

Onveiligheid als stedelijkheidsfobie

Angst en onmacht in de hygiënische stad

Bas van Stokkom

Inleiding

Ook in Nederland heeft zich de afgelopen decennia een ‘politics of behaviour’ (Crawford, 2009) ontwikkeld, een beleid gericht op regulering van ongewenst gedrag in de publieke ruimte. De bevoegdheden van de politie en de lokale overheid zijn behoorlijk uitgebreid. Het gaat om een breed scala van reguleringsstrategieën door statelijke en niet-statelijke instanties, binnen en buiten het strafrecht, reactief en proactief (Terpstra, 2008; Koemans, 2010).

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 nieuwe wetgeving vooral ‘symbolische hardheid’ en strijdlust uitstralen. Het beleid van Rotterdam is daarvoor illustratief: de straat ‘heroveren’, ‘preventief fouilleren’ en het inzetten van ‘stadsmariniers’ (Van Swaaningen, 2005). Tegelijkertijd heeft de retoriek van *zero tolerance* opgang gemaakt.

Vooral in de grote steden is een veiligheidsoffensief ingezet: afsluiten van ruimtes voor ‘onverzorgd’ ogende mensen, het weggagen van bedelaars, consequent sanctioneren van de ‘kleine norm’, etc. Daarbij speelt dat steden in toenemende mate afhankelijk zijn geworden van dagjesmensen, toeristen en uitgaanspubliek. Voor lokale overheden en bedrijven is het daarom belangrijk dat groepen die als bedreigend worden ervaren (bedelaars, verslaafden, daklozen, opgeschoten jongeren, etc.) uit het stadsbeeld te verwijderen. De vormgeving van de openbare ruimte is in het teken van beheersbaarheid komen staan (camerabewaking, detectiepoortjes, afscherming, etc.). Hangjongeren worden vaak verjaagd en de toegang tot winkels wordt hen ontzegd (Schuilenburg & Van Calster, 2009).

Aldus is een steeds wijder net uitgezet om asociaal en overlastgevend gedrag te bestrijden. Sociale veiligheid draait voortaan om angstmanagement en geruststelling van burgers (Van de Bunt & Van Swaaningen, 2012). Dat angstmanagement is gericht op het uitbannen van risico en gevaar, inclusief antisociaal en ergerlijk gedrag. Voor elke vorm van ongewenst gedrag – in het openbaar vervoer, voetbalclubs en scholen – zijn regels, protocollen en meldprocedures bedacht. Steeds is de insteek negatief: het bestrijden van onveiligheid door verbieden, afschrikken en beboeten (Koemans, 2010). Nachtelijk geschreeuw, dronkenschap, prostitutie en vuil hebben altijd ergernis veroorzaakt, maar worden steeds meer onder de noemer van onveiligheid gebracht, dat een sleutelprobleem voor de samenleving zou vormen.

Dat alles is merkwaardig omdat uit de veiligheidsmonitor – en andere bronnen – blijkt dat Nederland de laatste tien jaar veel veiliger is geworden. De mate waarin Nederlanders slachtoffer worden van criminaliteit is zelfs al sinds 1993 afgenomen, en wel in aanzienlijke, soms zelfs zeer aanzienlijke mate. Echter, in sommige overlastcategorieën doen zich geen of nauwelijks verbeteringen voor. ‘Overlast door groepen jongeren’ in de eigen woonbuurt blijft onveranderd hoog. Vooral in kansarme wijken lijken burgers zich grote zorgen te maken over ernstige en aanhoudende overlast.

Dat wanorde een grote impact kan hebben is in zekere zin contra-intuïtief voor strafrechtelijk geschoolde onderzoekers. Vanuit een geïndividualiseerd wereldbeeld kunnen ‘bagatel delicten’ ook gemakkelijk als irrelevant worden afgedaan. Maar uit veel onderzoek is duidelijk geworden dat onveiligheidsbeleving vooral de resultante is van aanhoudende *incivilities* die burgers moeilijk kunnen ontlopen. Al in de jaren 1970 beklemtoonde Albert Hunter in zijn opstel ‘Symbols of Incivility’ dat burgers een betekenis van bedreiging toeschreven aan relatief onbeduidende tekenen van wanorde.¹ De vraag is in hoeverre dat gebaseerd is op vertekende waarneming. Uit veel studies naar subjectieve onveiligheidsbeleving blijkt dat bewoners die in veiliger wijken wonen, blijven denken dat het niveau van overlast en misdaad hoog is en dat de omgeving minder leefbaar is geworden. Intussen zijn inzichten over de grote impact van overlast gemeengoed geworden. In Nederland hebben Elffers en De Jong (2004) vastgesteld dat in de belevingswereld van wijkbewoners de nadruk ligt op onveiligheid in termen van overlast en dat criminaliteit veeleer een bijrol lijkt te spelen. De zorg van buurtbewoners blijkt veel prominenter uit te gaan naar asociaal gedrag in de buurt (verkeerslawaaï en geluidsoverlast, smerigheid van de openbare ruimte, asociaal gebruik van afvalcontainers, niet deelnemen aan schoonhouden van trappenhuizen en portieken) dan naar misdaad.² Dat ligt in zekere zin voor de hand: tekenen van wanorde alarmeren ons snel op een gebrek aan sociale controle of een ‘ieder voor zich’-mentaliteit (‘nobody cares’). Daarentegen zeggen woninginbraken en winkeldiefstallen weinig over (mogelijk) sociaal verval: visuele tekenen van ‘aantasting’ en ‘bedreiging’ ontbreken.

In dit artikel zal ik onveiligheid als een sociaal probleem opvatten. De angsten en zorgen van burgers lijken verband te houden met een zogenaamde stedelijkheidsfobie, een gebrekkige bereidheid zich te identificeren met de publieke ruimte en een zeker onvermogen het vreemde te herkennen en een plaats te geven binnen het eigen mentale frame. Veel stedelingen komen dan ook niet toe aan de ontwikkeling van publieke familiariteit (Blokland, 2009b). Daarmee wordt niet beweerd dat het bestrijden van aanhoudende vormen van overlast er niet toe zou doen. Ik zal uiteenzetten dat het bestrijden van die wanorde van groot belang kan zijn maar niet om redenen die voorstanders van *zero tolerance* en hard optreden tegen deviante groepen als bedelaars en hangeugd er doorgaans aan geven. Het huidige veiligheidsbeleid brengt in veel opzichten contraproductieve effecten voort, waaronder de vergroting van angst en onmacht onder de bevolking. Het ligt meer voor

1 Voor een overzicht, zie Taylor, 2001, hoofdstuk 3.

2 Deze bevindingen treden ook uit de Veiligheidsmonitor 2012 naar voren.

de hand wanorde te bestrijden om de 'situationale normaliteit' van aanhoudende overlast en verloedering ongedaan te maken (Blokland, 2009b). Voor veel burgers is dat een teken dat de wijk ertoe doet en dat de verwachting van vreedzame coöperatie wordt hersteld.

Twee vragen vormen de leidraad van dit artikel: ten eerste, waarom maken veel burgers zich zoveel zorgen over overlast en antisociaal gedrag en in welke opzichten spelen een vertekende waarneming van onveiligheid en een gebrekkige publieke familiariteit daarbij een rol? Ten tweede: hoe kan een meer positieve invulling worden gegeven aan de bestrijding van wanorde, zonder terug te vallen op angstmanagement en de wens onveiligheid uit te bannen?

Deze bijdrage bestaat uit vier paragrafen. In de eerste paragraaf wordt aangegeven dat wanorde en verwante termen als antisociaal gedrag, overlast en *incivilities* strijdige betekenissen hebben. Verder wordt betoogd dat wanorde en confrontaties met de rafelrand kenmerkend zijn voor een stedelijk milieu. Dat kan tolerante attitudes bevorderen maar ook de behoefte aan orde en veiligheid laten toenemen. De tweede paragraaf vestigt de aandacht op het gegeven dat burgers overlastverschijnselen uiteenlopend interpreteren. Tekenen van wanorde worden vaak als aantasting of bedreiging uitgelegd en op 'probleemgroepen' als allochtonen en de hangjeugd geprojecteerd. Ook stereotiepe beelden rondom achterstand en het buurtstigma worden besproken. In de derde paragraaf geef ik aan dat publieke familiariteit die stereotiepe waarneming zou kunnen doorbreken maar dat een gebrek aan identificatie met stedelijkheid – en daarmee een gebrek aan sensibilisering voor 'anderen' – de ontwikkeling van die vertrouwdheid in de weg staat. Ik som een aantal factoren op die deze 'urbanofobe' attitude versterken waaronder een 'gecontroleerd consumeren' in *zero friction* domeinen. In de slotparagraaf wordt betoogd dat het huidige veiligheidsbeleid beelden van bedreiging bestendigt en burgers onmachtig houdt. Het beleid zou daarvan afstand kunnen nemen en het bevorderen van orde en veiligheid primair kunnen richten op de ontwikkeling van publieke vertrouwdheid en het inspelen op de verwachting van vreedzame interactie.

1. Wanorde, tolerantie en de behoefte aan veiligheid

Strijdige opvattingen over wanorde

Een mogelijke omschrijving van 'wanorde' luidt: ongeregelde menselijke interactie die geen rust, vrede en voorspelbaarheid uitstraalt. In breedste zin kan wanorde omschreven worden als storend en dreigend gedrag dat het stedelijk leven ontregelt. Stadsmensen behoeven een minimum niveau aan orde: zich vreedzaam onder elkaar bevinden en bewegen, met een waardige en gereserveerde houding (Bottoms, 2006). Anders dan in kleine gemeenschappen en dorpen, waar zelfs het gedrag van sterk deviante of opvliegende personen voorspelbaar is, heeft de openbare ruimte in steden 'tekenen van ongevaarlijke omgang' nodig die onze betrekking met anderen reguleren. Daarin voorzien civiele rituelen en fatsoensregels: deze maken het mogelijk om onder vreemden en onbekenden contacten aan te knopen en voorkomen dat aanspreken als een inbreuk wordt ervaren. Ook al gaat

er van een persoon die onfatsoenlijk handelt, geen dreiging uit voor anderen, toch kan dit onfatsoen als een alarmerend signaal functioneren. Niet voldoen aan alledaagse hoffelijkheden kan verwarring of ongerustheid veroorzaken. Want zegt Innes (2004), deze wanordelijkheden geven het signaal aan andere gebruikers van een locatie dat sociale orde afwezig, verzwakt of breekbaar is.

Kan men op grond van het bovenstaande slapen op een bank in het park of bier drinken op een plein onder 'wanordelijkheden' scharen? Er is weinig overeenstemming over wat precies wanorde is en er zijn conflicterende claims (Van Stokkom, 2010). Voor de negentiende-eeuwse bourgeoisie bestond wanorde onder andere uit het vrijetijdsgedrag van de arbeidersklasse. Wanorde is historisch in sterke mate veranderd. In de negentiende eeuw waren de steden veel viezer en chaotischer dan nu het geval is (weinig hygiëne, straatkinderen, prostitutie, etc.). Onder andere een goed georganiseerde politie en een geregelde schoolgang hebben de steden ordelijker gemaakt. Tegen deze achtergrond moeten de beschavingsoffensieven in Nederland worden geplaatst (Van den Brink 2004). Veel onderzoekers die *incivilities* hebben onderzocht, wijzen erop dat een incidenteel geval van overlast (bijv. de straat bevuilen) doorgaans minder ernstig wordt bevonden dan een incidenteel misdrijf (bijv. winkeldiefstal). Ieder op zich genomen worden overlastsituaties niet als ernstig beschouwd. Ze choqueren niet, noch worden ze sterk moreel afkeurenswaardig bevonden. Men kan ze makkelijk ontlopen en voorbijgaan aan de negatieve consequenties voor anderen. Omdat iedere kleine overtreding of overlastsituatie op zich niet veel verontwaardiging teweegbrengt – anders dan bij bijvoorbeeld mishandeling – is er ook weinig animo om er collectief tegen op te treden. Maar juist door de frequentie waarmee veel soorten *incivilities* voorkomen worden ze in sterkere mate als hinderlijk en storend ervaren. Door de grote aantallen kunnen ze ontwrichtend raken voor het dagelijks leven en worden ze voor velen onacceptabel. *Incivilities* zijn dus van belang, niet omdat ze ieder op zich ernstig zijn, maar omdat ze geaggregeerd grote gevolgen kunnen hebben.

Positieve functies van wanorde

Veel burgers trachten incidentele confrontaties met een psychisch labiel persoon, een bedelaar of een drugsgebruiker te ontlopen. Bezoekers aan centrumgebieden blijken zich in opmerkelijke mate te storen aan bedelaars en gemeentebesturen doen veel moeite die groep uit het stadsbeeld te verwijderen.³ Er is hier doorgaans geen sprake van ernstige overlast, noch van grote aantallen waardoor het centrumgebied zou worden ontwricht. Hoe is het beleidsvoornemen daklozen en bedelaars te verwijderen te verklaren? Tonkens en Van Doorn (2006) plaatsen die

3 Een door de Rotterdamse dienst Sociale zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd onderzoek ('Zwerfen door de ruimte') geeft inzicht in de vormen van overlastgevend gedrag, de veroorzakers en de beleving in het publieke domein. Uit het onderzoek blijkt dat 42 procent van de ondervraagden bij een bezoek aan het stadscentrum overlast ondervindt (30 procent hiervan met enige regelmaat en 10 procent bij ieder bezoek). De groepen die deze respondenten overlast bezorgen zijn: bedelaars (67 procent), jongeren (58 procent), drugsverslaafden (58 procent), zwerfers (52 procent) en alcoholisten (35 procent). Hieruit blijkt dus dat bezoekers van het stadscentrum zich het meest storen aan bedelaars, vooral als die zich opdringerig gedragen.

tendens binnen het kader van een risicosamenleving die als voedingsbodem fungeert voor obsessieve controle. Volgens de auteurs zoekt de 'angstige middenklasse' de oplossing voor de onveiligheid in het controleren van marginale personen. De vroegere charitatieve benadering van bedelaars was geduldiger, terwijl de verwachtingen lager waren.

Moore (2008) wijst op een verwante verklaring: in stedelijke centra zijn daklozen zichtbaarder geworden; daardoor merkt het publiek hun aanwezigheid eerder op. Gingen bedelaars en daklozen voorheen in sterkere mate in de grote massa op, door toerisme en upgrating van steden wordt hun 'anders zijn' beklemtoond. Daarbij speelt de visuele impact een belangrijke rol in de publieke waarneming van risico's. Ondanks het relatief onschuldige gedrag van de meeste dak- en thuislozen vindt een groot deel het publiek ze onvoorspelbaar en beangstigend, en brengt ze in verband met 'gevaar'.

Veel wanordelijke situaties en antisociale gedragingen lijken door burgers te worden geproblematiseerd zonder dat een norm wordt overtreden. Dat is merkwaardig. Een stedelijke samenleving kent nu eenmaal een grote hoeveelheid van deviante gedragingen en juist door die gedragingen kunnen tolerante en weerbare attitudes ingang vinden. Richard Sennett formuleerde dat al in een van zijn eerste studies *The Uses of Disorder* (1970): wanneer mensen weinig tolerant zijn ten aanzien van wanorde in hun eigen omgeving en zich afsluiten voor wanordelijke ervaringen, dan gaan voorvallen, conflicten en spanningen sneller gepaard met agressieve reacties en wordt die agressie ook eerder gerechtvaardigd (Sennett 1996, 44-45). Door confrontaties te vermijden en terug te vallen op enkel vertrouwde en veilige sociale interactie, zouden we ons volgens Sennett veroordelen tot een zelfgecentreerd psychisch huishouden waarin claims van andere mensen snel worden miskend.⁴ De spanning die voortspuit uit confrontaties met bijvoorbeeld daklozen kan volgens Sennett heilzaam zijn: die ervaring stimuleert intellectuele duiding, het heroverwegen van eigen vooringenomenheden, en men wordt gedwongen de grenzen van wat al dan niet te tolereren is, af te tasten. Ongerijmd gedrag, dissonantie, verwarring en ongemak bieden emotionele stimuli en nopen ertoe creatieve en volwassen antwoorden te ontwikkelen. Sennett maakt zich vooral zorgen dat burgers niet meer toekomen aan het zelf afhandelen van conflicten. Regulerende instellingen als de politie zouden niet alle conflictbeheersing naar zich moeten toetrekken.

De behoefte aan orde

Anderzijds, auteurs die erop wijzen dat excentriek en deviante gedrag nu eenmaal bij de stad hoort, miskennen vaak de dagelijkse zorgen van stadsbewoners, hun onveiligheidsbeleving en de daarmee verbonden afweerreacties. Wanorde is niet altijd iets moois, zoals zij beweren, en evenmin is orde altijd iets verdachts. De behoefte aan veiligheid, voorspelbaarheid en bescherming is dan ook een reëel verschijnsel (Hajer & Reijndorp, 2001). Het negeren van gevoelens van onveiligheid zou het vermijden van confronterende ervaringen kunnen bevorderen en de

4 Gelijksortige argumentaties vinden we bij veel stadssociologen (Lofland, 1998; Blokland, 2009).

trend naar veilige en kunstmatige wereld van pseudo-openbare ruimtes kunnen vergroten.

Stadsbewoners doen veel moeite te onderscheiden tussen degenen die al dan niet vertrouwd kunnen worden. De anonimiteit van de publieke ruimte en de heterogeniteit van de bevolking zetten een premie op het herkennen van ieders betrouwbaarheid. Om die reden kunnen grote frequenties van overlastgevend gedrag angst veroorzaken en het beeld van gering sociaal toezicht of onverschilligheid bevestigen (Roché, 2002; Innes, 2004; Innes & Fielding, 2002). Het gevoel van een 'gezamenlijke wereld' kan worden aangetast zonder dat er bij wijze van spreken iemand een haar wordt gekrenkt.

Stadsmensen stellen een geordende publieke ruimte op prijs waar zij zich vreedzaam onder elkaar bevinden en bewegen (Bottoms, 2006). Uit onderzoek naar de impact van *incivilities*⁵ blijkt dat wanordelijk of overlastgevend gedrag als een inbreuk op redelijke verwachting van vreedzame interactie en coöperatieve activiteit in publieke locaties wordt ervaren. Zelfs het niet naleven van fatsoensregels zoals voordringen of afbekken kan als alarmerende signaal fungeren. Dergelijke *incivilities* geven het signaal dat sociale orde afwezig, verzwakt of breekbaar is.

Goffman (1971) toonde in zijn studies al aan dat korte momenten van onfatsoenlijk gedrag het delicate morele framework dat het publieke leven schraagt, uiteen kan laten spatten. Alledaags onbetamelijk gedrag ondermijnt vormen van vertrouwen waarop het publieke leven berust. Een verkeerd woord, gebaar of lichaamshouding kan een verrassende mate van afkeer, boosheid en angst laten ontstaan. Het gaat niet zozeer om regels die geschonden worden maar om gedrag dat situationeel ongepast is. Cultureel geografen spreken in dit verband over 'transgression of place' (Dixon, 2006). Onderzoek van Dixon leert dat een ogenschijnlijk onschuldige handeling als bier drinken op straat door veel voorbijgangers wordt ervaren als 'bezetting van ruimte'. Straatdrinkers krijgen snel het etiket van 'onvoorspelbare vreemden' die de gevoeligheden van voorbijgangers dwarsbomen.

Het voorgaande leert dat wanorde positieve functies heeft en burgers kan stimuleren een tolerante attitude te ontwikkelen. Anderzijds zetten stedelingen een premie op het herkennen van ieders betrouwbaarheid. Ze zijn voortdurend op zoek naar tekenen van ongevaarlijke omgang. Wanordelijkheden kunnen dan ook als een inbreuk op de redelijke verwachting van vreedzame interactie worden ervaren. Kortom, het kunnen omgaan met en 'thuisbrengen' van confronterende ervaringen en de behoefte aan geordende interactie zijn beide van belang.

2. Wanorde in de buurt: de doorwerking van stereotiepe beelden

In deze paragraaf zal ik enkele onderzoeksbevindingen rondom de perceptie van onveiligheid bijeenbrengen. Die bevindingen laten zien dat het ervaren van (wan)orde vooral een kwestie is van visueel classificeren. Vooral het gedrag van rondhangende jongeren wordt op stereotiepe wijze waargenomen.

5 Voor een overzicht zie Van Stokkom, 2008.

De symboliek van 'rondhangende jongeren'

In de *Veiligheidsmonitor* (2012) wordt het item 'rondhangende jongeren' tot grootste overlastprobleem in de sociale sfeer benoemd. Ook in de *Crime Survey for England and Wales* scoort het item 'Teenagers hanging around on the streets' hoog. Waarom maken burgers zich zo druk om rondhangende jongeren? Men mag immers aannemen dat het in de meeste gevallen niet gaat om schadelijk of bedreigend gedrag. Uit onderzoek van Wood (2004) blijkt dat twee factoren dat item tot een probleem maken: ten eerste ligt de frequentie van 'rondhangende jongeren' zeer hoog, met name in kansarme wijken; en ten tweede meent tweederde van de respondenten dat jongeren zich 'opzettelijk antisociaal' gedragen. Niettemin, de respondenten menen dat slechts 10% van de incidenten van rondhangende jongeren op hen persoonlijk is gericht.

Ook in het onderzoek van Martin Innes (2004) – gericht op de vraag wat bewoners de potentieel grootste bedreigingen achten – werden 'rondhangende en luidruchtige jongeren' het vaakst genoemd, vooral omdat zij eigendom zouden vernielen. Semiotische analyse maakte duidelijk dat burgers het gedrag van jongeren als onvoorspelbaar 'lezen'. Opvallend is dat inbraak in geen van de onderzochte stadsdelen in de top-drie voorkomt. Volgens Innes geven inbraken niet het signaal van bedreiging of risico, of dat 'mijn wijk zonder sociale controle is'.

Aanstootgevend gedrag van jongeren is typisch non-instrumenteel gedrag: het is demonstratief zichtbaar en wordt vaak ondernomen om een 'symbolisch affront' te veroorzaken (Turner, 2006). Veel jongeren stellen er plezier in problemen te veroorzaken en daarop te worden aangesproken. Toch overtuigt deze interpretatie maar ten dele. Het toeschrijven van opzet duidt wellicht meer op onderliggende onzekerheden. Ook als hanggedrag louter passief van aard is, neigen veel burgers ertoe zich te laten meeslepen door stereotiepe beelden.

Ook in het onderzoek van Girling en collega's (1999) zijn bewoners het meest bezorgd om hangjeugd, maar de respondenten hebben uiteenlopende meningen over de potentiële bedreiging van dezelfde groep hangjeugd. Voor bewoners die een teruggetrokken bestaan hebben zonder veel (groot)stedelijke ervaringen, krijgt het jeugdprobleem een verhoogde metaforische kracht. De aanwezigheid van de hangjeugd dient als metafoor voor geringe informele sociale controle, fragmentatie van de buurt en teken dat de buurt in verval is geraakt. Daarentegen hebben burgers die bekend zijn met stedelijke omgangsvormen, geleerd om de stress en de problemen die jeugdigen teweeg zouden brengen, te relativiseren; zij menen dat er geen bedreiging uitgaat van de hangjongeren. Kortom, voor de een is een luidruchtige hangjongere een boef, voor de ander een buurtgenoot.

Bannister en Kearns (2013) interpreteren de waarneming van burgers die zich laten meeslepen door stereotiepe waarneming als volgt. Jonge mensen die de publieke ruimte bezetten, zijn een visuele indicator van het onvermogen van de gemeenschap om wanorde aan te pakken. De jongeren zijn in staat hun waarden en voorkeuren met betrekking tot het gebruik van de publieke ruimte op te leggen. Dat wijst deze bewoners op hun onmacht en kwetsbaarheid. Er is zelfs sprake van een omdraaiing van de machtsbalans: de groep die geacht wordt jongeren te tolereren, is machteloos; de getolereerde jongeren zouden in de ogen van sommige bewoners daarentegen de macht over de straat hebben.

Stereotiepe beelden

In zijn omvangrijke longitudinale studie naar wanordelijkheden in Chicago kwam Rob Sampson (2009) tot de conclusie dat veel bewoners zich laten leiden door stereotiepe vormen van waarneming. Hij constateerde dat blanken in hun wijk veel meer wanorde waarnemen dan bewoners van andere etnische groepen. Hij stelde ook vast dat alle bevolkingsgroepen meer wanorde waarnemen als het aandeel van de zwarte bevolking in de wijk is toegenomen. Concentratie van minderheden blijkt een veel krachtiger indicator te zijn van waargenomen wanorde dan de feitelijke wanorde zoals systematisch en minutieus (per wijk) vastgesteld werd door de onderzoekers. Ondanks de feitelijk verminderde wanorde over een tijdsbestek van zeven jaar blijven de bewoners vasthouden aan het beeld van hoge niveaus van wanorde. Dat geldt voor zowel zwarten als blanken die in dezelfde wijk wonen. Volgens Sampson blijven de respondenten vasthouden aan de negatieve buurtbeelden van etnische concentratie en deprivatie (zie ook Mackenzie et al., 2010). In feite bepaalt het buurtstigma hoe bewoners overlast en verloedering waarnemen.⁶

Het onderzoek van Sampson leert dat culturele stereotypen van etniciteit en achterstand blijven hangen en de waarneming van wanorde bepalen, ondanks het ontbreken van reële ervaringen van wanorde. Wanorde wordt gezien door de bril van de veronderstelde kwalijke reputatie van allochtonen. Hoe hoger het aandeel van de zwarte bevolking in een wijk en hoe ongunstiger de sociale structuur van die wijk, des te vaker bewoners *incivilities* waarnemen.

Sampson keert zich tegen de *broken windows*-theorie, waarin visuele tekenen van wanorde als objectief en natuurlijk in hun betekenis doorgaan. Volgens die theorie zouden de meningen van burgers over wanorde niet substantieel van elkaar kunnen afwijken. Maar dat blijkt nu juist wel het geval te zijn. Stigmatiserende beelden kunnen volgens Sampson een *self-fulfilling prophecy* worden en juist die beelden zorgen ervoor dat veel burgers niet meer in de wijk investeren of wegtrekken. De veronderstelling van de *broken windows*-theorie dat wanorde er toe doet (omdat burgers nalaten informele sociale controle uit te oefenen en incidenten te melden bij de politie) is dus juist, maar om andere redenen: die passiviteit is niet te wijten aan hoge niveaus van wanorde (die vervolgens de deur voor misdaad zouden openzetten), maar aan het negatieve buurtimago.

Ook in Engeland is de rol van stereotiepe beelden van buurtbewoners bestudeerd. Etniciteit speelt daarbij een minder grote rol. Volgens Mackenzie en collega's (2010) is de waarneming van voorvallen in de buurt onvermijdelijk vertekend. Verhalen en ervaringen van buurtgenoten en mediaberichtgeving spelen hierbij een rol. Een bepaald voorval wordt al snel een 'shorthand' naar een oordeel over het algemeen niveau van wanorde in een buurt. Voorvallen worden vaak op stereotiepe wijze geïnterpreteerd waarbij jongeren of leden van een etnische groep als symbool van overlast gaan fungeren. Daarnaast worden metaforen benut om de betekenis van overlast te duiden: voorvallen worden een symbool voor buurt-

6 Zie ook Franzini et al., 2008, hoewel in dat onderzoek niet zozeer etniciteit maar armoede de waarneming van wanorde bepaalt.

verval, afgebrokkelde sociale cohesie of een bevestiging dat de gemeente en de politie de buurt links laat liggen (Mackenzie et al., 2010).

Jackson en zijn medewerkers (2011) hebben nader studie gemaakt van de waarneming van wanorde en de rol van impliciete stereotiepe beelden daarbij. De gebruikelijke veronderstelling van theoretici van buurtverval (van de Chicago School tot de aanhangers van de *broken windows*-leer) is dat wanorde zou leiden tot verminderde zorg voor het publieke domein, verminderde informele sociale controle en verhoogde angst voor misdaad. De onderzoeksgroep van Jackson draait dit veronderstelde causale verband om: angst voor misdaad en het geloof dat de informele controle in de buurt in verval is geraakt leiden tot verhoogde gevoeligheid voor tekenen van wanorde. Uit hun onderzoek blijkt dat inderdaad het geval te zijn. Mensen die angst hebben om slachtoffer te worden en zorgen hebben over de gebrekkige sociale cohesie van hun wijk, neigen ertoe om ambigue tekenen van overlast als problematisch te zien en hun omgeving als wanordelijk te beschouwen (anders dan mensen die niet die angst of zorgen hebben). Deze groep buurtbewoners blijkt vooral het gedrag van 'rondhangende jongeren' te beoordelen als niet acceptabel; hun gedrag zou een bevestiging vormen dat de informele sociale controle in verval is geraakt (Jackson et al., 2011).

Verschillen in waarneming

Voorgaande studies maken duidelijk dat lang niet alle bewoners wanordelikheden als problematisch uitleggen. Sommigen achten de aanwezigheid van hangjongeren bedreigend, terwijl anderen de bezigheden van die jongeren zien als onschuldig vermaak. Gevoeligheid voor wanorde is een functie van wat al dan niet wordt opgemerkt. Bepaalde vormen van overlast (druggebruik, vervuiling, verkeersoverlast) worden door veel bewoners niet als probleem herkend. Noch ervaren ze die activiteiten als schadelijk (hoewel de schadelijkheid mogelijk later aan het licht kan treden wanneer het aantal is toegenomen) (Matthews, 1992).⁷

Lynn Hancock (2001) vond bevestiging voor die veronderstellingen in haar onderzoek in het economisch weinig florissante maar tegelijk kosmopoliete Merseyside-gebied in Noord-West Engeland. Veel bewoners vinden het niet erg te midden van bedelaars, druggebruikers en prostituees te leven omdat zij de buurt kleur geven. Velen reageren ook negatief op 'wegjaagacties' door de politie omdat daarmee geen structurele problemen worden opgelost. Niettemin neemt wanorde een dubbelzinnige plek in het bewustzijn van de bewoners in: naast de reputatie van 'kleurrijk' die op prijs wordt gesteld, wordt geageerd tegen overlast.

Kwalitatief onderzoek van Carvalho en Lewis in Chicago (2003) leert dat een meerderheid onder kansarme bewoners niet angstig reageert op tekenen van wanorde en misdaad; de respondenten ontkennen deze problemen niet maar ze gaan er niet onder gebukt. Andere problemen zoals werkloosheid, ziekte en schoolprestaties van kinderen worden vaak belangrijker geacht. De dagelijkse

7 Zie ook De Leeuw & Van Swaaningen, 2011. Zij wijzen erop dat veiligheid voor bewoners sterk uiteenlopende betekenissen heeft. Er blijken grote verschillen te bestaan tussen de perceptie van jeugd- en drugsoverlast. Lang niet alle bewoners ervaren de wijk als onveilig en zij herkennen zich ook niet in het gemeentelijke beleid om bijv. jongeren als risicogroep te benaderen.

confrontatie met criminaliteit en overlast zorgt voor gewenning, wordt deel van routine en wordt hierdoor meer voorspelbaar. Voor de minderheid van de bevolking die zich wel onveilig voelt, blijven overlastsituaties onvoorspelbaar; sommigen voelen zich verlamd en nemen excessieve voorzorgmaatregelen.

Laten waarnemingspatronen zich veranderen?

Onderzoek naar culturele stereotypen suggereert dat waarnemingspatronen niet of moeilijk te veranderen zouden zijn. Bottoms (2009) wijst echter op onderzoek waaruit blijkt dat gezichtsbepalende ingrepen door woningbouwcorporaties of bevordering van bedrijvigheid door de gemeente de veiligheidsbeleving aanzienlijk kunnen laten toenemen. Zijns inziens tenderen bewoners ertoe een ‘Gestalt beoordeling’ van de wijk te maken waarbij vele factoren worden betrokken en waarvan misdaad en overlast er maar twee zijn. Vooral zichtbare tekens van verandering en inzet van middelen door corporaties en de gemeente kunnen van belang zijn: renovatie van woningen, aanleggen van groenvoorzieningen, opknappen van winkelstraten en andere infrastructurele ingrepen. Ook schoonmaakacties horen daartoe.

In dat verband is het concept ‘control signal’ van belang (Innes, 2004). Van interventies die de leefbaarheid versterken gaan controlesignalen uit waardoor burgers meer geloof en vertrouwen kunnen krijgen in de vitaliteit van de wijk. Er kan zelfs een ‘positief momentum’ ontstaan wanneer bewoners zien of ervaren dat de kwaliteit van leven in de buurt aanzienlijk is verbeterd (Van Stokkom, 2013).

Talja Blokland (2009a) wijst erop dat een buurt die schoon en heel wordt gehouden door de gemeente, de ‘situationele normaliteit’ van overlast (bijvoorbeeld niet ingrijpen bij baldadig gedrag van kinderen of het laten verslonzen van voortuinen) helpt te doorbreken. Schoon en heel houden geeft het signaal af dat de sociale kwaliteit van de buurt belangrijk is. In haar Rotterdamse onderzoek stelde Blokland verder vast dat bewoners positiever oordelen over veiligheid wanneer zij het gevoel hebben dat er veel bedrijvigheid en leven in hun wijk is, ongeacht het relatief hoge misdaadniveau. Hillesluis is een drukke buurt met veel buitenlanders; de overlast van de rafelrand is volgens Blokland eigen aan dat soort buurten. Afwijkend gedrag wordt eerder geaccepteerd en wordt ook niet uitgelegd als signaal dat de onveiligheid zou zijn toegenomen. Zij schrijft dat relatief hoge niveau van veiligheidsbeleving toe aan een sterk ontwikkelde publieke familiariteit. Ontbreekt die vertrouwdheid met de stedelijke publieke ruimte dan kunnen stereotiepe manieren van waarnemen moeilijker worden doorbroken. Tot die thematiek keren we nu.

3. Zwakke en sterke identificatie met stedelijkheid

Publieke familiariteit

Publieke familiariteit bestaat uit het kunnen herkennen van omgangsregels en het kunnen plaatsen van anderen in de openbare ruimte (Blokland, 2009b). 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. Voor de beleving van veiligheid op straat is het van belang dat men weet wat men van anderen kan verwachten: herkenbaarheid kan angst wegnemen en je kunt mensen makkelijker aanspreken op wat zij doen of nalaten. Publieke familiariteit betekent volgens Blokland dat je makkelijker inschattingen kunt maken of je al dan niet mensen aanspreekt, risico neemt of juist uit de weg gaat. Kortom, publieke familiariteit draagt er aan bij dat men (dreigende) signalen beter leest en dat ongemak en onzekerheid op straat en plein worden gereduceerd (Blokland, 2009b).

Wie geen mogelijkheden heeft om te ontdekken hoe 'anders' de vreemde is, kan weinig anders doen dan categoriseren op basis van stereotypen. We maken indelingen op uiterlijkheden, gender en etniciteit, of uit de media opgepikte algemeenheden. Hoe beperkter de informatie over anderen, des te meer we gaan categoriseren (Blokland, 2009a: 129). Burgers kunnen 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 verlenen. Veel zich door de buurt bewegen en tegenkomen van mensen bevordert de publieke familiariteit. Dat draagt positief bij aan de waardering van de veiligheid in de buurt.

Lokale netwerken, zoals vriendennetwerken en burenccontacten, dragen daar volgens Blokland doorgaans niet aan bij. 'Het gaat er voor veiligheidsbeleving niet om hoe groot je persoonlijk netwerk in de buurt is, maar of je in de openbare ruimte mensen die je kent tegen het lijf loopt' (Blokland, 2009b: 188-189). Van belang is het waarnemen van 'herkenbare vreemden'. Kan men overlastgevers plaatsen, dan wordt het uitoefenen van sociale controle makkelijker. Dat hoeft niet te leiden tot aanspreken, maar het leidt er wel toe dat men weet wat men kan verwachten.

Publieke vertrouwdheid 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 onveilig, ongeacht de mate van controle (Blokland, 2009a: 23).

Publieke familiariteit biedt dus tegenwicht aan de neiging om op stereotiepe beelden en inschattingen af te gaan. Door het kunnen begrijpen en plaatsen van het gedrag van degenen met wie we de publieke ruimte delen, verliezen waarnemingen van potentiële bedreiging hun willekeurige karakter en blijven ze beperkt tot bepaalde locaties, tijdstippen of specifieke mensen. Bedreigingen worden daarvoor gezien als meer beheersbaar of te vermijden (Bannister & Kearns, 2013).

Stedelijkheidsfobie

De Franse onderzoeker Félonneau (2004) heeft verwante termen ontwikkeld en komt tot soortgelijke conclusies als Blokland. Zij heeft vastgesteld dat een 'urbanofiele' attitude gepaard gaat met waarneming van een gering aantal antisociale gedragingen. Anders gezegd, mensen die stedelijkheid en verbondenheid met de stedelijke leefomgeving op prijs stellen, nemen relatief weinig overlast waar. Hebben mensen daarentegen een voorkeur voor niet-stedelijke kenmerken (rust, een goed aangeharkte omgeving, veel groen, weinig verkeer, etc.) en identificeren zij

zich maar matig met het stedelijk leven dan nemen zij relatief veel overlast waar. Een 'urbanofobe' attitude gaat dus gepaard met een neiging om de frequentie van antisociaal gedrag te overschatten. Volgens Félonneau is daarbij beslissend of mensen de beschikking hebben over een 'topologische identiteit'. Is men in sterke mate emotioneel gehecht aan de stad, dan is men minder gevoelig voor tekenen van sociale desorganisatie. Met andere woorden, mensen die de stad goed kennen en vertrouwd zijn met stedelijke onrust, 'lezen' het straatbeeld als relatief ongevaarlijk.

Doorslaggevend in een dergelijk benadering is een 'positief perspectief op stedelijkheid' (Van den Herrewegen, 2008). Dat duidt op het besef dat diversiteit en relaties met vreemden verrijkend kunnen zijn. In termen van Hajer en Reijndorp (2001): verwondering over afwijkend gedrag hoort bij de stad. Stedelijkheid duidt in hun ogen op het ervaren van perspectiefwisselingen en confrontaties met 'het andere'. Ontbreekt het mentale frame van stedelijkheid dan komen burgers niet toe aan het vorsen van meerduidigheid en het plaatsen van vreemden.

Het is moeilijk aan te geven wat precies het kenmerkende is van een 'stedelijkheidsfobie'. Duidelijk is dat het gaat om een gebrekkige bereidheid het vreemde te herkennen en een plaats te geven. Maar er lijkt geen sprake te zijn van pleinvrees, in de betekenis van angst de vertrouwde omgeving te verlaten en de verwachting te paniker. Noch gaat het om een contactschuweid. Urbanofobe burgers zullen contacten met 'ons soort mensen' op prijs stellen, ook in voor hen onbekende stedelijke domeinen. Voorlopig zou ik de hypothese willen hanteren dat stedelijkheidsfobie verband houdt met het afhouden van situaties die tot gezichtsverlies of statusverlies zouden kunnen leiden: in verlegenheid worden gebracht of overbluft worden, geattendeerd worden op de eigen onmacht en het onvermogen tot 'straatwijze' communicatie. In zekere zin hechten 'urbanofobe' burgers aan comfortabele omgevingen waarin je vrij bent van lastige en mogelijk bedreigende ervaringen, en waarin je je niet moeizaam hoeft te verhouden tot onbekenden en buitenstaanders. Vreemdelingen zouden de vertrouwdheid van de 'eigen wereld', een bekende en gemeenzame omgeving, kunnen aantasten.

Om vele redenen komen burgers niet toe aan een identificatie met stedelijkheid, en daarmee het besef dat afwijkend gedrag bij het stadsleven hoort. Vele factoren hinderen de ontwikkeling van publieke familiariteit. In een jachtige en turbulente omgeving ligt het ook niet voor de hand oog te hebben voor variëteit, verschil en afwijkend gedrag. In slaapsteden evenmin. Ik bespreek een aantal factoren. Ten eerste worden in veel stadsdelen contacten en informele sociale controle doorgaans tot een minimum beperkt (Baumgartner, 1988). De sociale omgang in buitenwijken heeft in veel opzichten een tamelijk onverschillig karakter; burgers stellen een leven in relatief sociaal isolement op prijs. Juist de mogelijkheid elkaar te vermijden en ontlopen leidt binnen hun mentale frame tot rust, orde en gevoelens van sociale harmonie.

Andere stedelijke domeinen zoals stations, drukke verkeersaders en doorgangplaatsen zijn gericht op de verwerking van massale stromen mensen. Die zones bestaan grotendeels uit wat Sennett (1996) 'dead space' noemt: nietszeggende, lege en eentonig ruimtes zonder veel karakter, sfeer, narratieve betekenissen,

herinnering en herkenning. In die ruimtes voelen mensen zich minder bezwaard eigen doeleinden voorop te stellen (zich verplaatsen, snel een treinkaartje kopen, klanten bezoeken, etc.). De omgeving wordt louter in instrumentele termen benaderd. Niet-aanspreken is de norm. De verwachting van vreedzame interactie spreekt in dergelijke domeinen niet vanzelf. Burgers nemen ontmoetingen en contacten met anderen niet zozeer waar in termen van empathie maar eerder van competitie en eigenbelang (Dijkstra & Miedema, 2006).

Een andere belangwekkende factor kan aangeduid worden als 'gecontroleerd consumeren'. 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 (Hajer & Reijndorp, 2001: 24 e.v.). 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 als kantoorcomplexen, winkelcentra, of welke monoculturele enclaves dan ook. Binnen deze steriele ruimtes wordt deviant gedrag eerder als problematisch gedefinieerd omdat het 'out of place' zou zijn (Dixon, 2006).

Ten slotte draagt het hedendaagse beleid om marginale groepen van straat te verwijderen bij aan een eenvormige beleving van de stedelijke ruimte. Met de strijd tegen antisociaal gedrag is er een grotere druk gekomen om het 'onappetijtelijke' uit het straatbeeld te verbannen (Millie, 2008).

4. Naar een ander beleidsperspectief

Het hedendaagse stringente veiligheidsbeleid staat in het teken van controle en *zero tolerance*: cameratoezicht, handhaving van de 'kleine norm' door toezichthouders, verwijdering van bedelaars uit het straatbeeld, etc. Daarmee hebben formele vormen van toezicht en regelgeleide handhaving aanzienlijk terrein gewonnen, ten koste van informele regulering en spontane conflictbemiddeling door burgers zelf (Terpstra, 2008). De vraag is of met de snelle aanwas van controle- en beheersingsmiddelen niet het paard achter de wagen wordt gespannen. Er lijkt vooral ingespeeld te worden op de belangen van consumenten: zij mogen niet van streek raken, negatieve ervaringen moeten worden uitgebannen. Mogelijk worden burgers daardoor angstiger, verliezen hun immuniteit voor storende ervaringen en gaan ze elkaar sterker mijden.

Volgens Bannister en Kearns (2013) hebben interventies als het opleggen van gebiedsverboden en verwijdering van hangjongeren er feitelijk toe geleid dat negatieve stereotypen van afwijkende groepen in sterkere mate hebben postgevat. In een tijd waarin misdadafcijfers sterk zijn afgenomen, hebben dergelijke interventies ertoe bijgedragen dat de publieke angst voor overlastgevend jongeren is versterkt. Het onbedoelde gevolg van de rigoureuze aanpak van antisociaal

gedrag is dat de intolerantie voor jongeren zich heeft versterkt en dat de afstand tot 'probleemgroepen' verder is vergroot (zie ook Koemans, 2010).

Bannister en Kearns (2013) wijzen er ook op dat het verwijderen en verbannen van marginale groepen niet tot de beoogde veiligheid leidt (zie ook Binken en Blokland 2012). Die beleidsstrategie leidt eerder tot verdere onzekerheden omdat de burgerij niet wordt aangemoedigd om het gedeelde gebruik van de publieke ruimte te bespreken met degenen die 'anders' zijn. Zolang de communicatie met hangjongeren wordt afgehouden en hun belangen niet worden begrepen, kunnen burgers die stereotypen niet ontkrachten. Verstoken van praktische kennis en inzicht lijkt de angst voor nadrukkelijk aanwezige jeugdgroepen te worden vergroot.

Van belang is dat lang niet alle waargenomen antisociaal gedrag noodzakelijkerwijs problematisch is. De repressieve aanpak van antisociaal gedrag lijkt dan ook gebaseerd te zijn op de subculturele voorkeuren van een 'respectabele meerderheid' die weinig voeling heeft met stedelijkheid. Met andere woorden, de subcultuur van mensen die niet bereid zijn publieke ervaringskennis op te doen, verkrijgt prioriteit.

Criminologen uiten al jaren forse kritiek op de 'politics of behaviour' die het publiek zou vrijwaren van overlast en wanorde (Crawford, 2009). Ook de strategie van verbanning is uitvoerig bekritiseerd, vooral vanwege de onbedoelde contra-productieve effecten: het gaat om een management dat alleen maar angstiger kan maken; negatieve frames van 'problematische' groepen worden bevestigd en in stand gehouden. Allerlei maatschappelijke problemen worden tot veiligheidsproblemen herbenoemd en steeds meer alledaagse ergernissen worden onder het bereik van het veiligheidsbeleid gebracht (Van de Bunt & Van Swaaningen, 2012). Criminologen benadrukken tegelijk dat veiligheid minder maakbaar is dan veel gemeentebesturen suggereren. Wijken die objectief veiliger zijn geworden, brengen bij bewoners vaak geen groter veiligheidsgevoel teweeg. Dat kan goed verklaard worden op basis van hardnekkige stereotypen en een negatief buurtimago. Veel onderzoekers plaatsen ook vraagtekens bij het verlangen van burgers dat de politie en andere professionals harder optreden tegen aanhoudende overlastgevers en disfunctionele gezinnen. Een logisch uitvloeisel daarvan is dat het optreden zich zou moeten concentreren op marginale (etnische) groepen. Het gevaar is dat de politie teveel rekening gaat houden met het onbehagen, de geëmotioneerde uitingen en onredelijke verwachtingen van de 'meerderheid'. Een ander riskant aspect is dat de 'meest verongelijkte burgers altijd meer actie van de overheid zullen eisen' (De Leeuw & Van Swaaningen, 2011).

Deze kritische kanttekeningen snijden hout, maar tegelijk hebben criminologen – zie Van de Bunt en Van Swaaningen (2012) – de neiging om bewoners die angst en zorg uiten, weinig serieus te nemen. In sommige wijken en stedelijke locaties kunnen burgers wel degelijk veel last hebben van drughandelaren, dronken mensen en intimiderend gedrag. In veel situaties is bestrijding van aanhoudende vormen overlast geïndiceerd. Van belang is welke middelen daartoe zouden moeten worden ingezet. Niet alle interventies hoeven negatieve stereotypen te bekrachtigen. Eerder kwamen de zogenaamde controlesignalen ter sprake. Controlesignalen – schoonmaakacties, renovatie, voorzieningen scheppen – beogen een zicht-

bare verandering van het straatbeeld te bewerkstelligen. Ze geven de boodschap dat de publieke ruimte door de overheid als een serieus goed wordt opgevat en dat haar zorg er naar uit gaat. Bovendien kan op die manier de 'situationele normaliteit' van bijvoorbeeld vuil op straat storten worden doorbroken.

Ook repressieve interventies kunnen controlesignalen afgeven, bijvoorbeeld het weggagen van groepen junks indien deze groepen aanhoudend vermijdingsgedrag zouden veroorzaken onder de bewoners. Het huidige veiligheidsbeleid kleedt dergelijke acties automatisch strafrechtelijk aan. De ratio achter deze wanordebestrijding zou echter veeleer betrekking kunnen hebben op het tegengaan van ontwrichting en ontregeling. Het gaat om de regulering van openbare orde problemen, zodanig dat verantwoordelijk handelen van burgers zijn normale beloop kan hebben (Van Stokkom, 2010).

Herstel van een zekere mate van orde en rust kan bewoners stimuleren zelf initiatief te nemen en de informele sociale controle ter hand te nemen. In dit verband zijn de beleidsperspectieven die Blokland heeft geformuleerd, behartigenswaardig. Ten eerste: investeer in de fysieke omgeving omdat daaruit respect blijkt voor de bewoners. Het straalt naar bewoners uit dat de wijk ertoe doet; ze staan er niet alleen voor. Ten tweede: zorg dat de gebruiks- en verblijfsfunctie van openbare ruimtes wordt versterkt, bijvoorbeeld door meer mogelijkheden te verschaffen aan kioskhouders, winkeliers en straathandelaren. Dat schept voorwaarden voor de ontwikkeling van publieke familiariteit; intensief gebruik van de publieke ruimte kan leiden tot een groter absorptievermogen van de rafelrand (Blokland, 2009a).

Van groot belang is dat het lokale bestuur burgers duidelijk maakt dat de overheid geen angstmanagement op zich kan nemen. Dat zou een haast eindeloze vraag vanuit het publiek kunnen oproepen en steeds meer ruimte geven aan stereotiepe beelden van bedreiging en aantasting. Het bestuur zou tegelijk duidelijk kunnen maken dat burgerschap zich niet verdraagt met gesegregerde en monoculturele ruimten waarin burgers zich afhankelijk maken van controle, toezicht en bewaking.

Uitgangspunt voor beleid is het versterken van publieke vertrouwdheid en het 'thuis' geraken in een stedelijke context die onvermijdelijk wanordelijk is. Aldus kunnen afwijkende visuele tekens gemakkelijker een plek worden gegeven en komen burgers mogelijk toe aan meer onbevagen en onbevreesde attitudes. We blijven tegelijk aangewezen op orde in de betekenis van de verwachting van vreedzame interactie. Die verwachting zou teniet worden gedaan indien bijvoorbeeld intimiderende gedragscodes als situationeel normaal worden ervaren.

Ten slotte, interventies die inzetten op sociale cohesie zijn zinloos, althans vanuit het gezichtspunt van orde en veiligheid. Sociale cohesie mikt op sociale contacten en hechte bindingen. Dat kan van belang zijn om wederkerigheid tussen burens te bevorderen, maar is al te vaak een struikelblok voor de identificatie met stedelijkheid (Van Stokkom & Toenders, 2010).

5. Besluit

In deze bijdrage is uiteengezet dat angst voor misdaad en zorg om antisociaal gedrag in sterke mate verbonden zijn met stereotiepe beelden rondom 'rondhangende jongeren'. Die groep wordt vaak opzettelijk balsturig gedrag toegeschreven waardoor hun gedrag wel als bedreigend moet worden waargenomen. Ook etnische minderheden fungeren vaak als bedreigend symbool. Daarnaast verwijzen bewoners vaak naar metaforen als afgenomen sociale cohesie en een overheid die mensen in de steek laat.

In zekere zin zijn veel van de bevindingen die in deze bijdrage zijn gepresenteerd verontrustend. Want kennelijk is een aanzienlijk deel van de bevolking niet in staat om gebruikers van straat en plein als een heterogeen publiek voor te stellen. Veel burgers lijken niet bereid zich te identificeren met stedelijkheid, noch zijn ze bereid verschillen tussen mensen te appreciëren. Anderzijds mag men aannemen dat een groot deel van de burgerij altijd de neiging heeft gehad de publieke ruimte als ordentelijk, netjes en zuiver waar te nemen, en dus ook verschoond zou moeten worden van herrieschoppers en daklozen. Opmerkelijk is verder dat dezelfde burgerij het vaak betreurt dat de stad minder levendig is geworden. Hoe dat ook zij, conflicten, irritatie en verwondering 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, dat wil zeggen het ervaren van perspectiefwisselingen en confrontaties met 'anderen' (Hajer & Reijndorp, 2001).

De laatste decennia is een controlecultuur ontstaan die volledig is gericht op het uitbannen van risico en gevaar, inclusief antisociaal en ergerlijk gedrag. Zoals eerder gezegd, de insteek daarvan is negatief: het bestrijden van onveiligheid door verbieden, afschrikken en beboeten. Betoogd is dat dit beleid in het geheel niet tot een grotere veiligheidsbeleving hoeft te leiden; integendeel, stereotiepe beelden van bedreiging zetten zich nog meer vast. Het ligt meer voor de hand de publieke familiariteit te versterken: op een doortastende wijze leren omgaan met de wanordelijkheden die hoe dan ook eigen zijn aan de stad.

Literatuur

- Bannister, J. & A. Kearns (2013), Overcoming intolerance to young people's conduct: implications from the unintended consequences of policy in the UK. *Criminology and Criminal Justice*, in press <crj.sagepub.com/content/early/2012/09/24/1748895812458296.abstract>.
- Baumgartner, M.P. (1988), *The moral order of a suburb*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Bincken, S. & T. Blokland (2012), Why repressive policies towards urban youths do not make streets safe: four hypotheses, *The Sociological Review*, 60 (2): 292-311.
- Blokland, T. (2009a), *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: AUP.
- Blokland, T. (2009b), Het belang van publieke familiariteit in de openbare ruimte. *Beleid & Maatschappij* 36 (3): 183-191.

- Bottoms, A.E. (2006), Incivilities, Offence and Social Order in Residential Communities. In: A. Simester & A. Von Hirsch (eds.), *Incivilities. Regulating Offensive Behaviour*. Oxford: Hart Publishing, 239-280.
- Bottoms, A.E. (2009), Disorder, order and control signals. *The British Journal of Sociology*, 60 (1): 49-55.
- Brink, G. van den (2004), *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Amsterdam: AUP.
- Bunt, H. van de & R. van Swaaningen (2012), Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement en van preventie naar verbanning, In: E.R. Muller (red.), *Veiligheid: Veiligheid en veiligheidszorg in Nederland* (Handboeken Veiligheid). Deventer: Kluwer, p. 497-514.
- Carvalho, I., & Lewis, D. A. (2003). Beyond Community: Reactions to Crime and Disorder Among Inner-city Residents. *Criminology*, 41(3), 779-812.
- Crawford, A. (2009), Governing Through Anti-Social Behaviour. Regulatory Challenges to Criminal Justice. *British Journal of Criminology*, British Journal of Criminology 49 (6): 810-831.
- Dijkstra, J-K, en S. Miedema (2006), Geweld in het publieke domein: ongewoon of onvermijdelijk? *Tijdschrift voor Criminologie*, 48 (1): 3-18.
- Dixon, J. et al. (2006), Locating Impropriety: Street Drinking, Moral Order, and the Ideological Dilemma of Public Space. *Political Psychology*, 27 (2): 187-206.
- Elffers, H. en W. de Jong (2004), "Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. In: RMO, *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag: RMO advies 31.
- Félonneau, M.-L. (2004), Love and Loathing of the City: Urbanophilia and Urbanophobia, Topological Identity and Perceived Incivilities. *Journal of Environmental Psychology*, 24, 43-52.
- Franzini, L. et al. 2008, Perceptions of Disorder: Contribution of Neighbourhood Characteristics to Subjective Perceptions of Disorder, *Journal of Experimental Psychology* 28: 83-93.
- Girling, E., I. Loader, R. Sparks (1999), *Crime and Social Change in Middle England. Questions of Order in an English Town*. Londen en New York: Routledge.
- Goffman, E. (1971), *Relations in Public*. New York: Basic Books.
- Hajer, M. en A. Reijndorp (2001), *Op zoek naar nieuw publiek domein; analyse en strategie*. Rotterdam: Nai Uitgevers.
- Hancock, L. (2001), *Communities, Crime and Disorder. Safety and Regeneration in Urban Neighbourhoods*. Basingstoke: Palgrave.
- Innes, M. (2004), Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action. *British Journal of Sociology*, 55, 3: 335-355.
- Innes, M. en N. Fielding (2002), From community to communicative policing: 'signal crimes' and the problem of public reassurance. *Sociological Research Online*, 7 (2), <www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html>.
- Jackson, J., E. Gray and I. Brunton-Smith (2011), *Decoding Disorder: On Public Sensitivity to Low-Level Deviance*, <papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1567953>.
- Koemans, M. (2010), The war on street 'terror'. Why tackle anti-social behaviour? *Crime, Law & Social Change* 53 (5): 477-491.
- Leeuw, T. de & R. van Swaaningen (2011), Veiligheid in veelvoud: beeld, beleid en realiteit in Rotterdams Oude Westen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10 (1): 26-42.
- Lofland, L. (1998), *The Public Realm: Exploring the City's Quintessential Social Territory*. New York: De Gruyter.

- MacKenzie, S. et al. (2010), *The drivers of perceptions of anti-social behaviour*. London: Home Office, Research report 34.
- Matthews, R. (1992), Replacing "Broken Windows": Crime, Incivilities and Urban Change. In: R. Matthews and J. Young (eds.), *Issues in Realist Criminology*, London: Sage, 19-50.
- Millie, A. (2008), Anti-Social Behaviour, Behavioural Expectations and Urban Aesthetic. *British Journal of Criminology* 48, 379-394.
- Moore, S. (2008), Street life, neighbourhood policing and 'the community'. In: P. Squires (ed.), *ASBO Nation: the criminalisation of nuisance*, Bristol: The Policy Press, 179-202.
- Roché, S. (2002), *Tolérance Zéro? Incivilités et insécurité*. Paris: Odile Jacob.
- Sampson, R.J. (2009), Disparity and Diversity in the Contemporary City: Social Disorder Revisited. *British Journal of Sociology* 60 (1):1-31.
- Schuilenburg, M. en P. Van Calster (2009), De collectieve winkelontzegging. Een antwoord van willekeur op overlast. In: H. Boutellier e.a. (red.), *Omstreden ruimte. Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*. Amsterdam: Van Genneep, 137-155.
- Sennett, R. (1996) (1970), *The Uses of Disorder: Personal Identity and City Life*. London: Faber & Faber.
- Stokkom, B. van (2008), *Symbolen van orde en wanorde. 'Broken windows policing' en de bestrijding van overlast en buurtverval*. serie Politie & Wetenschap, Elsevier: Den Haag.
- Stokkom, B. van (2009), Te gast in (semi-)publieke ruimtes. *Beleid & Maatschappij* 36 (3): 202-216.
- Stokkom, B. van (2010), Orde handhaven en vrede bewaren. Waarom de omvangrijkste politietaak weinig prestige heeft. In: B. van Stokkom e.a. (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*, Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, 139-162.
- Stokkom, B. van (2013), *Frontlijnwerk met potentie. Buurtveiligheidsteams in Amsterdam*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Stokkom, B. van, en N. Toenders (2010), *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: AUP Pallas.
- Swaaning, R. van (2005), Public Safety and the management of fear, *Theoretical Criminology*, vol. 9, August: 289-305.
- Taylor, R.B. (2001), *Breaking away from broken windows*. Boulder CO: Westview.
- 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), pp. 113- 137.
- Tonkens, E. en L. van Doorn (2006), *Wat is er zo ergerlijk aan bedelende daklozen?* <www.kennislink.nl/publicaties/wat-is-er-zo-ergerlijk-aan-bedelende-daklozen>.
- Turner, B.S. (2006), Social Capital, Trust and Offensive Behaviour, in: A. Simester en A. Von Hirsch (eds.) 2006, *Incivilities. Regulating Offensive Behaviour*, Oxford: Hart Publishing, 219-238.
- Van den Herrewege, E. (2008), De stad als een belevenis! Bedenkingen bij onderzoek naar overlast en stedelijkheid, in: M. Cools e.a. (red.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Wolters Kluwer, 171-190.
- Veiligheidsmonitor (2012), CBS / Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Wood, M. (2004), *Perceptions and Experience of Antisocial Behaviour*, Home Office Online Report 49/04, Londen: Home Office.