

Zero versus maximum tolerance

AUTEURS Filip De Boeck
FOTOGRAFIE Kristien Geenen

‘Schoon, heel en veilig’ wordt als merklap over de Nederlandse openbare ruimte gedrapeerd. Wat betekent dit voor de toegankelijkheid van die ruimte? Stevenen wij af op een dictatoriale monocultuur op straat of hervinden we sociale lenigheid?

Met zevenmijlslaarzen door de stad van de vorige eeuw naar die van nu kuierend, zien we een verschuiving van nieuwsgierigheid naar argwaan. In vroegere steden vergemakkelijkte de anonimiteit op straat het veilige flaneren en spannende ontmoetingen met het vreemde. Volgens Boomkens had de openbare ruimte een civiliserende werking. Met de vergroting van de stedelijke schaal kon de meegegroeide anonimiteit gemakkelijker ontmoetingen met minder romantische bedoelingen bedekken. Toename in vandalisme en criminaliteit noopte tot waakzame camera’s. Ervoer men deze in Nederland wegens hun inbreuk op de persoonlijke levenssfeer aanvankelijk nog als noodzakelijk kwaad, inmiddels accepteren burgers camera’s in hun woonomgeving. Maar behalve dat ze toezicht ondergaan, werken ze er ook actief aan mee. Ze doneren hun vingerafdrukken voor betaalgemak bij Albert Heijn en hun irisdetails voor snelle grenspassage op Schiphol. Liever dan privacy is hen comfort, inclusief gevoelens van veiligheid. Voor dat comfort vormt anonimiteit op straat steeds meer een bedreiging. Met argusogen worden mensen in groepen van potentiële probleemveroorzakers ingedeeld en preventief geregistreerd, zodat ze geweerd kunnen worden door technologie (hangjongeren door de Mosquito, een ultrasoon geluidssysteem) of strafrecht (verslaafde criminelen door de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden, een maatregel voor gedwongen opname). Preventie moet de kans op ongemak in de openbare ruimte minimaliseren. Burgers hebben recht op een openbare ruimte die schoon, heel en veilig is en dat is waar de overheid zich voor inzet, zo beloven de Nederlandse gemeentes. Hun beleidsvrijheid voor gedogen is door de beginselplicht tot handhaven uit 2004 ingekrompen tot ‘bijzondere omstandigheden’. Het blijkt dat de bestuursrechter

gedogende gemeentes steeds vaker op de vingers tikt. Voor degene die het inlossen van de eerdergenoemde belofte bemoeilijkt, bestaat geen tolerantie. Gaat de rek uit de straat?

Schoon, heel, veilig

Een bij beleidsmakers populaire veronderstelling is die van het causale verband tussen omgeving en gedrag, samengevat als de ‘broken window theory’. Heel kort: een stuk ruitje nodigt uit om ook andere ruitjes te breken en daarom moet het onmiddellijk worden vervangen. Dit causale verband leek zich te manifesteren toen New York zo’n vijftientig jaar geleden letterlijk en figuurlijk werd schoongeveegd door de gemeentelijke autoriteiten en tegelijkertijd de criminaliteitscijfers drastisch daalden. ‘Leek’, want bij causale verbanden is het onmogelijk oorzaak en gevolg te bepalen. Van Kempen en Bolt concluderen in hun literatuurstudie dat de relatie tussen gebouwde omgeving en sociale aspecten nog steeds onduidelijk is. Er bestaat een verband tussen fysieke verloedering, gebrek aan sociale controle en criminaliteit, maar de richting van de causaliteit is niet helder. Soms is het verband tussen aandacht voor de omgeving en afname van criminaliteit er niet; zo kan een concentratie van armoede ook fysieke achteruitgang veroorzaken, aldus Massey en Denton in diezelfde literatuurstudie. Problematischer is echter de hypothese achter deze theorie. Niettegenstaande het gegeven dat een leegstaand gebouw vaak meerdere gebroken ruitjes heeft, gaat de veronderstelling dat eenieder van ons zijn zelfbeheersing verliest bij de aanblik van een gebroken ruit te ver. De aanname is dat wij allen latente ruitenbrekers zijn. Die hypothese lijkt me niet houdbaar, net zo min als de hypothese dat het ontbreken van gebroken ruiten duidt op afwezigheid van criminaliteit. Er is, zo stellen Van Kempen en Bolt, vaak geprobeerd om met fysieke structuren sociale aspecten van het stedelijk leven te beïnvloeden. Dat lukt maar tot op zekere hoogte. Met of zonder menselijk ingrijpen is een omgeving aan verandering onderhevig. Het is wel een menselijke toevoeging om die verandering positief of negatief te ervaren en te duiden. Volgens Bruinsma en Bernasco zijn het niet zozeer fysieke signalen van verval als wel sociale signalen van normverval die gevoelens van onveiligheid opwekken. Het streven naar schoon, heel en veilig is door die normatieve attributies een streven naar de augustijnse civitas dei en een afwijzing van de mondaine stad van Baudelaire.

‘Wat zouden mensen met hun straat willen als alle mogelijkheden nog open waren?’

Door de burgers zelf

Ofschoon er volgens Van Kempen en Bolt nog weinig inzicht is in de invloed van de fysieke omgeving op normen, waarden en het beleven van sociale cohesie en het bovendien onduidelijk is welke kleinere fysieke ingrepen kunnen leiden tot dat laatste, blijft de gedachte rondspoken dat er een als-danrelatie is tussen de kwaliteit van



Voorstraat Noord, Dordrecht (bron: cms.dordrecht.nl).

openbare ruimte en de kwaliteit van mensen die deze bevolken. ‘Zero tolerance’ voor gebroken ruitjes is ‘zero tolerance’ voor ongewenste gebruikers, want andersom zou het ook wel eens kunnen gelden: ongewenste gebruikers leiden tot gebroken ruitjes. Wat een gebruiker van de openbare ruimte ongewenst maakt, is echter een sociaal construct. Dat betekent dat de wensen van sommige groepen wel en die van andere niet gehoord worden. Als we aannemen dat schoon, heel en veilig het beleidsantwoord is op de vraag van ‘de burgers’, dan kunnen we ons afvragen wat de kenmerken van de kiezende meerderheid zijn en wat de wensen zijn van mensen die, om wat voor reden dan ook, niet stemmen. Gemeentelijke overheden willen hun burgers betrekken bij de strijd tegen alles wat niet schoon, heel of veilig is. Al dan niet in samenspraak met hen stellen ze gedragsregels op waarvan de naleving vaak wordt ondersteund door zerotolerancebeleid, extra toezicht en camerabewaking. Burgers worden aangemoedigd elkaar op hun gedrag aan te spreken en krijgen daar indien nodig scholing in. Anders geformuleerd: de strategie is burgers zichzelf te laten controleren aan de hand van bepaalde afgesproken, dus dominante, culturele waarden. Afwijkingen daarvan worden als abnormaal bestempeld. De ‘rechters van de normaliteit’, zoals Foucault ze noemt, zijn overal. Aan zijn opsomming van leraar-rechter, arts-rechter, pedagoog-rechter en maatschappelijkwerker-rechter zouden we daarom de burger-rechter kunnen toevoegen. ‘Door de burger zelf’ is een mantra die de Haagse wens vertolkt om de kloof tussen burger en bestuurder te slechten, maar praktisch gezien niet in zelfbestuur maar in zelfdisciplineren wordt vertaald. Onder het mom van ‘wie onschuldig is, heeft niks te verbergen’ is degene die ongezien wil blijven verdacht, net als degene die zich zichtbaar niet volgens de statistieken gedraagt. Hoe openbaar is de ruimte dan nog? Het opstellen van gedragsverlanglijstjes is een uitsluitingsmechanisme. We kunnen ons opnieuw afvragen wat de kenmerken zijn van mensen

die daaraan meedoen en wat ze overhebben voor schoon, heel en veilig: het actief weren of de zelfuitsluiting van medemensen, het opgeven van privacy, het verlies aan diversiteit en verrassing. Het probleem is volgens Van der Wouden dat het subculturele gedrag in de openbare ruimte wordt voortgezet en niet meer ondergeschikt wordt gemaakt aan algemeen geldende omgangsregels, die juist een zekere afstand tot het gedrag in het privé domein vereisen. Delen van de openbare ruimte worden als het ware ‘geprivatiseerd’ door de subcultuur, waardoor anderen vanzelf uit die openbare ruimte worden verdrongen. Ik beschouw de schoon-heel-en-veilig-club als zo’n subcultuur.

Hotspots

Er is ook een subcultuur die volgens een andere logica redeneert. Toen Richard Florida in 2002 beweerde dat steden die creatieven aantrekken een geheel eigen dynamiek aan hun economie geven, werd ‘creatieve economie’ een nieuwe speerpunt in het beleid van Nederlandse gemeentes. Naast het vervangen van gebroken ruiten en gedragscodes voor burgers is de ‘hotspot’ een veelbesproken instrument in de strijd tegen verloedering: een plek boordevol cultuur, kunst en horeca waar eens louché bars en illegale gokpaleizen stonden. Waar van verloedering en criminaliteit sprake is, willen gemeentes creatieve dwaalmilieus maken. Tegelijkertijd hanteren ze op die plekken juist een zerotolerancebeleid. Is dat een goede voedingsbodem voor creativiteit? De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) biedt aanknopingspunten: niet de gemeente, maar de burgers en hun verbanden dragen verantwoordelijkheid voor hun sociale en fysieke omgeving. Wat zou er gebeuren als bewoners, ondernemers, gebruikers en onroerendgoedeigenaren daadwerkelijk over de regels in hun omgeving gaan? Als zij met elkaar en met de gemeente zouden onderhandelen over de kwaliteit van ‘hun’ openbare ruimte? Om die vraag te beantwoorden,

zijn het Huis voor de Democratie en het Centrum Beeldende Kunst Dordrecht in 2007 gestart met het project Maximum Tolerance Zone (MTZ). Dit is een doorlopend – en bij vlagen chaotisch – actieonderzoek van wetenschap, kunst, lokale gemeenschappen en gemeentes over ruimtegebruik.

Onderhandeling

MTZ biedt de gelegenheid om zelforganisatie in de straat zichtbaar te maken, waar nodig te ondersteunen en in elk geval te onderzoeken. Daarbij staat onderhandeling over de kwaliteit van de openbare ruimte centraal. Het gaat niet om het afschaffen van alle regels, maar om het gezamenlijk vaststellen van wat wel en niet toelaatbaar is. Deze onderhandeling is niet consensusgericht, maar stoelt op linguïstische

‘De kloof tussen burger en politiek wordt niet geslecht met zelfbestuur, maar met zelfdisciplineren.’

principes die horen bij een constructivistische werkelijkheidsopvatting. In die opvatting creëren wij onze werkelijkheid, eenvoudig gezegd, door het er met elkaar over te hebben. We hoeven het niet met elkaar eens te zijn over onze definities, maar slechts aandacht voor een thema en zorg voor de kwaliteit van onze communicatie daarover te delen. Dit betekent dat de onderhandeling toegankelijk moet zijn voor alle betrokkenen. Wellicht is hiervoor een leerproces nodig, maar daarover later meer.

Aanvullend kunnen we gebruikmaken van Heymanns dialogische deconstructie, waarin gesprekspartners hun eigen aannames ter discussie stellen. Andragoloog Fanny Heymann onderscheidt drie aannames in de westerse samenleving die onze gesprekken, vaak impliciet, doordringen. Het ‘autonome subject’ benadrukt de onafhankelijkheid van de mens ten koste van zijn afhankelijkheid van de samenleving. De ‘verwetenschappelijking van het denken’ over mens en samenleving hangt samen met de Habermasiaanse scheiding tussen systeem- en leefwereld. Door de ‘economisering van het bestaan’ domineert marktgericht denken.

We zien deze aannames terug in gemeentelijke initiatieven in hotspots: de gemeente, representant van de systeemwereld, initieert en investeert in een nieuwe economie, te ontwikkelen door ondernemers in de straat en met een groot appèl op de belevingslust van bezoekers. Gaat dit project voorbij aan de leefwereld van bewoners, gebruikers, ondernemers en onroerendgoedeigenaren? Met MTZ worden aannames geëxpliciteerd en vragen gesteld, zodat alle betrokkenen hun visie op de creatieve economie kunnen verwezenlijken. Dit wordt opgevat als een leerproces.

De zone van naaste ontwikkeling

In Nederland heerst de opvatting dat burgers de staat nodig hebben om de samenleving vorm te geven; de Nederlandse overheid is als sturend en invloedrijk orgaan alom aanwezig in het dagelijks leven. De

Wmo moet dat veranderen, maar er is een knelpunt: Nederland heeft, mede doordat de overheid als ‘overbezorgde ouder’ moeite heeft haar ‘kind’ los te laten, eigenlijk geen goed ontwikkelde civil society, het eigen domein voor de vrijwillige associaties van burgers. Daarom moeten we niet alleen een nieuwe omgeving maken, we moeten ook experimenteren met het tot stand brengen van regels daarin. Experimenten tonen aan dat mensen die zeer creatief zijn zich minder conformeren aan normen dan minder creatieve mensen. Een creatieve straat heeft dus behoefte aan minder regels. Dit sluit aan bij Florida’s hoofdstelling dat steden met hoge tolerantiewaarden aantrekkelijker zijn voor creatieven.



‘Fighting solves everything.’

MTZ is erop gericht dat de straat zelf regels opstelt. Dat is niet zomaar een kwestie van afschaffen van de bestaande regels. Volgens Heymann moeten we creativiteit niet opvatten als iets individueels, maar het zien in relatie tot de omgevingsvoorwaarden. We kunnen een situatie of een omgeving creëren die creativiteit bevordert of mogelijk maakt. Dat is wat MTZ nastreeft. Daarbij sluiten we aan bij het leerpsychologische principe van ‘de zone van naaste ontwikkeling’: het gebied van potentiële ontwikkeling waarin degene die leert met hulp van een expert problemen kan oplossen. In deze zone participeren straat en gemeente vanuit hun respectievelijke expertises en zijn zij dus bezig elkaars motieven en logica te leren kennen. Straat en gemeente worden daarbij niet als homogene entiteiten opgevat. Daarom leren straat en gemeente ook over zichzelf. Dit is een creatief proces dat mogelijk wordt door wat Heymann het halfgearticuleerde noemt: dat wat zichtbaar lijkt, maar nog niet tot uitdrukking is gebracht. MTZ is als zone van naaste ontwikkeling een omgeving waarin alle betrokkenen problemen oplossen in een creatief en meerstemmig proces. Heymann onderscheidt een divergerende fase voor experimenteren en een convergerende fase voor realiteitstoetsing. Divergerende aspecten zijn bijvoorbeeld het tijdelijk minder dwingend worden van normatieve structuren en structurele veiligheid door grenzen aan de

vrijheid te stellen. Het gaat om maximale in plaats van totale tolerantie. Juist het opzoeken van de grenzen is het doel. Dat doen partijen samen om te voorkomen dat de systeemwereld van de gemeente domineert en de leefwereld van de straat de toegankelijkheid van de openbare ruimte aantast. In een parafrase van Van der Laan: het strategische handelen van de gemeente moet steeds gelegitimeerd worden door de straat. Relevante convergerende aspecten zijn het ontwikkelen van eigen keuzes die passen binnen de leefwereld van de betrokkenen en liefst een handelingsperspectief hebben, het opnieuw vaststellen van de normatieve structurering en het ontstaan van nieuwe articulaties.

De levendige straat

Hoe ziet een MTZ eruit? De hierboven genoemde linguïstische principes en andragogische inzichten geven aanknopingspunten. Creativiteit en spel zijn de sleutelwoorden. Een creatief proces komt volgens Heymann alleen op gang wanneer structurele veiligheid (eenheid en samenhang in MTZ en aansluiting op de leefwereld) en appèlwaarde (een uitnodigend of motiverend karakter van de activiteiten) in balans zijn. Daarvoor zijn alsof-situaties geschikt, die veilig zijn omdat ze niet echt zijn. “De werkelijke wereld schuift men terzijde, en men creëert een nieuwe wereld waarin andere regels gelden,” schrijft Heymann. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van MTZ dat het een virtuele wat als?-zone is, waarin de regels niet gelden. Wat zouden mensen met hun straat willen als alle mogelijkheden nog open waren? Welke regels zouden zij, in interactie en onderhandeling, voor hun straat opstellen? Op basis van de inventarisatie van wensen en ideeën over het voor hen maximaal toelaatbare wordt een procedure ontwikkeld waarmee de straat met de gemeente in onderhandeling treedt. Zo verschuift MTZ van virtueel naar reëel.

Een ander belangrijk aspect van MTZ is het kunstzinnige. Dat kan zich uiten in samenwerking met kunstenaars die hun artistieke commentaar op de ruimte geven, in ontwerpatelierijen waarin mensen een object ontwerpen dat het onderhandelingskarakter van MTZ faciliteert en in debatten waarvoor betrokkenen mede de agenda bepalen. Meer in het algemeen sluit meedoen in een MTZ aan bij wat men de esthetische illusie kan noemen: een gevoel van schoonheid dat ontstaat wanneer het lukt om in een chaotische situatie eenheid, structuur of samenhang aan te brengen, hoe tijdelijk ook.

De Dordtse Voorstraat Noord kent een zekere mate van verloedering en criminaliteit. Deze straat is door de gemeente aangewezen als toekomstig hart van de Dordtse creatieve economie en is de eerste MTZ-casus. Deze MTZ is voortdurend in ontwikkeling. Het Huis voor de Democratie voert een actieonderzoek uit naar de werkzame bestanddelen en stelt in de hoedanigheid van actieonderzoeker tevens eigen interventies voor. Ook met andere gemeentes worden de mogelijkheden van een MTZ onderzocht. Zo wil het Huis voor de Democratie bijdragen aan theorievorming over democratische vormgeving van sociale en fysieke ruimtes.

Floor Basten (floorbasten@orleon.nl) heeft een onderzoeksbureau (OrléoN) en is programmaleider bij het Huis voor de Democratie.

Literatuurselectie

Boomkens, R. (2008) De stad als beschavingsmachine. Voordracht bij de Internationale School voor Wijsbegeerte, 6 april.

Bruinsma, G.J.N. & W. Bernasco (2004) De stad en sociale onveiligheid. Een state-of-the-art van wetenschappelijke kennis in Nederland. Leiden: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving.

Florida, R. (2002) The rise of the creative class: And how it's transforming work, leisure, community and everyday life. New York: Basic Books.

Foucault, M. (2007) Discipline, toezicht en straf. De geboorte van de gevangenis. Groningen: Historische Uitgeverij.

Geerdes, C. (2008) Nederland rekt af met het imago dat ‘alles hier maar kan’. City Journal, juli/augustus, 25.

Hendriks, Y. (2008) De civil society kan veel meer betekenen voor de Wmo. City Journal, juli/augustus, 21-22.

Heymann, F. (2001) Denken en doen in dialoog. Utrecht: Lemma BV.

Kempfen, R. van & G. Bolt (2003) Tussen fysiek en sociaal. Een literatuuronderzoek naar de relatie tussen fysieke en sociale verschijnselen in steden. In opdracht van NWO en Kenniscentrum Grote Steden.

Wouden, R. van der (1999) De ruimte van de burger. In: Van der Wouden (red.) De stad op straat. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.