveiligheidsgevoelens. Deze worden tot object van veiligheidsbeleid, ook op het gebied van sociale veiligheid (Pieterman 2008).

### 2.3 *Optimale versus maximale risicobeheersing*

Preventie en voorzorg richten zich beide op de voorzijde van de veiligheidsproblematiek. Voorzorg vormt echter een specifiek en verdergaand onderdeel van preventie (Schuilenburg 2008). Wij achten het dan ook wenselijk dit verschil te benadrukken.

Preventie definiëren we in dit verband als de bestrijding van berekenbare risico's. Het gaat om risico's die calculeerbaar, aantoonbaar en meetbaar zijn (Pieterman 2008), de zogenoemde zekere risico's (Van Asselt 2007). Preventie richt zich op betrouwbare voorspellingen en stuurt op basis van calculatie en wetenschappelijk inzicht. Op basis hiervan streeft men een doelgerichte, tijdelijke en selectieve aan-

4 Vergelijkbare analyses komen we tegen bij Furedi (1997) en Bauman (1996).

pak met een direct effect na. Preventie is te typeren als 'optimale risicobeheersing' (Pieterman 2008). Idealiter zijn de aard en omvang van onveiligheid bekend, evenals de kans van het onveiligheidsrisico. Een gangbare formule voor de berekening van risico's is kans maal effect. Men schat de kans op de ongewenste zaak in en de schade die deze zal berokkenen. Vervolgens schat men in of de kosten van preventieve maatregelen opwegen tegen het risico.

Met andere woorden, kosten-batenanalyses staan centraal bij de inzetbepaling van preventiemaatregelen. Zo is bijvoorbeeld op basis van politiecijfers met enige zekerheid uit te rekenen welke kans verschillende leeftijdsgroepen lopen slachtoffer te worden van diefstal in de openbare ruimte, welke financiële schade die dit met zich meebrengt en wat de kosten van diefstalpreventie zijn. Deze gegevens kunnen politie en gemeente gebruiken bij het bepalen van de prioriteiten en maatregelen van hun veiligheidsaanpak. Hierbij zij aangetekend dat preventie in de praktijk veelal niet via een dergelijk rationeel model wordt ingezet (zie Van Noije & Wittebrood 2008), maar de relatie tussen probleem en inzet is in principe beredeneerbaar.

Bij voorzorg gaat het om het voorkomen van ongewenste zaken, waarvan de kans dat deze plaatsvinden minder duidelijk is. Daarmee verschuift de aandacht van de kans op plaatsvinden naar de loutere onwenselijkheid van mogelijke effecten van een negatieve gebeurtenis. Het gaat om dreigingen die niet calculeerbaar, meetbaar of aantoonbaar zijn (Pieterman 2008). Van Asselt (2007) spreekt in dit verband van onzekere risico's. Een voorbeeld van een onzeker risico is de onduidelijkheid over de (gezondheids)risico's die elektromagnetische velden rondom UMTS-masten voor mobiele communicatie en televisie met zich zouden kunnen meebrengen (Van Asselt 2007).

Voorzorg gaat om zorgen die zich mogelijk manifesteren op de lange termijn, maar waarvoor geen betrouwbare, wetenschappelijke voorspellingen gedaan kunnen worden. Binnen het voorzorgdenken wordt op basis van *worst case scenario's* geclaimd dat desastreuze gebeurtenissen voorkomen moeten worden. Het is streven naar voorkomen van alle mogelijke schade. Voorzorg valt daarmee te typeren als 'maximale risicobeheersing' (Pieterman 2008).

Waar men in een risicocultuur nog tot op zekere hoogte aanvaardt dat risico's en schade bestaan, zal men in de voorzorgcultuur deze kosten wat het kost willen voorkomen. In plaats van acceptatie dat een zekere hoeveelheid risico en schade onontkoombaar is (optimale risicobeheersing), kwalificeert men schade dan als schande – er zit een morele kant aan de afwijzing. Met andere woorden, binnen de voorzorgcultuur wordt gestreefd naar vrijheid van elke vorm van schade en uitbannen van elk risico (maximale risicobeheersing) (Pieterman 2008).

#### 2.4 Voorzorg en sociale veiligheid

Voorzorg op het gebied van sociale veiligheid is geïnspireerd op ecologische en technologische bezorgdheid. Het voorzorgdenken strekt zich thans ook uit tot het gebied van de publieke veiligheid (Pieterman 2008). Volgens diverse theoretici

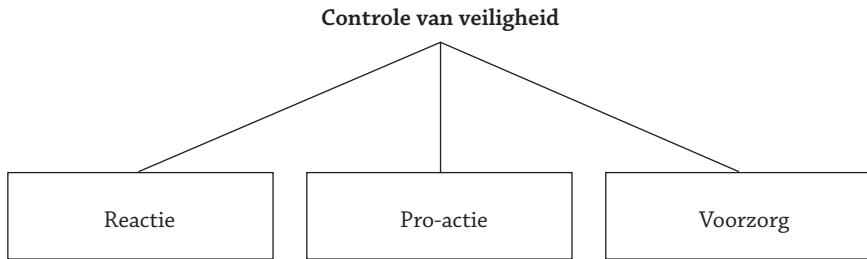
heeft veiligheidsbeleid niet langer het terugdringen van bestaande criminaliteit tot hoofddoel, maar het structureel en langdurig voorkomen van criminaliteit met bijbehorende subjectieve onveiligheidsgevoelens en -ervaringen. 'Freedom from fear and threat has become the new focus of security policy and practice' (Ericson 2007, 155). Op het gebied van criminaliteitsbestrijding ontstaat er volgens Pieterman, in navolging van Garland (2007), een verschuiving naar voren: 'substituting prevention before cure' (Pieterman 2008, 125).

Ericson (2007) en Zedner (2007) signaleren een aantal kenmerken van het preventieve denken en voorzorg bij de bestrijding van criminaliteit in de publieke ruimte. In de lokale criminaliteitsbestrijding is niet langer de daadwerkelijke criminaliteit, maar de dreiging het object van beleid. Men streeft in beleid en praktijk naar 'vrijheid van angst' door veiligheidsmaatregelen te intensiveren. Ook strafrechtelijke wetten worden vervormd naar de logica van voorzorg (Ericson 2007); hij spreekt in dat verband van 'counter-law'.

Ondanks of wellicht door dalende criminaliteitscijfers vormen onzekerheid en catastrofale scenario's de legitimatie voor bijzondere, vergaande en structurele voorzorgsmaatregelen op het gebied van lokale criminaliteitspreventie. Ericson noemt deze ontwikkeling de 'politiek van onzekerheid en criminalisering'. Als antwoord op onzekerheden en angstgevoelens signaleert hij de criminalisering van ongewenst gedrag in de economische sfeer, in de openbare orde en op het terrein van de sociale zekerheid. Elke denkbare bron van schade wordt gecriminaliseerd aan de hand van politieke agenda's en pragmatische criteria. In het geval van terrorisme worden bijvoorbeeld specifieke personen en doelgroepen gezien als een veiligheidsrisico en onderworpen aan bijzondere maatregelen. Ericson veroordeelt deze voorzorgsmaatregelen, omdat ze uitsluiten, in gebreke stellen en marginaliseren. Hij spreekt van een 'culture of suspicion'.

Ook Zedner ziet een verschuiving naar voren in de beheersing van criminaliteit en spreekt in dat verband van 'pre-crime'. Volgens haar is er sprake van een beweging van 'post-crime' naar 'pre-crime', waarbij men zich op de voorkant van het veiligheids- en criminaliteitsprobleem gaat richten. Voorzorg is een van de kern-elementen van de *pre-crime society*: 'In a pre-crime society, there is calculation, risk and uncertainty, surveillance, precaution, prudentialism, moral hazard, prevention and, arching over all these, there is the pursuit of security' (Zedner 2007, 3). Men anticipeert op veiligheidsrisico's die nooit werkelijkheid mogen worden.

Naar onze mening wordt in de beschreven literatuur te weinig onderscheid gemaakt tussen preventie in engere zin en voorzorg, eerder onder meer getypeerd als het verschil tussen optimale en maximale veiligheidszorg. Daardoor blijft de discussie over 'de voorzorgcultuur' steken in te algemene kritische beschouwingen over een politiek van de onzekerheid, criminalisering, *precrime* en marginaliseringsprocessen. Voor een goed geïnformeerde veiligheidspolitiek is het van belang te weten of er daadwerkelijk sprake is van een veiligheidsbeleid dat uitbannen van niet concrete risico's op de lange termijn nastreeft (elementen van voorzorg), of dat het veiligheidsbeleid gerelateerd blijft aan reële, beredeneerbare, bij

**Figuur 1: Drie controlestrategieën**

voorkeur calculeerbare bedreigingen in de nabije toekomst (kenmerken van preventie).

### 3 Controleren van de lokale veiligheid

Het is duidelijk dat binnen lokaal veiligheidsbeleid diverse partijen invloed op de (eigen) veiligheidssituatie proberen uit te oefenen. Voor onze analyse van lokaal veiligheidsbeleid kiezen we het begrip 'controlestrategie' als startpunt. Het begrip 'controle' wordt hierin opgevat als een puur technische activiteit van het beïnvloeden van de veiligheidssituatie door (een) bepaalde actor(en). Deze lokale veiligheidszorg kan diverse uitgangspunten, hier aangemerkt als controlestrategieën, bezitten. Voorzorg is in dezen een nieuw element.

#### 3.1 Drie controlestrategieën

De discussie over voorzorg vraagt om een nieuwe blik op de veiligheidsinspanningen. Veiligheidsactiviteiten worden over het algemeen ingedeeld naar de welbekende dichotomie van repressie en preventie. Deze tweedeling is problematisch, omdat in strafrechtelijke interventies ook preventieve doelen besloten liggen en omgekeerd kent effectieve preventie corrigerende elementen die ook repressief genoemd kunnen worden. Ditzelfde bezwaar geldt voor de indeling naar de vijf fasen van de veiligheidsketen (preventie, preparatie, repressie, proactie en nazorg).<sup>5</sup> Om die reden hanteren we in dit onderzoek drie controlestrategieën: reactie, proactie en voorzorg. Veiligheidsmaatregelen kunnen reageren op bestaande onveiligheid (reactie), concrete en dreigende onveiligheid zien te voorkomen (proactie) of structureel inzetten op de lange termijn en zonder directe relatie met een concreet probleem (voorzorg).<sup>6</sup> De driedeling in controlestrategieën komt voort uit een combinatie van verschillende theoretische noties (figuur 1).

Er zijn diverse onderscheidende criteria voor de controlestrategieën. Deze criteria zijn gegroepeerd aan de hand van de verschillende elementen van de beleidstheorie die beleid en bijbehorende maatregelen vaker impliciet dan expliciet karakteri-

5 Voor het eerst omschreven in de *Integrale veiligheidsrapportage* (1993).

6 Zie tabel 2 voor het totaaloverzicht van kenmerken per controlestrategie.

seert. Een beleidstheorie kan worden omschreven als ‘de veronderstelde relatie tussen beleidsproblemen, beleidsinzet en uiteindelijk te bereiken doelstellingen’ (Grimmius & Oostdijk 2004, 2). Deze onderdelen kennen, op basis van theorie, een andere invulling voor de verschillende strategieën. Daarbij is ook de controlerende actor van belang. Hoewel de controlerende actor niet tot de definitie van beleidstheorie wordt gerekend, is dit als laatste onderscheidende criteria toegevoegd, omdat de veiligheidsliteratuur juist het belang van verschillende actoren benadrukt. Voor het hier gerapporteerde onderzoek ontwikkelden we tabel 2.

Het analysemodel (tabel 2) kijkt allereerst naar het *type* en de *omvang* van het probleem waarop een veiligheidsmaatregel zich richt. Het veiligheidsprobleem kan getypeerd worden als reeds aanwezig in de gemeente of in temen van veiligheidsrisico’s waarvan beleidsmakers de kans met zekerheid kunnen berekenen (zekere risico’s) of niet (onzekere risico’s). De omvang van het probleem wordt ingedeeld naar de variëteit van problemen die door de desbetreffende veiligheidsmaatregel tot het veiligheidsdomein worden gerekend. Smalle onveiligheid beslaat traditionele veiligheidsproblemen die zijn afgebakend door het Wetboek van Strafrecht (Boutellier 2005; Van Noije & Wittebrood 2008). In navolging van de definitie van het Sociaal en Cultureel Planbureau van sociale veiligheid (Van Noije & Wittebrood 2008) worden door het strafrecht formeel afgebakende gevallen van geweldsdelicten en diefstal gerekend tot deze smalle onveiligheid. Het gaat dan om de zwaardere en afgebakende onveiligheid, zoals (openlijke) geweldpleging, fietsendiefstal, mishandeling, auto-inbraak of bedreiging. Bij de bredere onveiligheid gaat het om onveiligheidsproblemen met betrekking tot de sociale veiligheid die worden afgebakend op basis van de wet, in combinatie met vormen van minder definieerbare en formele onveiligheid. Naast de afgebakende vormen van de smalle onveiligheid gaat het ook om zaken die niet meteen strafbaar zijn, maar wel als hinderlijk worden ervaren en als veiligheidsprobleem worden benoemd. Het gaat om concrete dreigingen van brede vormen van sociale onveiligheid waartegen onmiddellijk handelen met een direct beoogd effect noodzakelijk wordt geacht. Voorbeelden hiervan zijn vervuiling, (geluids)overlast, hangjongeren, hondenpoep en verloedering (Van Noije & Wittebrood 2008). Ten slotte beslaat de onbegrensde onveiligheid alle (on)mogelijke dreigingen op het gebied van sociale veiligheid.

Vervolgens kijken we naar de *aard* van de beleidsinzet. Veiligheidsmaatregelen kunnen repressief van aard zijn. Het gaat hier dan om handhaven van strafrechtelijke wet- en regelgeving (Garland 2001; Terpstra & Kouwenhoven 2004), zoals het bestraffen van verkeersovertredingen met een geldboete. Daarnaast kunnen maatregelen uit zijn op de ‘quick win’ van preventie door bijvoorbeeld fietslichten uit te delen. De derde mogelijkheid van structurele onzekerheidseliminatie is bijvoorbeeld het plaatsen van straatverlichting. Tevens kijken we naar het *tijdstip* van de beleidsinzet ten opzichte van de manifestatie van het veiligheidsprobleem. Een veiligheidsmaatregel kan reageren op reeds gemanifesteerde onveiligheid, maar ook anticiperen op aanstaande vormen van onveiligheid. Ten slotte kan men besluiten heden een veiligheidsmaatregel te nemen die is gericht op veiligheidsproblemen die zich op de lange termijn kunnen manifesteren.



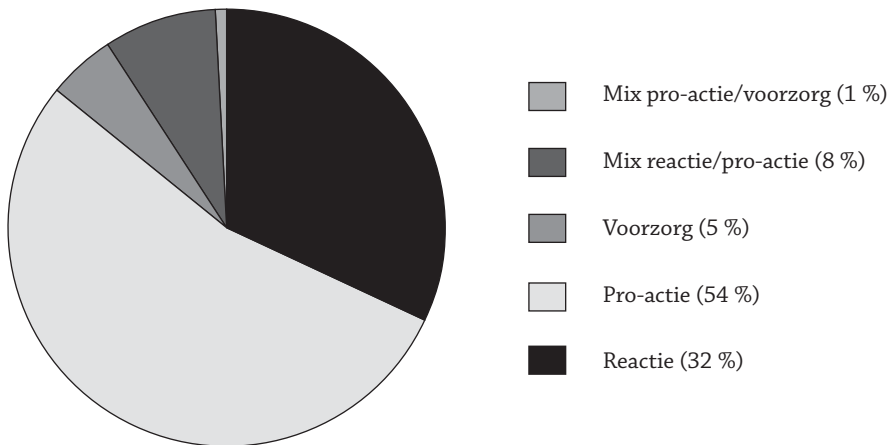
**Tabel 2: Analysemodel voor de controlestrategieën reactie, proactie en voorzorg**

<b>Veiligheidsmaatregel</b>	<b>Reactie</b>	<b>Pro-actie</b>	<b>Voorzorg</b>
<b>Probleem</b>			
Type onveiligheid	aanwezig	zeker risico	onzeker risico
Omvang onveiligheid	smal	breed	onbegrensd
<b>Beleidsinzet</b>			
Tijdstip	achteraf	vooraf korte termijn	vooraf lange termijn
Aard	repressie	preventie	structurele eliminatie onzekerheid
<b>Einddoel</b>	terugdringen onveiligheid	beheersen veiligheid	voorkomen van onveiligheid
<b>Controlerende actor</b>	strafrechtelijke instituties	mix	openbaar bestuur
<b>Typering (hoogste score)</b>			

Elke beleidsmaatregel kent een finale relatie (Bekkers 2007), men streeft een bepaald *einddoel* na. In het analysemodel (figuur 2) onderscheiden we terugdringen van bestaande onveiligheid, het beheersen van de actuele en nabije veiligheids situatie evenals de meest op de toekomst gerichte doelvariant van structurele eliminatie van onzekerheid. Dit doel wordt nagestreefd door een *bepaalde actor*. Dit kunnen enkel de strafrechtelijke instituties zijn, zoals het Openbaar Ministerie en de politie. Daarnaast kunnen deze traditionele veiligheidsactoren zijn opgenomen in een mix van verschillende partijen uit de publieke en private sector, ook wel ‘multi-agency partnerships’ te noemen (Garland 2001). In velerlei toonaarden beschrijft de veiligheidsliteratuur dat ‘veiligheidszorg een brede verantwoordelijkheid is voor alle participanten in de moderne samenleving’ (Muller 2004, 30). Ten slotte onderscheiden we binnen de strategie van voorzorg de overheid als controlerende actor. ‘Voorzien en voorkomen’ wordt immers gezien als morele verplichting van de ontwerpers van en verantwoordelijken voor het maatschappelijk systeem (Pieterman 2008). We doelen op actoren die vallen onder het openbaar bestuur of die door hen worden geïnstrueerd. Aangestuurd door de overheid zien we een trend van responsabilisering van de samenleving (Crawford 2006).

#### 4 Lokale veiligheidsaanpak onderzocht

Het aan dit artikel ten grondslag liggende onderzoek is empirisch-analytisch van aard. Informatie is verzameld over de veiligheidsaanpak van verschillende gemeenten binnen de politieregio Utrecht, te weten Amersfoort, Bunschoten, Utrecht, Woerden en Zeist. Deze gemeenten variëren in omvang tussen grofweg 40.000 en 300.000 inwoners. De in 2008 verzamelde empirische gegevens over

**Figuur 3: Verdeling van veiligheidsmaatregelen naar controlestrategie**

veiligheidsbeheersing in deze gemeenten bestaan uit een uitgebreide inventarisatie van de veiligheidsmaatregelen. Dataverzameling vond plaats aan de hand van actuele gemeentelijke veiligheidsplannen. Als complementaire informatiebron zijn interviews gehouden met beleidsbepalers (burgemeesters, vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en politiemensen). De veiligheidsmaatregelen en interviewverslagen zijn aan een inhoudsanalyse onderworpen.

#### 4.1 Veiligheidsmaatregelen nader bekeken

Gezamenlijk kennen de vijf gemeenten 153 veiligheidsmaatregelen gericht op sociale veiligheid, waarvan 143 veiligheidsmaatregelen analyseerbaar zijn gebleken. Per maatregel is nagegaan welke onderscheidende elementen aanwezig zijn, aan de hand van het analysemodel waarin de kenmerken van de drie controlestrategieën zijn samengevat. Middels het inkleuren van dit model wordt duidelijk van welke controlestrategie de veiligheidsmaatregel *de meeste kenmerken* bezit. Elke genoemde of beschreven maatregel wordt op basis van de elementen uit het model ondergebracht bij een bepaalde controlestrategie (figuur 3).

Door alle veiligheidsmaatregelen op deze wijze te analyseren, is gekomen tot het totaalbeeld van de lokale veiligheidsaanpak binnen de vijf gemeenten. Het aandeel van de verschillende controlestrategieën komt voor de vijf gemeenten grofweg overeen, waardoor we ons richten op het totaalbeeld op basis van de 143 getypeerde maatregelen. Zo is bepaald in welke mate de lokale veiligheidszorg wordt gekenmerkt door de controlestrategie van reactie, proactie en voorzorg. Voordat we kijken naar het aandeel van voorzorg in het bijzonder, bespreken we kort de kenmerken en aanwezigheid van de andere strategieën.

#### 4.2 Reactie

In de controlestrategie reactie treden de traditionele veiligheidsactoren, zijnde het Openbaar Ministerie en de politie, op middels handhaven van strafrechtelijke

wet- en regelgeving. Zij reageren op bestaande vormen van onveiligheid zoals beschreven in het Wetboek van Strafrecht. Het doel van deze controlestrategie is het terugdringen van deze bestaande, smalle vormen van onveiligheid.

Het onderzoek heeft 46 maatregelen getypeerd als reactie. Een voorbeeld van een veiligheidsmaatregel die alle kenmerken van reactie bezit, is de aanpak van uitgaansgeweld van de gemeente Bunschoten. Gepleegde geweldsdelicten (smalle onveiligheid zoals omschreven in het Wetboek van Strafrecht) worden achteraf direct op basis van wet- en regelgeving aangepakt door politie en justitie met als doel het uitgaansgeweld terug te dringen. Ook het omstreden weekendarrangement van de gemeente Amersfoort blijkt een schoolvoorbeeld van veiligheidscontrole volgens de maatstaven van reactie. Personen die zich tijdens het weekend schuldig maken aan geweldsdelicten, worden door politie en justitie vastgehouden in een politiecel tot maandagochtend met vooruitzicht op een taakstraf of een dagvaarding om voor de rechter te komen. Onder het motto 'Gewelddadig? Meteen zitten!' kent deze maatregel als doel de geweldsdelicten tijdens het weekend in het uitgaansleven, maar ook daarbuiten zoals in het verkeer, terug te dringen.

#### 4.3 Proactie

Binnen de controlestrategie proactie gaat een mix van publieke, private en civiele actoren een breed scala aan onveiligheidsproblemen te lijf. Proactieve veiligheidsacties worden vooraf, op de korte termijn, genomen wanneer een concreet veiligheidsrisico zich in de nabije toekomst manifesteert. Door in te zetten op preventie proberen deze maatregelen de directe mogelijkheden voor onveiligheid weg te nemen, teneinde de actuele veiligheidssituatie te beheersen.

Met 77 veiligheidsmaatregelen wordt ruim de helft van de lokale veiligheidsaanpak getypeerd als proactief. De landelijke verwijsindex risicojongeren, opgenomen als veiligheidsmaatregel in de veiligheidsplannen van de gemeente Woerden, is een voorbeeld van proactief handelen. Jongeren waarvan met zekerheid kan worden vastgesteld dat zij een risico voor zichzelf of de veiligheid vormen, worden gemonitord door een mix van verschillende actoren, waaronder gemeente en jeugdinstituten. Er wordt vooraf ingezet op onveiligheidsproblemen in brede zin. Het gaat om problemen, die deze jongeren in de nabije toekomst kunnen veroorzaken, waarvan de kans en aard redelijkerwijs in te schatten zijn. Dit ter voorkoming en dus beheersing van deze onveiligheid.

Een ander voorbeeld is de jongerenaanpak van bureau Halt. In samenwerking met de gemeente Utrecht houdt Halt zich bezig met het voorlichten van jongeren over problemen die binnen en buiten het bereik van het strafrecht vallen en waarvan een zeker risico bestaat dat jongeren ermee in aanraking komen. Door preventieve voorlichting over zaken als vuurwerk, veiligheid op school en graffiti probeert bureau Halt, in samenwerking met onder andere gemeente en justitie, de veiligheidssituatie te beheersen.

#### 4.4 Voorzorg

Ten slotte onderscheiden we de controlestrategie voorzorg. Het toekomstige veiligheidsprobleem is onbegrensd, alle mogelijke dreigingen op het gebied van sociale veiligheid zijn denkbaar en moeten worden voorkomen. Er wordt structureel en langdurig ingezet op het voorkomen van gewaarwording van onzekere veiligheidsrisico's met als doel het voorkomen van sociale onveiligheid op de lange termijn. De overheid is verantwoordelijk voor het nemen van voorzorgsmaatregelen. In praktische zin betekent dit dat de overheid zelf opereert dan wel dat andere publieke of private actoren in haar verlengde inzetten op voorzorg.

Zeven van de totaal 143 typeerbare veiligheidsmaatregelen bleken te kwalificeren als volwaardige voorzorgsmaatregelen. Een in de praktijk aangetroffen voorzorgsmaatregel is het moskeeproject in de gemeente Amersfoort. Hierbij wordt via structurele activiteiten en faciliteiten voor de gehele Marokkaanse jeugd beoogd het beste uit hun leven te halen. Dit is een veiligheidsmaatregel die zich op de lange termijn richt en eventuele onzekerheden structureel probeert te elimineren door te investeren in de kwaliteit van leven van Marokkaanse jongeren. Hier is sprake van een beleidsmaatregel die vooraf wordt ingezet ter voorkoming van onveiligheid op de lange termijn. Onveiligheid wordt voorkomen door maatregelen toe te passen op een gehele groep. Daarnaast is er bijvoorbeeld de maatregel 'bestuurlijk arrangement voor Marokkaanse en Arubaanse risicjongeren'. Het openbaar bestuur zet hier vooraf in om deze groep op het juiste pad te houden op de lange termijn en om de risico's op onveiligheid veroorzaakt door deze jongeren te elimineren.

Het is opvallend dat, behalve deze twee maatregelen, de andere als voorzorg te kwalificeren veiligheidsmaatregelen alleen genoemd zijn tijdens de interviews met beleidsbepalers. Respondenten benadrukten het belang van veiligheidsacties met een structurele blik op de toekomst. De wens werd uitgesproken strategisch te denken en handelen op basis van onder andere onzekere veiligheidsrisico's in plaats van ad hoc te reageren op specifieke, concrete dreigingen, hetgeen de huidige werkwijze van de politie karakteriseert. De kenmerken die dit type maatregelen tot de controlestrategie voorzorg doet behoren zijn: het vooraf inzetten op onbegrensde veiligheidsproblemen, inzet gericht op de lange termijn, met als doel onveiligheid te voorkomen. Tevens schemert hier deels het element van structurele onzekerheidseliminatie in door.

#### 4.5 Enkele voorzorgselementen

Naast deze voorzorgsmaatregelen pur sang zijn bij meer gemeenten maatregelen aangetroffen die op één of meer karakteristieken te typeren zijn als voorzorg. Omdat het merendeel van de karakteristieken van deze maatregelen scoorde op een andere strategie, zijn dit geen voorzorgsmaatregelen te noemen. Wel biedt dit enkele 'voorzorgselement' inzicht in het type veiligheidsmaatregel dat iets weg heeft van voorzorg. Zo blijkt dat deze 'lichte' voorzorgsmaatregelen op de lange termijn worden ingezet en zijn gericht op het structureel terugdringen van onzekerheid. Voorbeelden hiervan zijn een convenant met betrekking tot veilig uit-

gaan, een keurmerk gericht op veilig ondernemen en aanpassingen aan de openbare ruimten, zoals extra fietspaden, vuilnisbakken of fietsenrekken ten bate van de veiligheid. Het element van voorzorg dat voornamelijk in deze maatregelen doorschemert, is vooraf ingrijpen gericht op de lange termijn. Dit is verreweg het meest aangetroffen voorzorgselement. Hierna volgde de elementen 'structurele onzekerheidseliminatie' en 'de overheid als controlerende actor'.

## 5 Geen voorzorgcultuur

De huidige lokale veiligheidsaanpak, gericht op de sociale veiligheid binnen de gemeenten Amersfoort, Bunschoten, Utrecht, Woerden en Zeist, kent een zeer beperkt aantal voorzorgsmaatregelen. De belangrijkste bevinding van het onderzoek is dat slechts enkele voorzorgsmaatregelen zijn gevonden. Met een aandeel van zeven van de in totaal 143 typeerbare veiligheidsmaatregelen, te kwalificeren als volwaardige voorzorgsmaatregelen, kan men spreken van voorzorg als zeer beperkt onderdeel van de lokale veiligheidsaanpak.

Slechts twee van de zeven voorzorgsmaatregelen werden aangetroffen in de beleidsplannen. Dit zijn maatregelen die zich ten doel stellen om Marokkaanse en Antilliaanse jongeren op het rechte pad te houden.<sup>7</sup> De overige voorzorgsmaatregelen kwamen ter sprake (vaak in de vorm van nastrevenswaardige beleidsintenties) tijdens interviews. Het op zichzelf al kleine aandeel voorzorgsmaatregelen is dus grotendeels te lokaliseren in de hoofden van de beleidsbepalers. De mentaliteit van deze beleidsbepalers neigt in lichte mate naar voorzorg. Deze neiging is tot op heden echter minimaal doorvertaald naar beleidsplannen.

De centrale vraag: *in welke mate en op welke wijze is het voorzorgsprincipe aanwezig in de huidige praktijk van lokaal veiligheidsbeleid?* kunnen we negatief beantwoorden. Er is geen sprake van een voorzorgcultuur op het gebied van lokale, sociale veiligheidsbeheersing binnen de onderzochte gemeenten. Er is hier geen parallel aangetroffen tussen voorzorg op het gebied van milieu of techniek en de beheersing van sociale veiligheid, zoals sommige auteurs veronderstellen.

Op dit moment wordt de veiligheidsaanpak gedomineerd door preventieve veiligheidsnetwerken (proactie). Daarnaast bestaat een behoorlijk aandeel van maatregelen die reagerend en straffend (reactie) van aard zijn. Lokaal veiligheidsbeleid heeft de blik op de actuele veiligheids situatie en de zeer aanstaande toekomst gericht.

De lokale veiligheidsaanpak in de onderzochte gemeenten wordt volgens dit onderzoek niet gekenmerkt door een voorzorgcultuur, waarbinnen het irrationele streven ieder onzeker veiligheidsrisico koste wat het kost uit te bannen hoog in het vaandel staat (Pieterman 2008). Van onzekerheidseliminatie en indekken tegen alle mogelijke veiligheidsrisico's die de sociale veiligheidssituatie op de

7 Deze impliciete typering van specifieke bevolkingsgroepen als risicogroepen biedt stof tot nadenken in het licht van de door Garland (2001) veroordeelde voorzorgsmaatregelen van verdeling en criminalisering van burgers in risicocategorieën.

lange termijn kunnen bedreigen, is volgens de maatstaven van dit onderzoek geen sprake.

Hoewel we niet kunnen spreken van een voorzorgcultuur, constateren we wel dat verschillende voorzorgselementen, zoals wij die operationaliseerden, aanwezig zijn in de onderzochte beleidsplannen. Veel veiligheidsmaatregelen die onder de controlestrategieën proactie en reactie vallen, bezitten een of enkele kenmerken van de voorzorgstrategie en zijn daarmee gedeeltelijk als voorzorg te kwalificeren. Het voorzorgselement 'vooruitwerkende overheid' is het duidelijkste zichtbaar. Van de 143 getypeerde veiligheidsmaatregelen scoorden er 54 op het voorzorgskenmerk 'vooraf op lange termijn'. Ook de voorzorgselementen 'structurele onzekerheidseliminatie' en 'de overheid als controlerende actor' scoorden relatief hoog. De overheid werkt in haar veiligheidsaanpak deels vooruit en zet gedeeltelijk in op de voorkant van het veiligheidsprobleem aan de hand van maatregelen met een structureel effect. Al zetten deze maatregelen daar niet altijd doelbewust op in, toch hebben zij voorzorgeffecten op de dagelijkse praktijk van lokale veiligheidsbeheersing. We zouden in dat verband willen spreken van *precautionary outcomes*<sup>8</sup> oftewel *voorzorgeffecten*.

Opgemerkt dient te worden dat in dit onderzoek naar de empirische aanwezigheid van voorzorg vooral is gekeken naar beleidsvoornemens op papier en in uitspraken van beleidsbepalers. Vaststellen van de empirische aanwezigheid van voorzorg in de alledaagse, operationele praktijk van de veiligheidszorg is een volgende stap in het toetsen van de claim van voorzorg op het gebied van sociale veiligheidsbeheersing, die helaas buiten het bereik van dit onderzoek valt.

## Literatuur

- Asselt, M.B.A. van & E. Vos (2006) The precautionary Principle and the Uncertainty Paradox. *Journal of Risk Research*, 9(4), 313-336.
- Asselt, M.B.A. van (2007) *Omgaan met onzekerheid en onzekere toekomsten*. Maastricht: Universiteit Maastricht (inaugurale rede).
- Bauman, Z. (2006) *Liquid fear*. Cambridge: Polity.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007) *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Beven, J, Hall, G., Froyland, I., Steels, B. & Goulding, D. (2005) Restoration or. Renovation? Evaluating restorative justice outcomes. *Psychiatry, Psychology and the Law*, 12(1), 194-206.
- Borgers, J. (2007) *De vlucht naar voren*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam (rede).
- Boutellier, H. (2005) *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2001) The Convergence of Social Policy and Criminal Justice. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9(4), 361-380.

8 Te vergelijken met het begrip 'restorative justice outcomes' waar het gaat om herstelrechtachtige resultaten van maatregelen die niet met het oog op herstelrecht zijn genomen (zie Dignan 2005; Beven e.a. 2005).

- Bruinsma, G.J.N., Bernasco, W., Elffers, H., Huisman, W., Laan, P. van der, Leun, J. van der, Uijckx, F., Poort, C. de, Vanderveen, G., Wagenaar, H. & Weerman, F. (2004) De stad en sociale onveiligheid. In E.R. Muller (red.), *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 279-318.
- Crawford, A. (2006) Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. *Theoretical criminology*, 10(4), 449-479.
- Dignan, J. (2004) *Understanding Victims and Restorative Justice*. Berkshire: Open University Press.
- Dupont, B. & J. Wood (2006) The future of democracy. In J. Wood & B. Dupont, *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press, 241-248.
- Ericson, R. (2007) *Crime in an insecure world*. Cambridge: Polity Press.
- Furedi, F. (1997) *Culture of fear: risk-taking and the morality of low expectation*. London: Cassell.
- Garland, D. (2001) *Culture of control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Grimmius, T.K. & Oostdijk, A. (2004) Beleidsevaluatie en 'evidence based policy'. What's in a name?. *Beleidsevaluatiespecial 2004*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Helsloot, I. (2007) *Voorbij de symboliek. Over noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers en Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam (inaugurele rede).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993). *Integrale veiligheidsrapportage*.
- Muller, E.R. (red.) (2004) *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Noije, L. van & Wittebrood, K. (2008) *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pieterman, R. (2008) *De voorzorgcultuur: streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Prins, R.S. (2008) *Reactie, pro-actie of voorzorg. Op zoek naar de beleidstheorie van de hedendaagse lokale veiligheidsaanpak*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam (masterscriptie).
- Schuilenburg, M. (2008) De paradox van het voorzorgbeginsel. Over 'unk-unk' en uitsluiting. In D. Siegel, F. van Gemert & F. Bovenkerk (red.), *Culturele criminologie*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 53-63.
- Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004) *Samenwerking in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch BV.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008) *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zedner, L. (2007) Pre-crime and post-criminology?. *Theoretical Criminology*, 11, 261-281.