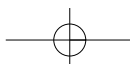
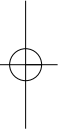
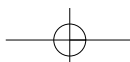
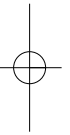
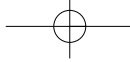
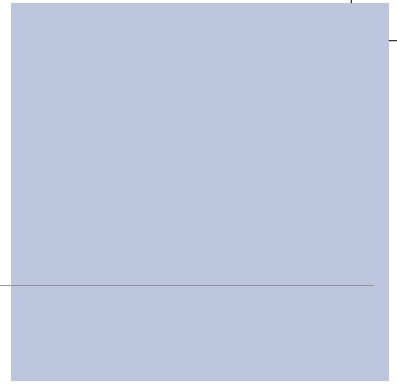
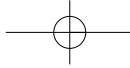


Symbolen van orde en wanorde



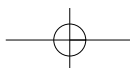
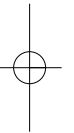


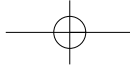


Symbolen van orde en wanorde

Broken windows policing en de bestrijding van overlast
en buurtverval

Bas van Stokkom
Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen





In opdracht van:
Programma Politie en Wetenschap

Omslag:

Ontwerp:
Vantilt-producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524

NUR: 600, 824

Realisatie:
Reed Business, Den Haag

© 2007, Politie en Wetenschap, Apeldoorn

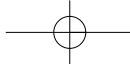
Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

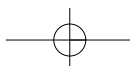
No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Behoeftte aan orde in het publieke domein	13
1.2	De broken windows-theorie	13
1.3	Probleemverkenning	13
1.4	Nadere verantwoording	13
2	Incivilities: aard en relevantie	7
2.1	Inleiding	13
2.2	Strijdige opvattingen over wanorde	13
2.3	Zorgen van bewoners: de symboliek van 'rondhangende jongeren'	13
2.4	Kenmerken van incivilities	13
2.5	Conclusie	13
3	De broken windows-theorie	7
3.1	Inleiding	13
3.2	Het artikel in <i>Atlantic Monthly</i>	13
3.3	Een nadere uiteenzetting: <i>fixing broken windows</i>	13
3.4	Enkele kerngedachten en spanningen	13
4	De theorie getoetst	7
4.1	Inleiding	13
4.2	Bevestiging van de theorie	13
4.3	Weerlegging van de theorie	13
4.4	Conclusie	13
5	Naar een balans: de kritieken gewogen	7
5.1	Inleiding	13
5.2	De politieke strijd	13
5.3	Overtuigende en minder overtuigende aspecten van de theorie	13
5.4	Een andere benadering?	13



6	Strategieën van ordeherstel: tussen burgerschap en strafrechtelijke dwang	7
6.1	Inleiding	13
6.2	Politiële strategieën: responsief en repressief optreden op straat	13
6.3	Buurtpreventie: neighborhood watch-organisaties	13
6.4	Alternatieve gebiedsgebonden politieprogramma's: Caps en reassuring policing	13
6.5	Bestrijding van antisociaal gedrag in Engeland	13
6.6	Conclusies	13
7	Aanpak van onveiligheid in Nederlandse steden: enkele tendensen	7
7.1	Inleiding	13
7.2	Veranderend veiligheidsbeleid: harder optreden en hardere interventies	13
7.3	Enkele kanttekeningen	13
7.4	Conclusie	13
8	Het 'primaat' van ordehandhaving in het gebiedsgebonden politiewerk	7
8.1	Inleiding	13
8.2	Het paradigma van ordehandhaving	13
8.3	Ordehandhaving en gebiedsgebonden politiewerk in Nederland	13
8.4	Herziening vooronderstellingen gebiedsgebonden politiewerk	13
8.5	Discussie	13
8.6	Conclusies	13
9	Samenvatting en conclusies	7
	Literatuur	7



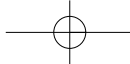
Inleiding

1.1 Behoeftte aan orde in het publieke domein

De bevolking, en beleidsmakers in het bijzonder, maken zich veel zorgen over asociaal gedrag, overlast en wanorde, vooral in de grote steden. De verloeder-
ing van straten en stegen, de intimidatie van buurtbewoners en het opdrin-
gerig gedrag van hangjongeren, bedelaars en drugshandelaren zouden in ster-
ke mate bijdragen aan de sociale onveiligheid. De 'verhuftering' van de om-
gangsvormen op straat, in trein en tram, in uitgaanscentra en op scholen is
onderwerp geworden van aanhoudende discussies, terwijl de aanvankelijke
gedoogcultuur meer en meer wordt verguisd.

Volgens onderzoeker Gabriël van den Brink (2004) is het normbesef in
Nederland aan erosie onderhevig. Van de delicten die de afgelopen decennia
het meest toenamen, springt vooral vandalisme in het oog. Terwijl het aantal
mishandelingen tussen 1970 en 1995 verdrievoudigde, stegen vormen van
vandalisme over die periode met de factor tien (2004: 83). Vooral vandalisme
getuigt volgens Van den Brink van onverschilligheid voor het publieke goed.
Hij verklaart die ontwikkeling door de groei van een assertieve levensstijl, een
houding waarbij burgers van zich af bijten en in hoge mate uitgaan van hun
eigen belangen. Die groei hangt ook samen met de opkomst van een *Erlebnisge-*
sellschaft waarin mensen kicks, risico en avontuur zoeken, alsmede de verlei-
dingen van 'seks, drugs en rock-'n-roll'. Van den Brink pleit voor een 'bescha-
vingsoffensief' waarin de maatschappelijke spelregels worden geëxpliciteerd
en burgers bereid zijn die regels ook te praktiseren.

Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst in
het rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* (2003) op een negatieve spi-
raalbeweging van toenemende normoverschrijding en afnemend normbesef.
Het is minder vanzelfsprekend geworden dat burgers de geldende normen
onderschrijven en door medeburgers worden gecorrigeerd. De zorg om de
naleving van regels te bevorderen en gemeenschappelijke regels te versterken,
vinden we ook terug in *Sociale veiligheid organiseren* (2004), een rapport van de
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). De RMO stelt vast dat so-



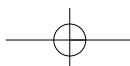
ciale cohesie en inbedding van het sociale leven te wensen over laten, waardoor gevoelens van onveiligheid zijn toegenomen. De publieke ruimte wordt als anoniem en ‘unheimisch’ ervaren.

Opvallend is dat overlast, verloedering en relatief kleine overtredingen als een ernstiger probleem worden ervaren dan ernstige criminaliteit (zie de Politie-monitor). Kennelijk heeft de opeenstapeling van dergelijke overlastgeven- de situaties grote invloed op angst- en onveiligheidsgevoelens en komt de leefbaarheid van buurten erdoor in het gedrang.

Enige tijd terug heeft Gabriël van den Brink (2006) gepoogd de heden- daagse betekenis van wanorde te duiden, waarbij hij onder andere op de symbolische dimensie van ‘vuil’ en ‘onreinheid’ wees. Hij benadrukt dat het belang van een sociale en mentale stedelijke orde boven de legale orde uit- gaat. ‘Law and order’ is dan ook een bedrieglijke uitdrukking, omdat beide termen naar heel verschillende registers verwijzen. Terwijl de wet duidelijk- heid verschaft over wat mag en niet mag, wordt orde veel meer geassocieerd met wat in een bepaalde omgeving als ‘normaal’ geldt. Het handhaven van or- de is veel ingewikkelder dan het handhaven van de wet, zeker wanneer het sociale weefsel binnen een bepaalde buurt door een aantal factoren – waaron- der slechte kwaliteit van woningen, lage opleiding en werkloosheid – onvol- doende functioneert. Bewoners in dergelijke wijken zijn vaker dan gemiddeld ontevreden en voelen zich machteloos. Van den Brink pleit voor een sterker repressief en normerend optreden in sommige wijken om de sociale samen- hang te herstellen. Er zou zich een nieuw regime moeten ontwikkelen dat or- de en structuur aanbrengt voor bewoners en vooral voor schoolgaande kinde- ren. Welke taken zou de politie – samen met burgers – daarbij op zich kun- nen nemen?

1.2 De broken windows-theorie

Problemen van wanorde en overlast doen zich in elke grote stad voor, niet al- leen in Nederland. In de Verenigde Staten wordt al enige tijd een interessant debat gevoerd over ordehandhaving in verpauperde buurten en de rol van de politie daarin. Gediscussieerd wordt onder andere over de vraag in welke ma- te incivilities – variërend van vandalisme en verbaal geweld tot verloedering van de fysieke woonomgeving – bijdragen aan de beleving van onveiligheid en hoe buurtverval kan worden voorkomen. Dat debat is verscherpt (en tegelijk gepolitiseerd) toen Wilson en Kelling hun *broken windows*-theorie ontvouwd

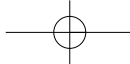


(1982). Volgens die theorie neigen bewoners ertoe zich terug te trekken wanneer de informele sociale controle van buurten door aanhoudende tekenen van verval en verloedering ondermijnd wordt. Groepen jonge daders krijgen hierdoor meer kans kleine delicten te plegen. Hierdoor zouden buurten in een negatieve spiraal belanden: bewoners vertonen nog meer vermijdingsgedrag en meer serieuze daders trekken de wijk in om hun slag te slaan.

De theorie van *broken windows* is begin jaren negentig in New York tot inzet gemaakt van het veiligheidsbeleid. Vanwege de vaak agressieve aanpak van kleine overtredingen kwam dat beleid al gauw in het teken van *zero tolerance policing* te staan. Volgens de beleidsmakers die het nieuwe beleid hebben geïnitieerd – met name oud-korpschef William Bratton – is de rigoureuze aanpak van relatief kleine overtredingen buitengewoon succesvol geweest. Tussen 1990 en 1995 nam de misdaad in New York met 37% af. Sindsdien heeft de aanpak van relatief lichte overtredingen (*quality-of-life offences*) veel waardering gekregen. Tegelijk heeft het New Yorkse politiebeleid veel kritiek opgeroepen, waaronder de onwrikbare aanpak van lichtgewicht delicten: de straten moesten voor de wetsgetrouwe burgers ‘terugveroverd’ worden. De rigoureuze aanpak van overlast en wanorde zou volgens critici zijn ontaard in ‘fatsoensrakkerij’ en een oorlog tegen kwetsbare groepen als bedelaars en zwervers. Het politiebeleid zou strijdig zijn met de rechtsregels; sommige gedragingen, zoals rondhangen op straat, worden ten onrechte gecriminaliseerd. Een van de terugkerende kritieken is dat de politie tegen sommige kwetsbare groepen, zoals daklozen, *rücksichtslos* optreedt. Die groepen worden gestigmatiseerd of nodeloos het leven zuur gemaakt (Harcourt 2001).

De concepten van *broken windows* en *zero tolerance* hebben in vele andere landen, waaronder Nederland, veel stof doen opwaaien en zijn de laatste decennia ook in de Nederlandse politiepraktijk geïntroduceerd. Veel beleidsmakers en politiemangers zijn in de loop der tijd naar New York afgereisd om te kijken wat er van het *zero tolerance*-model geleerd kan worden. Maurice Punch (2006) is nagegaan of het hier gaat om een *rhetorical device* – de symboliek van ‘hard aanpakken’ – of van een nadrukkelijk uitgewerkt beleid. Zijn conclusie luidt dat ondanks de ‘successen’ de uitvoerende politieorganisaties veel bedenkingen hadden. Bovendien, het agressief sanctioneren van burgers lijkt niet goed te passen bij de tolerante politiezorg in Nederland. Wel passen elementen als ‘*fixing*’ *broken windows* en sommige technieken van een informatiegestuurde politie (het New Yorkse Compstat-model) volgens Punch in de Nederlandse politiecultuur.

Voorals in de grote steden zijn in Nederland de laatste jaren vormen van ze-



ro *tolerance* beproefd. Het gaat onder andere om pogingen naleving van de wet in binnensteden en in kansarme wijken te herstellen, het gezag van de politie te versterken en fatsoenlijke omgangsvormen in het publieke domein te stimuleren (voor het Amsterdamse Streetwise-beleid zie Van Stokkom 2005a).

De mythe van New York

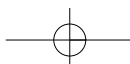
Zoals gezegd, sinds het New Yorkse 'succes' heeft de consequente aanpak van relatief lichte overtredingen veel waardering gekregen. Maar het is de vraag in hoeverre die waardering aan politieke symboliek is te danken. Is het succes van New York wel zo uniek?

De terugval van Amerikaanse misdadencijfers is een complexe en buitengewoon moeilijk te verklaren zaak (Eck en McGuire 2000). Met name door de ideologische vooronderstellingen die in de vele evaluaties van *zero tolerance* meespelen, moeten we voorzichtig zijn snelle conclusies te trekken.

De *crime drop* die New York in de jaren negentig meemaakte, valt niet te loochenen. De stad is veel veiliger geworden en ook de veiligheidsgevoelens onder de bevolking zijn toegenomen. Niettemin valt er veel af te dingen op de New Yorkse prestaties. Van belang is dat de criminaliteitscijfers in New York reeds daalden voordat het *zero tolerance*-offensief werd ingezet. Vooral demografische en economische factoren en de afname van de crackepidemie bleken verantwoordelijk te zijn voor de verminderde criminaliteit (Eck en McGuire 2000). De belangrijkste factor voor de afname van criminaliteit in New York is waarschijnlijk de spectaculaire toename van mankracht. Tussen 1990 en 1995 is het aantal politieagenten in New York City met bijna 40% toegenomen, terwijl de misdaad over diezelfde periode met 37% is afgenomen. De NYPD heeft het grootste korps van de Verenigde Staten en de hoogste ratio agent-burger van alle grootstedelijke gebieden (zie Greene 1999; Harcourt 2002). Het is dan ook zeer de vraag of de verminderde criminaliteit in New York wel te danken is aan het specifieke handhavingsbeleid en de manier van werken.

Vanaf begin jaren negentig vertonen tal van grote steden in de Verenigde Staten aanzienlijk teruglopende criminaliteitscijfers: onder andere Boston, San Diego, Houston, Los Angeles en San Francisco. En in sommige gevallen is de afname nog groter dan in New York.¹ Veel van deze steden hebben de agressieve strategie die kenmerkend is geworden voor New York niet toegepast. Zo

¹ In Houston was de terugval van moord en doodslag sterker dan in New York (59 tegen 51 procent tussen 1991 en 1996) (Fagan e.a. 1998). In een andere studie werd aangetoond dat in vier grote steden de afname van moord en doodslag groter was dan in New York (Joanes 2000).

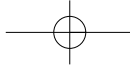


wordt het politiebeleid in San Diego gekenmerkt door *community policing* en probleemgeoriënteerde benaderingen (Cordner en Biebel 2005). Er is een strategie ingevoerd van gedeelde verantwoordelijkheid met burgers om misdaad op te sporen en op te lossen. Maar terwijl San Diego ook een opmerkelijke terugval van criminaliteit had (36% tussen 1990 en 1995), is de mankracht van het korps slechts met 6% toegenomen. En terwijl in New York het aantal arrestaties over diezelfde jaren scherp toenam (onder andere een verdubbeling van aanhoudingen voor drugs), is in San Diego het aantal arrestaties met 15% gedaald. Ten slotte is het aantal klachten en privaatrechtelijke claims tegen de politie – met name vanuit de zwarte bevolking – in New York over diezelfde periode scherp gestegen, terwijl het aantal klachten tegen de politie in San Diego met 8% afnam (Greene 1999). Ook in andere steden die niet over coherente politiestrategieën beschikken, zijn de criminaliteitscijfers teruggelopen. Feit is dat iedere stad in de jaren negentig te maken had met een opmerkelijke terugval in criminaliteit (Greene 1999).

Het heeft er veel van weg dat New York de radicale afname van criminaliteit beter heeft weten te verkopen dan andere steden (Punch 2006). Feit is dat in 1998 150 buitenlandse politiekorpsen een bezoek brachten aan de NYPD. Dat aantal bleef de jaren daarop nog toenemen om het 'wonder van Bratton' met eigen ogen te aanschouwen (Harcourt 2002). Het aanprijzen van de organisatiestructuur van het NYPD en Compstat, het delen van informatie, de grotere verantwoordelijkheid voor districtshoofden, de *double loop learning*, het aanhoudende experimenteren met nieuwe strategieën en de romantiek van de harde confrontaties tijdens Compstat-meetings in de zogenaamde *war room* hebben veel bijgedragen aan de mythevorming. Volgens een nuchtere Engelse korpschef hebben de overdreven aandacht voor kwantitatieve gegevens en de verleiding om cijfers toe te kneden naar juiste resultaten ('*the numbers game*'), op hun beurt het succesverhaal over de terugval van misdaad bekrachtigd (Pollard 1998).

1.3 Probleemverkenning

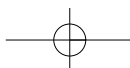
De New Yorkse variant van de *broken windows*-theorie heeft het denken over politiebeleid ongetwijfeld in een stroomversnelling gebracht; wanorde de kop indrukken zou het beste middel zijn om serieuze misdaad te bestrijden. Maar daardoor is de theorie in veel opzichten vereenzelvigd geraakt met *zero tolerance policing*. Met name in de criminologische wereld staat de theorie onder zware



verdenking, terwijl enkele oorspronkelijke en mogelijk vruchtbare aspecten ervan – zoals de kritiek op een politiebeleid dat uitsluitend in het teken staat van rechtshandhaving en op de politiestijl van ‘afstand houden tot het publiek’ – daardoor op de achtergrond zijn geraakt. Om de waarde en betekenis van de theorie te achterhalen moeten we de gemythologiseerde casus New York laten rusten en op nuchtere wijze uiteenlopende onderzoeksbevindingen over de bestrijding van wanorde inventariseren. Niettemin blijft de theorie onderwerp van aanhoudende controverses, met name omdat de bedenker ervan, George Kelling, zich een enthousiast pleitbezorger blijft tonen van het New Yorkse politiebeleid.

Volgens Wilson en Kelling (1982; Kelling en Coles 1996), maar ook onderzoekers als Skogan (1990) en Roché (2002), zouden tekenen van sociaal en fysiek verval bepaalde vormen van (ernstige) criminaliteit ontlokken. Veel wetenschappers hebben zich tegen die correlatie gekeerd: er bestaat geen verband tussen wanorde in wijken en zwaardere delicten als mishandeling en beroving. Ook het verband tussen wanorde enerzijds en angst en vermijdingsgedrag anderzijds is bekritiseerd. In deze studie wordt getracht deze kluwen van elkaar tegensprekende onderzoeksgegevens te ontwarren, te ordenen en de balans op te maken.

Kelling en Coles (1996) en Roché (2002) suggereren dat een consequente aanpak van *incivilities* met name van belang is om de informele sociale controle en het onderling vertrouwen in buurten te versterken. Er ontstaat een voorspelbaar en geordend straatbeeld waardoor burgers zich meer vertrouwd voelen. Deze aanpak heeft niet zozeer betrekking op de theorie van *broken windows* – toegespitst op veronderstelde causale verbanden tussen wanorde en criminaliteit – maar op de politieke praktijk: *fixing broken windows*. Nu is deze *broken windows*-aanpak maar één van de varianten binnen het bredere palet van politieke wanordebestrijding. *Disorder policing* kan worden opgevat als een paraplu voor zeer uiteenlopende politieke aanpakken van overlast en wanorde, van aanpakken waarin burgers massaal worden bekeurd voor lichte overtredingen (waarvoor het politiebeleid in New York representatief is) tot aanpakken waarin samenwerking tussen burgers en professionals vooropstaat. *Disorder policing* geeft dus voorrang aan de aanpak van ernstige en aanhoudende overlast en andere problemen die de leefbaarheid van buurten bedreigen. Niettemin zal ik een sterker ingeperkte definitie hanteren. Kenmerkend voor *disorder policing* is dat politieke strategieën worden afgestemd op de ‘collectieve behoeften’ van bewoners, juist omdat orde zo moeilijk is vast te stellen. De buurt geeft in termen van Wilson en Kelling aan wat de ‘geëigende publieke orde’ zou moe-

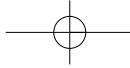


ten zijn. Aldus zou ook het ‘preventieve kapitaal’ van burgers sterker kunnen worden benut. In New York ontbreekt een dergelijke afstemming op de behoeften van bewoners, terwijl voorrang wordt gegeven aan intensieve vormen van rechtshandhaving (bekeuren, arresteren). De nadruk op overleg met bewoners om wanordeproblemen aan te pakken, sluit overigens niet uit dat binnen *disorder policing* ook repressieve strategieën worden gebruikt, zoals het van straat halen van junks en prostituees of het opleggen van straatverboden.

In welke opzichten kan *disorder policing* bijdragen aan vergroting van vertrouwen en veiligheidsgevoelens van burgers? Welke strategieën en interventies kunnen daar in het bijzonder aan bijdragen? Zijn dat de meer repressieve varianten of de meer responsieve die gepaard gaan met consultatie en overleg? Zijn bewoners goed toegerust om overlast en wanorde in hun eigen buurt aan te pakken? Of zijn de problemen in sommige wijken zo groot dat bijvoorbeeld straatverboden en de avondklok meer uitkomst brengen? Deze vragen geven overigens reeds aan dat bestrijding van stedelijke wanorde zich niet beperkt tot de politie. Tal van andere instellingen en burgers zijn daarbij betrokken.

Met name in de Verenigde Staten en in Engeland zijn de laatste decennia veel initiatieven van start gegaan die mogelijk ook voor Nederland interessant zijn. Zo wordt in Chicago vanaf begin jaren negentig met grote volharding een veiligheidsbeleid gevoerd waarin alle burgers worden uitgenodigd te participeren om lokale problemen te signaleren en te prioriteren (Skogan en Hartnett 1997). Het Engelse *reassurance*-politieprogramma bouwt daarop voort (Innes 2004; Herrington en Millie 2006). Dat programma staat in het teken van bestrijding van onevenredige vormen van wanorde, waarbij symbolisch wordt ingespeeld op de behoefte aan veiligheid van bewoners. Wat kunnen deze politieprogramma's ons leren?

In het laatste decennium zijn veel strategieën binnen het Nederlandse lokale veiligheidsbeleid toegepast die verwantschap hebben met *disorder policing*. Die strategieën variëren van een stringente aanpak van overlastgevende jongeren, het optreden van interventieteams en het ‘wegjagen’ van junks tot intensieve samenwerking tussen politie en gemeentelijke organisaties. Toch lijkt het Nederlandse lokale veiligheidsbeleid momenteel geen prioriteit te geven aan consequente vormen van *disorder policing* waarbij dus ook bewoners betrokken zijn. Vanaf 2002 staat het Nederlandse politiebeleid nadrukkelijker in het teken van rechtshandevende functies, vooral opsporing en misdadbestrijding. Het gebiedsgebonden politiewerk dat reeds met vele moeilijkheden te kampen had (Zoomer e.a. 2002), lijkt mede daardoor in de verdrukking te zijn



gekomen. Zou een sterkere afstemming op de theorie en praktijk van *disorder policing* de Nederlandse gebiedsgebonden politie een nieuwe stimulans kunnen geven?

Aanleiding genoeg om nader in te gaan op deze vraag en te reflecteren over een globale heroriëntatie van het lokale politie- en veiligheidsbeleid. Terwijl de cijfers voor inbraak en diefstal al weer enkele jaren fors teruglopen, geven ernstige overlastproblemen, van dronken mensen op straat tot intimidatie van bewoners, nog altijd veel reden tot zorg. Bewoners zijn herhaaldelijk van mening dat de politie zich in sterkere mate op de overlastproblematiek zou moeten richten. De politie zou te onzichtbaar zijn (Elffers en De Jong 2004).

Probleemstelling

De hiervoor geschetste problematiek laat zich niet binnen een relatief eenvoudige probleemstelling verwoorden. De probleemstelling valt daarom uiteen in een aantal deelvragen, die als volgt zijn gegroepeerd.

- 1 Waaruit bestaat de *broken windows*-theorie en welke belangwekkende kritieken heeft die theorie opgeroepen? Wat zijn de sterke en zwakte punten van de theorie?
- 2 Welke relevante recente strategieën van *disorder policing* worden in de Verenigde Staten en in Engeland toegepast? Met welke problemen hebben respectievelijk de meer responsieve strategieën (onder andere burgerwachten, buurtorganisaties) en de meer repressieve (onder andere huisarrest, straatverboden) te kampen? Welke strategieën en interventies bieden perspectief? Bieden in het bijzonder de alternatieve werkwijze van de politie in Chicago en *reassurance policing* in Engeland aanknopingspunten?
- 3 Hoe heeft de aanpak van wanorde en overlast binnen het lokale veiligheidsbeleid van Nederlandse steden gestalte gekregen? Zouden de vooronderstellingen van het gebiedsgebonden politiewerk in sterkere mate kunnen worden afgestemd op de theorie en praktijk van *disorder policing*? Kunnen de strategieën van ordehandhaving die in de Verenigde Staten en in Engeland vruchtbaar zijn gebleken, daarbij een rol spelen?

Opzet van de studie

Voordat de *broken windows*-theorie aan de orde komt, wordt in hoofdstuk 2 nader ingegaan op de betekenis, aard en reikwijdte van *incivilities*, de groep van overlastgevende gedragingen waaraan burgers zich regelmatig ergeren. Waaruit bestaan die *incivilities*? En waarom maken burgers zich meer zorgen over die gedragingen dan over misdaad?

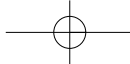


In hoofdstuk 3 wordt de *broken windows*-theorie van Wilson en Kelling uiteengezet. In het daaropvolgende hoofdstuk passeert een aantal belangrijke kritieken op de theorie de revue. Eerst worden onderzoeksbevindingen behandeld die de theorie lijken te ondersteunen en daarna komen bevindingen aan bod die op gespannen voet staan met de kernhypothese van de theorie. Het overzicht beperkt zich voornamelijk tot de bijdragen van Amerikaanse onderzoekers, hoewel ook aandacht wordt geschonken aan enkele Britse, Franse en Duitse onderzoeksresultaten. In hoofdstuk 5 wordt de balans opgemaakt. Moeten de centrale hypothesen worden verworpen? Zo niet, hoe zou de theorie aan legitimiteit kunnen winnen?

In het lange hoofdstuk 6 gaat de aandacht uit naar strategieën en interventies van ordehandhaving en ordeherstel. Daarbij worden eerst twee politieke strategieën van surveillance besproken, een repressieve en een meer responsieve die op de beginselen van *community policing* aansluit. Vervolgens wordt stilgestaan bij een tweetal reeksen strategieën die geen deel uitmaken van het surveillancewerk, ten eerste samenwerking met burgers (buurtpreventie, *neighborhood watch*-projecten, het alternatieve politieprogramma van Chicago en *reassurance policing* in Engeland) en ten tweede een aantal repressieve instrumenten, waaronder het opleggen van *anti-social behaviour orders* in Engeland en Wales. Nagegaan wordt welke problemen deze strategieën oproepen en in hoeverre ze kansen en perspectieven bieden.

In hoofdstuk 7 verschuift de aandacht naar Nederland. In dat hoofdstuk wordt een aantal ontwikkelingen beschreven binnen het lokale veiligheidsbeleid, waaronder de tendens meer prioriteit te geven aan misdaadbestrijding. Ook het gebiedsgebonden politiewerk lijkt sterker in het teken van misdaadbestrijding en de daarop afgestemde prestatie-indicatoren te staan. Nagegaan wordt in hoeverre die tendensen aansluiten op de kerngedachten van *disorder policing*: voorrang aan de bestrijding van overlast en onleefbaarheid, en participatie van bewoners binnen het lokale veiligheidsbeleid.

In hoofdstuk 8 komt de vraag aan bod of een sterkere afstemming op de theorie en praktijk van *disorder policing* het gebiedsgebonden politiewerk beter kan laten aansluiten op de vereisten van het hedendaagse veiligheidsbeleid en de professionaliteit van dat werk kan vergroten. Eerst wordt ingegaan op de vraag wat een grotere nadruk op ordehandhaving betekent voor het politiewerk. Wat zijn de verschillen met het 'klassieke' rechtshandhavende paradigma waarin politietaken zijn toegespitst op opsporing en misdaadbestrijding? Vervolgens wordt aangegeven dat het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland van meet af aan over een aantal uitgangspunten beschikt dat ook kenmerkend



is voor *disorder policing*, zoals ‘kennen en gekend worden’, probleemgericht werken en het vormen van partnerships. Toch lijken theorie en praktijk van *disorder policing* een aantal inzichten en bevindingen te bieden die tot een herziening van enkele vooronderstellingen van het gebiedsgebonden werk aanleiding zouden kunnen geven. Ten slotte worden enkele moeilijkheden en complicaties besproken van een gebiedsgebonden politie die primair is afgestemd op bestrijding van wanorde en buurtverval.

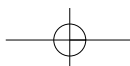
Hoofdstuk 9 biedt een samenvatting van de studie, terwijl de belangrijkste conclusies op een rijtje worden gezet.

1.4 Nadere verantwoording

Deze studie poogt een specifieke onderzoeksthematiek – met name de controverses over *broken windows* – in het Nederlands taalgebied te introduceren en te ontsluiten. Veel onderzoeksbevindingen over *disorder policing* zijn in Nederland nauwelijks bekend. Er is vooral weinig bekend over de psychologische impact van stedelijke wanorde: in welke opzichten wordt bijvoorbeeld vermijdingsgedrag vergroot? Voorts poogt de studie duidelijkheid te brengen in een complex en onoverzichtelijk wetenschappelijk debat met zeer uiteenlopende onderzoeksbevindingen. Aldus kan beter zicht worden verkregen op de vraag in welke opzichten politieke ordehandhaving invloed kan hebben op vermindering van criminaliteit, sociale wanorde en onveiligheidsgevoelens. Daarbij wordt tevens aangegeven welke benaderingen het meest kansrijk zijn. Ook poogt de studie een bijdrage te leveren aan het debat rondom de vraag welke politieke taakopvattingen te prefereren zijn. Aangegeven wordt wat het politiebeleid met theorieën over orde en wanorde kan aanvangen en welke aspecten zich bijvoorbeeld lenen voor toepassing in de beleidspraktijk.

Disorder policing is gerelateerd aan complexe thematieken waarin onder andere de beleving van subjectieve onveiligheid, sociaal kapitaal en huizenprijzen een rol spelen. Om de in de probleemstelling verwoorde vragen adequaat te beantwoorden, wordt deze complexiteit bewust gereduceerd. Zo wordt niet ingegaan op beleidsvelden die grotendeels buiten het veiligheidsbeleid liggen, zoals onderwijs, hulpverlening en woningbouwbeleid. Deze factoren zijn verweven met sociaaleconomische ontwikkelingen op de lange termijn. In deze studie zullen alleen relatief kortetermijnstrategieën worden besproken die rechtstreeks aan politietaken raken of er duidelijke verwantschap mee hebben.

Sommige vraagstukken blijven in dit onderzoek onaangeroerd. Zo zal niet

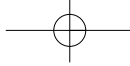


ingegaan worden op de vraag welke factoren verantwoordelijk zijn voor de (veronderstelde) groei van incivilities. Er zijn weinig gegevens beschikbaar over de vraag of burgers de laatste decennia ruwer en onverschilliger zijn geworden en of het verbale geweld heftiger is geworden. Ook de mogelijkheid dat burgers juist gevoeliger zijn geworden voor overlast, intimidatie en verbaal geweld (en dat hun tolerantiedrempel lager ligt dan voorheen) en dat zij zich daardoor eerder bedreigd voelen, zal niet aan bod komen. Ook de vraag of het tegenwoordige burgers ontbreekt aan moed en 'moreel karakter' om op te treden tegen mensen die normen overschrijden, komt niet aan bod. Dergelijke vragen zijn elders wel behandeld, zij het dat die discussie veel speculatieve kanten heeft (Van den Brink 2001; Van Stokkom 2005b). Evenmin komen vragen aan de orde die de 'morele paniek' en de 'demonisering van jeugdigen' binnen het huidige tijdsgewricht beklemtonen.

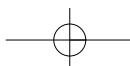
In deze studie wordt een debat samengevat dat al meer dan een kwart eeuw gaande is. Ik beperk me grotendeels tot de Verenigde Staten waar de *broken windows*-theorie is ontstaan en veel onderzoek heeft bewerkstelligd, hoewel ook Groot-Brittannië de nodige aandacht krijgt. Zeer uiteenlopende onderzoeksbevindingen worden daartoe bijeengebracht, die door de afwijkende methodische ontwerpen moeilijk vergelijkbaar zijn. Bij een dergelijk inventariserend onderzoek doen zich hoe dan ook selectieproblemen voor: alleen al door de grote omvang kunnen niet alle relevante onderzoeken worden besproken. Ik richt me vooral op studies waarin de effectiviteit van de politieke aanpak van onveiligheid is vastgesteld. Daarbij zal ik niet of nauwelijks ingaan op contextloze veralgemeniseerde onderzoeksresultaten of studies die slechts details van de wanorde- en vervalthematiek onder de loep nemen.

Overigens is het de vraag of strategieën die in de Verenigde Staten of in Engeland effectief zijn bevonden, dat in Nederland ook zouden zijn. Of, in de woorden van Easton en Ponsaers (2007): kan men de stroom van Noord-Amerikaanse studies wel kritiekloos transponeren naar andere landen? Er moet rekening worden gehouden met verschillen in context. Zo staat het veiligheidsbeleid in Engeland – mede door de tabloids – sterker in het teken van 'morele paniek' dan hier het geval is, terwijl het Amerikaanse politiebeleid als vanouds 'agressiever' van aard is dan in Nederland.

Ten slotte wordt in deze studie de nadruk gelegd op een aantal theoretische vernieuwingen binnen de thematiek van politieke aanpak van stedelijke wanorde en verval. Binnen de criminologische literatuur ontbreekt het vaak aan een coherente verklaring van orde en wanorde. Ook *broken windows*-onderzoekers blijven meestal binnen de vertrouwde paden van studies over politie



en sociale veiligheid. Veel reflecties over politiewerk en -beleid lijken zelfreferentieel te zijn: steeds wordt dezelfde limitatieve reeks van taakstellingen en functies opgesomd. Er bestaat een zekere armoede aan conceptuele vernieuwing. Slechts spaarzaam worden nieuwe concepten, zoals *actuarial justice* of *nodal governance*, aan de bestaande toegevoegd (Johnston en Shearing 2003). De concepten van *disorder* en *incivilities* sleuren reflectie over politie en veiligheid weliswaar uit het nauwe domein van rechtshandhaving, en hebben de discussie zeker verbreed, maar de vraag hoe die begrippen in de bredere symbolische constructie van publieke orde vervat liggen, blijft meestal uit. Mede om die redenen zal in deze studie het concept van *signal crimes* (Innes en Fielding 2002) nadere aandacht krijgen (zie Ponsaers en Gunther Moor 2007). Volgens Martin Innes (2004) – die zich mede baseert op Goffmans studies van anonieme publieke omgang in steden – oefenen *signal events* een disproportionele invloed uit op het psychische huishouden van burgers. Die symbolen blijven het geheugen van burgers ‘bezetten’. Het is volgens hem de kunst die signalen samen met burgers op het spoor te komen en er een reeks effectieve politieke controlesymbolen tegenover te stellen.

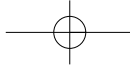


Incivilities: aard en relevantie

2.1 Inleiding

Hoe wanordelijk en overlastgevend gedrag te omschrijven? In Engeland heeft de term 'anti-social behaviour' een snelle opgang gemaakt. Tot 1998 werd deze term alleen gebruikt in de klinische context van psychologen en criminologen. Maar sinds de Crime and Disorder Act van dat jaar wordt de politieke strijd met antisociaal gedrag aangebonden. Het is geen gelukkige term. Zo is menselijk gedrag in de context van strijd en concurrentie haast noodzakelijk antisociaal. Wangedrag is misschien een beter begrip, hoewel niet minder vaag. Die term vermijdt de weinig relevante associatie met de dimensie 'sociaal-antisociaal', terwijl de morele dimensie (goed-slecht) een plek krijgt. Dat laatste geldt ook voor de term 'incivility' die in Angelsaksische landen wordt gebruikt (in Frankrijk: 'incivilité'). In de Nederlandse taal ontbreekt het aan een goed equivalent. Sommigen gebruiken 'onbetamelikheden' (Elffers en De Jong 2004) maar die term wijst slechts op een beperkt scala van onfatsoenlijke gedragingen. In met name het Amerikaanse discours hebben incivilities een veel breder bereik: er vallen zowel sociale vormen van overlastgevend gedrag onder, zoals verbaal geweld, bedelen en 'op straat hangen', als fysieke vormen van overlastgevend gedrag, zoals vervuiling en verwaarlozing van (publieke) ruimtes en eigendommen. In deze studie zal ik de bekende termen 'overlast' en 'wanorde' gebruiken. Die laatste term verdient de voorkeur omdat hij breder is: wanorde sluit overlast in, maar duidt onder andere ook op 'verval' en 'verloedering'. Ook in Amerika wordt de term 'disorder' (en in het verlengde daarvan: 'disorder policing') gebruikt om het hele scala van incivilities (zowel sociaal als fysiek) te dekken.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de moeilijkheid hoe de begrippen 'orde' en 'wanorde' te definiëren. Wat de één wanorde acht, bestempelt een ander als vrijheid. Mede vanwege deze strijdige opvattingen neigen velen ertoe het belang van wanordelijkheden te bagatelliseren. Waarom is wanorde dan toch een relevante categorie die bepalend is voor de sociale veiligheid en leefbaarheid in de stad? Vervolgens wordt nader ingegaan op de vraag waar-

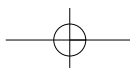


om bewoners zich vooral zorgen maken over incivilities en waarom zij zich vooral ergeren aan 'rondhangende jongeren'. Ten slotte worden enkele typen en vormen van incivilities onderscheiden en wordt aangegeven waarom ze moeilijk te bestrijden zijn.

2.2 Strijdige opvattingen over wanorde

Wie de geschiedenis van de politie in ogenschouw neemt, moet constateren dat het politiewerk van oudsher sterk gericht is op handhaving van de openbare orde: het neerslaan van rellen, opstanden, stakingen en allerlei uitbarstingen van volkswoede (Fijnaut 2007). Of er tijdens onlusten of ongeregelheden nu sprake is van verwondingen of schade aan eigendommen of niet, het gezag van de overheid staat op het spel. Niet in staat zijn daartegen op te treden zou rechteloosheid laten ontstaan. Tegenwoordig kunnen vier typen van wanordelijkheden worden onderscheiden: ongeregelheden in wijken (bijvoorbeeld agressie van of gericht tegen etnische minderheden), vrijetijdsgebonden ongeregelheden (voetbal, popconcerten), protesten en betogingen, en rampen (Waddington 2007). In deze studie worden vooral de wanordelijkheden binnen vaak verloederde of gemarginaliseerde stedelijke wijken belicht. Het gaat dan niet zozeer om expliciete grootschalige verstoringen van de orde, maar om persistente overlasteringen die de dagelijkse publieke orde in gevaar kunnen brengen.

Een mogelijke omschrijving van wanorde luidt: ongeregelde menselijke interactie die geen rust, vrede en voorspelbaarheid uitstraalt. In de breedste zin kan wanorde omschreven worden als storend en dreigend gedrag dat het stedelijk leven ontregelt. Stadsmensen behoeven een minimumniveau aan orde: zich vreedzaam onder elkaar bevinden en bewegen, met een waardige en gereserveerde houding (Bottoms 2006; Kelling en Coles 1996). Rituelen van aanspreken en omgang verzekeren vertrouwen en voorspelbaarheid: beperkt ooggedrag, respecteren van ieders persoonlijke ruimte, geen verheven stem. De socioloog Goffman omschreef dit gedrag als een geveinsde *civil indifference*. Anders dan in kleine gemeenschappen en dorpen, waar zelfs het gedrag van deviante of opvliegende personen voorspelbaar is, heeft de openbare ruimte in steden 'tekenen van ongevaarlijkheid' 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



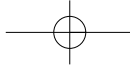
een persoon die onfatsoenlijk handelt geen dreiging uit voor anderen, toch functioneert dit onfatsoen als een alarmerend signaal. Niet voldoen aan alledaagse hoffelijkheden veroorzaakt verwarring of ongerustheid. Want zegt Innes (2004), deze wanordelijkheden geven aan andere gebruikers het signaal dat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

Wanordelijkheden worden als een inbreuk op de redelijke verwachting van coöperatieve activiteit en voorspelbare orde in publieke locaties ervaren. De natuurlijke emotionele reactie volgend op een inbreuk van de sociale orde is het herstellen van vreedzame omgang, het ongedaan maken van de inbreuk of de ten onrechte in beslag genomen ruimte, enzovoort (Bottoms 2006). Innes interpreteert dat verlangen als een sociale behoefte van voorspelbare coöperatie. Blijft die coöperatie uit of kan daaraan niet voldaan worden (door te geringe macht, door drukte, enzovoort) dan blijven kleine inbreuken of incidenten emotioneel 'voortwoekeren' en gaan in het geheugen vastzitten.

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. 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, enzovoorts). Onder andere een goed georganiseerde politie en een geregelde schoolgang hebben de steden ordelijker gemaakt. Tegen deze achtergrond moet het laatnegentiende-eeuwse beschavingsoffensief in Nederland worden geplaatst (De Regt 1984).

Ook nu is er veel onenigheid over wat wanorde is. Sommigen waarderen wanorde in positieve zin: het grotestadsleven hoort chaotisch te zijn. Een diversiteit aan onconventionele levensstijlen zou juist tolerant maken. Sommigen prijzen de onvoorspelbaarheid van de 'stedelijke ervaring'. Zo was de socioloog Richard Sennett in de jaren zestig van mening dat in een stedelijke anarchistische omgeving mensen gedwongen zouden worden voor hun eigen leven en belangen op te komen. Tegenwoordig pleit hij juist voor een herwaardering van fatsoen en onderling respect van burgers (Sennett 2003).

Sennett is niet de enige. Veel auteurs veronderstellen dat Nederland gebukt gaat onder een crisis van fatsoenlijk handelen, hoewel meestal in termen van 'verhuftering' of 'verloedering' wordt gesproken. Nederlanders zouden een 'kort lontje' hebben, onbeschaafd gedrag tentoonspreiden en zich te buiten gaan aan verbaal geweld (Vuijsje 2002). Nu is wel door taalwetenschappers



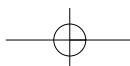
(Sterkenburg 2003) en jurisprudentieonderzoekers (Sackers 2004) aangetoond dat steeds grovere bewoordingen worden gebruikt met een hogere ta-boewaarde, maar diepgaand sociaalwetenschappelijk onderzoek naar een eventuele groei van incivilities ontbreekt tot op heden (zie echter Van den Brink 2001 en 2004; Van Stokkom 2004).

De problemen concentreren zich veelal op alledaagse conflicten, incidenten en irritaties die in veel opzichten niet onwettig zijn. Bij veel onderzoekers en beleidsmakers bestaat dan ook de reflex om de problematiek van incivilities te relativiseren: het zou gaan om 'flutdelicten' (Buruma 2004) waarmee het Openbaar Ministerie niet nodeloos moet worden belast. De aanpak van lichtgewicht delicten zou een zaak zijn voor ouders, leraren en andere 'opvoeders' en voor sommige groepen jongeren die aanhoudend baldadig gedrag vertonen, zou meer hulpverlening ingeschakeld moeten worden. Weer anderen menen dat antisociaal gedrag beter begrepen kan worden als 'transgressie' waaraan iedere generatie van jeugdigen behoefte heeft: het oproepen van genoeglijke gevoelens van spanning en ontlading. De kunst zou zijn die transgressie te verleggen naar georganiseerde vormen in bijvoorbeeld de sportwereld (Van den Brink 2004).

Wordt 'wanorde' getrivialiseerd dan wordt al snel miskend dat overlast en verloedering negatieve effecten op de veiligheidsgevoelens van burgers kunnen uitoefenen. Fysieke wanorde (bijvoorbeeld verloederde gebouwen en verkeersoverlast) en sociale wanorde (bijvoorbeeld aanhoudend verbaal geweld op straat) hebben weinig gemeen, maar de reactie van burgers is volgens Skogan (1990) vaak dezelfde: zij tonen frustratie, machteloosheid, zorg en angst. Hun vertrouwen in politiemensen en stadsbestuurders kan daardoor afnemen. Een gebrek aan orde en het ongemoeid laten van overlast en wanorde kan een negatieve spiraal van vermijdingsgedrag in gang zetten.

Wanordelijkheden worden door economen ook wel 'collectieve kwalen' genoemd, negatieve effecten waaraan niemand zich kan onttrekken en die voor iedereen nadelig uitvallen. Ze bedreigen de woon- en leefkwaliteit van de stad. De nadelige effecten variëren van esthetische afbreuk (graffiti, vuil), ongewenste contacten (hangjongeren, dronkaards, opdringerige bedelaars) en bedreigingen voor hygiëne en gezondheid (hondenpoep, condooms, injectie-naalden) tot subjectieve onzekerheden en angsten, en de daarmee verbonden inperkingen van gedrag (vermijden van bepaalde straten na bepaalde tijden) (Lüdemann 2004).

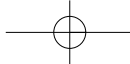
In de studies van Skogan (1990) en vooral Roché (2002) worden orde en wanorde in een wijder stadssociologisch perspectief geplaatst. Skogan spreekt



liever over een stabiele buurt dan over een ordelijke buurt. Van stabiliteit is sprake wanneer er ongeveer evenveel mensen wegtrekken als er binnenkomen, wanneer huizen op tijd worden gerenoveerd, wanneer huizen verkocht en gekocht kunnen worden voor ongeveer dezelfde prijzen, en niet veel lager dan in vergelijkbare wijken. In dat geval kan de buurt zichzelf reproduceren als een sociaal systeem.

In de ogen van Skogan en Roché is wanorde allesbehalve een triviale categorie. Zij wijzen erop dat een incidenteel geval van overlast doorgaans minder ernstig wordt bevonden dan een incidenteel misdrijf. De straat bevuilen wordt minder ernstig veroordeeld dan zwart rijden, winkeldiefstal of fysieke agressie. 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 mishandeling bijvoorbeeld – is er ook weinig animo om er collectief tegen op te treden. Maar juist door de frequentie waarmee veel soorten *incivilities* voorkomen, worden ze meer en meer als hinderlijk en storend ervaren. Door de grote aantallen worden ze in sterke mate ontwrichtend voor het dagelijks leven en daardoor voor velen onacceptabel.

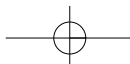
Incivilities zijn dus van belang, niet omdat ze ieder op zich ernstig zijn, maar omdat ze geaggregeerd grote gevolgen hebben. Ze kunnen hierdoor het idee laten postvatten dat het samenleven zelf is aangetast. Het wederzijds vertrouwen kan worden aangetast, terwijl het sociale leven een gedesorganiseerde indruk maakt. Stadsbewoners zijn daar volgens Roché gevoelig voor, want de anonimiteit van de publieke ruimte en de heterogeniteit van de bevolking zetten juist een premie op het herkennen van ieders betrouwbaarheid. Zij doen veel moeite onderscheid te maken tussen degenen die al dan niet vertrouwd kunnen worden. Om die reden kunnen grote frequenties van ordeeloos handelen angst veroorzaken en het beeld van gering sociaal toezicht of onverschilligheid bevestigen (zie ook Innes 2004; Innes en Fielding 2002). Het gevoel van een ‘gezamenlijke wereld’ wordt aangetast zonder dat er bij wijze van spreken iemand een haar wordt gekrenkt. Aldus ontstaat volgens Roché een ‘publieke ruimte zonder gezicht’ waarin tekenen van ongevaarlijke omgang met vreemden ontbreken. De verwachting van ‘vreedzame en voorspelbare interactie’ wordt doorbroken. Roché concludeert: één enkele overlastsituatie veroordeelt men niet in morele zin, maar alle tezamen kunnen een demoraliserend en verbitterend effect hebben (Roché 2002, hoofdstuk 2).



2.3 Zorgen van bewoners: de symboliek van ‘rondhangende jongeren’

Voorgaande inzichten zijn in zekere zin contra-intuïtief voor strafrechtelijk geschoolde personen. Zo menen veel criminologen dat het veiligheidsdiscours geconcentreerd moet worden op door criminaliteit veroorzaakte gevoelens van onveiligheid. Het zou te ver voeren om het veiligheidsbegrip op te rekken naar bedreigingen die niets met criminaliteit te maken hebben (Bruinsma e.a. 2004; Van de Bunt 2003). Maar juist uit het Amerikaanse debat omtrent *broken windows* is duidelijk geworden, dat onveiligheid door vele factoren wordt verklaard, ook door *incivilities*. Elffers en De Jong benadrukken dat het voor veiligheidsonderzoekers allerminst een verstandige optie is categorieën als overlast, lawaai en verkeerswanorde buiten beschouwing te laten. ‘Wie zich tot de relatie criminaliteit – onveiligheid beperkt, mist de kern van het probleem’ (Elffers en De Jong 2004: 263). De auteurs hebben 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. Uit gesprekken met buurtbewoners blijkt dat hun zorg veel prominenter uitgaat naar asociaal gedrag in de buurt (verkeerslawaai en geluidsoverlast, smerigheid van de openbare ruimte, asociaal gebruik van afvalcontainers, niet deelnemen aan schoonhouden van trappenhuizen en portieken) dan naar misdaad. Criminaliteit is in hun beleving een ‘ondergeschikt discours’. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat bewoners van mening zijn dat de politie zich in sterkere mate op de overlastproblematiek zou moeten richten. De politie is te veel onzichtbaar. ‘De recente tendens bij de politie om zich op kerntaken (misdadbestrijding en optreden tegen rampen) te concentreren, vindt geen weerklank’ (Elffers en De Jong 2004: 264). Om die reden is het raadzaam om met Elffers en De Jong het veiligheidsprobleem als een sociaal probleem te beschouwen, niet als een criminaliteitsprobleem.

De bevindingen van deze onderzoekers zijn geenszins uniek. Uit de Politie-monitor 2005 (p. 26) blijkt reeds dat respondenten items als ‘dronken mensen op straat’ en ‘drugsoverlast’ bedreigender achten dan ‘gewelddelicten’. Als het gaat om de vraag welke vormen van verloedering in de buurt het meest voorkomen, scoort hondenpoep (43%) veruit het hoogst, gevolgd door rommel op straat (25%), vernieling van straatmeubilair (18%), overlast door groepen jongeren (12%) en bekladding van muren (11%). In de grote steden worden bedreigingen in de eigen buurt en verloedering het hoogst ingeschat. Wat onveiligheidsgevoelens betreft, scoort het item ‘plekken waar jongeren rondhangen’ het hoogst. De cijfers geven vergeleken met voorgaande jaren



een lichte daling te zien. Bepaalde vormen van vermijdingsgedrag, zoals het mijden van bepaalde plekken in de woonplaats, komen significant minder voor dan in vorige jaren (Politie-monitor 2005, p. 25-39).²

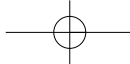
In de Britse Crime Surveys die sinds 1992 jaarlijks verschijnen, stonden 'vandalisme' en 'vuil op straat' tot 1996 op kop als grootste problemen van bewoners (Wood 2004; Burney 2005, hoofdstuk 4). Daarna hebben de items 'rondhangende jongeren' en 'speeding traffic' de koppositie overgenomen. Ongeveer een derde van de respondenten vindt deze problemen 'zeer groot tot tamelijk groot'. Niettemin kunnen verschillende buurten en subgroepen van de bevolking heel verschillend reageren op incivilities. Mensen in kansarme buurten hebben – naast een grotere angst voor misdad – ook meer last van wanordelijkheden. Zij hebben überhaupt meer zorgen, ook over hun economische positie, en voelen zich machtelozer (Hope 1995; Hope en Trickett 2004).

In een recente studie van het Home Office (Wood 2004) is vastgesteld dat bewoners van welvarende suburbs in veel mindere mate antisociaal gedrag waarnemen dan bewoners in kansarme stadsdelen. Te hard rijden wordt daar veruit het grootste probleem gevonden. In kansarme wijken daarentegen worden 'rondhangende jongeren' waargenomen als belangrijkste probleem. De redenen daarvoor zijn: ruw en luidruchtig gedrag (48%), drinken (31%), stoep blokkeren (29%), straat vervuilen (24%), beledigen passanten (17%), intimidatie/bedreiging (11%) en onderling vechten (9%).

Waarom maken burgers zich zo druk om rondhangende jongeren? Want in lang niet alle gevallen gaat het om overlastgevend of bedreigend gedrag. Uit het onderzoek van Wood 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 ('in my face everyday'); en ten tweede meent twee derde 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. De belangrijkste emotionele reacties op rondhangen zijn overigens irritatie, boosheid, frustratie en zorg, niet zozeer angst. Het aantal mensen dat zegt plekken te mijden of niet uit te gaan is gering (18%).

Ook in het onderzoek van Martin Innes (2004b) – gericht op de vraag wat bewoners de potentieel grootste bedreigingen achten – werden 'rondhan-

² Ook uit de Belgische veiligheidsmonitor blijkt dat burgers zich het meest ergeren aan allerlei vormen van veelvoorkomend storend gedrag, niet zozeer aan criminaliteit (zie Heddeghem 2006).



gende 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 bestudeerde 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'.³

Het frequent blootgesteld zijn aan kleine problemen rondom jongeren kan voor velen uitgroeien tot een groot probleem. De perceptie van zich opeens stapelende wanordelijkheden zendt de boodschap uit dat de lokale gemeenschap vertrouwen en morele consensus ontbeert.⁴ Ook de waarneming 'opzettelijk antisociaal' is van belang. 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 hebben er plezier in problemen te veroorzaken en daarop te worden aangesproken. Om die reden kunnen incidentele vormen van antisociaal gedrag als ernstiger worden ervaren dan incidentele misdrijven. Dat is met name het geval wanneer de persoonlijke integriteit op het spel staat. Roché (2002) verwijst naar onderzoek naar functionarissen in het openbaar vervoer die zich in sterkere mate gekwetst voelen door een provocatie van jongeren dan door fysieke agressie van één enkele volwassene. Hun zelfachting heeft er meer onder te lijden (zie ook Maruna en King 2004).

Al met al is er buitengewoon veel bewijs voor het gegeven dat mensen psychologisch gevoeliger zijn voor wanordelijk gedrag en een vieze omgeving dan voor ernstigere vormen van misdaad.

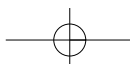
2.4 Kenmerken van incivilities

Mede op basis van het voorgaande kunnen we enkele kenmerken van incivilities opsommen. Ze:

- kennen een sterke variatie: van visuele tekenen van verwaarlozing of verval die permanent aanwezig zijn (fysieke wanorde) tot overlast door specifieke gebeurtenissen of reeksen gedragingen (sociale wanorde);

³ Volgens Ponsaers (2003) geldt 'annexatie van de publieke ruimte' als meest storende vorm van overlast. Deze annexatie wordt vaak gesymboliseerd met culturele iconen, zoals graffiti.

⁴ Vastgesteld is dat personen die meer wanordelijk gedrag waarnemen en er zich zorgen over maken, meer autoritaire meningen hebben over *law and order* (Jackson 2004) en sterker punitief zijn ingesteld (Maruna en King 2004; Bottoms en Wilson 2004).



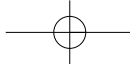
- zijn op zich niet ernstig of sterk moreel afkeurenswaardig, maar door grote aantallen ontwrichtend voor het dagelijks leven;
- zijn meestal uitermate publiek zichtbaar – juist door die zichtbaarheid en de concentratie op sommige plaatsen dreigen ze de leefbaarheid aan te tasten;
- worden meestal ondoordacht en niet geïntendeerd ‘begaan’ – het gaat dus niet om instrumentele doeleinden (hoewel dat misschien wel geldt voor bedelen).

Er kunnen vele vormen van ergerlijk en onacceptabel gedrag worden onderscheiden. De Britse Home Office hanteert de volgende typologie van antisociaal gedrag (Home Office 2004):

- *misbruik van publieke ruimte*: handel en gebruik van drugs, alcohol drinken, bedelen, prostitutie, samenscholen, versperren straat, parkeeroverlast, racen, fietsen op voetpaden;
- *gebrek aan respect voor andermans welzijn*: burenlawaai, uitgaansoverlast, schreeuwen en vloeken, dronken gedrag, wildplassen, vuur maken, misbruik vuurwerk, honden niet aangelijnd;
- *inbreuken*: intimidatie, racisme, bedreiging, lastig vallen, pesten, voyeurisme;
- *afbreuk/beschadiging van de omgeving*: graffiti, vernielingen, bevuiling, dumpen van afval, autowrakken.

Deze typologie is niet geheel eenduidig. Overlastervaringen kan men vooral onder de tweede categorie rangschikken. Overlast duidt op een combinatie van aanmatiging (bijvoorbeeld op agressieve of assertieve wijze ruimte opeisen) en geen rekening houden met anderen (veronachtzaming) (zie ook Breeuwsma 1999). Hoe lanterfanten en rondhangen op straat in de typologie ondergebracht kunnen worden, is niet geheel duidelijk. Aanstoot geven (bloot lopen, of juist in een niqaab) fungeert niet als een zelfstandige categorie. Voorts zijn er incivilities die zich goeddeels aan het publieke oog onttrekken, zoals zwarte handel en zwart of grijs werken of ondernemen. Ook zelfverwaarlozing (zoals verslaving) vormt een ‘subcategorie’ die moeilijk plaatsbaar is, maar op de achtergrond wel degelijk meespeelt.

Sommige vormen van overlastgevend gedrag zijn onwettig, zoals vandalisme, straatprostitutie en drugshandel. Andere gedragingen zijn niet strijdig met de wet: burenlawaai, rondhangen op straat en slecht onderhouden huizen. Onfatsoenlijk gedrag, zoals voordringen in de rij, kan uiteraard ook niet wettelijk gestraft worden. Sommige gedragingen, zoals bedelen en zwerven,



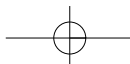
vallen in ambigue categorieën als ‘verstoring van de openbare orde’ en ‘vredebreuk’. De meeste incivilities hebben geen directe slachtoffers, met uitzondering van onder andere vandalisme, ondanks de mogelijk grote publieke gevolgen indien cumulatie plaatsvindt (Skogan 1990, hoofdstuk 1). Bedreigende incivilities, waarbij een persoonlijke inbreuk wordt gemaakt, bevatten reeds een rechtsgrond om ze te verbieden.

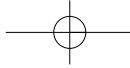
Vele handelingen in het publieke domein, van dronken geschreeuw tot afsnijden in het verkeer, kunnen ergernis opwekken. Lang niet alle inbreuken op fatsoensnormen wegen even zwaar. Er is een oplopende reeks van ergerniswekkend gedrag waarbij de overlast toeneemt en tot grotere druk leidt om in te grijpen. De WRR (2003) maakt dan ook een onderscheid tussen onbehoorlijk handelen (bijvoorbeeld niet opstaan in tram of bus, voordringen, niet groeten en snauwen tegen kinderen), onduldbaar handelen (gedragingen die reeds een rechtsnorm overschrijden, zoals het bekladden van een interieur, afvalzakken illegaal storten, verbale bedreigingen van burgers zoals ‘ik weet wel waar je woont’) en onwettig handelen (zoals zwartrijden in de tram of het vernielen van een telefooncel).

Ten slotte nog een kenmerk van incivilities: door de grote aantallen zijn ze moeilijk te bestrijden. Zoals gezegd: één enkele overlastsituatie leidt niet tot veel verontwaardiging. Ook in geval van langer aanhoudende overlast ondernemen getuigen niet snel actie; de politie wordt niet of nauwelijks verwittigd. Volgens Roché geldt dat met name voor wijken die meer met overlast en wanorde te maken hebben: er bestaat in die wijken überhaupt een geringere bereidheid incidenten te melden, terwijl zowel overlast als criminaliteit in mindere mate moreel wordt veroordeeld (Roché 2002, hoofdstuk 5; Carr et al. 2007). Deze passiviteit van burgers is een groot probleem, niet alleen om de sociale veiligheid en de leefbaarheid te herstellen, maar ook voor het gezag van de politie. Ook op andere manieren slaat het voortslepen van incivilities op negatieve wijze op de politie terug, zoals Elffers en De Jong aantoonde.

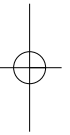
2.5 Conclusie

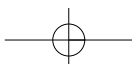
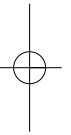
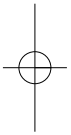
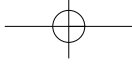
Aangegeven is dat de begrippen ‘orde’ en ‘wanorde’ moeilijk zijn te interpreteren. Wat de een wanorde acht, bestempelt een ander als vrijheid. Mede vanwege deze strijdige opvattingen neigen velen ertoe het belang van wanorde-lijkheden te bagatelliseren. Incivilities zijn van belang, niet omdat ze ieder op zich ernstig zijn, maar omdat ze geaggregeerd grote gevolgen hebben. Ze





kunnen hierdoor het idee laten postvatten dat het samenleven zelf is aangetast. Het wederzijds vertrouwen kan worden aangetast, terwijl het sociale leven een gedesorganiseerde indruk maakt. Bewoners maken zich vooral zorgen over rondhangende jongeren. Twee factoren lijken dat item tot een probleem te maken: ten eerste ligt de frequentie van rondhangende jongeren zeer hoog, met name in kansarme wijken ('in my face everyday'), en ten tweede menen veel burgers dat jongeren zich 'opzettelijk antisociaal' gedragen. Al met al is er veel bewijs voor het gegeven dat mensen psychologisch gevoeliger zijn voor aanhoudend wanordelijk gedrag en een verloederde omgeving dan voor ernstige vormen van misdaad. Ten slotte zijn enkele typen en vormen van incivilities onderscheiden en is aangegeven waarom ze moeilijk te bestrijden zijn.





De broken windows-theorie

3.1 Inleiding

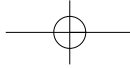
In dit hoofdstuk wordt de theorie van *broken windows* beknopt uiteengezet. Ik beperk me tot het befaamde gelijknamige artikel van J.Q. Wilson en George Kelling (1982) en de verdere uitwerking van de theorie in *Fixing Broken Windows* (Kelling en Coles 1996). Andere auteurs, zoals Wesley Skogan en Sebastian Roché, hebben de theorie ongetwijfeld verdiept, maar hebben tegelijk veel meer oog voor factoren als armoede en buurtinstabiliteit, zodat hun bijdragen lang niet altijd aansluiten op de door Wilson en Kelling ontwikkelde kernhypothesen.

De *broken windows*-theorie is niet uit de lucht komen vallen. In *Thinking about Crime* (1975) vroeg Wilson zich al af waarom bewoners zo angstig zijn voor victimisatie terwijl die zich toch zelden voordoet. Het moeten zijns inziens de *daily hassles* zijn waarmee zij op straat worden geconfronteerd waardoor zij zich zo sterk zorgen gaan maken. Hunter beklemtoonde in zijn opstel 'Symbols of Incivility' reeds dat burgers een dreigende betekenis toeschrijven aan relatief onbeduidende tekenen van wanorde. Lewis en Maxfield stelden in 1980 vast dat angst voor misdaad sterker gerelateerd is aan waarneming van incivilities dan waarneming van misdaad.⁵ Wanorde maakt mensen angstig en ongemakkelijk, en ze blijven denken dat er een hoog misdaadrisico bestaat (zie ook Innes 2004).

3.2 Het artikel in *Atlantic Monthly*

De theorie is zeer eenvoudig en op beeldende wijze uiteengezet. Kern ervan is de neerwaartse spiraal waarin een buurt terechtkomt wanneer niet wordt opgetreden tegen ordeloosheid en verloedering. Een verwaarloosde omgeving

⁵ Zie Taylor 2001, hoofdstuk 3, voor een overzicht.



nodigt uit om de grenzen van het toelaatbare verder op te zoeken. Bovendien nodigt ze 'probleemmakers' van buiten de wijk uit om te kijken of er fun gemaakt kan worden (drinken, gokken) en of er iets te halen valt. Als surveillance en informele controle minimaal zijn, ruiken ook criminelen hun kans. De kans is kleiner dat ze herkend worden of dat burgers tegen hen optreden. De gelegenheden voor misdaad worden dus aantrekkelijker. De volgende citaten brengen deze neerwaartse spiraal treffend onder woorden.

'Social psychologists and police officers tend to agree that if a window in a building is broken and is left unrepared, all the rest of the windows will soon be broken... One unrepared broken window is a signal that no one cares, and so breaking more windows costs nothing. (It has always been fun).'

'Untended property becomes a fair game for people out for fun or plunder, and even for people who ordinarily would not dream of doing such things and who probably consider themselves law-abiding... We suggest that "untended" behavior also leads to the breakdown of community controls... A piece of property is abandoned, weeds grow up, a window is smashed. Adults stop scolding rowdy children; the children emboldened, become more rowdy. Families move out, unattached adults move in. Teenagers gather in front of the corner store. The merchant asks them to leave; they refuse. Fights occur. Litter accumulates. People start drinking in front of a grocery; in time, an inebriate slumps to the sidewalk and is allowed to sleep it off. Pedestrians are approached by panhandlers.'

Als bedelaars door hebben dat burgers bang zijn, zo redeneren de auteurs, beginnen ze hen te intimideren. Het is een kleine stap van intimidatie naar diefstal. 'De niet afgestopte bedelaar is in feite de eerste gebroken ruit.' Straatmisdaad floreert daar waar wanordelijk gedrag niet wordt getrotseerd. Criminelen geloven dat de kans dat ze worden gepakt aanzienlijk minder groot is en zien hun kans schoon. Wilson en Kelling baseerden deze intuïtie mede op het Newark foot patrol-experiment van 1981 waarbij Kelling zelf betrokken was.

Niet optreden tegen ordeloosheid heeft ook voor burgers grote gevolgen. Ongeregeld gedrag geeft burgers het teken dat het gebied onveilig is. Ze blijven volgens Wilson en Kelling van straat, vermijden sommige straten en beknootten hun normale activiteiten. Wederzijdse ondersteuning blijft uit. Het uiteindelijke resultaat is toenemende kwetsbaarheid voor meer wanordelijk en



crimineel gedrag. Want als burgers nalaten wangedrag te controleren of te melden, worden criminelen bewust van de geringere pakkans en zien ze vervolgens hun kans schoon.

Wanordelijk gedrag trekt volgens de auteurs straatroof en diefstal aan omdat potentiële daders in de gaten hebben dat bewoners onverschillig zijn wat er op straat of in de buurt plaatsvindt. Ze worden door wanorde verlokkt naar die wijken te trekken. Ook fysieke vormen van wanorde, zoals vernielde bushokjes, doen dienst als signaal van een geringe bereidheid van bewoners tegen 'vreemden' op te treden of de politie te bellen.

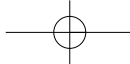
Wilson en Kelling benadrukken dat burgers een eigen taak in de ordehandhaving hebben. Zelfs in gebieden met veel wanorde kan actief burgerschap volstaan zonder substantiële betrokkenheid van de politie. Niettemin is de politie de sleutel tot ordehandhaving. Probleem is echter dat de politie er toe neigt haar personeel te concentreren op gebieden met hoge misdaadcijfers, niet op gebieden met veel wanordeproblemen. Want publieke dronkenschap en straatprostitutie kunnen 'een gemeenschap sneller vernietigen dan enig team van professionele inbrekers'.

'How can the police strenghten the informal social-control mechanisms of natural communities in order to minimize fear in public places? Law enforcement, per se, is no answer. A gang can weaken or destroy a community by standing about in a menacing fashion and speaking rudely to passersby without breaking the law.'

Sommige wijken, zeggen Wilson en Kelling, zijn zo gedemoraliseerd dat zelfs voetsurveillance nutteloos lijkt. Andere buurten zijn zo rustig dat politieursurveillance er overbodig is. De kunst is buurten te identificeren die op het punt staan te vervallen, maar waar de publieke orde nog opnieuw gevestigd kan worden.

Het aanpakken van wanorde dient volgens de auteurs in overeenstemming te zijn met *community needs*. De politie moet de gemeenschap beschermen, niet alleen individuen. Misdaadstatistieken en slachtofferenquêtes stellen individuele schade vast, maar ze meten geen 'gemeenschapsverliezen'. Probleem is dus dat we in individualistische termen zijn gaan denken over het recht. Wat goed is voor het individu zou goed zijn voor de gemeenschap. Maar er zijn gevallen waarin wat tolerabel is voor de ene persoon niet te verdragen is voor anderen, die zich vervolgens terugtrekken zodat de zaak voor iedereen verslechtert.

De auteurs wijzen op het feit dat de politietaak aanvankelijk uit ordehandhaving bestond; pas vanaf de jaren zestig verschoof de aandacht naar rechts-



handhaving en misdaadbestrijding. De relatie tussen ordehandhaving en misdaadpreventie, zo kenmerkend voor vroegere generaties politie, werd vergeten. De bestaansreden van de politie is echter het reguleren van gedrag. Het opsporen en vastzetten van misdadigers is slechts een middel voor een doel, geen doel in zichzelf. Het doeleinde is dus orde, weliswaar een ambivalent begrip, maar een begrip dat door bewoners meestal goed wordt herkend. Er bestaan geen algemene criteria om discussies over orde en wanorde te beslissen. Een rechter zou hier machteloos staan, maar de politieagent ontkomt er niet aan orde te interpreteren en keuzes te maken.

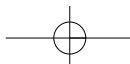
Tot in de jaren zestig maakte de politie veel arrestaties op grond van ‘verdacht persoon’, ‘landloperij’ en ‘publieke dronkenschap’, overtredingen die volgens Wilson en Kelling nauwelijks juridische betekenissen herbergen. De auteurs beseffen dus goed dat ordehandhaving een machtsmiddel is dat zich moeizaam verhoudt tot bescherming van individuele rechten. Het terechte verlangen dat burgers eerlijk behandeld willen worden, dwingt dan ook tot terughoudendheid.

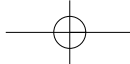
De auteurs keren zich tegen het ‘liberale’ standpunt dat alle gedrag dat geen expliciete schade teweegbrengt legitiem zou zijn en dat de politie zich daarom tot rechtens omschreven inbreuken zou moeten beperken. Het arresteren van een zwerver of een bedelaar die geen schade bezorgt, zou moreel kwalijk zijn. Wilson en Kelling bestrijden deze ‘decriminalisering’ vierkant: ‘Failing to do anything about a score of drunks or a hundred vagrants may destroy an entire community.’

3.3 Een nadere uiteenzetting: fixing broken windows

In de studie *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in American Cities* (1996) hebben George Kelling en Catharine Coles de aanvankelijke hypothesen van de theorie verder aangescherpt. Tevens zetten ze uiteen waarom de aanpak van wanorde zo sterk is verwaarloosd, leggen zij meer nadruk op de vraag hoe wanorde aan te pakken en wat dat voor het politiebeleid impliceert.

De auteurs wijzen op de paradox dat wanordelijke situaties of incidenten ieder op zich niet als ernstig worden gezien, terwijl het publiek het probleem van leefbaarheid van groter belang acht. De zorg van burgers gaat voornamelijk uit naar de dagelijkse overlast en naar vervelende en vaak vernederende in *your face*-ervaringen. Hoe deze contra-intuïtieve bevindingen te verklaren? Het antwoord luidt dat overlast en misdaad uit de context worden gelicht. Maar





context doet ertoe, het sociale weefsel kan immers worden aangetast. Wanorde kan dan ook meer nadelige gevolgen voor buurten hebben dan ernstige incidenten. Een winkelier kan enkele berovingen managen, maar geen aanhoudende intimidatie door jongeren. Om die redenen zouden niet incidenten, maar contextuele problemen de politiepraktijk moeten sturen. Gaan er aanhoudende bedreigingen uit naar anderen? Wat zijn de implicaties voor de lokale gemeenschap?

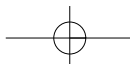
Enkele aspecten van die contextuele problemen zijn:

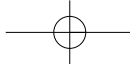
- de kwetsbaarheid van waarnemers van wanordelijk gedrag, hun mogelijkheden om intimiderend gedrag te vermijden of te ontlopen;
- aggregatie van incidenten, de boodschap dat die incidenten 'normaal' zijn geworden (één persoon die in een portiek ligt is ongemakkelijk, dertig maken het commerciële leven kapot; één scholier die spijbelt is geen bedreiging, honderden wel);
- de 'kritische massa' van wanorde, zodat vermijdingsgedrag gaat ontstaan.

Het totale effect van incidenten is volgens de auteurs van groter belang dan het individuele belang van één incident. Als het fatsoen en de wederzijdse verplichtingen tussen burgers daardoor in het gedrang komen, moet de politie in het geweer komen. Het gemeenschapsleven – ook gezien als 'preventief kapitaal' – staat of valt daarmee.

Hoe komt het, vragen de auteurs zich af, dat zo vaak op de 'onschuld' en 'schadeloosheid' van antisociaal gedrag wordt gewezen? Zij brengen dat in verband met de opkomst van een individualistisch ethos, dat sterk de nadruk legt op individuele aanspraken en 'absolute' rechten. De 'jaren zestig' hebben dronkenschap, drugsgebruik en prostitutie gedecriminaliseerd. Burgers zouden voortaan recht hebben op een 'deviant bestaan'. Geestelijk gestoorden werden niet meer automatisch in opvanghuizen geplaatst en kregen het recht behandeling te weigeren. Een van de slogans van de jaren zestig luidde: 'Individen zijn niet ziek, de samenleving is ziek.' Tegelijk kwamen in die jaren lokale statuten en verordeningen in verval. Arrestatie op basis van louter 'verdenking' was niet meer mogelijk. Kelling en Coles erkennen dat het afschaffen van de strafbaarstelling van zwerven en bedelen deels juist was, omdat de betreffende wetten statusgeoriënteerd waren. Na intrede van de nieuwe wetgeving was niet meer 'een arm of zwervend bestaan' reden tot arrestatie, maar specifiek onwettig gedrag.

Die ontwikkeling bracht echter ingrijpende veranderingen met zich mee. Illustratief is de decriminalisering van dronkenschap: in de jaren veertig en





vijftig was in steden als San Francisco en Seattle tussen de 60 en 70% van alle arrestaties nog gerelateerd aan dronkenschap. In 1967 nam dronkenschap nog altijd een derde van alle arrestaties natiebreed voor zijn rekening. In 1992 was dat nog maar 6%. Dat neemt niet weg, vervolgen de auteurs, dat alcohol nog altijd een grote 'boosdoener' is: bijna de helft van alle daders van geweldsdelicten heeft vooraf alcohol genuttigd.⁶

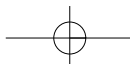
Door al deze ontwikkelingen heeft de politie haar handen moeten aftrekken van problemen van ordehandhaving, zodat de wanorde in de steden onbelemmerd haar gang kon gaan. De politie stond machteloos. Klachten van burgers over wangedrag waren niet voldoende voor ingrijpen of oppakken. Omdat het de politie niet was toegestaan te interveniëren, werd haar gezag aangetast.

Maar Kelling en Coles wijzen ook op andere ontwikkelingen die de politieke taak van ordehandhaving hebben uitgehold. In de jaren zestig deed namelijk *scientific policing* haar intrede. Kenmerken daarvan zijn invoering van het 911-systeem, gemotoriseerde patrouilles, afstemming van het werk op misdadcijfers, centrale leiding, gespecialiseerde eenheden en wetenschappelijke organisatie. In één formule: de politiefuncties verschoven van misdaadpreventie en het leveren van diensten aan de burger naar misdaadbestrijding door wetshandhaving (prestaties, arrestaties, misdadcijfers, *response-tijd*). In de praktijk kwam dat neer op een willekeurig en onvoorspelbaar reageren op meldingen. Arresteren werd een automatisme, discretie raakte op de achtergrond. Het gevolg was dat de politie in een isolement terecht kwam; het publiek had minder en minder contact met dienders. De politie was *front end* van het strafrechtelijk systeem geworden. De klassieke opdracht van 'keeping peace by peaceful means' had geen invloed meer.

In de jaren zeventig kwam er toenemend verzet tegen het *scientific model*, mede omdat het model niet aan zijn eigen doeleinden beantwoordde:

- gebreken van 911-policing: snelle *response-tijd* leidt slechts in 3% tot arrestaties; niet de *response-tijd* doet ertoe, maar het type *response*;
- 93% van de arrestaties is het gevolg van meldingen van burgers; *interception patrol* vanuit dienstvoertuigen werkt niet;
- Kansas City Preventive Patrol Experiment: burgers zijn gevoelig voor de directe aanwezigheid van agenten;

⁶ Ook Skogan (1990) wijst op de sterk geslonken omvang van arrestaties voor de 'grote vier' wanordecategorieën: dronkenschap, wanordelijk gedrag, zwerven en 'verdenking'. In 1960 namen die vier 52% van alle (*non-traffic*)-arrestaties voor hun rekening. In 1985 was dat aantal gedaald tot 16%.



- vragen van burgers geven het politiewerk richting; het misdaadgerelateerde werk is slechts een klein onderdeel van de alledaagse werkzaamheden;
- de brute en afstandelijke bejegening van etnische minderheden.

De grootste negatieve effecten hebben volgens Kelling en Coles betrekking op de verzwakte relatie tussen politie en burgers. De politie ontving minder positieve reacties en burgers verschaften minder informatie; ze benaderden agenten vijandig, maar in wezen waren ze angstig. Agenten voelden zich op hun beurt als vreemden op straat; stuitten ze op lichte weerstand, dan werd snel gebruikgemaakt van intimidatie en dwang.

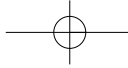
Dwingen is vaak nodig, stellen de auteurs, maar als principe is het verdacht in een democratische samenleving: dwang leidt tot weerstand en verzet. Bovendien, de politie alleen in auto's laten rondrijden, is in wezen vluchtgedrag: het ontslaat je van de plicht problemen in buurten aan te pakken en daartoe buurtbewoners te mobiliseren.

Afgesneden van contacten met burgers ontstond een wantrouwig en cynisch 'warrior-korps'. De nadruk op reactief en incidentgericht werken binnen het strafrechtelijk systeem leidde onnodig tot gezagsverlies, verminderde samenwerking met het publiek en fixatie op *private input* voor misdaadbestrijding. Een verbreding en herdefiniëring van politietaken zou daarom nodig zijn.

Kelling en Coles pleiten in het bijzonder voor een herwaardering van gemeenschapsgeoriënteerde misdaadpreventie, een vorm van *community policing* die de volgende kenmerken heeft:

- een brede politiefunctie: vrede bewaren en herstellen van de publieke orde, beschermen van vrijheden, conflictoplossing, noodhulp, enzovoort;
- vertrouwen op en ondersteuning van burgers – de politie is op informatie en samenwerking aangewezen om problemen te kunnen oplossen;
- vermijden van algemene tactieken (*rapid response*, ongericht surveilleren) ten gunste van specifieke tactieken, gericht op specifieke problemen, samen met burgers.

Misdaadpreventie is de primaire taak, en wel door de demonstratieve aanwezigheid van agenten op straat. Nu gaat dat in de ogen van de auteurs bepaald niet gepaard met een softe of vriendelijke stijl. Want buurtproblemen tijdig aanpakken representeert een beweging naar een agressievere en sterker interveniërende politiestrategie. Je kunt niet zoals in het oude wetenschappelijke model volstaan met reageren op incidenten (die 'een verleden noch een toe-



komst hebben’) en een *hands off*-benadering. De kern van dat werk was passief: vermijden van contact, slechts reagerend optreden. Preventief optreden is moeizamer want ingrijpender. *Community policing* is van nature door haar aard, tegengesteld aan veel beeldvorming daarover, agressiever dan traditioneel optreden. En, erkennen de auteurs, er kunnen vele problemen uit voortkomen. Kan de politie wel toevertrouwd worden dat ze op de juiste wijze ‘agressief’ optreedt? En hoe ieders rechten te beschermen?

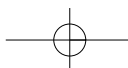
Ten slotte keren Kelling en Coles zich tegen het verwijt dat een ordehandhavende politie niet zou toekomen aan misdaadbestrijding. Zij hebben er alle vertrouwen in dat ordehandhavende activiteiten de criminaliteit zullen terugbrengen en wijzen daarbij op de volgende elementen van de *broken windows*-theorie.

- Het aanpakken van wanorde en kleine criminaliteit informeert de politie over persistente groepen aanstichters, ruziemakers en probleemzoekers; informatie over drugshandel en wapengebruik brengt de politie in contact met de ‘harde kern’ van ‘zes procent’.
- De hoge zichtbaarheid van de politie geeft het signaal aan potentiële meelopers en *wannabes* dat hun gedrag niet wordt gepikt; dat houdt het merendeel van de regelnavolgende jeugd van misdaad af.⁷
- Burgers worden geprikkeld om zelf controle over de straat uit te oefenen.
- Toename van interactie, uitwisseling en informatie: het gaat om een geïntegreerde aanpak.

3.4 Enkele kerngedachten en spanningen

De theorie van *broken windows* is in het *Atlantic Monthly*-artikel buitengewoon eenvoudig en anekdotisch uiteengezet. Ze ontleent daaraan ook haar grote aantrekkingskracht. Ze appelleert aan ervaringen die iedereen welhaast moet onderschrijven. De retorische overdrijvingen die in het stuk voorkomen doen daar weinig aan af (‘A stable neighborhood of families who care for their homes can change, in a few years or even a few months, to an inhospitable and frightening jungle’). Tegelijk wordt geappelleerd aan een romantisch beeld van krachtige informele bindingen en gemeenschapszin in weinig stabiele grootstedelijke contexten.

⁷ De auteurs wijzen op het potentieel afschrikkend effect van routinematige proactieve activiteiten. Onderzoek van Wilson en Sampson leerde dat proactief politiewerk een sterk reducerend effect heeft op roofovervallen op straat (Kelling en Coles: 244).



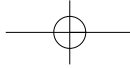
De theorie is zonder twijfel vernieuwend, alleen al omdat de aandacht wordt afgeleid van de ‘*garden variety crime*’ (moord, verkrachting, roof, inbraak, enzovoort) waaraan criminologen doorgaans zo veel aandacht besteden. Bovendien wordt de neiging van veel criminologen en strafrechtelijke specialisten weerstaan om het belang van fatsoen, ordentelijkheid en ‘de kleine norm’ te bagatelliseren: het gaat juist wel om overlast door mensen die luidruchtig, weerspannig en onvoorspelbaar gedrag vertonen. De theorie vestigt de aandacht op stedelijke contextuele factoren. In wezen gaat het om een theorie van urbane demoralisering en urbaan verval.

De nadruk op de psychologie van *social influence* is op zich weinig vernieuwend: wanorde trekt wanorde aan en werkt dus in hoge mate besmettelijk. Verder wordt benadrukt dat ‘signalen van wanorde’ ertoe doen, omdat ze het leven van bewoners in de greep kunnen houden. Er wordt echter geen psychologische uitwerking aan deze gegeven, zoals Martin Innes later wel zou doen (Innes 2004; Innes en Fielding 2002). De belangwekkendste vernieuwing, of beter gezegd: provocatie, is echter dat aan de *root causes of crime* (zoals armoede en racisme) geen rol wordt toegedicht; de oplossing voor problemen wordt voornamelijk bij de politie en de bewoners zelf gelegd.

De theorie beklemtoont dat het verstevigen van sociale controle de oplossing is (‘preventief kapitaal’), niet het vergroten van het aantal arrestaties. Niettemin leggen de auteurs veel nadruk op het ‘wegjagen’ van daklozen en jeugdige bendeleden die de buurt terroriseren. Een bende kan in hun bewoordingen op straat samenkomen zonder de wet te overtreden. Het arresteren van enkele bendeleden, zo dat al mogelijk is, helpt niet want de overige bendeleden blijven de straat voor zich opeisen. Wilson en Kelling: ‘If an arrest is the only recourse for the police, the residents’ fears will go unassuaged.’ De bewoners zullen weer gaan geloven dat de politie ‘niets doet’. Wat de politie dus moet doen, is bendeleden uit de wijk jagen. Maar de vraag is waarheen? En laat zich deze strategie wel verzoenen met respectvolle bejegening?

In andere passages wordt weer een andere visie ontvouwd. Kelling en Coles verzekeren dat de *broken windows*-aanpak niet is gericht tegen ‘onwenselijke’ groepen als bedelaars. Eerder is ze gericht op samenwerking met burgers, ook met zwervers en ‘straatmensen’. Handhaving dient te geschieden door middel van *non arrest*-benaderingen: onderwijs, overtuiging, overleg, enzovoort. Arrestatie is slechts sluitmiddel. Ook *crackdowns* en ‘straten schoonvegen’ zouden niet passen in het *broken windows*-denken (Kelling en Coles 1996: 24).

In dit verband is het interessant hoe Kelling en Coles het *zero tolerance*-offensief in New York – dat in 1996 net begonnen was – interpreteren. Is de agres-



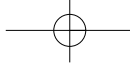
sieve ordehandhaving in New York tegengesteld aan *community policing* (dat immers samenwerking met burgers vooropstelt)? De auteurs komen hier niet goed uit. Enerzijds slaagt de NYPD er met haar rigoureuze aanpak in buurten te beschermen en de leefkwaliteit te vergroten. Om die reden ageren de auteurs wederom tegen *civil libertarians* die op het standpunt staan dat de politie niets mag doen aan problemen zolang er geen sprake is van crimineel gedrag. Het 'schoonvegen' van straten zou de zaak alleen maar verergeren, want beneden vatten dat op als een *turfwar*. Bovendien zou dat van agenten *dirty workers* maken die misbruik niet schuwen. Maar, zo reageren de auteurs, dat is onrealistisch want het ontnemt de politie haar taak zorg te dragen voor publieke vrede en veiligheid, terwijl de wet een mysterieus vermogen wordt toegedicht om sociale problemen op te lossen. Anderzijds erkennen de auteurs dat de werkwijze in New York geen volledige implementatie van *community policing* behelst. In zekere zin betekent die werkwijze een terugkeer naar het standpunt van 'de politie is de baas en burgers zijn niet nodig'.

De hierboven omschreven spanningen in de theorie hebben overigens niet de meeste aandacht gekregen. Dat geldt evenmin voor de these dat de politie ordehandhavingstaken heeft laten liggen en zich ten onrechte heeft geconcentreerd op misdaad. Veruit de meeste belangstelling is uitgegaan naar de empirische houdbaarheid van de stelling dat tekenen van sociaal en fysiek verval tot vermijdingsgedrag leiden en een negatieve spiraal van sociale ontwrichting in beweging zetten waardoor ook bepaalde vormen van ernstige criminaliteit vaker zullen voorkomen. De *broken windows*-these wordt aldus teruggebracht tot de veronderstelling dat er een causaal verband bestaat tussen wanorde en verval van stedelijke buurten en angst voor misdaad onder de bewoners, en uiteindelijk ook meer ernstige misdaad in de betreffende buurten. Ralph Taylor heeft de causale keten als volgt geherinterpreteerd:

'Tekenen van wanorde en verval → Angst en vermijdingsgedrag onder bewoners → Toename van asociaal gedrag en kleine criminaliteit onder lokale deviante groepen → Nog meer angst en vermijdingsgedrag onder bewoners → Meer professionele daders trekken de buurten in en maken gebruik van ontbrekende sociale controle.'

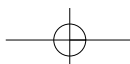
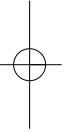
In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de houdbaarheid van die causale keten. Maar ook andere aspecten van de *broken windows*-theorie worden aan een nader onderzoek onderworpen. Want niet alleen de veronderstelde causale relatie tussen wanorde en criminaliteit staat ter discussie, ook de ver-

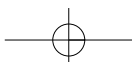
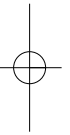
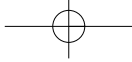


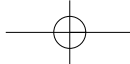


banden tussen wanorde enerzijds en angst, vermijdingsgedrag, informele sociale controle en buurtvitaliteit anderzijds zijn van belang.

Door een te grote nadruk op het veronderstelde causale verband zou men andere aspecten van de theorie van Wilson en Kelling uit het oog verliezen. Daartoe behoort het kernidee dat orde en gedragsregulering de 'bestaansredenen van de politie' vormen. Volgens de auteurs dient het aanpakken van wanorde in overeenstemming te zijn met de *community needs*. Niet incidenten, maar contextuele problemen zouden de politiepraktijk moeten sturen. Gaan er aanhoudende bedreigingen uit naar anderen? Wat zijn de implicaties voor de lokale gemeenschap? Het totale effect van incidenten is volgens de auteurs van groter belang dan het individuele belang van een incident. Als het fatsoen en de wederzijdse verplichtingen tussen burgers daardoor in het gedrang komen, zodanig dat een geregelde orde uitblijft, moet de politie in het geweer komen. Het gemeenschapsleven – ook gezien als preventief kapitaal – staat of valt daarmee.







4

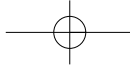
De theorie getoetst

4.1 Inleiding

De theorie van Wilson en Kelling is op buitengewoon veel tegenstand gestuit. De theorie is overgepolitiseerd geraakt en afzonderlijke ideologische kampen lijken te waken over de 'juistheid' van de 'strijdpunten'. Niettemin hebben ook veel 'onpartijdige' wetenschappers zich over de *broken windows*-these gebogen. In dit hoofdstuk wordt een aantal belangwekkende onderzoeksbevindingen op een rij gezet. Het gaat om methodologisch verfijnde onderzoeken waarin vele aspecten van de thematiek in een verklaringsmodel worden samengebracht. Het risico daarvan is dat mogelijk specifieke verklaringen worden 'doodgeanalyseerd'. Bij sommigen, zoals Ralph Taylor, vinden we dan ook geen aantrekkelijke 'ideologische' boodschap die beleidsmakers kan triggeren of enthousiasmeren. Anderen, zoals Bernard Harcourt, hebben op basis van hun wetenschappelijke analyse wel een sterk normatieve (in dit geval: afwijzende) positie ingenomen.

In dit hoofdstuk komt eerst een aantal onderzoeksbevindingen aan de orde waarin de *broken windows*-theorie wordt bevestigd. Het gaat om de al eerder genoemde onderzoekers Wesley Skogan (Verenigde Staten) en Sebastian Roché (Frankrijk), en om het recente Duitse onderzoek van Christian Lüdemann. Vervolgens komen kritische onderzoeksbevindingen aan bod, respectievelijk van Bernard Harcourt, Robert Sampson en Stephen Raudenbusch, en Ralph Taylor (Verenigde Staten). Ook het werk van Roger Matthews (hoewel hij zelf geen empirisch onderzoek heeft gedaan) en Lynn Hancock (beiden uit Engeland) wordt besproken. Deze bespreking is selectief. Vele andere onderzoekers hebben de *broken windows*-theorie getoetst en komen tot bevestigende of kritische resultaten (zie onder anderen Reisig e.a. 2004; Robinson e.a. 2003). In die onderzoeken wordt evenwel minder gespecificeerd welke factoren al dan niet een rol spelen binnen de gehele stedelijke context. Het gaat eerder om deelonderzoeken waarin slechts enkele aspecten van de *broken windows*-these zijn getoetst.⁸

Het gaat in dit hoofdstuk om een toetsing van de theorie, niet om de toegepaste strategieën om wanorde aan te pakken. Die strategieën en interventies ko-



men in hoofdstuk 6 pas aan bod. Het is echter moeilijk theorie (causale relaties tussen wanorde, criminaliteit en andere aspecten van sociale veiligheid) en praktijk (politieel optreden en andere aanpakken) van elkaar te scheiden. Het is een gekunsteld onderscheid, omdat al dan niet succesvol optreden van de politie tegen wanordelijkheden in de hieronder behandelde onderzoeken ook een rol speelt. Toch is gepoogd beide onderdelen van elkaar af te grenzen.

4.2 Bevestiging van de theorie

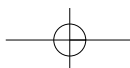
Wanorde en verval: Wesley Skogan

De politiek wetenschapper en criminoloog Wesley Skogan heeft in zijn studie *Disorder and Decline. Crime and the Spiral of Decay in American Cities* (1990) veertig buurten in de binnensteden van Chicago, Philadelphia, San Francisco, Newark, Atlanta en Houston opnieuw aan een analyse onderworpen. Tussen 1977 en 1983 zijn 13.000 bewoners geïnterviewd over onder andere slachtofferervaringen, angst en verhuisplannen. Daarnaast hebben verschillende onderzoeksteams de wanordeproblemen geobserveerd die zich in die buurten voordeden.

De grootste problemen die zich aan de bewoners opdringen zijn 'drinken in het openbaar', 'samenscholende jeugd' en 'drugs'. Leegstand (verlaten woningen) is het meest duidelijke teken dat de buurt het niet waard is om er te wonen of te werken. *Incivilities* worden voornamelijk toegeschreven aan bepaalde bewonersgroepen, niet aan nalatigheid of wanprestaties van gemeentelijke diensten. Er bestaat grote overeenstemming over de vraag welke wanordelijkheden storend zijn binnen de wijk: huurders en eigenaren, zwarten en blanken hebben ongeveer dezelfde mening over welke wanordeproblemen van belang zijn. Volgens Skogan wordt wanorde vooral in de volgende buurten als een probleem gezien: instabiele buurten met veel migratie, huurwoningen, jongeren en werklozen, buurten met veel armoede en buurten met veel etnische minderheden.

De gevolgen van wanorde voor het leven in de buurt zijn ingrijpend: bewoners zijn fatalistisch en gefrustreerd omdat je er weinig aan kunt doen. Wanneer een buurt niet meer in staat is problemen op te lossen, verliest ze

8 In Nederland is de theorie nauwelijks empirisch-analytisch getoetst. Een uitzondering is de studie van Flap en Völker (2005) waarin de hypothesen van Sampson en Raudenbusch in sterke mate worden bevestigd.

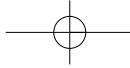


haar morele betrouwbaarheid. Bewoners bevestigen dat bepaalde wanordelikheden een 'zelfpropagerend' effect sorteren wanneer ze zich eenmaal voordoen. Dat geeft volgens Skogan aan dat wanorde maar voor een klein deel door armoede kan worden verklaard. Als gevolg van dat effect worden outsiders ontmoedigd te investeren in de buurt; winkeliers krijgen moeilijker klanten van buiten de buurt. Voorts leidt wanorde tot een grotere angst voor de veiligheid van kinderen. Het onderling wantrouwen wordt vergroot en collectieve activiteiten worden ontmoedigd. Slaagkansen voor ingrijpen en verandering worden laag ingeschat. Bewoners raken gefrustreerd en gedemotiveerd, zelfs om zichzelf adequaat te beschermen. Ze geloven dat niemand hen zal helpen als de nood aan de man is. Ook de verantwoordelijkheid voor het eigen 'territorium' neemt af (en daarmee de bereidheid toezicht te houden). Voorts constateert Skogan een wederzijds wantrouwen tussen blijvers en nieuwkomers. Het vermogen van de buurt om orde te handhaven, is het grootst in de gebieden waar geen wantrouwen en demoralisering heersen. Maar in gebieden waar zich nauwelijks problemen voordoen, is dat vermogen doorgaans ook slecht ontwikkeld.

Bewoners vatten wanorde op als een teken van desintegratie. In hun beleving bestaat een verhoogd risico op slachtofferschap en een toegenomen angst het eigen leven niet te kunnen controleren. De link tussen wanorde en angst is volgens Skogan niet minder groot dan tussen misdaad en angst.

Migratie is de meest fundamentele bron van buurtverval. Mensen die wegtrekken uit binnenstedelijke wijken zijn rijker, hoger geschoold en hebben intacte gezinnen. Zij worden aangetrokken door veilige en leefbare suburbane wijken. Buurtverval is dus sterk gerelateerd aan de ontevredenheid van bewoners, ondanks het feit dat zwarten, alleenstaanden en kansarme personen ontevredener zijn over hun buurt. Wanorde heeft directe en indirecte effecten op exitbeslissingen; direct door persoonlijke angst en zorg om veiligheid van de gezinsleden, indirect door een geringe tevredenheid over de buurt. Kortom: wanorde is de voorloper van buurtverval. Wanorde leidt tot demoralisering en ondermijnt de buurtstabiliteit; de reputatie van de wijk verslechtert, angstige en ontevreden bewoners verhuizen en de huizenmarkt stort in.

Ten slotte, geeft wanorde misdaad vrij baan? Volgens Skogan zijn buurtinstabiliteit, armoede en etniciteit alle sterk gerelateerd aan misdaad, maar die correlaties worden in sterke mate beïnvloed door de factor 'wanorde'. Wanorde laat die correlaties nagenoeg verdwijnen. Directe actie tegen wanorde zou dus substantiële effecten hebben op misdaad (1990: 75).



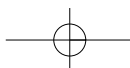
Demoralisering: Sebastian Roché

De Franse criminoloog Roché komt in zijn studie *Tolérance Zéro?* (2002) tot soortgelijke conclusies. In enkele middelgrote en grote Franse steden heeft hij samenhangen gevonden die de theorie van *broken windows* in sterke mate ondersteunen. Hij constateert een grote samenhang tussen zowel wanorde en wantrouwen/onveiligheid als tussen wanorde en criminaliteit. Waargenomen wanorde leidt tot ongerustheid en grotere onveiligheidsgevoelens. Net als Taylor (zie hierna) stelt hij vast dat er grote individuele verschillen zijn. Vooral kwetsbare en geïsoleerd wonende personen zijn bang. Die angst heeft grote gevolgen voor ieders publieke gedrag: bewoners in wijken van Saint-Étienne die met wanorde te maken hebben, nemen voorzorgsmaatregelen, vermijden sommige plekken en straten, en hebben verhuisplannen. De frequentie van incivilities in een wijk indiceert tevens of regelnavolging al dan niet sterk ontwikkeld is. Een hoge frequentie gaat gepaard met een onverschillige attitude: incidenten laten voor wat ze zijn. Hoe meer wanorde, des te meer bewoners vinden dat bepaalde handelingen niet ernstig zijn (agressie, autodiefstal, wapen dragen) (2002: 109). Zij neigen er meer toe diefstal en beroving niet moreel te veroordelen. Ook het vertrouwen in politie en justitie liggen dan beduidend lager. Omgekeerd, mensen zijn des te meer bereid regels te respecteren en na te leven, naarmate ze geloven dat ze niet de enigen zijn en dat anderen zich er niet aan onttrekken.

Roché heeft daarnaast vastgesteld dat de bewoners in de betreffende wijken ook minder vertrouwen hebben in de gemeente en publieke professionals (zowel sociale dienstverleners als controlerende professionals). Ze vinden dat gemeentelijke diensten hun problemen niet ernstig genoeg nemen en voelen zich door publieke organisaties in de steek gelaten. Tegelijk hebben ook de professionals zelf, zoals conducteurs, personeel van woningcorporaties, stratenmakers en vuilophalers, veel te lijden onder wanorde en gebrek aan respect, wat zich vooral uit in verbale agressie. Ze voelen zich gedemoraliseerd en zijn snel geïrriteerd en boos.

Ook wat de samenhang tussen wanorde en misdaad betreft, wordt de theorie van *broken windows* volgens Roché bevestigd: bepaalde wijken waarin veel incivilities voorkomen, kennen ook meer misdaad. Het gaat hier echter niet om longitudinale gegevens en er zijn daarom moeilijk strikt causale verbanden vast te stellen. Ook is Roché niet nagegaan – zoals Harcourt deed met de gegevens van Skogan – of die samenhang door andere factoren (zoals economische achterstand) wordt wegverklaard.

Kortom, conform de *broken windows*-theorie stelt Roché vast dat wanorde tot



vermijdingsgedrag leidt, en tot een onzekerheid binnen en ontwrichting van het sociale leven. De onderlinge solidariteit van buurtbewoners wordt ondermijnd. Hij voegt er echter enkele nieuwe dimensies aan toe: op de eerste plaats ondermijnen overlast en wanorde het vertrouwen in overheidsinstellingen. De overtuiging door de gemeentelijke organisaties in de steek te zijn gelaten, neemt in omstandigheden van sociale en fysieke wanorde sterk toe. Uiteindelijk leidt dat tot verzet tegen publieke professionals. Ten tweede: een hoge frequentie van wanorde leidt tot onverschilligheid en demoralisering. Ook professionals voelen zich onmachtig en gedemoraliseerd.

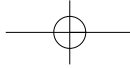
Fluctuaties en verplaatsing: Christian Lüdemann

De Duitse criminoloog Christian Lüdemann (2005) heeft door middel van enquêtes onder huishoudens in 49 Hamburgse wijken⁹ enkele hypothesen van Wilson en Kelling getoetst. Hij spitst de aandacht toe op vermijdingsgedrag en het ‘binnentrekken’ van overlastgevende personen – drugsconsumenten, bedelaars, enzovoort – in stadsdelen met weinig sociale controle. Daartoe heeft hij bewoners ondervraagd naar sociale en fysieke wanordeproblemen en naar persoonlijke ervaringen; daarnaast heeft hij contextuele variabelen bestudeerd, zoals sociale structuur, het aandeel buitenlandse bewoners en fluctuaties binnen de wijkbevolking.

Uit Lüdemanns onderzoek blijkt dat overlastgevende personen inderdaad naar problematische wijken met weinig sociale controle trekken. Verder blijkt – conform Roché – dat in probleemwijken de tolerantie voor wanordelijk gedrag groter is. Het is volgens Lüdemann waarschijnlijk dat bewoners dat gedrag ook zelf overnemen (bijvoorbeeld zelf afval, zoals bierblikjes, op straat gooien). Bewoners die zich daaraan ergeren, vermijden echter de ‘sanctiekosten’ van het aanspreken en de transactiekosten (coördinatie met andere benadeelde bewoners). Verder blijkt dat investeringen uitblijven in woningen die zich naast vervallen gebouwen bevinden.

Voorts blijkt dat directe en indirecte victimisering tot een sterkere waarneming van incivilities leidt, maar ook tot een afname van interpersoonlijk vertrouwen en sociaal kapitaal. Daarnaast heeft ook een problematische sociale structuur een positief effect op het aantal waargenomen incivilities. Dat alles bevestigt de theorie. Maar Lüdemann stelde ook enkele afwijkende patronen vast. Ten eerste leidt meer informele sociale controle tot een groei van het

9 Het onderzoek was gebaseerd op ruim 3600 ingevulde vragenlijsten.



aantal waargenomen incivilities. Ook langere woontijd en een groter aantal contacten met burens blijken tot een toename van waargenomen incivilities te leiden. Hoe vaker men contact met burens heeft, des te meer spreekt men over incivilities, over bedreigende outsiders die men niet kent en bovendien wordt waarschijnlijk ook het aantal waargenomen incivilities in de laatste twaalf maanden overschat. Deze gegevens komen in sterke mate overeen met bevindingen van *neighborhood watch*-projecten die in hoofdstuk 6 worden besproken. Ook die bevindingen suggereren dat meer zorgen over de buurt tot meer angst en wantrouwen leiden.

4.3 Weerlegging van de theorie

De illusies van orde: Bernard Harcourt

De politiek wetenschapper Bernard Harcourt (2001) keert zich tegen het door Skogan veronderstelde verband tussen sociale en fysieke wanorde in wijken enerzijds en ernstige misdaad anderzijds. Op grond van data van de veertig wijken stelde Skogan een sterke relatie vast tussen het waarnemen van wanorde en beroving. Hij hield daarbij het niveau van armoede, etnische gemeenschap en stabiliteit in de wijk constant. Maar Skogan vermeldde niet dat een gelijksoortig verband tussen wanorde en slachtofferervaring met inbraken, mishandeling, verkrachting en zakkenrollen niet voorkwam. Bovendien namen vijf buurten in Newark een onevenredig groot deel van de positieve verbanden tussen wanorde en beroving voor hun rekening. In de overige buurten viel dat verband nagenoeg weg.

De suggestie dat het aanpakken van oppervlaktesympptomen van sociaal en fysiek verval voldoende is om leefbaarheid in wijken te bevorderen, is volgens Harcourt misplaatst. Juist de diepere oorzaken van misdaad – zoals armoede, discriminatie en gebrek aan gelijke kansen in de grote steden – verhinderen de totstandkoming van sociale orde en stabiliteit. Harcourt erkent dat de aanpak van sociale wanorde wenselijk kan zijn (2001: 212), maar de nadelige effecten die ordehandhaving met zich meebrengt, overtreffen zijns inziens die van wanorde. De kwetsbaarste groepen hebben het zwaarst te lijden onder een beleid van *broken windows policing*. Burgers die disproportioneel worden aangepakt voor lichte overtredingen, met name etnische minderheden, ontwikkelen weerstand en verliezen vertrouwen in de politie (zie ook Sherman 1993). Bovendien zal het agressief arresteren van daklozen, bedelaars en prostituees die personen niet tot ander gedrag aanzetten. Plus: er zijn andere ma-



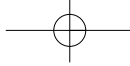
nieren om de sociale orde te versterken, bijvoorbeeld door werkgelegenheidsprogramma's (2001: 222).

Daarnaast acht Harcourt het zinloos en onwenselijk om relatief onschuldige overtredingen en onbehoorlijk gedrag aan te pakken. Dat druist in tegen de geest van de rechtsorde. Een 'esthetische' voorkeur voor sociale orde is betekenisloos, omdat die keuze door willekeurige factoren wordt ingegeven. Overigens: veel wanorde, zoals vernieling, is in feite misdaad. Het is daarom logischer misdaad aan te pakken.

Recentelijk heeft Harcourt (samen met Ludwig 2005) opnieuw een set relevante onderzoeksgegevens doorberekend, ditmaal die van Kelling en Sousa (2001) over New York. Volgens Harcourt toveren die auteurs in *Do Police Matter?* een hoeraverhaal tevoorschijn: tussen 1989 en 1998 hebben iedere 28 *misde-meanor arrests* ervoor gezorgd dat één gewelddadige misdaad daardoor is uitgebleven. De toegenomen aantallen arrestaties voor wangedrag zouden er dus voor hebben gezorgd dat ongeveer 60.000 gewelddadige misdaden zijn voorkomen (5% van de gehele afname van misdaad over die periode). De teruglopende cijfers in New York zijn volgens Harcourt echter te danken aan *mean reversion*: de districten die de meeste extra mankracht kregen in het kader van *quality of life policing*, hadden tevoren ook de grootste toename van misdaad gehad gedurende de crackepidemie. Volgens Harcourt is in het rapport ten onrechte uitgegaan van grove data van stadsdistricten en worden ongelijksoortige data binnen die districten met elkaar vergeleken. Bovendien wordt de ongelijke spreiding van werkloosheid en crackhandel door die vergelijking van districten aan het oog onttrokken.

Dat de aanpak van kleine overtredingen de gewelddadige criminaliteit zou hebben teruggebracht, wordt dus niet door cijfers van Kelling en Sousa gestaafd. De terugval in criminaliteit is eerder te danken aan het inzetten van meer politie op straat en de afschrikkende werking van boetes en arrestaties (Harcourt 2001: 213). Volgens Harcourt leiden meer aanhoudingen, controles en *fingerprint*-onderzoek tot toenemende opsporingscijfers. Korpschef Bratton was hierover duidelijk: tijdens de grootschalige *crack-downs* en *sweeps* op straat werden veel recidivisten opgepakt en kon het wapenbezit aanmerkelijk worden teruggedrongen. Het is dus niet het centrale idee van *broken windows* – de aanpak van overlast en wanorde – dat het werk deed in New York.

De vraag *Do Police Matter?* moet volgens Harcourt echter met 'ja' worden beantwoord. Maar de hoofdvraag is: moet een groot korps als NYPD wel overgaan op een strategie van agressief arresteren voor *quality of life*-overtredingen om daarmee serieuze misdaad aan te pakken? Zijn er geen betere strategieën voorhanden?



Collectieve veerkracht: Sampson en Raudenbusch

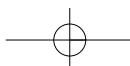
De onderzoekers Sampson en Raudenbusch (1999) hebben in Chicago een imposant onderzoek verricht om de verbanden tussen incivilities, onveiligheidsgevoelens en misdaad op het spoor te komen. Op basis van systematische observaties van woonblokken,¹⁰ bevolkingsregisters en politiegegevens, en meer dan 3500 interviews met bewoners komen de auteurs tot de volgende conclusies.

Ten eerste is waarneming van wanorde sterk verbonden met angst. Angstige burgers nemen meer wanorde waar dan niet-angstige burgers, al rapporteren ze over dezelfde reeks incidenten. Ten tweede: een samenhang tussen publieke wanorde en misdaad ligt – anders dan theoretici van *broken windows* veronderstellen – niet in de rede, behalve voor beroving. De samenhang tussen wanorde en andere misdadenvormen, waaronder doodslag en moord, is echter slechts in zeer lichte mate aanwezig. Wanorde is redelijk sterk gerelateerd aan beroving, maar varieert sterk met buurtkenmerken. Wanneer specifieke buurtkenmerken bij de analyse betrokken worden, zoals armoede en wantrouwen in de buurt, verdwijnt de band tussen wanorde en beroving in vier van de vijf toetsen. Volgens de auteurs laten potentiële daders zich wel leiden door visuele tekens van verval en uitgeblust burgerschap. In dat opzicht wordt de *broken windows*-theorie bevestigd.

Ten derde moet wanorde niet worden opgevat als een directe veroorzaker van misdaad: veel aspecten van wanorde en misdaad komen met elkaar overeen. Een weggeworpen injectienaald van een junk duidt in de waarneming van bewoners op misdaad, normovertreding of bewijs van een incident. Het is onjuist te veronderstellen dat aan ernstige misdaden heel andere oorzakelijke factoren ten grondslag liggen. Wanorde en beroving zijn dus (hoewel de ernst sterk verschilt) manifestaties van eenzelfde causale structuur op buurtniveau, met name de concentratie van economische deprivatie en lage sociale controle. De onderzoekers achten het bijvoorbeeld niet overtuigend dat graffiti beroving veroorzaakt. Ook bedelen leidt niet uit zichzelf tot hogere geweldcijfers. Overtuigender is dat een gebrek aan sociale controle beide verschijnselen veroorzaakt.

De onderzoekers achten wanorde wel van groot belang om buurtdynamieken te verklaren. Wanorde is theoretisch in veel opzichten relevanter dan misdaad, omdat die laatste factor van minder belang is om processen als vertrek

10 Gefilmd materiaal vanuit rondrijdende auto's, wat tezamen meer dan 23.000 beelden van 'straatsegmenten' opleverde.

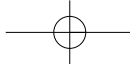


van bewoners en vermijdingsgedrag te verklaren. Wanorde is visueel het meest opvallende teken van gebrek aan nabuurschap, al is het geen directe oorzaak van verdere criminaliteit. Zowel sociale als fysieke wanorde bevat visuele tekenen waarvoor buurtbewoners gevoelig zijn. Bovendien is wanorde van belang om migratiepatronen, investeringen van ondernemers en de globale vitaliteit van de buurt te verklaren. Als wanorde in een stroomversnelling raakt, en bewoners bijvoorbeeld wegtrekken of niet meer optreden tegen vervuiling, heeft dat dus indirecte repercussies op misdaad.

Eenzijds hebben bewoners weinig invloed op structurele dimensies, zoals economische welvaart, kwaliteit van woningen en een stabiele samenstelling van de bevolking in een wijk. Anderzijds is *human agency* een centrale factor om sociale wanorde tegen te gaan: het vermogen om toezicht te houden, weerstand te bieden en te interveniëren. Met name sociale controle, opgevat als het vermogen om zichzelf te organiseren, en het bereiken van gedeelde publieke doelstellingen zijn van belang. Sociale cohesie, wederzijds vertrouwen tussen bewoners en de gedeelde bereidheid te interveniëren, noemen de onderzoekers *collective efficacy*.¹¹ Dit samengestelde begrip (sociale cohesie, sociaal vertrouwen en de gedeelde verwachting actief controle uit te oefenen) – gemakshalve vertaald als ‘collectieve veerkracht’ – zou lagere waargenomen wanorde en lagere misdaadcijfers het beste kunnen verklaren. Het concept bestaat dus uit een statische dimensie van vertrouwensbanden, en een meer actiegeoriënteerde dimensie gericht op de bereidheid te interveniëren.

Wanorde dient volgens Sampson en Raudenbusch niet los van wijdere stedelijke processen bestudeerd te worden, zoals Wilson en Kelling doen, maar moet die er juist bij betrekken. De onderzoekers beklemtonen dat bestrijding van wanorde door politieke strategieën van ordehandhaving te simpel en grotendeels misleidend is, althans in termen van directe misdaadbestrijding. Agressief handhaven mag dan politiek populair zijn, maar het is een analytisch zwakke strategie om misdaad te verminderen, met name omdat het de twee gemeenschappelijke bronnen – structurele achterstand en veronachtzaamde collectieve veerkracht – onberoerd laat. Versterking van informele sociale controle en de stabilisatie van buurten is meer veelbelovend, want daardoor wordt de collectieve veerkracht versterkt waardoor op langere termijn (indirect dus) de misdaad zou kunnen afnemen.

11 ‘Cohesion among residents combined with shared expectations for the social control of public space’ (Sampson en Raudenbusch 1999: 603).



In een latere studie (Sampson en Raudenbusch 2004), getiteld *Seeing disorder*, hebben de onderzoekers vastgesteld dat hoe hoger het aandeel van etnische minderheden in een wijk en hoe ongunstiger de sociale structuur van die wijk is, des te vaker bewoners *incivilities* waarnemen.¹² Een hoog aantal waargenomen of vermoed aantal buitenlanders leidt derhalve tot een overschatting van *incivilities*. De subjectieve waarneming van *incivilities* wordt dus meer door culturele stereotypen bepaald dan door objectief vastgestelde wanordelijkheden. Bepaalde stadsdelen worden aldus gestigmatiseerd. De auteurs spreken dan ook over een 'buurtstigma'.

Het stedelijk-ecologisch perspectief: Ralph Taylor

Ralph Taylor (2001) heeft in 1982 en 1994 onderzoek verricht in wijken van Baltimore om het onafhankelijke effect van *incivilities* op misdaad en angst voor misdaad te kunnen vaststellen. In dit imposante longitudinaal onderzoek is hij ingegaan op de volgende vragen.

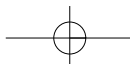
- Wat zijn de oorzaken van *incivilities*?
- Hebben *incivilities* een onafhankelijke impact op verval, los van andere buurtfactoren?
- Geldt dit ook voor misdaadcijfers en onveiligheidsgevoelens?
- Reflecteren *incivilities* een bepaald dominant buurtkenmerk of gaat het om afzonderlijke zaken?

Hierna worden de belangrijkste bevindingen toegelicht.¹³

Voor wat betreft de oorzaken van wanorde en overlast (*incivilities*) krijgen economische factoren de meeste steun. De economische status van de buurt, uitgedrukt in de relatieve waarde van woningen, voorspelt in sterke mate latere veranderingen in wanorde en overlast. De gevolgen van achterstelling leiden tot een stroomversnelling van verval. Een andere factor, de stabiliteit van buurtnetwerken, krijgt bescheiden steun. De etnische samenstelling van de

¹² Ook als het aandeel *incivilities* door de onderzoekers statistisch constant gehouden werd.

¹³ Taylor (2002) heeft de methodologie van Sampson en Raudenbusch sterk bekritiseerd: met name de operationalisering schiet tekort (zo ontbreekt het organisatieaspect van sociale controle). Daarnaast wordt voorbijgegaan aan een schat van eerdere onderzoeksbevindingen, met name uit de *social disorganization*-school. Het gaat om oude wijn in nieuwe zakken. Bijvoorbeeld wat vroeger 'informele sociale controle' heette, heet nu 'sociaal kapitaal'. In feite is *collective efficacy* het omgekeerde van wat voorheen *social disorganization* werd genoemd. Dat begrip duidt op de geringe onderlinge bindingen en onvoldoende bindingen met instanties buiten de buurt, onvermogen zichzelf te besturen, op te treden en gemeenschappelijke doelen te bewerkstelligen. Taylor wijst erop dat het ecologisch perspectief binnen de stadssociologie te weinig aandacht heeft gekregen: misdaad is niet alleen afhankelijk van interne sociale controle en bindingen in buurt, maar ook van zwak of sterk ontwikkelde netwerken buiten de buurt (zie daarvoor Bursik en Grasmick 1993).

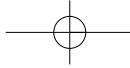


buurt (oververtegenwoordiging van Afrikaans-Amerikaanse bevolkingsgroepen) blijkt geen zelfstandige factor te zijn (hoewel indirect wel: een sterke samenhang met economische status).

Wat is de invloed van wanorde/overlast op latere misdaad? Hierbij gaat het dus om een toetsing van de *broken windows*-these. Ten eerste wordt de psychologische variant van deze these bevestigd. Dat wil zeggen: zowel sociale als fysieke wanorde blijkt van grote invloed op angst onder de bewoners (vergelijk ook Sampson en Raudenbusch). Ten tweede heeft Taylor enige bevestiging voor de longitudinale, ecologische variant gevonden: 'Incivilities do affect some later changes in crime rates, in neighborhood fabric and in reaction to crime' (2001: 231). Maar hij plaatst er twee belangrijke kanttekeningen bij: ten eerste waren de longitudinale resultaatpatronen in de gebruikte uiteenlopende indicatoren te wisselvallig en inconsistent, en ten tweede treden meer consistente bevindingen uit de analyse naar voren, met name de verklarende kracht van initiële economische status van de buurt en de etnische samenstelling van de bevolking. Er treden te veel verschillen in opvatting en ervaring tussen bewoners binnen dezelfde buurt op. Sommige *incivilities* zijn van invloed op latere misdaadcijfers, maar daarbij past de kanttekening dat de verschillende indicatoren van *incivilities* geen samenhangend patroon vertonen. Taylor concludeert dat het belang ervan overtrokken is. Hij heeft tevens ernstige bedenkingen bij het samengestelde concept 'wanorde'. Het misdaadpeil is van net zo groot belang om latere veranderingen te verklaren.

Structureel buurtverval hangt in sterke mate af van buurtstatus, stabiliteit van de buurt en (economische) achterstand. Om die reden kunnen overlast en wanorde beter worden opgevat als het resultaat van economische deprivatie dan als symptoom van wijken met weinig sociale controle of zelforganisatie. Op basis van de buitengewoon sterke samenhang tussen buurtstatus en wanorde verwacht Taylor dan ook het meest van renovatie van woningen, straten en de algehele infrastructuur in sommige typen wijken.

Volgens Taylor zouden onderzoekers en beleidsmakers zich om die redenen van de *broken windows*-theorie moeten afwenden en het verklarend model moeten verruimen en verbreden. Ook de bevindingen van de stadsociologie en politieke economie zouden verwerkt moeten worden. Een cumulatie van politieel *zero tolerance*-optreden en van bijvoorbeeld opschoonacties zal een buurt niet werkelijk veranderen: weliswaar kunnen ze kortetermijnverbeteringen aanbrengen, zoals betere bereikbaarheid en minder onveiligheidsgevoelens, maar ze garanderen geen verbeteringen die bijvoorbeeld een tiental jaren aanhouden. Het fundamentele weefsel van buurten wordt niet hersteld door kortetermijninitiatieven: dat weefsel is onder andere beschadigd door ja-



ren van achterstallig onderhoud, verminderde werkgelegenheid en verminderde onderwijskwaliteit.

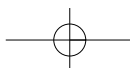
Taylor benadrukt dat strategieën die alleen inzetten op vermindering van incivilities door een harde aanpak van kleine overtredingen en agressief aanhouden of verwijderen van bedelaars, geen voorrang verdienen. Het is namelijk onduidelijk of daardoor later intredende misdaad kan worden voorkomen. Deze strategie is niet a priori beter dan andere strategieën, zeker niet vergeleken met strategieën die op de sociale context zijn gericht.

Politiemensen zouden niet altijd hetzelfde gereedschap uit de kist moeten halen. Ook andere effectieve middelen zouden benut moeten worden, zoals het vestigen van kleine politiebureaus, coproductie met bewoners en surveillance in de wijk. *Broken windows policing* moet dus zorgvuldig afgewogen worden tegen andere potentieel effectieve programma's. Om de buurtvitaliteit op lange termijn te vergroten zou bestrijding van misdaad wel eens belangrijker kunnen zijn dan overlastbestrijding.

Volgens Taylor hebben de *broken windows*-theoretici de structurele oorzaken van buurtverval over het hoofd gezien. Dat heeft voordelen omdat een dergelijke visie gevrijwaard is van gevoelens van onmacht die snel opkomen wanneer men de omvang van structurele problemen en uitdagingen tot zich door laat dringen. Maar door een te nauw perspectief wordt men verleid de belofte van politieke kortetermijnprogramma's te overschatten, zoals in New York is gebeurd. Er wordt slechts op enkele strategieën ingezet, waarvan men hoge verwachtingen heeft. Zo'n formule moet wel tot teleurstellingen leiden, zeker in tijden wanneer de misdaad weer aantrekt.

Waarom storen bewoners zich niet aan wanorde? Enkele Britse kritieken

Ook in Groot-Brittannië is de *broken windows*-theorie inzet geworden van een polemisch debat. Eind jaren tachtig is de theorie reeds door Hope en Hough (1988) getoetst. De eerste consistente kritiek is verwoord door Roger Matthews (1992). Hij merkt eerst op dat misdaad meestal correleert met bijna iedere negatieve sociale indicator, zoals werkloosheid, armoede, slechte huisvesting, lage opleiding of psychische problemen. Maar of er een rechtstreekse relatie is tussen ieder van die factoren en misdaad is zeer de vraag. Wel is er een concentratie van al die factoren in kansarme wijken. Het probleem is dat criminaliteit een gevolg kan zijn van sociale desorganisatie, maar ook een oorzaak. Dat is verwarrend. Verder blijkt misdaad vaak hoog te zijn in wijken met hechte gezins- en buurtbanden, die door de tijd heen tamelijk stabiel zijn.

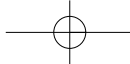


Volgens Matthews zijn zowel misdaad als *incivilities* een functie van onderliggende sociaaleconomische veranderingen (zie Taylor). De *prime movers* van verval (werkloosheid, lage scholing) blijven in de theorie van *broken windows* onbesproken. Evenmin is er aandacht voor organisaties als woningbouwverenigingen, banken en projectontwikkelaars. Een alternatief causaal patroon is volgens hem dan ook waarschijnlijker: eerst armoede en werkloosheid, dan niet goed bijgehouden huizen en vervuiling, en pas daarna sociale *incivilities*. *Incivilities* zijn dus eerder een afgeleide van deze structurele ontwikkelingen, en hooguit de katalysator van sterker verval. Niettemin, de aantrekkelijkheid van de *broken windows*-these is de hoge mate van zichtbaarheid van wanorde. Matthews verwacht dat bestrijding van *incivilities* structurele processen niet kunnen stopzetten of omdraaien. Ze zijn te veel een symptoom, geen oorzaak.

Hij wijst ook op een omgekeerde trend: *gentrification* en *upgrading* van wijken. Juist door het hoge niveau van *incivilities* is in sommige wijken – zoals Camden in Londen – meer geïnvesteerd en zijn huizen opgeknapt. Veel jongvolwassenen zoeken de wijken uit ‘where the action is’. Luidruchtige uitgaansgelegenheden zijn voor veel jonge kinderloze partners en singles aantrekkelijk. Bovendien beschikken ze over hulpbronnen om de mogelijke negatieve impact op te vangen (geld, connecties). Zorg om misdaad of overlast bepaalt kennelijk lang niet altijd de hoeveelheid investeringen of het toekomstig vertrouwen van bewoners. Die factoren vormen slechts een deel van de sociale kenmerken van de buurt. En waar mensen optimistisch zijn over het geheel van die kenmerken, telt misdaad minder zwaar.

Anders dan Wilson en Kelling suggereren, hebben misdaad en *incivilities* in afzonderlijke buurten een heel andere uitwerking. Sommige wijken kunnen verval tegenhouden, andere zijn machteloos. *Incivilities* worden door afzonderlijke sociale groepen verschillend geïnterpreteerd. De betekenis en het belang van *incivilities* worden bepaald door tijd en plaats (net als bij misdaad het geval is). Hangjongeren geven soms overlast of vormen een bedreiging, anderen schrijven die jongeren een ‘bescherming van het territorium’ toe.¹⁴ Gevoeligheid voor wanorde is dus een functie van sociale locatie. Bepaalde problemen (drugs, vervuiling, verkeersoverlast) worden door sommige groepen niet als probleem herkend. Noch ervaren ze die activiteiten als schadelijk. Niettemin: de schadelijkheid van die problemen kan pas veel later aan het licht treden wanneer het aantal is toegenomen.

14 In buurten met veel misdaad, zo meent Matthews abusievelijk, zouden vuil, graffiti en wanorde als triviaal en niet-bedreigend worden gezien; in nette middenklassenbuurten zouden bewoners veel gevoeliger zijn voor kleine inbreuken. Voor weerlegging daarvan zie onder anderen Hope (1995) en Woods (2004).

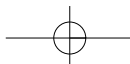


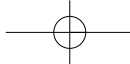
De impact van *incivilities* varieert dus sterk. En burgers tonen een grote flexibiliteit in de omgang ermee. Om die reden benadrukt Matthews dat wanorde niet zozeer verbonden is met gedrag, maar eerder met *conditions*. Wanorde is bovendien onduidelijk van aard: directe slachtoffers ontbreken en er is een gebrek aan politieke consensus over wanordeproblemen. Als consensus ontbreekt heeft de politie geen duidelijk mandaat om op te treden en zou ze aan de belangen van maar enkele bevolkingsdelen tegemoetkomen terwijl ze andere delen van zich laat vervreemden (ook Skogan 1990). Om die redenen zijn er sterke beperkingen voor de politie om op te treden. Niettemin zien Wilson en Kelling ordehandhaving als een primaire politietaak, en ze zien de behoefte/noodzaak om sommige groepen – waaronder bedelaars en jeugdigen – met stevig optreden in het gareel te houden (*kick ass*). Die ‘onwenselijke’ groepen worden volgens Matthews ten onrechte als ‘aanzetters’ van stedelijk verval gezien.

De kritische kanttekeningen van Matthews sluiten ook aan op eerder verricht onderzoek van Taub, Taylor en Dunham (1984) waarin werd vastgesteld dat de negatieve invloed van misdaad wordt verminderd door gunstige ecologische omstandigheden, zoals positieve toekomstige vooruitzichten, weinig werkloosheid, hoge huizenprijzen of investeringen van ondernemers. Deze factoren compenseren de waargenomen risico's om in de wijk te blijven wonen. Hierdoor neemt het tolerantieniveau van de bewoners toe. Sommige buurten beschikken dus over economische en politieke hulpbronnen om ‘tekenen van verval’ te dragen of te trotseren.

Lynn Hancock (2001) vond bevestiging voor die veronderstellingen in haar onderzoek in het economisch weinig florissante maar tegelijk kosmopolitische Merseyside-gebied in Noord-West Engeland. Bewoners vinden het niet erg temidden van bedelaars, drugsgebruikers en prostituees te leven, omdat zij de buurt kleur geven. Zij 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.

Uit Hancocks analyse blijkt dat bewoners fysieke wanorde het resultaat achten van het wegtrekken van de middenklassen en van de grote jeugdwerkloosheid, en dat het groeiende probleem van sociale wanorde (vooral hangjongeren) het resultaat is van een veranderde bevolkingsamenstelling. Het verval wordt eerder gerelateerd aan uitkomsten van de woningmarkt en de arbeidsmarkt en aan de economische problemen van de regio. Wanorde kan dus moei-





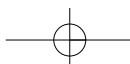
lijk worden geïsoleerd van bredere problemen. Bovendien blijven de buurten in hoge mate georganiseerd, ondanks de snelle fluctuatie van de bevolking en ondanks misdaad- en wanordeproblemen. Mensen zijn bezorgd en bereid initiatieven tegen misdaad en wanorde te nemen. Maar ze zijn volgens Hancock sceptisch en cynisch over het nut en effect van kortdurende interventies om diepe sociale problemen aan te pakken. Alle bewonersgroepen zijn kritisch over het lokale bestuur (slecht onderhouden woningbestand) en de lokale veiligheidspartnerships. Mede daarom blijven bewoners terughoudend bij het melden van incidenten aan de politie. In wijkagenten heeft men daarentegen meer vertrouwen. Kortom, volgens Hancock is de simpele focus op wanorde en misdaad onvoldoende; bewonersgroepen hebben steun op lange termijn nodig.

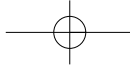
4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de empirische aspecten van de *broken windows*-theorie (de causale relaties tussen wanorde en criminaliteit en andere aspecten van sociale onveiligheid, zoals angst en wantrouwen) onder de aandacht gebracht en is een aantal belangwekkende onderzoeksbevindingen op een rij gezet. Sommige onderzoeken lijken de theorie te bevestigen. Skogan en Roché stelden een sterke samenhang vast tussen zowel wanorde en wantrouwen/onveiligheid als tussen wanorde en criminaliteit. Waargenomen wanorde leidt tot ongerustheid en grotere onveiligheidsgevoelens. Volgens Roché hebben de bewoners in de betreffende wijken ook minder vertrouwen in de gemeente en de publieke professionals. Ze vinden dat gemeentelijke diensten hun problemen niet ernstig genoeg nemen en voelen zich door publieke organisaties in de steek gelaten.

Harcourt verwerpt de correlatie van de *broken windows*-theorie: er bestaat volgens hem geen verband tussen wanorde in wijken en mishandeling, verkrachting en roof. Dat verband verdwijnt na correctie voor de factoren 'armoede', 'etniciteit' en 'instabiliteit van de buurt'. *Broken windows policing* veronderstelt volgens Harcourt ten onrechte dat het aanpakken van oppervlakte-symptomen van verval de zorg om de diepere oorzaken van misdaad – zoals armoede, discriminatie en gebrek aan gelijke kansen in de grote steden – kan vervangen.

Ook Sampson en Raudenbusch relativeren de causale samenhangen. Volgens de onderzoekers zijn sociale en fysieke wanorde niet verantwoordelijk voor ernstige vormen van criminaliteit, misschien met uitzondering van roofovervallen. Zowel *incivilities* als criminaliteit zijn symptomen van een diepere

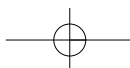




sociale en economische achterstelling. De onderzoekers beklemtonen dat bestrijding van wanorde door politieke strategieën van ordehandhaving grotendeels misleidend en te simpel is, althans in termen van directe misdaadbestrijding. Agressief handhaven mag politiek dan populair zijn, maar het is een analytisch zwakke strategie om misdaad te verminderen, met name omdat het de twee gemeenschappelijke bronnen – structurele achterstand en veronachtzaamde collectieve veerkracht – onberoerd laat. De onderzoekers achten wanorde wel van groot belang om buurtdynamieken te verklaren. Wanorde is het meest opvallende teken van gebrek aan nabuurschap. Als wanorde in een stroomversnelling raakt, en bijvoorbeeld bewoners wegtrekken of niet meer optreden tegen vervuiling, heeft dat indirecte repercussies op misdaad. Volgens de auteurs laten potentiële daders zich leiden door visuele tekenen van verval en uitgeblust burgerschap. In dat opzicht wordt de *broken windows*-theorie bevestigd.

Ralph Taylor komt in zijn studie over buurcriminaliteit in Baltimore tot wisselende conclusies. Volgens hem wordt de psychologische variant van de *broken windows*-these bevestigd. Dat wil zeggen: zowel sociale als fysieke wanorde blijkt van grote invloed op beleefde angst onder de bewoners. Ten tweede heeft Taylor enige bevestiging voor de longitudinale, ecologische variant gevonden. Maar de verklarende kracht van de factoren ‘initiële economische status van de buurt’ en ‘etnische samenstelling van de bevolking’ is veel groter. Structureel buurtverval hangt in sterke mate af van buurtstatus, stabiliteit van de buurt en (economische) achterstand. Om die reden kunnen overlast en wanorde beter worden opgevat als het resultaat van economische deprivatie dan als symptoom van een wijk met weinig sociale controle of zelforganisatie. Volgens Taylor zouden onderzoekers en beleidsmakers zich om die redenen van de *broken windows*-theorie moeten afwenden en het verklarend model moeten verruimen en verbreden.

De analyses van Matthews en Hancock relativeren het causaal verband tussen wanorde en angst. In sommige grootstedelijke wijken die over gunstige sociaalecologische omstandigheden beschikken (hoge huizenprijzen bijvoorbeeld), worden overlast en wanorde door de bewoners gedragen en getrotseerd. Machteloosheid en vermijdingsgedrag komen er minder voor. Hoe moeten we deze verschillende conclusies nu beoordelen en tegen elkaar afwegen? In het volgende hoofdstuk wordt de balans opgemaakt.



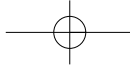
Naar een balans: de kritieken gewogen

5.1 Inleiding

De *broken windows*-theorie heeft de laatste tien jaar veel kritiek geogst. Niet verwonderlijk, omdat de oorspronkelijke tekst van Wilson en Kelling een aantal radicale uitspraken bevatte waarmee zij velen tegen het zere been hebben geschopt. Wilson had al de status van een conservatieve ‘*law and order*’-criminoloog onder andere door zijn verdediging van het Amerikaanse *incapacitation*-beleid (zie Harcourt 2001). De polemiek tussen de voor- en tegenstanders van *broken windows* is dan ook in veel opzichten een politieke strijd. In dit hoofdstuk worden eerst die politieke verschillen toegelicht. In veel opzichten spitst de onenigheid zich toe op het ‘wegjagen’ van bedelaars en daklozen. Om die reden wordt ook kort stilgestaan bij Kellings dubbelzinnige positie betreffende dit punt. Vervolgens wordt aangegeven dat de protagonisten en critici op het vlak van onderzoeksbevindingen die in het vorige hoofdstuk zijn behandeld, op meer punten overeenstemmen dan men zou vermoeden.

5.2 De politieke strijd

Volgens George Kelling, de vader van de *broken windows*-theorie, is het links-liberale establishment van de criminologie de gevangene van een ‘radicaal individualisme’ (Kelling 2001). Volgens die ‘leer’ zouden daders in achtergestelde buurten slachtoffers zijn van een onrechtvaardige samenleving. Drugsgebruik is omgedefinieerd tot ‘slachtofferloze criminaliteit’, graffiti is een ‘volkskunst’, en ongevraagd auto’s wassen is ‘werk voor dakloze jongeren’. Het zou onrechtvaardig zijn deze zaken te criminaliseren. Lichtgewicht delicten zouden juist gedecriminaliseerd moeten worden om de lange arm van het strafrecht te ontlopen. Drank en drugs, gokken, prostitutie, zelfverwaarlozing, samenleven of opvoeden zonder verantwoordelijkheid, lompe en egoïstische gedrag: iedere burger bepaalt zelf zijn levenswijze. Het tolereren van het ‘niet te tolereren’, zegt Kelling, is de lakmoesproef geworden van ware betrokkenheid bij

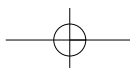


sociale rechtvaardigheid: 'Every "in your face" indignity is someone's constitutional "right" and must be endured' (Kelling 2001: 125). Die opvatting is volgens Kelling uiteindelijk desastreus geworden voor de kwetsbaren (vergeleek Darymple 2004). Het criminologisch establishment weigert in te zien dat arme buurten ontwricht worden door wanorde en onverantwoord handelen. Daarmee is tegelijk het veiligheidsbeleid in handen gekomen van de conservatieven.

De sociaaldemocraat Sebastian Roché, de andere grote pleitbezorger van de *broken windows*-theorie, redeneert in dezelfde trant. In een eerdere studie, getiteld, *La société incivile* (1996) had hij al uiteengezet dat onbeschaafd gedrag niet te wijten is aan armoede of aan migratie, maar aan de libertaire eis van vrij zelfonderzoek en vrije zelfexpressie, een hedonisme tegen elke prijs en een devaluatie van normconform handelen. Volgens het moderne individualisme, zegt Roché, zou iedereen de 'auteur' van zijn eigen regels moeten zijn. De eigen stijl geldt als soeverein, een inbreuk erop wordt ervaren als een vernedering. Alle levensstijlen zijn immers van gelijke waarde. Volgens Roché hebben de middenklassen het minst last van wanorde en pleiten ze daarom voor tolerantie voor die vrije, deviante gedragingen. Ze bevinden zich in een comfortabele 'buitenpositie': hoe minder men geplaagd wordt door overlast des te makkelijker men kan tolereren. Achter die tolerantie gaat dan ook een grondige onverschilligheid schuil ten opzichte van het wanordevraagstuk.

Binnen de middenklassen domineren doorgaans zelfgecentreerde reacties op antisociaal handelen (maar ook woninginbraak of diefstal): het probleem wordt niet in termen van collectieve regels gesteld. Deze vraag wordt volgens Roché ontlopen. Vervolgens, als het antisociale gedrag zich blijft opstapelen en niet meer te verdragen is, wordt het probleem doorgespeeld aan overheid en professionals. Het zou immers niet aan burgers zijn om collectieve regels op te stellen. Logischerwijs ontstaat een steeds grotere vraag naar sanctionering door de overheid, die daartoe meer regels moet opstellen. Kortom, een 'liberale zelfgenoegzame samenleving' krijgt de regels, handhavers en boetes die ze verdient (Roché 2002: 132).

Critici van de *broken windows*-visie stellen er geheel andere opvattingen tegenover. Het aanhouden van personen op grond van antisociaal gedrag is een teken van 'ware intolerantie'. Het zou getuigen van ontoelaatbare bemoeizucht. De critici hebben voornamelijk het *zero tolerance*-beleid van New York in het vizier. De retoriek van Wilson en Kelling tegen decriminalisering suggereert dat de politie vooral deviante groepen als zwervers, bedelaars, dronkaards en jeugdige overlastgevers moet aanpakken. Het stedelijk verval kan ge-

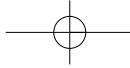


keerd worden 'if only we got really tough' op deze 'onwenselijke' groepen. Net als *hard-core criminals*, zegt Harcourt, moeten deze groepen worden gearresteerd en 'uitgeschakeld'. De term 'antisociaal' is volgens Harcourt al problematisch omdat aldus 'wanordelijke personen' worden geconstrueerd die vervolgens gestigmatiseerd en veroordeeld kunnen worden (2001: 243). Maar wat is eigenlijk wanordelijk? Retorisch zegt Harcourt (2002): 'Police brutality is a form of disorder, yet it appears nowhere as a target of broken windows policing'. Ordehandhaving is gebaseerd op hygiëne en verschoond zijn van vuil en afzichtelijk straatleven. Het is een type *aesthetic policing* dat van New York een *shopping mall* wil maken.

De criminalisering van overlast en andere ergernissen druist in tegen de geest van de rechtsorde. Het is bovendien zinloos en riskant om relatief onschuldige overtredingen en onbehoorlijk gedrag aan te pakken. Het stigmatiseren van 'lastige' groepen als daklozen biedt bepaald geen structurele oplossing voor de problematiek van kansarme groepen (Herbert 2001). Matthews merkt op dat het 'wegjagen' van overlastgevende groepen niets oplost. Problemen worden verplaatst en daarmee uitgesteld; ze duren elders voort. Het ligt meer voor de hand veranderingen aan te brengen binnen het woningbouwbeleid, het sociale beleid en de aanpak van drugsverslaving (klinieken, opvanghuizen). En waarom niet de oplossing zoeken in conciërges en toezichthouders om weer greep te krijgen op het stedelijk 'niemandslaan'? De resultaten van studies naar het inzetten van toezichthouders zijn volgens Matthews indrukwekkend: toename van veiligheid, afname van vandalisme en graffiti, reductie van zwartrijden en kleine misdaad (zie voor die effectiviteit Wittebrood en Van Beem 2004).

Kelling heeft zich van begin af aan gevoelig getoond voor het verwijt van 'wegjagen' van 'onwenselijke' groepen. Draagt zijn theorie bij aan sociale uitsluiting? Worden aldus opnieuw 'gevaarlijke klassen' gecreëerd? Volgens Kelling is de strategie van ordeherstel niet gericht op het uitspelen van armen tegen rijken of zwarten tegen blanken. De roep om ordeherstel wordt namelijk in alle klassen gehoord. Degenen die erom vragen zijn volgens hem geen paternalisten of moralisten. Ze zijn bezorgd om uitwassen en overlast, en keren zich niet per se vanuit hoge principes tegen bijvoorbeeld prostitutie. Voorstanders van orde zijn geen conformisten of traditionalisten die geen afwijkende levenswijzen zouden dulden (Kelling en Coles 1996, hoofdstuk 1).

Toch geeft Kellings benadering een aantal spanningen te zien. Enerzijds heeft hij bewust afstand genomen van de retoriek van *zero tolerance* en van 'stra-



ten schoonvegen'. In een interview zei hij dat versterken van politieoptreden op straat het doel is, niet het vergroten van het aantal arrestaties. *Zero tolerance* is volgens hem een 'onwettig kind' van *fixing broken windows* (Kelling 2001: 145). Anderzijds pleit hij voor agressief politieoptreden. Als Kelling in *Do Police Matter?* de tienduizenden arrestaties voor *quality of life*-overtredingen in New York toejuicht, is hij in feite voorstander van het 'doorpompen van een gemarginaliseerde bevolking door de strafrechtsfabriek' (Matthews 1992: 47). Het blijft een raadsel waarom Kelling zich zo sterk afficheert met het politiebeleid in New York. Want op basis van de ideeën die in het oorspronkelijke *broken windows*-artikel zijn geformuleerd – 'law enforcement, per se, is no answer', arrestaties kunnen de angst van bewoners niet verhelpen, burgers behoren aan te geven waaruit orde bestaat – zou men moeilijk voor die politiestrategie kunnen kiezen. Kelling hinkt dus op twee gedachten: het op grootschalige wijze arresteren én het primaat van ordehandhaving boven wetshandhaving.

Vele aspecten van de theorie roepen dus vragen op, niet alleen het miskennen van het verplaatsingsprobleem. Het aplomb waarmee gezegd wordt dat aanpak van wanorde ook misdaad zou voorkomen, staat bovendien op gespannen voet met Kellings eigen bevindingen in Newark waar *foot patrols* geen effect bleken te hebben op reductie van misdaad. De suggestie om de aandacht alleen te concentreren op buurten die op het punt staan te vervallen, geeft de indruk dat wanorde en misdaad in echte probleemwijken er niet toe doen; die wijken worden in feite opgegeven ('*unreclaimable*'). De taal van simpele dichotomieën, binnen en buiten, respectabel en niet-respectabel, roept dan ook onnodige irritatie op.

5.3 Overtuigende en minder overtuigende aspecten van de theorie

Laten we terugkeren naar de kernhypothesen van de theorie. Hoe kunnen we de balans opmaken van de in veel opzichten botsende en tegenstrijdige uitkomsten die in het vorige hoofdstuk zijn besproken? Ook hier zien we grote verschillen. De tegenstanders gaan namelijk niet mee met de intellectuele revolutie die de *broken windows*-theorie teweegbracht, namelijk orde terugbrengen op straat en ophouden alleen aandacht te geven aan de *root causes of crime* (armoede, uitsluiting en racisme). De theorie suggereert volgens Harcourt ten onrechte dat het aanpakken van oppervlaktesymptomen van verval, de bredere zorg om de diepere oorzaken van misdaad – zoals armoede, discriminatie en een gebrek aan gelijke kansen in de grote steden – overbodig maakt. Ralph



Taylor benadrukt dat buurtstatus en armoede van veel groter belang zijn om misdaad te verklaren dan wanorde. Volgens Sampson en Raudenbusch zijn zowel sociale wanorde als criminaliteit symptomen van diepere sociale en economische achterstelling. De sociologische *roots*-factoren zijn dus onverminderd van groot belang. Een eenzijdige oriëntatie op alleen politieke kortetermijnhandhaving lijkt daarom weinig zinvol.

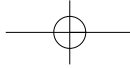
Toch liggen de standpunten van de opposerende partijen dicht bij elkaar dan op grond van het voorgaande kan worden verwacht. De 'tegenstanders' erkennen dat sommige thesen veel empirische steun krijgen. Taylor wijst op de volgende aspecten:

- wanorde heeft de sterkste negatieve effecten in wankele en kwetsbare buurten;
- mensen met veel sociale contacten hebben lagere niveaus van waargenomen angst en wanorde; sociale bindingen fungeren als een buffer;
- toegenomen wanorde attendeert hanggroepjongeren en lichtgewicht daders op delinquente gelegenheden.¹⁵

Harcourt en Ludwig (2005) erkennen dat het optreden van de politie ertoe doet: de toename van mankracht en van concentratie op hotspots werkt preventief (hoewel zij benadrukken dat afschrikking het werk doet, niet zozeer de aanpak van wanorde). Harcourt (2001) erkent ook dat politieoptreden de groei van criminaliteit kan tegengaan: een gebrek aan handhaving op straat geeft het signaal dat lichte misdaad ongemoeid blijft (hij noemt dat *social contagion*).

Hoewel zowel Taylor als Sampson en Raudenbusch beperkte onafhankelijke samenhangen hebben geconstateerd tussen wanorde en misdaad, lijkt de *broken windows*-theorie niet geschikt om toename of afname van criminaliteit te verklaren (ook Rosenfeld et al. 2007). De claim dat wanorde haast onvermijdelijk in meer criminaliteit moet uitmonden, is niet houdbaar. Er is te veel variatie binnen het scala van *incivilities*. Het ligt ook niet voor de hand dat bijvoorbeeld bedelen op straat criminaliteit ontlokt. Bij andere *incivilities*, zoals persistent overlastgevend gedrag, is de link met criminaliteit aannemelijker

15 Ponsaers (2003) benadrukt dat buurten rondom stadscentra de hoofdmoot van de geregistreerde criminaliteit voor hun rekening nemen. Die buurten waarin woonfuncties in het ongereede zijn geraakt, zijn aantrekkelijk voor daders die van elders komen. Het feit dat daders deze buurten opzoeken, vormt echter geen weerlegging van de *broken windows*-theorie, zoals Ponsaers meent. Wilson en Kelling (1982) benadrukten al dat verwaarloosde wijken zwaardere criminelen naar zich toe 'zui-gen'.



(Burney 2005; Koffman 2006). Studies van verbaal geweld (Van Stokkom 2005a en 2005b; Infante en Rancer 1996) laten zien dat beledigingen als voorloper fungeren van daadwerkelijk geweld. Jongeren die zeggen nooit te beledigen, raken nauwelijks betrokken bij vechtpartijen; jongeren die zeggen dat wel te doen, raken overwegend wel betrokken bij vechtpartijen (Roché 2002).¹⁶ Dus bepaalde vormen van overlastgevend gedrag nodigen meer uit tot misdaad dan andere. Niettemin, al zou bijvoorbeeld aanhoudend verbaal geweld onder buurtbewoners niet resulteren in daadwerkelijk geweld, in veel gevallen ontstaat toch een gespannen sfeer. Intimidatie laat een klimaat van vrees heersen en verlokt tot een spiraal van 'neerhalen'. Aanhoudende bedreiging wordt dan ook doorgaans als ingrijpender ervaren dan incidentele misdrijven, zoals vernieling van auto's of woninginbraken.

Bovendien, zoals gezegd, als er niet wordt opgetreden tegen bijvoorbeeld intimidatie en vernieling wordt het signaal uitgezonden dat je je kans kunt grijpen: de kans is groot dat ook niet tegen diefstal wordt opgetreden. Vanuit de theorie van sociale beïnvloeding laat zich dat makkelijk verklaren: zichtbare tekenen van wanorde suggereren non-controle; ze zenden de boodschap uit dat de buurt niet in staat of bereid is de basisnormen van beschaafde omgang te handhaven (Kahan en Meares 1998).

Van belang is de bevinding van Maxfield (1987) dat *incivilities* misdaad niet direct beïnvloeden, maar wel een sterke invloed hebben op wat mensen geloven over misdaad (overschatting aantallen inbraken en mishandelingen en een te hoge inschatting van het risico van victimisering). Hij constateerde dat sommige *incivilities* geen invloed hebben op de angst voor misdaad; andere hebben invloed op sommige groepen onder bepaalde condities. Dronkaards en zwervers op straat zijn sterk gerelateerd, vuil op straat en graffiti niet (1987: 33). Vuil op straat, een van de duidelijkste signalen van *no one cares*, zou dus geen onafhankelijke impact hebben op angst voor misdaad.

De theorie van *broken windows* benadrukt dat wanorde de angst- en onveiligheidsgevoelens van bewoners vergroot (maar zie Hancock 2001). Zowel Taylor als Sampson en Raudenbusch erkennen de theoretische relevantie van wanorde. Wanorde is van belang om migratiepatronen, investeringen in hui-

¹⁶ Vergelijk ook sport: jongeren die lid zijn van sportverenigingen begaan meer misdrijven dan andere jongeren. Viriele en brutale levensstijlen waarin risico wordt opgezocht, gaan gepaard met meer geweld (Roché 2002).

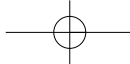


zen en de leefbaarheid in de buurt te verklaren. De onderzoekers beamen bovendien dat er een indirect verband tussen wanorde en grotere misdaad kan bestaan.

In de meeste onderzoeken die in hoofdstuk 4 zijn besproken, is vastgesteld dat hoe meer wanorde er heerst, des te meer ongerustheid en angst ontstaan. Dat is op zich al een sterke aanbeveling om te zoeken naar effectieve en legitieme vormen van *disorder policing*, ongeacht de vraag of de aanpak van overlast gunstige repercussies heeft op de bestrijding van misdaad. Het 'klassieke' standpunt dat de problematiek van sociale veiligheid primair moet worden aangepakt door in te zetten op 'structurele factoren', zoals het bestrijden van achterstanden (in woningbeleid, onderwijs, enzovoort – de zogenaamde *root causes of crime*), overtuigt dus niet geheel en al. Weliswaar zijn – conform de standpunten van Taylor, Sampson en Raudenbusch en anderen – het versterken van de buurtstatus (onder andere: opknappen wijken), het vergroten van competenties (sociaal kapitaal) en de ontwikkeling van sociale netwerken van buitengewoon belang, maar *disorder policing* – gericht op het kortetermijndoel van ordehandhaving op straat – is vanuit psychologisch oogpunt van groot belang om het vertrouwen bij bewoners te herstellen. Daarmee is mogelijk aan een belangrijke voorwaarde voor buurtstabiliteit voldaan: het op peil houden van onderlinge contacten, regulier schoolbezoek, investeren in en openhouden van winkels, enzovoort. Anders gezegd: om exitopties te voorkomen, zoals verhuizen, terugtrekken of vermijden, zijn we aangewezen op alledaagse politieke ordehandhaving.

Wanorde zendt het signaal uit aan de bewoners dat de sociale orde is afgebroken: mensen zijn niet in staat of niet bereid in te grijpen om hun buurt te beschermen. De boodschap aan potentiële daders is: niemand grijpt in of maakt melding (zie Roché 2002; Lüdemann 2005). En de boodschap aan potentiële slachtoffers is: je kunt beter bepaalde straten en pleinen mijden. Hoe sterker de wanorde, des te meer angst voor victimisering (zie buiten Skogan 1990 en Taylor 2001 onder anderen ook Hope en Hough 1988 en Lewis en Salem 1986). Om die redenen zou ordehandhaving wel eens een effectievere politiewerkwijze kunnen zijn dan wordt gedacht.

Geen van de analyses, zelfs die van Harcourt niet, heeft het potentiële belang van wanorde voor een aantal sociale ontwikkelingen ontkend, zoals vertrouwen van bewoners in de buurt of beslissingen te verhuizen. Dat is van groot belang omdat de politie en vooral andere rechtshandhavende organisaties, zoals het OM, er traditioneel toe neigen wanorde af te doen als 'triviaal' vergeleken met 'reële misdaden' als woninginbraak (Bottoms 2006). Sommi-



gen spreken over ‘flutdelicten’ die een gezonde procesgang verstoppen, anderen pleiten voor concentratie op ernstige misdaad.

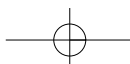
Aandacht voor wanorde is vaak het object van gemakkelijke kritiek. *Disorder policing* wordt vaak gezien als een afleidingsstrategie om burgers en buurt ‘zich goed te laten voelen’. Door deze warme en behaaglijke strategie zou de aandacht worden afgeleid van de ‘werkelijke’ taak: arresteren van misdadigers. Maar onvrede en onveiligheidsgevoelens zijn de drijvende krachten achter patronen van buurtverval. Ze bepalen onder andere de schoolkeuze, investeringen in panden en het handelen op de huizenmarkt (zie ook Taub e.a. 1984).

Zo bezien behoeft de strijd tegen buurtverval dus een actief politiebeleid dat wanorde en wangedrag aanpakt. Toch bevat deze werkwijze een risico dat steeds opnieuw wordt genoemd: het werk wordt afgestemd op marginale bevolkingsgroepen, zoals jongeren, armen en daklozen. Hoe de negatieve implicaties van die strategie te voorkomen? Zijn we in staat een beleid van *disorder policing* te ontwerpen dat zich niet tegen de kwetsbaarste groepen keert?

5.4 Een andere benadering?

Waarom niet voortborduren op het begrip *collective efficacy* (‘collectieve veerkracht’) dat door Sampson en Raudenbusch is ontwikkeld? Dat concept is empirisch overtuigend en kan beter dan de *broken windows*-theorie verklaren waarom sommige sociaal heterogene buurten die met wanordeproblemen kampen wel in staat zijn gemeenschappelijke doeleinden na te streven en te realiseren (Flap en Völker 2005; zie ook Hancock 2001). Toch is het de vraag of die theorie wel voldoende sturing kan geven. De theorie wijst op diepgewortelde structurele variabelen, zoals ‘geconcentreerde achterstand’, waaraan alleen een zeer ingrijpend sociaaleconomisch beleid iets zou kunnen verhelpen. Dat klinkt wat utopisch en appelleert aan een ver weg gelegen politieke resultaten (Bottoms 2006: 268). Van groter belang binnen deze studie is welke interventies in het hier en nu uitkomst zouden kunnen bieden. Anders gezegd: het versterken van collectieve veerkracht is weliswaar veelbelovend, maar deze vorm van sociaal kapitaal is moeilijk ‘maakbaar’. In kwetsbare en onveilige buurten waar *collective efficacy* het meest nodig zou zijn, is het niet alleen minder aanwezig, maar ook lastig op te bouwen (Kremer en Verplanke 2004; Lelieveldt 2004).

Om de legitimiteit van *disorder policing* te vergroten, is het van belang meer rekening te houden met de grote verschillen tussen buurten en tussen buurt-



bewoners zelf als het gaat om waarneming van wanordeproblemen, en bewoners tegelijkertijd meer te betrekken bij het veiligheidsbeleid. Zoals Wilson en Kelling reeds impliciet in hun artikel zeggen: bewoners hebben het beste zicht op wat orde in hun wijk behelst en zij horen in principe aan te geven hoe die bereikt zou moeten worden. Misbruik en ontsporingen binnen het politieoptreden kunnen zich minder voordoen indien de doeleinden van de politie met die van de bewoners overeenstemmen. Juist in kansarme wijken waar bewoners minder vertrouwen hebben in de politie en het politiebeleid haast automatisch kritiek oplevert, zou medebepaling van de aanpak van wanorde meer nadruk behoeven. Zaak is kansarme wijken niet verder te laten vervreemden van het lokale veiligheidsbeleid.

Zoals is aangegeven in hoofdstuk 2: juist in kansarme wijken maken bewoners zich veel meer zorgen over wanordeproblemen (en over misdaad en vele andere problemen). Op basis van de Britse Crime Survey kon worden vastgesteld dat bewoners die met hoge wanordeniveaus te maken hebben, zich tegelijk veel meer zorgen maken over woninginbraak en autodiefstal dan burgers die relatief weinig wanordeproblemen in hun buurt ervaren (Wood 2004). Kennelijk hebben sommige gedragingen een disproportionele invloed op risicopercepties. Volgens Martin Innes (2004 en 2005; Innes en Fielding 2002) blijven met name uitermate zichtbare gebeurtenissen het 'collectieve geheugen' bezetten en fungeren ze als waarschuwingssignalen voor toekomstige bedreigingen. Een reeks ogenschijnlijk triviale wanordelijke gedragingen, bijvoorbeeld rondhangen op straat, kan in de beleving van burgers een *signal event* worden die hun leven gaat beheersen. Die gebeurtenissen houden het collectieve bewustzijn in de greep en kunnen een neerwaartse spiraal van wantrouwen en afzijdigheid in beweging zetten. In het volgende hoofdstuk wordt onder andere nader ingegaan op de vraag met welke vormen van *disorder policing* die negatieve spiraal te boven kan worden gekomen en of het ontwikkelen van 'controlesignalen' daarbij een rol kan spelen.