

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/175193>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-22 and may be subject to change.

Over de (on)wenselijkheid van symboolpolitiek in veiligheidsbeleid

Door Ira Helsloot

“(…) verzoekt de regering om te stoppen met dit soort linkse symboolpolitiek en het oprichten van nutteloze instituten.” “Er zitten heel veel uitdagingen in, maar dit moet natuurlijk geen symboolpolitiek worden.” “Bent u het ermee eens dat de overheid juist eenduidige regels moet vastleggen en moet inzetten op bronbeleid in plaats van symboolpolitiek?” “(…) ik heb beklemtoond dat de EU een pragmatische en resultaatgerichte aanpak behoeft; praktische oplossingen voor echte problemen en geen symboolpolitiek.” “Concluderend: we zitten te kijken naar een slecht toneelstukje, naar symboolpolitiek van de VVD. Het is bovendien slechte symboolpolitiek, want het werkt niet.”

Zomaar wat citaten uit Kamerstukken waarin het begrip ‘symboolpolitiek’ niet bepaald als compliment wordt gehanteerd. Blijkbaar is er iets mis mee. Maar wat dan? Hoe werkt symboolpolitiek in het veiligheidsbeleid, en is het nodig?

Een goed en een slecht voorbeeld van symboolpolitiek

Twee voorbeelden die iets gemeen, maar vooral veel niet gemeen hebben. Voorbeeld een: Burgemeester Henri Lenferink van Leiden die in 2014, nadat dertien andere burgemeester weigerden Benno L. na het uitzitten van zijn straf te huisvesten, stelt dat hij als vertegenwoordiger van het openbaar bestuur moet zorgen dat de regels van ons rechtssysteem worden nageleefd. Ook zedendelinquenten hebben recht op huisvesting en een nieuwe start na hun gevangenisstraf. Een demonstratie van zo’n tweehonderd vertegenwoordigers van een wat extremer rechts gedachtengoed uit heel het land treedt hij alleen tegemoet om zijn standpunt uit te leggen.

Voorbeeld twee: na de aanslag in Berlijn eind vorig jaar, vlucht de terrorist met de trein via Nederland naar Italië, waar hij vier dagen na de aanslag omkomt bij zijn arrestatie. De minister van Veiligheid en Justitie Van der Steur kondigt in januari van dit jaar aan, samen met zijn Belgische en Franse collega’s, dat er paspoortcontrole komt op internationale treinen. Deze maatregel had evident de aanslag niet voorkomen en had, vanwege de in eerste instantie onbekendheid van de identiteit van de aanslagpleger, zijn arrestatie niet versneld.

Beide situaties laten symboolpolitiek zien. De eerste situatie is een in mijn ogen mooie vorm daarvan, waarin een boegbeeld van de overheid persoonlijk laat zien waarvoor de overheid staat: fatsoenlijk beleid dat de samenleving als geheel het beste dient, ook al brengt dat mogelijk een extra risico met zich mee. De tweede situatie is de helaas meer gebruikelijke hedendaagse vorm van symboolpolitiek. Alle experts op het ministerie kennen net zoals de minister zelf de simpele feiten en weten daarom dat dit nieuwe beleid geen extra veiligheid oplevert. De enige reden om het toch te doen, is het tonen van zogenaamde daadkracht om de samenleving een veiliger gevoel te geven.

De ontwikkeling van symboolpolitiek

Zoals gezegd is de tweede situatie helaas veel gebruikelijker in het veiligheidsbeleid dan de

eerste. Terugkijkend begint het gebruik van valse symboliek mogelijk na de Tweede Wereldoorlog als de ministerraad willens en wetens bijvoorbeeld de BB, de organisatie Bescherming Bevolking ‘gebruikt’ om de Nederlandse bevolking gerust te stellen dat de atoombom helemaal niet zo fataal is. De bekende folder *Wenken voor de bescherming van u en uw gezin* (1961) suggereert dat de trapkast een veilige plek is als de atoombom zou vallen.

Sindsdien is het gebruik van symboolpolitiek structureel geworden op alle veiligheidsterreinen. Hoogspanning brengt geen aantoonbaar gevaar met zich mee voor mensen. Toch heeft de rijksoverheid ‘uit voorzorg’ besloten om alle hoogspanningsleidingen óf onder de grond te brengen óf de huizen in de directe nabijheid op te kopen en te slopen *a raison de* driekwart miljard euro. Natuurlijk grotendeels te betalen via de elektriciteitsrekening en niet uit het overheidsbudget, want andermans geld geeft zo prettig uit.

Wie nadenkt over het gebruik van symbolen in de sociale veiligheid komt natuurlijk meteen uit op ‘meer blauw op straat’. Dit is een Nederlands politiek symbool geworden van aandacht voor sociale veiligheidszorg. Politieke partijen gebruiken hun aandacht voor geüniformeerde politie-inzet als symbool voor hun aandacht voor criminaliteit. Zichtbare politie-inzet symboliseert het beeld van de politie als *crimefighter*. Het wordt als symbool van de mogelijkheid tot de beheersing van criminaliteit gebruikt door politie en bestuur richting de burger.

Over de objectieve effectiviteit van investeringen in meer blauw op straat versus andere vormen van politie-inzet bestaat wetenschappelijke consensus. Het helpt gewoon hoogstens tijdelijk en lokaal. Verschillende studies laten zelfs zien dat geüniformeerde politie-inzet ook kan bijdragen aan verhoging van de criminaliteit omdat het een bevestiging is dat een bepaalde plaats onveilig is. Het bevordert in ieder geval niet het veiligheidsgevoel van mensen. Maar ook dit jaar weer pleiten politici en burgemeester in alle media voor meer blauw op straat.

We zien hier dat symboolgebruik niet ‘gratis’ is. Het gaat om miljarden die veel beter besteed hadden kunnen worden aan werkelijke veiligheidstoename. Een quick-scan in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kwam in 2014 al op zo’n 5 miljard per jaar uit.

Een wetenschappelijke stap terug: wat is symboolpolitiek eigenlijk precies?

In essentie is een symbool iets wat voor iets anders staat. In het algemeen gaat het dan om een voor de symboolgebruiker betekenisvol (zichtbaar en tastbaar) subject dat een ingewikkelder concept representeert. Taal is in die zin symboliek. Het woord symbool is dan ook afgeleid van het Griekse woord *sumballein* dat ‘bijeen- of samenbrengen’ betekent. Een symbool brengt twee werkelijkheden bij elkaar.

Een symbool heeft vaak geen natuurlijke relatie met datgene waarvoor het staat, deze relatie moet door iemand gelegd worden. Iets is pas een symbool als iemand de symboliek ervan in het leven roept. Waarom zou bijvoorbeeld een stuk textiel met kleuren een voor de hand liggend symbool voor een land zijn?

Een symbool verschaft een schijnbaar cognitieve greep op het niet-waarneembare. Volgens antropologen en sociologen zijn symbolen een hulpmiddel voor mensen om de complexe wereld waarin ze leven te ordenen en te begrijpen. Middels sociale symbolen wordt

uitdrukking gegeven aan gedeelde normen en waarden binnen delen van de samenleving. Symboliek is hiermee een essentieel onderdeel van onze samenleving.

In dit artikel gebruik ik symboliek in de zin van symbolisch handelen. Symbolisch handelen betreft handelingen die geen directe, daadwerkelijke invloed hebben op de fysieke werkelijkheid, maar slechts op de perceptie van werkelijkheid.

Onderscheid kan dan gemaakt worden tussen drie typen symbolische handelingen:

- Al dan niet eervolle manipulatie: handelingen waarmee de symboolgebruiker indirect, dat wil zeggen via beïnvloede gedragingen van mensen, de werkelijkheid beoogt te veranderen. De lawaaidemonstratie en Job Cohen's briljante eerste regel na de moord op Theo van Gogh ("Er is een Amsterdammer vermoord") gaven een geschokte samenleving een juiste richting.
- Schone schijn: handelingen waarvan de symboolgebruiker weet dat deze geen invloed hebben op de werkelijkheid. Enkele kwalijke voorbeelden zijn de revue al gepasseerd.
- Onbewuste onbekwaamheid: symbolische handelingen waarvan ook de symboolgebruiker niet beseft dat deze geen invloed hebben op de werkelijkheid. Zo zijn veel rampen- en veiligheidsplannen opgesteld door professionals die er werkelijk in geloven, terwijl elk onderzoek laat zien dat dit soort papier nooit uit de kast wordt gehaald als het erom spant.

In ronder Nederlands: het gaat om het verschil tussen (al dan niet eervolle) manipulatie, misleiding en onbewuste onbekwaamheid.

Zoals al gesteld heeft symbolisch handelen per definitie wel een (beoogd) effect op de perceptie van werkelijkheid. Dit vergt dat het symbool ten minste een oppervlakkige suggestie van rationaliteit heeft, passend bij de beleving van het publiek waarvoor het symbool bedoeld is. Dit publiek is niet altijd de burger. Binnen het domein van de veiligheid zijn veiligheidsprofessionals, bestuurders en media soms symboolgebruiker, maar soms ook het publiek waarvoor symbolische handelingen worden uitgevoerd. Zo heeft veel van de planvorming door veiligheidsprofessionals eigenlijk vooral een symbolische functie richting bestuurders.

Verkoopbaar beleid

Vele auteurs hebben al gewezen op de neiging van beleidsmakers om zich liever te concentreren op de verkoopbaarheid van beleid dan op de weerbarstige werkelijkheid. De Amerikaanse politicoloog Edelman geldt als de grondlegger van de kritische studie naar het gebruik van symboliek door politici. Al in 1964 betoogt hij dat politieke besluitvorming vaak te ingewikkeld is om door betrokken partijen volledig begrepen te worden. In die gevallen wordt de discussie middels symbolen gevoerd die als metaforen fungeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om ingewikkelde discussies over macro-economisch beleid; wie begrijpt nu werkelijk de economische pro's en contra's van de vrijemarkteconomie versus allerhande protectionistische maatregelen? Onder de betrokkenen die symbolische strohalmen omarmen zijn ook de politici zelf. In Nederland is Noordergraaf een vertegenwoordiger van de stroming die met begrip het gebruik en misbruik van symboliek beschouwt. Hij schrijft bijvoorbeeld: "Wanneer issues technisch en ethisch complex zijn, rest er weinig meer dan symboolpolitiek. Dan wordt de indruk gewekt dat 'eraan gewerkt wordt' en dat 'maatregelen worden genomen', teneinde burgers en bedrijven het gevoel te geven dat het probleem serieus en de oplossing nabij is."¹

Edelman is in later werk (nog) somberder: hij betoogt dat de politieke en economische elite vooral succesvol bewust gebruik maken van politiek drama en de bijbehorende symbolen om het ‘domme’ kiezersvolk gerust te stellen, ondanks het soms schrijnende verschil in welvaart, status en macht met de elite. In zijn overtuiging is dit bewust misleidende gebruik van symboliek gekoppeld aan de ‘mediatisering’ van de maatschappij. Hoop op verandering heeft hij daarom niet.

Wie naar het terrorismebeleid in Nederland kijkt zou bijna denken dat Edelman en Noordergraaf gelijk hebben. De onmogelijkheid om werkelijk garanties te bieden tegen een terroristische aanslag wordt als zo onacceptabel gezien door politici dat ze sowieso maatregelen willen nemen, ook al helpen die niet. Europarlementariër Wim van de Camp (CDA) riep vorig jaar boos tegen mij in een radio-interview over de onzin van extra controles op de Thalys, dat ik makkelijk praten had als wetenschapper maar dat hij als politicus niet de luxe had om geen maatregelen te nemen want dat zou de bevolking niet begrijpen.

De Nederlander is slimmer dan bestuurders denken

Zelf ben ik optimistischer dan veel bestuurskundigen en de meeste politici, want grappig genoeg geldt voor alle bovenstaande voorbeelden dat de gemiddelde Nederlander dwars door de symboolpolitiek heen kijkt.

Zo bleek in een zeer recent onderzoek van mijn onderzoeksgroep dat reizigers naar Schiphol weliswaar denken dat het risico op een terroristische aanslag de laatste jaren is toegenomen en dat extra politie-inzet dat risico een beetje vermindert, maar ook dat ze begrijpen dat de kans op omkomen door een verkeersongeval op weg naar Schiphol groter is. Als ze in de schoenen van een minister worden geplaatst zou meer dan negentig procent van hen geen geld besteden aan die extra beveiliging maar eerder aan andere vormen van criminaliteit of aan aandacht voor achterstandswijken.

Dit verschijnsel noemen we de narrige burger: wanneer de Nederlander als consument wordt bevraagd, geeft hij een consumentenantwoord. In de positie van een bestuurder zou hij echter niet naar zijn eigen wensen luisteren en doen wat goed is voor de samenleving als geheel.

Het is een ingewikkeld concept voor veel bestuurders maar het laat zien dat de waardering die de Leidse burgemeester Henri Lenferink kreeg niet mag verrassen. De narrige burger houdt van een beetje regenteske bestuurder die zich niet richt op mediaberichtgeving.

Slotsom

Het kan, en het zou eigenlijk moeten: verstandig veiligheidsbeleid in plaats van symbolisch veiligheidsbeleid. Verstandig veiligheidsbeleid is immers niet zo ingewikkeld:

- Stap 1 is simpelweg de feiten op een rij zetten zodat een kosten-batenindicatie kan worden gemaakt. Wetenschap helpt daarbij, maar zal altijd met onzekerheden komen.
- Stap 2 is de feiten en de altijd resterende onzekerheid transparant met de samenleving delen.
- Stap 3 is dan of de Nederlander zelf laten besluiten of hij/zij een risico neemt of als bestuur besluiten op basis van het publiek belang.
- Stap 4 is dat besluit, ook na incidenten, met empathie en respect voor de gewone Nederlander uitleggen.

Dan worden bestuurders zelf net zoals Lenferink een eervol symbool van de kundige overheid in plaats van angsthazen die vluchten in valse symboolpolitiek.

Prof. dr. Ira Helsloot is hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Noten

1. M. Noordegraaf, (2002), Passende politiek? Een kritische analyse van moderne sturingsvisies, in: Bestuurswetenschappen, 56 (4), 281-297.