

# De sociale kwaliteit van het stedelijke domein

*Veiligheid en publieke vertrouwdheid*

## *Bas van Stokkom*

Bas van Stokkom is werkzaam aan het Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, en aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

*Correspondentiegegevens:*

Dr. B. van Stokkom  
Radboud Universiteit Nijmegen  
Centrum voor Ethiek  
Postbus 9103  
6500 HD Nijmegen  
[b.v.stokkom@cve.ru.nl](mailto:b.v.stokkom@cve.ru.nl)

Sommige stadssociologen spreken over de teloorgang van het stedelijke publieke domein. De openbare ruimte van de binnenstad staat in het teken van evenementen en festivals, en een daarmee gepaard gaande consumentgerichte eenheidsstijl. Voorgekookte pretparkervaringen bepalen het stedelijke imago en de promotiefolder. Veel ruimten worden bewust ontworpen als *zero friction* omgeving, als ruimte waarin elke sociale wrijving of storing zoveel mogelijk wordt vermeden. Ook toezicht, surveillance en reglementering dragen daar aan bij.

De prijs voor deze kant-en-klare belevenissen is dat de stad wordt ontdaan van zijn angel: spontane ongeregelde gebeurtenissen, directe confrontaties met vreemde personen die verwondering (en irritatie) oproepen. Het publieke domein lijkt op die manier dezelfde homogene en hygiënische trekken te krijgen van kantoorcomplexen, winkelcentra, of welke monoculturele enclaves dan ook. Sommigen betwijfelen of het publieke domein als vitale plaats van uitwisseling van kennis en ervaringen nog wel bestaat. Die rol is door de massamedia overgenomen.

Maar er is ook een andere stad: de stad van 'vuil, overlast en misdaad'. Er is een sterk contrast tus-

sen rijkdom en spektakel enerzijds en verloedering anderzijds. Anonieme ruimtes bieden veel gelegenheden tot overlastgevend en crimineel gedrag. De nachteconomie van drank en drugs brengt relatief veel criminaliteit en vandalisme met zich mee. Veel bezoekers uiten zich ongeremd en gebruiken verbaal geweld tegen politiemensen en andere publieke professionals. Sommigen wijzen erop dat assertieve burgers sterker van zich af bijten en zich intoleranter gedragen (Van den Brink 2001; 2004; Van Stokkom 2005).

Mede in reactie op deze ontwikkelingen proberen steden het publieke leven veiliger te maken: cameratoezicht, afsluiten van ruimtes voor 'onverzorgd' ogende mensen, verwijdering van prostituees uit het stadsbeeld, et cetera. Ook de herinrichting van straten en uitgaansgebieden, en de 'schoonmaak' van de Amsterdamse Wallen kunnen in dat licht worden gezien. In Nederland heeft zich aldus de afgelopen decennia een 'politiek van wenselijk gedrag' ontwikkeld, een beleid gericht op regulering van gedrag in de publieke ruimte (Waiton 2008; Van Stokkom 2008). De bevoegdheden van de politie en de lokale overheid zijn behoorlijk uitgebreid. Het gaat om een

breed scala van reguleringsstrategieën door statelijke en niet-statale instanties, binnen en buiten het strafrecht, reactief en proactief (Terpstra 2008). Onder andere de volgende maatregelen zijn genomen ter regulering van gedrag in de publieke ruimte (vaak in de vorm van nieuwe wetten of aanpassing van bestaande wetgeving): de wet op de identificatieplicht, wet bestuurlijke boetes overlast openbare ruimte, wet voetbalvandalisme en ernstige overlast (met daarin onder andere een meldingsplicht en straatverboden), introduceren doorzettingsmacht burgemeesters om multi-probleemgezinnen aan te pakken, wet op preventief fouilleren, persoonsgerichte aanpak veelplegers en risicojongeren, bestuurlijke ophouding (preventief vasthouden en insluiten), maatregelen alcoholverbruik, en gedragscodes in onder andere wijken, scholen en sportverenigingen. Er is dus een stapeling van allerhande strategieën van controle, toezicht en regulering. Vaak is onduidelijk wat de lijn is van al deze maatregelen en de redenen waarom ze werkzaam zouden zijn. Het parool luidt volgens Terpstra (2008): 'niet geschoten is altijd mis'. Illustratief is het landelijke *Actieplan Overlast en Verloedering* (2009) dat dichtgespijkerd is met tientallen maatregelen en elk antisociaal gedrag lijkt te willen uitbannen.

De nieuwe 'politics of behaviour' staat niet alleen in het teken van de strijd tegen onveilige publieke ruimtes, maar past ook binnen hernieuwde oproepen tot een beschavingsoffensief (Wilterdink 2008). Ook binnen de stedelijke (her)inrichting van stations, winkelcentra, ziekenhuizen en andere publieke ruimtes die gekenmerkt worden door grote massa's mensen, staat de regulering van ongewenst gedrag voorop. Het aantal particuliere toezichthouders en beveiligers is sinds de jaren tachtig in sterke mate toegenomen. Ook de overheid zet voortaan particuliere beveiligers in bij het tegengaan van 'kleine ergernissen'.

Hoe deze ontwikkelingen te duiden? Volgens Terpstra lijkt het erop dat de overheid – het bestuur; de politie; het OM – door het tonen van daadkracht het afnemende gezag en vertrouwen probeert terug te winnen. Een gebrek aan zichtbare, krachtige maatregelen tegen bedreigingen van veiligheid zou de overheid verder in diskrediet kunnen brengen. Om die redenen moet volgens Terpstra (2008) nieuwe wetgeving vooral 'symbolische hardheid' uitstralen. De terminologie moet strijdlust uitdrukken. Het be-

leid van Rotterdam is daarvoor illustratief: de straat 'heroveren' en het inzetten van 'stadsmariniers' en andere 'frontlijnwerkers' (Tops 2007; Engbersen e.a. 2005). Tegelijkertijd heeft de retoriek van *zero tolerance* opgang gemaakt.

Omdat de druk om daadkracht te tonen het grootste is tijdens affaires die door de media worden uitvergroot, blijft de genoemde daadkracht vaak hangen in incidentalisme. De neiging hals over kop nieuwe maatregelen in te voeren leidt ertoe dat de morele verantwoording voor het invoeren van allerlei reguleringsactiviteiten (zijn de maatregelen effectief, proportioneel, rechtvaardig, etc.) op zijn best slechts halfslachtig plaatsvindt. Volgens Terpstra (2008) is het opvallend hoe weinig weerstand er was tegen invoering van de genoemde maatregelen, ook maatregelen die in het verleden zeer gevoelig lagen (zoals een identificatieplicht of het aanbrengen van beveiligingscamera's).

De vraag is of met de snelle aanwas van controle- en beheersingsmiddelen niet het paard achter de wagen wordt gespannen. Er lijkt vooral te worden ingespeeld op de belangen van consumenten: zij mogen niet van streek raken, negatieve ervaringen moeten worden uitgebannen. Mogelijk worden burgers daardoor angstiger, verliezen ze hun immuniteit voor storende ervaringen en gaan ze elkaar sterker mijden.

Hoe dat ook zij, verwondering en irritatie over afwijkend gedrag horen bij de stad. Als het doel zou zijn zo min mogelijk frictie met andere groepen te laten ontstaan, zou dat het einde betekenen van elke vorm van stedelijkheid, opgevat als het ervaren van perspectiefwisselingen en confrontaties met 'anderen' (Hajer en Reijndorp 2001).

Stedelingen lijken echter wel een grotere behoefte te hebben aan een veiliger en vertrouwer publiek domein. Misschien biedt het herstel van overzichtelijkheid en herkenbaarheid in publieke ruimten perspectief (RMO 2004). Ook de ontwikkeling van wat Talja Blokland 'publieke familiariteit' noemt, zou houvast kunnen bieden. Het begrip duidt op de positieve rol die informele contacten op straat kunnen hebben op het veiligheidsgevoel van burgers. Het gaat om het (her)kennen van mensen (ook al spreek je ze weinig) en informele ontmoetingen op straat en in cafés, met winkeliers, politiemensen en andere publieke professionals.

Publieke vertrouwdeheid biedt tegenwicht aan anonimiteit en de daarmee gerelateerde neiging om op stereotype beelden en inschattingen af te gaan. Hoe beperkter de informatie over anderen, des te meer we gaan categoriseren op basis van onder meer gender en etniciteit (Blokland 2009, 129). Burgers kunnen echter door herhaalde observaties van dezelfde mensen die stereotyperingen te boven komen. Men kan mensen beter plaatsen en weet op wie men al dan niet kan rekenen of wie al dan niet een kleine dienst zal geven. Publieke vertrouwdeheid betekent volgens Blokland niet dat je sociale controle uitoefent. Wel dat je makkelijker inschattingen kunt maken of je al dan niet mensen aanspreekt, risico neemt of juist uit de weg gaat.

Publieke vertrouwdeheid bestaat dus uit ervaringskennis die ongemak en onzekerheid op straat en plein reduceert. Door observatie 'leest' men de straat en potentiële bedreigingen. Als er weinig gemeenschappelijke normen worden herkend of als men überhaupt geen inschatting kan maken van de geldende codes, voelt men zich onveiliger, ongeacht de mate van controle (Blokland 2009, 23).

Blokland pleit voor menging van functies en daarmee intensiever ruimtegebruik. Daardoor voelt men zich eerder thuis en drukte op straat zorgt voor een podium waar wat te beleven valt. Mooie steden bestaan juist ook uit wat rommelige, chaotische en onoverzichtelijke winkelstraten zoals de Beierlandse laan en de Schiedamseweg in Rotterdam.

De vraag is echter of een individualistische samenleving waarin de consument de dienst uitmaakt, nog wel in publieke vertrouwdeheid en andere 'spontane' vormen van sociale regulering kan voorzien. Uit veel onderzoek blijkt dat burgers privacy en anonimiteit juist op prijs stellen. Er bestaat een sterke spanning tussen anonimiteit enerzijds en vertrouwdeheid anderzijds. Voor beide geldt dat ze zowel 'probleem' als 'oplossing' kunnen zijn: anonimiteit kan hinderlijk en bedreigend zijn, maar ook het gevoel van vrijheid vergroten. Vertrouwdeheid wordt vaak op prijs gesteld, maar kan beklemmend zijn en afbreuk doen aan de grilligheid van stedelijke ervaringen. De volgende vragen zijn bepalend voor dit thema-nummer. Is publieke vertrouwdeheid realiseerbaar in grootstedelijke ruimtes? Kunnen vertrouwdeheid en herkenbaarheid afbreuk doen aan 'stedelijkheid'? Welk soort interventies zijn voorhanden om publie-

ke vertrouwdeheid te vergroten? In welke opzichten kan vertrouwdeheid bijdragen aan de beleving van lokale veiligheid?

Dit themanummer beoogt de stand van zaken rondom veiligheid en publieke vertrouwdeheid te schetsen. Het nummer kan tegelijk worden gezien als een bijdrage aan stadssociologische theorievorming rondom publieke ruimte en stedelijke omgangsvormen, waarbij tevens bestuurskundige en criminologische inzichten over onveiligheid worden betrokken.

In dit nummer komen vijf artikelen aan bod. De eerste twee zijn meer beschrijvend en diagnostice-rend van aard. In de laatste drie bijdragen komt de vraag aan de orde waarom vertrouwdeheid binnen stedelijke contexten van belang is en hoe die vertrouwdeheid kan worden versterkt.

Allereerst schetsen Ronald van Steden en Maddy Roelofs de opkomst van nieuwe groepen professionele toezichthouders in de publieke ruimte. De auteurs geven een overzicht van de groei en omvang van 'politieachtige' functionarissen in Nederland, en factoren die tot die groei hebben geleid. De auteurs zijn ook nagegaan wat de percepties, verwachtingen en oordelen van burgers zijn over de nieuwe groepen handhavers. Empirisch onderzoek onder inwoners van Amsterdam laat een meerduidelijk beeld zien. Respondenten hebben over het algemeen geen bezwaar tegen de aanwezigheid van 'politieachtige' professionals, maar hebben ook geen goed idee van wat zij doen. Het is volgens de auteurs de vraag hoe terecht deze enigszins laconieke houding is. In potentie liggen ongewenste confrontaties tussen burgers enerzijds en voornoemde professionals anderzijds op de loer. Tegelijkertijd is het mogelijk dat burgers die professionals wel 'makkelijk' gaan vinden: burgers zelf zouden niet met toezicht en handhaving moeten worden belast. Veiligheid kan aldus een consumptiegoed worden, waardoor er gestaag een controlecultuur wortel kan schieten. De auteurs vragen zich ten slotte af of we spontane, ongeregelde en afwijkende gedragingen – die ook bij het chaotische en creatieve karakter van steden horen – niet te veel aan banden leggen.

Het volgende artikel is van Maarten Hajer, Maarten Poorter, Arnold Reijndorp en Mara Schoots en gaat in op nieuwjaarsvreugdevuren in Den Haag. Die vuren zijn van oudsher object van controversie en conflict en het gemeentebestuur doet veel moeite de

conflicten rond de vuren hanteerbaar te houden. Het artikel is een eerste publicatie van een doorlopend onderzoek naar conflicten in de openbare ruimte. De auteurs benaderen die ruimte als een symbolische orde, niet als een puur fysieke plek. Ze geven een beknopte geschiedenis van de Haagse vuren. Het 'kerstbomenrausen' was lange tijd een volkstraditie, vervat in een competitie tussen buurten. Tijdens de jaarwisseling 2007-2008 werden echter meer dan honderd auto's in brand gestoken. Dat geweld laat zich niet meer binnen de symbolische orde van lokale vreugdevuren verklaren. De auteurs geven aan de hand van interviews met betrokken instanties en bewoners een overzicht van mogelijke verklaringen voor die escalaties. De onlusten worden in sterkere mate gekenmerkt door individualisering en betrokkenheid van vooral Marokkaanse jongeren. De buurtsolidariteit en de zogenaamde parochiale domeinen waarin buurt en groep nog samenvielen, zijn teloorgegaan en hebben plaatsgemaakt voor etnische scheidslijnen binnen buurten.

Talja Blokland doet verslag van haar onderzoek naar 'publieke familiariteit' in een aantal Rotterdamse wijken dat in *Oog voor elkaar* (2008) uitvoeriger beschreven is. Uit het onderzoek blijkt dat gevoelens van onveiligheid niet direct samenhangen met het ongeregelde leven van de rafelrand. Wel blijkt dat bewoners vervuiling als een signaal opvatten dat niemand zorg draagt voor de buurt; het vertrouwen in anderen neemt af. Die 'situationele normaliteit' (vuil en verloedering horen 'nu eenmaal' bij de buurt) kan worden doorbroken wanneer de buurt 'schoon en heel' wordt gehouden door derden. Schoon en heel bepalen dus ook de sociale kwaliteit van de openbare ruimte. Verder blijkt dat omgeven zijn door mensen die we niet kennen, maar die we wel kunnen plaatsen (publieke familiariteit) bijdraagt aan je thuis voelen en de beleving van een veilige omgeving. Opmerkelijk is dat lokale familie- en vriendennetwerken niet bijdragen aan een positieve beleving van veiligheid. Niet relaties, maar interacties doen er dus toe. Blokland pleit ervoor te investeren in de fysieke omgeving en een levendige stedelijke omgeving te stimuleren zodat de publieke familiariteit kan groeien. Het intensief gebruik van de openbare ruimte schept de voorwaarden waarbinnen die vertrouwde zich kan ontwikkelen.

Willem Schinkel spitst de aandacht vervolgens toe op de spanning tussen anonimiteit en publiciteit

(publieksvorming) in de publieke ruimte. Volgens Schinkel is de publieke ruimte in toenemende mate geprivatiseerd geraakt. Zowel het politieke als het klassieke economische aspect van publieke ruimte zijn minder relevant geworden. Tegelijkertijd zijn de juridische en esthetische aspecten van de publieke ruimte (respectievelijk surveillance en citymarketing) innig verbonden geraakt. Schinkel duidt die laatste tendensen als vormen van spektakularisering van de stad. Daartegenover wil de auteur twee idealen hoog houden die paradoxaal aandoen. Ten eerste een 'relatieve anonimisering' van publieke ruimte, waarmee hij doelt op een versterking van het vermogen van publieke ruimte om anonimiteit en onpersoonlijkheid te waarborgen. Ten tweede een 'publicitering' van publieke ruimte, waaronder het vermogen tot het creëren van publieken verstaan kan worden. Anonimiteit van de publieke ruimte moet volgens Schinkel onverminderd als eis gelden, omdat het tegendeel, familiariteit, te hoge eisen stelt aan zowel het sociale leven als aan de publieke ruimte. Je moet je kunnen onttrekken aan 'contactlast'. Publicitering kan in zijn ogen een tegenwicht vormen tegen de spektakulering van ruimte, omdat ruimte door meerdere publieken bezet kan worden (variërend van hangjongeren, demonstranten tot winkelend publiek). Ten slotte blijft de auteur stilstaan bij de paradox van de publieke ruimte (het tegelijk moeten garanderen van anonimiteit en publiciteit) en vraagt zich af of die paradox door 'publieke familiariteit' intact kan blijven. Onder publieke familiariteit verstaat hij de rituele omgang met de paradox van het private in het publieke: een manier om via private, maar gestandaardiseerde contacten (bijvoorbeeld een gesprek over het weer) tegelijk relatieve anonimiteit als voorspelbaarheid te waarborgen. Hij acht publieke familiariteit een functioneel equivalent voor een moeilijk vol te houden volledige anonimiteit, hoewel die anonimiteit op zijn beurt ook voorspelbaarheid biedt.

Ten slotte schetst Bas van Stokkom een alternatieve route om de publieke familiariteit te vergroten, namelijk door het creëren van gastvrije zones en het stimuleren van gastvrije omgangsvormen. Kunnen regels van gastvrijheid houvast bieden in publieke ruimtes? Welke opvattingen van omgang onder vreemden worden verondersteld? Hoe verhoudt gastvrijheid zich tot uitgangspunten van het publieke leven zoals vrije toegang en wederkerig-

heid? Volgens Van Stokkom duidt gastvrijheid op het samen delen van een begrensde ruimte. Men is op elkaar aangewezen en men krijgt de kans nabij te komen en contact te leggen. Gasten voelen een positieve verplichting elkaar respectvol te bejegenen. Volgens de auteur kan gastvrije sociale regulering op verschillende manieren in de publieke ruimte worden benut. Ten eerste door het aanbrengen van symbolische afbakeningen als toegangspoorten en omheiningen. Ten tweede kan de convivialiteit binnen het stedelijke leven worden vergroot. Samen op ontspannen wijze gebruikmaken van een ruimte fungeert als 'leveler' waardoor ook nieuwkomers zich eerder welkom en thuis kunnen voelen. Ten

derde zou een persoonlijke gastvrijheid kunnen worden bevorderd, waarbij sommige personen ongevraagd de rol van gastheer op zich nemen en kleine conflicten vlot trekken. Ten slotte gaat Van Stokkom in op enkele bezwaren tegen gastvrijheid: enerzijds zou gastvrijheid voorwaarden stellen aan toegang en daarmee de bewegingsvrijheid van burgers met voeten treden, anderzijds zou een informele omgang tussen gasten niet voldoen aan de onpersoonlijkheid en distantie die vereist zou zijn in de publieke omgang. Daartegenin betoogt hij dat enerzijds totale bewegingsvrijheid en anderzijds onpersoonlijke omgang niet altijd overtuigende principes zijn om het publieke leven vorm te geven.

### Literatuur

- Blokland, T., 2005, *Goeie burens houden zich op d'r eigen. Buurt, gemeenschap en sociale relaties in de stad*. Den Haag: Dr. Gradus Hendriks Stichting.
- Blokland, T., 2009, *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote Stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brink, G. van den, 2001, *Geweld als uitdaging. De betekenis van agressief gedrag bij jongeren*. Utrecht: NIZW.
- Brink, G. van den, 2004, *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, G. e.a., 2005, *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*, WRR-Verkenningen. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hajer, M. en A. Reijndorp, 2001, *Op zoek naar nieuw publiek domein; analyse en strategie*. Rotterdam: NAi Uitgevers.
- RMO, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2004, *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag: RMO advies 31.
- Roché, S., 2002, *Tolérance Zéro? Incivilités et insécurité*. Parijs: Odile Jacob.
- Stokkom, B. van, 2004, 'Ben ik te min? Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verruwing'. In: M. Pijnenburg en C. Leget (red.), *Agressie in het ziekenhuis; ethische aspecten van ondervinden, reageren en voorkomen*, Budel: Damon, 70-89.
- Stokkom, B. van, 2005, 'Zero tolerance in de praktijk. Handhaving van de "kleine norm" door politie of boa's?'. *Justitiële verkenningen*, 31 (6): 44-59.
- Stokkom, B. van, 2008, *Symbolen van orde en wanorde. 'Broken windows policing' en de bestrijding van overlast en buurtverval*. Den Haag: Elsevier, serie Politie en Wetenschap.
- Terpstra, J., 2008, 'Regulering van de publieke ruimte in Nederland'. In: P. Ponsaers en E. Devroe (red.), *Publieke Ruimte*, Brussel: Politeia (Cahiers Integrale Veiligheid nr. 4), 113-137.
- Tops, P., 2007, *Regime verandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas.
- Waiton, S., 2008, *The politics of antisocial behaviour: amoral panics*. Londen: Routledge.
- Wilterdink, N., 2008, 'Beschavingsarbeid in historisch perspectief'. *Bestuurskunde*, 17 (1): 7-15.