



Rianne van Melik

Veiligheid op Nederlandse stadspaleinen

Veiligheid lijkt een belangrijk speerpunt bij de inrichting en het beheer van openbare ruimte. Steeds vaker worden camera's opgehangen om criminaliteit te verminderen. Op sommige plekken in Nederland verspreiden zogenaamde Mosquito's een irritant geluid dat hangjongeren moet verjagen. Onderzoek op diverse Nederlandse stadspaleinen laat zien dat niet iedereen overtuigd is van het nut van dergelijke veiligheidsmaatregelen.

Wie de internationale literatuur over de openbare ruimte raadpleegt ontdekt al snel een trend: veel publicaties benadrukken toenemende angstgevoelens en strategieën die worden gebruikt om deze gevoelens tegen te gaan (o.a. Tiesdell & Oc, 1998; Koskela, 2002). Hierbij kan worden gedacht aan het gebruik van cameratoezicht en het aanscherpen van de regelgeving. Door deze veiligheidsmaatregelen ontstaan volgens Flusty (1997) nieuwe soorten ruimtes, bijvoorbeeld *jittery space*: openbare ruimte die wordt gekenmerkt door toezicht, hetzij door politie en particuliere beveiligers of door het elektronische oog van de camera. In sommige Europese landen, met als koploper Groot-Brittannië, is cameratoezicht alomtegenwoordig. Zo staat met één camera per vijftien inwoners een individu in London gemiddeld driehonderd keer per dag op een beveiligingscamera. Flusty onderscheidt daarnaast nog andere ruimtes die door bepaalde maatregelen gewenste bezoekers aantrekken of ongewenst publiek afstoten: *stealthy* (verborgen), *crusty* (afgesloten), *slippery* (met een privaat karakter) en *prickly* (zonder comfort, bijvoorbeeld door gebrek aan bankjes) *spaces*.

Veiligheid en vermaak

Naast veiligheid speelt vermaak een belangrijke rol in de openbare ruimte. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het toegenomen aantal terrassen en evenementen in de Nederlandse binnensteden. Veiligheid en vermaak zijn geen tegenovergestelde trends, maar juist twee aspecten die elkaar kunnen versterken (Van Melik e.a., 2007).

Deze relatie komt ook aan bod in een recent verschenen advies van de VROM-raad (2009, p. 10), waarin wordt gesteld dat de behoefte aan veiligheid in de openbare ruimte toeneemt naarmate de vermaaksfunctie van de binnenstad dominantier wordt. Volgens planologen Tiesdell en Oc leidt vermaak niet alleen tot meer veiligheid, maar geldt het omgekeerde ook. Zij spreken daarom van een kip-en-eisituatie: "to be perceived as safe, the public realm must be animated; to be animated, the public realm must be perceived to be safe" (Tiesdell & Oc, 1998, p. 652). Om veiligheid te bewerkstelligen neemt het aantal maatregelen in Nederlandse binnensteden toe. Steegjes worden afgesloten en nieuwe verbodsborden, bijvoorbeeld tegen skateboards, verschijnen in het straatbeeld. Cameratoezicht neemt ook een vlucht. Uit onderzoek blijkt dat in 2006 bijna twintig procent van de Nederlandse gemeenten cameratoezicht heeft ingezet in de openbare ruimte (Dekkers & Homburg, 2006). Vooral grotere steden met meer dan 100.000 inwoners hebben cameratoezicht toegepast. Naar verwachting zal het percentage in de toekomst stijgen, aangezien bijna de helft van de gemeenten met cameratoezicht plannen heeft om uit te breiden, terwijl veertien procent van de gemeenten zonder cameratoezicht van plan is het binnenkort in te voeren.

Heeft een toename van dergelijke veiligheidsmaatregelen echter wel het gewenste effect? Ze worden vaak ingezet zonder dat duidelijk is wat de gevolgen zijn. Er

wordt vaak verondersteld dat camera's een plek veiliger maken, maar ze kunnen ook leiden tot een verplaatsing van problemen. Sommige gebruikers kunnen juist een onveiliger gevoel krijgen door cameratoezicht (Koskela, 2002) of agressief worden wanneer ze merken dat ze in de gaten worden gehouden. Daarnaast wordt in Nederland volgens Flight en Hulshof (2006) vooral ingezet op het verbeteren van de 'hardware', de camera's zelf, terwijl de effecten van cameratoezicht juist ook afhangen van de 'software', de mensen die de beelden bekijken.

In de wetenschap is geen overeenstemming over het nut en de gevolgen van toegepaste veiligheidsmaatregelen, maar ook experts uit de praktijk blijken niet altijd overtuigd van het nut te zijn. In 2006 zijn in Rotterdam, Dordrecht, Enschede en 's-Hertogenbosch 38 diepte-interviews gehouden met ambtenaren, wethouders, projectontwikkelaars, investeerders en ontwerpers die direct betrokken waren bij de herinrichting van enkele stadspelen (Van Melik, 2008). Dit artikel gaat in op de vraag in hoeverre veiligheid volgens de actoren van belang was bij de herinrichtingprocessen.

Verloederde openbare ruimte

In de onderzochte steden is telkens een cluster van openbare ruimtes in het stadscentrum onderzocht, waaronder het Schouwburgplein en de Beurstraverse (Rotterdam), de Grote Markt en het Statenplein (Dordrecht), de Oude Markt en het Van Heekplein (Enschede) en de Markt en het Burgemeester Loeffplein ('s-Hertogenbosch). Ondanks dat, of wellicht juist doordat, de pleinen in elkaars nabijheid liggen, hebben ze vaak een totaal verschillend karakter wat betreft ouderdom en functie. Zo kenmerkt de historische Oude Markt zich door een grote hoeveelheid terrassen, terwijl het relatief nieuwe Van Heekplein juist een winkelplein is. Wat alle plekken echter gemeen hebben is

hun relatief verloederde staat in de jaren negentig. Uit de interviews met direct betrokkenen blijkt dat het voornaamste doel van de herinrichtingen dan ook was om dit te verbeteren (Van Melik, 2008). De vier onderzochte steden zijn ontstaan in de Middeleeuwen en hadden van oudsher een fijnmazig stratenpatroon. Dit veranderde in de twintigste eeuw. De binnensteden van Rotterdam en Enschede werden ernstig beschadigd door bombardementen tijdens de Tweede Wereldoorlog, terwijl de grootschalige stadsdoorbraken in de jaren zestig ten behoeve van de toegankelijkheid van de binnenstad grote gevolgen hadden voor de binnensteden van Dordrecht en 's-Hertogenbosch. Er ontstonden nieuwe openbare ruimtes die vaak als te groot en niet uitnodigend werden beschouwd, zoals het Schouwburgplein in Rotterdam en het Van Heekplein in Enschede.

In de jaren zeventig en tachtig werd in heel Nederland weinig geïnvesteerd in openbare ruimte; beleidsmakers waren meer gericht op het verbeteren van de slechte economische omstandigheden en hoge werkloosheidscijfers in hun stad (Reijndorp & Nio, 1996). Hierdoor trad verloedering van de openbare ruimte op: de bestrating was vaak een lappendeken als gevolg van reparaties met verschillende materialen en pleinen stonden vol obstakels zoals paaltjes, glasbakken, fietsenrekken en reclameborden. Een ambtenaar uit 's-Hertogenbosch zegt daarover: "Ik ken voorbeelden van blindengeleide lijnen die de blinden ergens omheen stuurden, maar het object zelf was allang weer weg. Paaltjes die iets moesten beschermen wat er allang niet meer was". Met de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* uit 1988 kwam verandering in deze situatie (Reijndorp & Nio, 1996). De openbare ruimte verscheen weer op de politieke agenda. Den Haag was een van de eerste Nederlandse steden die op basis van de nota *De Kern Gezond* (1989) haar binnenstad op de schop nam. Sindsdien hebben vele andere steden dit

voorbeeld gevolgd, zoals de vier onderzochte steden.

Verloedering werd in deze steden als belangrijkste reden voor de herontwikkeling van de openbare ruimte genoemd. Door te investeren in de openbare ruimte zou niet alleen verloedering worden bestreden, maar ook de concurrentiepositie van de stad worden verbeterd. Veel van de geïnterviewde bestuurders en ambtenaren hebben aangegeven dat dit ook een belangrijk speerpunt was bij de herinrichting. Zo werd het gebied rondom het Van Heekplein bewust heringericht om de concurrentiepositie van de stad ten opzichte van Hengelo en nabijgelegen Duitse steden te versterken. Een van de wethouders geeft aan dat de bestuurders zich er sterk van bewust waren dat de aantrekkelijkheid van de openbare ruimte daarbij minstens zo van belang was als de gebouwen rondom het plein. Ook in 's-Hertogenbosch was een van de doelstellingen bij het binnenstadsbeleid om het aantal bezoekers op hetzelfde niveau te houden of zelfs wat te verhogen. Een verbeterde openbare ruimte zou volgens een lokale ambtenaar als blikvanger werken om mensen naar de stad toe te trekken.

Veiligheid als speerpunt?

Minder verloedering en een betere concurrentiepositie waren belangrijke drijfveren om de openbare ruimte in de onderzochte steden te herinrichten. Problemen met veiligheid werden nauwelijks genoemd in de interviews. Toch hebben de onderzochte steden te kampen met veiligheidsproblematiek. Volgens de *Atlas van Nederland* neemt Rotterdam zelfs de laagste positie in op een veiligheidsranglijst van de vijftig grootste Nederlandse gemeenten (Marlet & Van Woerkens, 2007), ondanks de pogingen die door de Gemeente de afgelopen jaren zijn ondernomen om de veiligheid te verbeteren: "We hebben de afgelopen vier jaar een college gehad dat bijna bij gratie van de veiligheid bestond: Leefbaar

Rotterdam en de coalitiepartijen. Er is op allerlei manieren geprobeerd de veiligheid te verbeteren: met de Rotterdamwet, met controle op straat, gedwongen fouilleren zonder verdenkingen. Dat zijn allemaal Rotterdamse uitvindingen zal ik maar zeggen. Maar ook het nieuwe college neemt dat voor een groot deel over. Dus veiligheid is in Rotterdam in ieder geval een issue."

De Beurstraverse is een goed voorbeeld van de aandacht voor veiligheid in de Rotterdamse openbare ruimte. De verdiepte winkelstraat is voorzien van 68 camera's, en particuliere bewaking, er geldt extra strenge bewaking en de straat kan deels worden afgesloten (Van Melik e.a., 2007). Elders in de stad, bijvoorbeeld op het Schouwburgplein, zijn veiligheidsmaatregelen in mindere mate doorgevoerd. Volgens een oud-Rijksbouwmeester kan dit verschil worden verklaard doordat de Beurstraverse sinds de herinrichting in 1996 privaat eigendom is en een commerciële functie heeft. Hij stelt dat ontwikkelaars en investeerders veiligheid hoog in het vaandel hebben omdat: "daar waar het niet veilig is, verkoop je niks. Zo simpel is dat."

Dordrecht en 's-Hertogenbosch scoren ook relatief slecht op de veiligheidsranglijst met een 28e en 39e plaats (Marlet & Van Woerkens, 2007). Volgens een voormalig wethouder heeft dat effect op het imago van de stad: "Dordrecht stond bekend als een onveilige, shabby stad en als je eenmaal dat beeld hebt, dan is het lastig daar tegenop te boksen." Toch zijn de veiligheidsmaatregelen die zijn ingevoerd bij de herinrichting van het Statenplein en andere delen van de Dordtse binnenstad relatief beperkt. Met uitzondering van het stationsgebied is er geen sprake van cameratoezicht, extra regelgeving of afsluiting van delen van de openbare ruimte. Hetzelfde geldt voor 's-Hertogenbosch, waar het winkelcentrum Arena aan het Burgemeester Loeffplein 's nachts afgesloten is, maar andere delen



Het Loeffplein in 's-Hertogenbosch: foto: Rianne van Melik



De Oude Markt in Enschede: foto: Rianne van Melik

van de binnenstad vrij toegankelijk zijn en niet onder cameratoezicht staan. Dit is een bewuste keuze volgens een Bossche wethouder, die vindt dat cameratoezicht geen garantie voor veiligheid is. Ze stelt dat het juist schijnveiligheid is: “want dan duik ik hier de hoek om en dan is er geen camera meer die mij ziet.” In 's-Hertogenbosch zijn veiligheidsmaatregelen daarom geen expliciete doelstelling van het binnenstadsplan *Binnenstad Buiten*, maar eerder een bijzaak of, zoals aangegeven door een respondent, “een aspect dat wordt meegenomen”.

Dit blijkt een gangbaar beeld onder de geïnterviewde actoren. Het wordt bevestigd door een ontwerper die betrokken was bij de herinrichting van het Van Heekplein in Enschede. Ook hij is van mening dat veiligheid geen speerpunt was, maar iets wat er gewoonweg bij hoort: “Nee, veiligheid stond niet voorop. Maar dat hoort er gewoon per definitie bij. Dat is net als wanneer je een auto ontwerpt. Dan zeg je niet in eerste instantie ‘Ik wil een veilige auto ontwerpen’. Nee, hij moet mooi zijn, hij moet sportief zijn, hij moet goed verkopen. Hij moet in de smaak vallen bij mensen. Ja, natuurlijk moet ie veilig zijn. Daar hebben we het niet eens over.”

Veiligheid door functiemenging

Veiligheid is dus zeker van belang bij

herinrichting, maar het is vaak geen hoofddoel. Ook blijkt uit de interviews dat veiligheid in de openbare ruimte niet zozeer wordt gezocht in cameratoezicht, afsluiting of strengere regulering. Veel vaker wordt gebruik gemaakt van een overzichtelijke inrichting, goede verlichting of van het toevoegen van functies aan het plein. Bij de herinrichting van het Van Heekplein zagen ontwerpers de toevoeging van functies als een middel om het gevoel van veiligheid te vergroten. Omdat horecavoorzieningen niet binnen het bestemmingsplan pasten, kozen zij ervoor om woningen boven de winkels te ontwerpen. Dit zorgt ervoor dat ook na sluitingstijd van de winkels gebruik wordt gemaakt van het plein. De bewoners fungeren als extra ogen op de straat, waardoor cameratoezicht nooit een onderwerp is geweest. Ook beheerders van openbare ruimte geven aan dat veiligheid niet enkel wordt gewaarborgd door meer veiligheidsmaatregelen, maar vooral door goed onderhoud. Zoals de investeerder van de Beurstraverse in Rotterdam aangeeft: “Wij proberen het wel zo schoon mogelijk te houden. Want schoon betekent al dat je een veilig gevoel krijgt. Bij het Beursplein in Rotterdam bijvoorbeeld, willen we 's morgens vóór negen uur de graffiti van de muren, omdat wij vinden dat graffiti niet kan voor de consument.”



Deze uitspraken tonen dat betrokkenen bij de herinrichting van openbare ruimte veiligheid wel degelijk van belang vinden, maar dit zoeken in aanpassingen die de gebruiksmogelijkheden uitbreiden in plaats van in maatregelen die het gebruik juist beperken zoals cameratoezicht, strenge regelgeving en afsluiting. Zo maakt goede verlichting het mogelijk om een openbare ruimte ook na zonsondergang te gebruiken. De eerder genoemde VROM-raad (2009) zou deze redenering waarschijnlijk toejuichen. Ook zij pleiten voor veilige openbare ruimte, maar willen dat, net als de geïnterviewde betrokkenen, eerder bereiken door het verbeteren van de multifunctionaliteit in de binnenstad (bijvoorbeeld door het stimuleren van wonen boven winkels) dan door een toename van cameratoezicht en regulering.

Veiligheidsmaatregelen en angstgevoelens

Voor sommige internationale auteurs is het duidelijk: zij praten over *the end of public space* vanwege de toenemende veiligheidsmaatregelen die het gebruik van de openbare ruimte beperken (Flusty, 1997). In Nederland lijkt het zo'n vaart niet te lopen. Er is wel sprake van toenemend cameratoezicht, afsluitingen en extra regulering op bepaalde plekken in de stad, maar vaker wordt gebruikt gemaakt van een overzichtelijke, multifunctionele inrichting en goed onderhoud van de openbare ruimte. De vraag is echter of dit in de toekomst ook voldoende is om mensen zich veilig te laten voelen, of dat het gebruik van meer beperkende veiligheidsmaatregelen zoals cameratoezicht toch noodzakelijk zal zijn. De gevoelens van mensen zijn immers grotendeels gebaseerd op hun perceptie van veiligheid, niet op feitelijke veiligheid. Een duidelijk zichtbare camera of een verbodsbord zou voor sommige gebruikers van de openbare ruimte een duidelijker signaal van veiligheid kunnen zijn dan een overzichtelijk ingericht plein. Daarentegen kan cameratoezicht voor anderen juist

weer een gevoel van gevaar in plaats van veiligheid oproepen.

Het is daarom van groot belang dat er meer inzicht komt in de oorzaken van angstgevoelens en de gevolgen van veiligheidsmaatregelen, voordat Nederlandse openbare ruimten, net als sommige buitenlandse plekken, in grote mate jittery, stealthy, crusty, slippery of prickly worden door de toename van veiligheidsmaatregelen. Onderzoek hiernaar is in Nederland nog beperkt, maar wel noodzakelijk om het nut van veiligheidsmaatregelen te kunnen beoordelen. Want een veilige openbare ruimte wil iedereen – alleen de manier waarop staat nog ter discussie.

Rianne van Melik (r.vanmelik@geo.uu.nl) werkt bij de Faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht.

Literatuur

- Dekkers, S. & G. Homburg (2006) *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen: Nulmeting*, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam
- Flight, S. & P. Hulshof (2006) 'Cameratoezicht moet volwassen worden'. *Rooilijn*, jg. 39, nr. 6, p. 276-281
- Flusty, S. (1997) 'Building Paranoia'. N. Ellin (red.). *Architecture of Fear*. Princeton Architectural Press, New York
- Koskela, H. (2002) 'Video Surveillance, Gender, and the Safety of Public Urban Space: "Peeping Tom" Goes High Tech?'. *Urban Geography*, jg. 23, nr. 3, p. 257-278
- Marlet, G. & C. van Woerkens (2007) *Atlas voor gemeenten: De 50 grootste gemeenten van Nederland op 40 punten vergeleken*. Stichting Atlas voor Gemeenten, Utrecht
- Melik, R. van, I. van Aalst & J. van Weesep (2007) 'Fear and Fantasy in the Public Domain: The Development of Secured and Themed Urban Space'. *Journal of Urban Design*, jg. 12, nr. 1, p. 25-42
- Melik, R. van (2008) *Changing Public Space: The Recent Redevelopment of Dutch City Squares*. KNAG/Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht, Utrecht
- Reijndorp, A. & I. Nio (1996) *Het stedelijk theater: Ruimtelijk beleid en openbare ruimte*. THOTH, Bussum
- Tiesdell, S. & T. Oc (1998) 'Beyond "Fortress" and "Panoptic" Cities: Towards a Safer Urban Public Realm'. *Environment and Planning B: Planning and Design*, jg. 25, nr. 5, p. 639-655
- VROM-raad (2009) *Publieke ruimte: Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer*. VROM-raad, Den Haag