

De ontwikkeling van veiligheid

bezien vanuit overheidsbegrip

Thijs Dwars

thijs.dwars@ru.nl

Student: s1059370

Inleverronde: 2

JUR-3CRIMES

Essay

prof. dr. M.J. van Meeteren
Hoogleraar criminologie

Al jaar en dag is veiligheid onderwerp der discussie. Politiek en overheid houden zich nauwgezet bezig met de ontwikkelingen hiervan en dragen zelf actief bij aan het veranderen van de veiligheid. De schreeuw om veiligheid ligt dan ook hoog, nu burgers hier dagelijks in meer of mindere mate al dan niet indirect mee te maken krijgen. **In dit essay wordt onderzocht of de veiligheid in Nederland naar overheidsbegrip er echt op vooruit is gegaan in de afgelopen jaren.**

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag wordt allereerst in kaart gebracht hoe 'veiligheid' naar overheidsbegrip dient te worden gedefinieerd. Daaropvolgend wordt specifiek aandacht besteed aan de betrouwbaarheid van criminaliteitscijfers. Vervolgens wordt de sociale veiligheid volgens overheidsmodellen en de kanttekeningen daarbij besproken, waarna ik tracht te kunnen concluderen of de veiligheid erop vooruit is gegaan.

– Onderzoeksverantwoording

Het onderzoeksontwerp van dit essay heeft als uitgangspunt dat er minimaal twee met elkaar vergelijkbare onderzoeksrapporten worden vergeleken en dat voor definiëringen ten minste twee bronnen worden geraadpleegd. De gegevens die uit de onderzoeksrapporten voortvloeien, worden gecontroleerd op consistentie en verder wordt er rekening gehouden met algemene kanttekeningen die kunnen gelden bij criminaliteitscijfers. Bij bevolkingsenquêtes wordt eveneens gelet op de samenstelling van de steekproeven, die nagenoeg gelijkwaardig dienen te zijn. Bij het definiëren van begrippen, worden vooral bronnen gebruikt die duidelijk overeenstemmen met de gedachte van de overheid over die begrippen. Gebruikte en gelezen literatuur is gevonden middels de zoekmachines RUQUEST en Google. Verder is gezocht naar rapporten op de websites van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Gebruikte zoektermen waren onder andere: 'veiligheid', 'sociale veiligheid', 'veiligheidsgevoel', 'veiligheidsbeleving', 'politiestatistiek', 'geregistreeerde criminaliteit' en woorden van gelijke strekking.

| Hoe wordt 'veiligheid' gedefinieerd volgens overheidsbegrip?

De afgelopen vijftig jaren is het veiligheidsbegrip uitgegroeid van een relatief summier begrip tot een relatief veelomvattend begrip dat voor veel uiteenlopende onderwerpen wordt gebruikt.¹ In de wetenschappelijke literatuur wordt 'veiligheid' dan ook verschillend gecategoriseerd. De Nederlandse overheid lijkt nadrukkelijk het sociale veiligheidsbegrip te hanteren als het gaat over veiligheid. Dit blijkt onder meer uit verantwoordingen bij bevolkingsenquêtes die in opdracht van of in samenwerking met de Rijksoverheid worden afgenomen² en uit de definiëring die het Centraal Bureau voor de Statistiek geeft voor de verantwoording van de uitgaven van veiligheidszorgrekeningen.³

Het sociale veiligheidsbegrip omvat hoofdzakelijk interne bedreigingen, zoals in het binnenland gepleegde strafbare misdrijven en overtredingen die tot conflicten (kunnen) leiden tussen burgers onderling. Om dit begrip te kunnen concretiseren, wordt er onderscheid gemaakt in objectieve sociale veiligheid enerzijds en subjectieve sociale veiligheid anderzijds. Objectief zijn de gegevens die inzicht geven over daadwerkelijk slachtofferschap van criminaliteit, en subjectief zijn de gegevens die de angst voor criminaliteit en slachtofferschap daarvan weergeven.⁴

¹ Resodihardjo & Kors-Walraven, *Tijdschrift voor Veiligheid* 2012, afl. 1, p. 9-10.

² Illustratief is de Veiligheidsmonitor, die hedendaags elke twee jaar wordt afgenomen; 'Wat is veiligheidsbeleving?', hetccv.nl.

³ 'Uitgaven aan veiligheidszorg', cbs.nl.

⁴ Bruinsma e.a. 2004, p. 279.

II De betrouwbaarheid van criminaliteitscijfers over de sociale veiligheid

In Nederland zijn, door middel van onder andere bevolkingsenquêtes en politiestatistieken, beduidend veel gegevens beschikbaar over de gesteldheid van de sociale veiligheid. Dat is ideaal voor het analyseren van de ontwikkelingen van objectieve en subjectieve sociale veiligheid in de afgelopen jaren. Doch, er moet worden opgemerkt dat deze gegevens nooit een volledige afspiegeling zijn van de werkelijke gesteldheid van de sociale veiligheid.⁵

Ten aanzien daarvan is vermeldenswaard dat politiestatistieken onder andere afhankelijk zijn van aangiftes, eigen opsporing en bereidwilligheid van registratie. Ze zijn eveneens gevoelig voor gebreken, doordat politieregistratiesystemen worden vervangen of vernieuwd. Daarbij zijn er aanwijzingen dat politiefunctionarissen ten onrechte overtredingen 'lichter' classificeren, zodat ze kunnen worden afgedaan met een waarschuwing of een bekeuring die niet hoeft te worden geregistreerd.⁶ Deze discrepantie tussen geregistreeerde criminaliteit en werkelijke criminaliteit kan slechts ten dele worden genivelleerd door bevolkingsenquêtes. Hieruit kunnen gegevens voortvloeien over misdrijven of overtredingen die niet bij de politie zijn gemeld of ten onrechte niet door de politie zijn geregistreerd. Dat neemt niet weg dat er ook veel slachtofferloze delicten⁷ bestaan en dat niet ieder slachtoffer zich openbaart in een bevolkingsenquête.⁸ Verder blijkt dat genodigden van bevolkingsenquêtes geregeld verzuimen om deel te nemen. Er zijn indicaties dat de bereidwilligheid tot responderen onder andere afhankelijk is van leeftijd, digitale kunde, herkomst en huishoudvermogen.⁹ Dat is problematisch, omdat bijvoorbeeld de frequentie van crimineel gedrag doorgaans hoger is bij allochtonen en juist zij vaker verzuimen om bevolkingsenquêtes in te vullen.¹⁰

III De vaststelling van de sociale veiligheid volgens overheidsmodel en de kanttekeningen hierbij

Nederland is de afgelopen jaren veiliger geworden.¹¹ Dat blijkt uit een bevolkingsenquête van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Ministerie van Justitie en Veiligheid: de Veiligheidsmonitor 2019.¹² In 2019 voelde 32 procent van de Nederlanders zich wel eens onveilig in het algemeen, ten opzichte van 34 en 37 procent in respectievelijk 2017 en 2012. Daarbij namen onveiligheidsgevoelens op buurniveau in de periode van 2008 tot 2020 met 14 procent af¹³ en waren minder Nederlanders, per 100 inwoners, slachtoffer van gewelds-, vermogens- of vandalismedelicten in 2019 (24), dan in 2017 (27) en 2012 (38).¹⁴

Kanttekeningen bij deze cijfers kunnen worden gemaakt bij zowel het geregistreeerde slachtofferschap als de cijfers die gaan over de veiligheidsbeleving. Voor wat betreft de cijfers over slachtofferschap, heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek geconstateerd dat er in 2019 een stijging was in het aantal geregistreeerde gewelds-, vermogens- en vandalismedelicten¹⁵ van afgerond 4,4% ten opzichte van 2018. Dit is duidelijk een trendbreuk, aangezien over het algemeen deze cijfers tussen 2012 en 2019 juist zijn gedaald met afgerond 33%.¹⁶ Dat komt redelijk overeen met de gemeten daling in de bevolkingsenquête. Die daling is immers omgerekend 37%.

⁵ Meijer e.a. 2021, p. 127-128.

⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 29350, nr. 10, p. 16.

⁷ Slachtofferloze delicten zijn veelal druggerelateerd dan wel gelieerd aan organisatiecriminaliteit.

⁸ Bruinsma e.a. 2004, p. 283.

⁹ Reep 2017, p. 9-10.

¹⁰ Reep 2017, p. 13.

¹¹ Akkermans e.a. 2020, p. 8.

¹² Akkermans e.a. 2020.

¹³ Akkermans e.a. 2020, p. 28-29.

¹⁴ Akkermans e.a. 2020, p. 42.

¹⁵ De misdrijfcodes 1, 21, 31, 34, 37 en 2211 zijn in StatLine gebruikt voor deze meting; 'Geregistreeerde criminaliteit; soort misdrijf, regio', opendata.cbs.nl/statline

¹⁶ De misdrijfcodes 1, 21, 31, 34, 37 en 2211 zijn in StatLine gebruikt voor deze meting; 'Geregistreeerde criminaliteit; soort misdrijf, regio', opendata.cbs.nl/statline.

De Rijksoverheid neemt in haar bevolkingsenquête veel vragen op die specifiek betrekking hebben op de sociale veiligheid. De meeste van deze vragen (14)¹⁷ gaan over slachtofferschap. Een beduidend minder aantal vragen (2)¹⁸ gaan over de angst voor slachtofferschap. De Rijksoverheid reserveert in de Veiligheidsmonitor 2019 en diens voorgangers ook veel minder ruimte voor vragen die gaan over verschillende delicten in de sectie 'angst voor slachtofferschap', dan in de sectie die gaat over daadwerkelijk slachtofferschap.¹⁹ Er is uiteindelijk dus maar weinig informatie over de subjectieve sociale veiligheid vindbaar in de gegevenstabellen van deze reeks bevolkingsenquêtes. Echter, er wordt op basis van deze gegevens kennelijk wel indirect gesteld dat de onveiligheidsbeleving is gedaald. Ander onderzoek²⁰ van het Ministerie van Justitie en Veiligheid toont aan dat de veiligheidsbeleving er op achteruit is gegaan. Hoewel de enquête van dit onderzoek bij een beduidend minder aantal respondenten is afgenomen, wordt hierin geconcludeerd dat de veiligheidsbeleving is gedaald. In september 2019 voelde 87% van de respondenten zich veilig in Nederland. In maart 2020 was deze waarde 84% en in oktober van dat jaar 79%.²¹ Deze significante daling bleek vooral gelegen te liggen in het onveiligheidsgevoel ten aanzien van criminaliteit in het algemeen, immigratie en asiel, inbraken en overvallen, waarden en omgangsvormen en corona.²² Deze daling kan ten dele worden verklaard door corona en eventuele maatregelen daartegen, aangezien deze sterk zijn verbonden met waarden en omgangsvormen. Doch, als deze resultaten buiten beschouwing worden gelaten, zodat zij overeenstemmen met de definiëring van het subjectieve sociale veiligheidsbegrip, dan voelen vooralsnog 74 respondenten zich weleens onveilig in oktober 2020 ten opzichte van 49 in maart van dat jaar. In vergelijkend perspectief voelen echter meer respondenten van de Veiligheidsmonitor 2019 zich weleens onveilig (32%), dan respondenten van het andere onderzoek (21%).

||| Een conclusie over de sociale veiligheid

De objectieve sociale veiligheid in Nederland neemt toe. Dat blijkt uit bevolkingsenquêtes en gegevens van geregistreerde criminaliteit van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Tegelijkertijd is onduidelijk of de subjectieve sociale veiligheid toe- of afneemt. De meest recente onderzoeken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid stellen immers dat de veiligheidsbeleving afneemt, terwijl de Veiligheidsmonitor 2019 het heeft over een afname van onveiligheidsgevoel. De discrepantie in deze cijfers kan te maken hebben met het verschil in het aantal vragen dat wordt gereserveerd in beide enquêtes voor het vaststellen van de veiligheidsbeleving. Ook het verschil in het aantal bevraagde respondenten in beide onderzoeken kan een rol spelen. Bij de Veiligheidsmonitor 2019 zijn betrekkelijk veel respondenten bevraagd, terwijl het andere onderzoek in vergelijking aanzienlijk minder respondenten zijn bevraagd.

Er kan worden geconcludeerd dat Nederland feitelijk veiliger wordt. Of Nederlanders zich ook veiliger voelen, kan niet zonder meer worden gesteld. Het is in ieder geval duidelijk dat de geregistreerde criminaliteit is gedaald en de objectieve sociale veiligheid niet is afgenomen.

Woordenaantal: 1363

¹⁷ In de berekening zijn deelvragen niet meegenomen. Voor elk bevestigend antwoord op deze vragen, volgen gemiddeld zes vervolgvragen; zie bijlage 'Vragenlijst Veiligheidsmonitor 2019', p. 7-34 bij: Akkermans e.a. 2020.

¹⁸ In de berekening zijn deelvragen niet meegenomen. Voor elk bevestigend antwoord op deze vragen, volgen gemiddeld vier vervolgvragen; zie bijlage 'Vragenlijst Veiligheidsmonitor 2019', p. 5-6 bij: Akkermans e.a. 2020.

¹⁹ Zie bijlage 'Vragenlijst Veiligheidsmonitor 2019' bij: Akkermans e.a. 2020.

²⁰ Cremers & Verhue 2020.

²¹ Cremers & Verhue 2020, p. 10.

²² Cremers & Verhue 2020, p. 11.

– Literatuurlijst

Akkermans e.a. 2020

M. Akkermans e.a., *Veiligheidsmonitor 2019*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2020.

Bruinsma e.a. 2004

G.J.N. Bruinsma e.a., 'De stad en sociale onveiligheid. Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland', in: E.R. Muller e.a., *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 279-318.

Cremers & Verhue 2020

L. Cremers & D. Verhue, *JenV monitor. Derde meting*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2020.

Meijer e.a. 2021

R.F. Meijer e.a., *Criminaliteit en rechtshandhaving 2020. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2021, wodc.nl.

Reep 2017

C. Reep, *Responsgedrag bij de Veiligheidsmonitor 2012. Onderzoek naar responsgedrag en selectiviteit bij inzet van internet en papier*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2017.

Resodihardjo & Kors-Walraven, *Tijdschrift voor Veiligheid* 2012, afl. 1, p. 3-16.

S. Resodihardjo & A. Kors-Walraven, 'Veiligheid. Een almaar uitdijend concept', *Tijdschrift voor Veiligheid* (11) 2012, afl. 1, p. 3-16.

Spithoven e.a., *Tijdschrift voor Veiligheid* 2012, afl. 3, p. 38-56.

R. Spithoven e.a., 'Geen angst, maar onbehagen', *Tijdschrift voor Veiligheid* (11) 2012, afl. 3, p. 38-56.