

Stedelijke veiligheid en

AUTEUR & FOTOGRAFIE JON COAFFEE

In veel stedelijke gebieden hebben zich na de gebeurtenissen van 9/11 en de daarop volgende terroristische dreiging snelle veranderingen voltrokken. Londen staat model voor een territoriale aanpak van beveiliging.

Al vele jaren discussiëren onderzoekers over de kosten en baten van het invoeren van contraterroristische maatregelen door stedelijke autoriteiten die geconfronteerd worden met reële of veronderstelde terroristische dreiging. Enkele expliciete voorbeelden van zulke maatregelen vindt men in Noord-Ierland in de vroege jaren zeventig en tachtig. Veiligheidsinstanties gebruikten daar 'vestingarchitectuur' en het principe van 'verdedigbare ruimte' om bepaalde gebieden onder controle te houden. Dit was het duidelijkst merkbaar rond de winkelgebieden van Belfast, waar de toegang tot het centrum was afgesloten. Aanvankelijk door betonblokken en prikkeldraad, later door middel van een reeks hoge metalen poorten die bekend stond als de 'ring of steel' ('cirkel van staal'). Dat begrip zou in de jaren negentig in centraal Londen een nieuwe betekenis krijgen.

Een vergelijkbare retoriek van 'vestingplanologie' is na 9/11 gemeengoed geworden. Deze aanslagen waren uniek door de combinatie van de gebruikte strategie en de enorme schade en verzekeringskosten die ze veroorzaakten. Meer algemeen brachten ze zorgen over verschillende types catastrofaal terrorisme voort en het besef dat de maatschappij een zeker niveau van risico en dreiging voor lief zal moeten nemen. De herformulering van de terroristische realiteit heeft in sommige gevallen geleid tot nieuwe en dramatische reacties vergelijkbaar met de vestingwerken in Belfast en de ontwikkeling van geavanceerdere militaire technologie. 9/11 heeft bovendien de ontwikkeling beïnvloed van de technologische en fysieke infrastructuur van steden die een potentieel doelwit zijn. Stedelijke bewegingspatronen kunnen steeds beter in de gaten gehouden worden, waardoor de risico's en kwetsbaarheden die zij met zich meebrengen geminimaliseerd kunnen worden.

Echter, in veel stedelijke gebieden waarvoor een dreiging wordt vermoed komen antiterroristische reacties slechts neer op extrapolaties van al bestaande beleidstrends om criminaliteit en veronderstelde criminaliteit te reduceren. Critici van de 'oorlog tegen het terrorisme' benadrukken in het bijzonder de rol van de zich steeds verder ontwikkelende technologie, de spectaculaire uitbreiding van nieuwe digitale en algoritmische surveillance en de toepassing daarvan als instrument voor categorisering en sociale uitsluiting. Vooral thema's die samenhangen met het afkalven van burgerlijke vrijheden zijn onderwerp van discussie geworden. De angst bestaat dat democratische en ethische overwegingen door de automatische controle van ruimte een ondergeschikte positie krijgen. Dit kan tot gevolg hebben dat de stedelijke samenleving in sneltreinvaart een technologisch bestuurd systeem wordt, gebaseerd op geautomatiseerde toegangs- en grenscontroles.



De 'cirkel van plastic' rond de Square Mile in Londen

Risicoreductie in fort Londen

In de vroege jaren negentig waren wereldsteden en vooral hun economische infrastructuur het doelwit van terroristische organisaties. Het doel was wereldwijde media-aandacht door het veroorzaken van grote verzekeringsverliezen en aanzienlijke verstoringen van de handel. In Londen pleegde het Provisional Irish Republican Army (IRA) in april 1992 en april 1993 met succes een aantal aanslagen op economische sleuteldoelwitten in de City of London (de 'Square Mile'). In november 1992 werden explosieven gevonden onder de Canary Wharf toren in de Londense Docklands en in februari 1994 bracht de IRA een bom tot ontploffing op het South Quay Station. In de reacties op deze aanslagen van de stedelijke autoriteiten en politie werd het gebruik van zowel territoriale als technologische middelen om terrorisme tegen te gaan benadrukt. De strategie die in de Square Mile werd toegepast bouwde voort

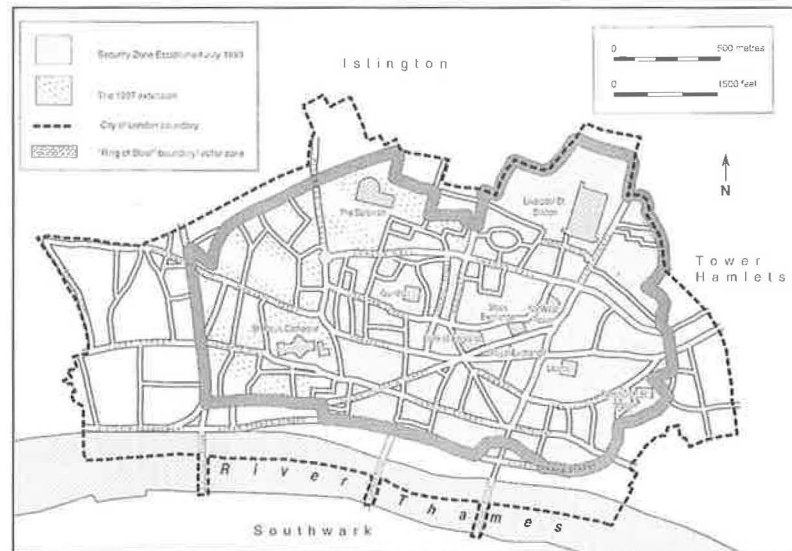
veerkracht

op de lessen die men bij terrorismebestrijding met 'territoriale' methodes in Belfast had geleerd. In juli 1993 werd een maatregel ingevoerd die alle toegangswegen naar het financiële centrum beveiligde en in de media een Belfast-achtige cirkel van staal werd genoemd. Het aantal toegangen werd gereduceerd van meer dan dertig tot zeven, met controleposten bemand door bewapende politie. In de volksmond werd deze cirkel van staal de 'cirkel van plastic' genoemd, omdat de tijdelijke toegangsbeperking vooral bestond uit het kanaliseren van verkeersstromen door rijen plastic verkeerspijpen.

De strategie van de City vertegenwoordigde een meer symbolische en technologisch geavanceerde aanpak, die Belfasts 'afzettingmentaliteit' probeerde te voorkomen door minder openlijke beveiligingsmaatregelen. De 'cirkel van plastic' maakte duidelijk zichtbaar dat de terroristische dreiging serieus genomen werd, maar veel bezoekers van de City realiseerden zich de antiterroristische bedoeling ervan niet. In Londen werd de cirkel van staal dan ook gepresenteerd als maatregel voor verkeersbeheersing en verbetering van het milieu in een poging elke verwijzing naar voortdurende terroristische dreigingen te vermijden. De geografische schaal van het veiligheidsordonnam geleidelijk toe tot de huidige situatie waarin 75 procent van de Square Mile tot de beveiligde zone behoort.

In de City of London ondersteunde het aanbrengen van steeds geavanceerdere beveiligingscamera's in zowel private als publieke ruimtes de territoriale aanpak van beveiliging. De politie spoorde bedrijven aan camera's te installeren en plaatste zelf zowel bij de ingangen van de cirkel van staal als op strategische punten in de Square Mile de meest geavanceerde beveiligingscamera's. In februari 1997 werden digitale camera's voor automatische nummerbordregistratie bevestigd en gekoppeld aan politiedatabases. Dit systeem is in staat binnen vier seconden informatie te verwerken en feedback te geven aan de operator. Sinds terrorisme als serieuze bedreiging wordt gezien, is de Londense City in tien jaar tijd omgebouwd tot het meest gesurveilleerde gebied in het Verenigd Koninkrijk, en wellicht in de wereld, met meer dan 1500 beveiligingscamera's in werking.

Gedurende de jaren negentig waren ook de Docklands met het Canary Wharf complex het object van contraterroristische planning. Na de aanslag van 1992 namen de bestuurders van Canary Wharf het initiatief tot een eigen 'minicirkel van staal', die de toegang tot het private terrein binnen het complex afsloot. Zo'n aanpak combineert pogingen om door inrichting van de stedelijke ruimte terrorisme te bestrijden met veranderende benaderingen door de politie en de private beveiligingsindustrie. Er werden barrières op de toegangswegen geplaatst, zones met parkeerverbod ingevoerd, een grote hoeveelheid private beveiligingscamera's geïnstalleerd en een systeem met identiteitspasjes ingesteld.



Figuur 1 - Uitbreidingen van de beveiligde zone in de City van Londen

Londen is in tien jaar tijd omgebouwd tot het meest gesurveilleerde gebied ter wereld.

Na de bomaanslag in 1996 was men bang dat belangrijke bedrijven zouden vertrekken en daarom lobbyden vertegenwoordigers van het bedrijfsleven bij de Metropolitan Police voor het opzetten van een veiligheidsordonnam dat de gehele Docklands zou beslaan. Met succes, want er werd een zogenaamde 'ijzeren kraag' aangelegd met vier toegangspunten die in tijden van verhoogd risico bemand kunnen worden door gewapende bewakers. Ook hier werden camera's voor automatische nummerbordregistratie geïnstalleerd. Het opvallende verschil tussen de maatregelen in de Docklands en die in de City is het openlijk afficheren van het veiligheidsordonnam op grote borden bij de toegangspunten van de Docklands, terwijl het antiterrorismebeleid in de City stil werd gehouden.

Tot 9/11 concentreerden maatregelen tegen terrorisme zich op de financiële centra van Londen onder het mom van herinrichting van verkeersstromen en milieumaatregelen en passend binnen de algemenere criminaliteitsbestrijding en het veiligheidsbeleid. Voor sommigen werd het beleid in deze zones synoniem met het verhogen van de 'leefbaarheid', terwijl het door anderen sterk bekritiseerd werd. Men keurde de inperking van individuele vrijheden af, vooral de identificatie- en fouilleerprocedures en de opdringerige bewakingscamera's, en waarschuwde voor verplaatsing van verkeer en potentiële aan terrorisme gelieerde risico's naar minder beveiligde locaties.

'Business as usual'

De Londense politie reageerde onmiddellijk op de gebeurtenissen van 9/11. Ze legde zich toe op gedigitaliseerde opsporingstechnologieën en richtte risicolocaties duidelijk zichtbaar als vesting in. Als



Van het cordon rond de Docklands wordt geen geheim gemaakt

onderdeel van een gecoördineerde actie die geheel Londen besloeg, werd de 'cirkel van staal' weer op volle sterkte gebracht. Er gingen 1500 extra agenten patrouilleren, vooral in de buurt van Amerikaanse bedrijven om hun veiligheid te verhogen, en het aantal identiteitscontroles en fouilleerpunten werd drastisch opgevoerd. Meer dan elders was de politie van Londen voorbereid op het omgaan met de dreiging van mondiaal terrorisme, omdat ze daar al dertig jaar intensieve ervaring mee had. De aanpak werd dan ook gekenmerkt als 'business as usual', waarbij men het evenwicht tussen veiligheidseisen en realistische evaluaties van de dreiging als essentieel beschouwde.

Het is duidelijk dat 9/11 de aandacht van de politieautoriteiten voor contraterroreisme heeft vernieuwd. Dit ging gepaard met het besef dat intensieve technologische beveiliging, wat relatief succesvol was in de strijd tegen binnenlands terrorisme, wel eens ineffectief zou kunnen zijn tegen nieuwe terroristische methodes zoals zelfmoord-aanslagen.

Hoewel de terreurdreiging groter werd beschouwd dan in de jaren voor 11 september 2001, hervatte het dagelijkse leven in het centrum van Londen zich snel. Op momenten van specifieke dreiging was de beveiliging wel op een merkbaar hoger niveau. Er was dan een grote, zichtbare toename van bewapende politieagenten op straat, in het bijzonder rond gebouwen die als potentiële doelwitten gezien werden. Bovendien werden bepaalde gebouwen rigoureuus beveiligd tegen autobommen. De ambassade van de Verenigde Staten bijvoorbeeld is een fort geworden, van de rest van Londen gescheiden door hekken, betonblokken, bewapende bewakers en verplichte identiteitspasjes. Bovendien werden in mei 2003 hoge betonplaten geplaatst buiten de Houses of Parliament om ze tegen potentiële autobommen te beschermen.

Deze 'cirkel van beton', die later om esthetische redenen zwart werd geverfd, was een van de vele geplande vestingwerken om prominente en historische gebouwen in het centrum van Londen te beschermen. In februari 2003 zag men ongebruikelijke beelden van pantservoertuigen en honderden soldaten geposteed rond vliegveld Heathrow. In de zomer van 2003 werd bovendien een grootschalige simulatieoefening gehouden van een chemische en biologische aanval op de Londense metro om de paraatheid van de eerstehulpdiensten te testen.

Deze zichtbare en vergaande beveiliging van bepaalde locaties heeft onvermijdelijk geleid tot een opdeling van Londen in zones met gedifferentieerde risico's en beveiliging. Meer geavanceerde technologie legt een uitgebreid veiligheidsnet over heel centraal Londen. De camera's voor automatische nummerbordregistratie, ontwikkeld om IRA-terroristen af te schrikken, zijn nu op grote schaal toegepast in een systeem om verkeersopstopping tegen te gaan. Dat systeem werd in februari 2003 operationeel en maakt gebruik van 450 camera's op 230 verschillende locaties. Alle nummerborden worden opgenomen bij het inrijden van de zone en automatisch vergeleken met een database van voertuigen die geregistreerd staan voor de 'congestion charge'.

In feite is het centrum van Londen omcirkeld door digitale camera's. Deze 'bewakingscirkel' biedt de Londense politie uitgebreide mogelijkheden voor het traceren van bewegingen van verkeer en mensen en kan bij gevolgtrekking potentiële terroristische dreigingen aanpak geven. Het systeem kan dus als grootschalige uitbreiding van de 'cirkel van staal' worden gezien. Het is niet verrassend dat informatie en promotiemateriaal over de 'congestion charge'-zone vrijwel geen melding maakt van deze antiterroristische functie. Voorstanders van verdediging van individuele vrijheden voelen zich misleid door het verholde gebruik van dit project dat gepresenteerd wordt als een methode om files te bestrijden.

Voorbeeldstad

De ontwikkelingen sinds de vroege jaren negentig in Londen bieden inzicht in het verband tussen terroristische dreigingen en toekomstige stedenbouw. In het bijzonder wordt duidelijk hoe de denkwijze van planners, architecten, projectontwikkelaars en beveiligingspersoneel bij het ontwerpen van onze steden beïnvloed wordt door criteria voor risicobeheersing. Er wordt veel nadruk gelegd op het versterken van mogelijke doelwitten, maar verborgen methodes in het bijzonder gedigitaliseerde bewaking, is steeds vaker het favoriete instrument in de contraterroreïstische planning. In de periode na 9/11 is de 'war on terrorism' gebruikt als rechtvaardiging voor het invoeren en uitbreiden van een aantal mechanismen voor sociale controle, die voor de aanslag op de Twin Towers als onacceptabel werden beschouwd.

Veel commentatoren hebben voorspeld dat als gevolg van 9/11 de

markt voor wolkenkrabbers zou instorten en de functionaliteit van stedelijke centra zou veranderen. Anderen benadrukten dat terrorisme zou kunnen leiden tot een nieuwe trend van deurbanisatie van bedrijven en welvarende burgers op zoek naar ruimte en veiligheid. Ook zou het een toename in fragmentatie van de stedelijke ruimte en het doorzetten van 'geconcentreerde decentralisering' reweegbrengen. Niettemin is men in Londen doorgegaan met een beleid gericht op hoogbouw en het centraliseren van kernfuncties binnen een zone waarin sleutelactiviteiten geconcentreerd zijn.

Vanwege haar status als wereldstad, de geschiedenis van een reactie op terroristische bomaanslagen en omdat ze een spil is in de 'war on terrorism', gaat er veel aandacht naar Londen uit. Die aandacht richt zich vooral op het financiële hart: de City en de Docklands, die twee scenario's bieden voor een verdedigbare stad. De City staat voor een veiligheidsregeling die territoriale controle combineert met geavanceerde bewaking door instrumenten voor verkeers- en milieuverbetering. De Docklands voor een veiligheidscordon dat openlijk gepresenteerd wordt om het veilige imago van het gebied in stand te houden. Beide gebieden zijn echter fysiek en technologisch geïsoleerd geraakt door de ontwikkeling van hun 'verdedigingscirkels' die vertrouwen moeten wekken. Vanuit een publiek en sociaal beleids perspectief is het van belang dat coalities van bedrijven, verkeersorganisaties, forensen, inwoners en naburige gemeentes die 'cirkels van vertrouwen' als onderdeel van het dagelijkse leven gaan zien.

Antiterreurbeleid is zowel zichtbaar, bij barricadering van doelwitten, als onzichtbaar, zoals de filezone die tevens als panopticum functioneert. Deze systemen worden gekoesterd door veiligheidsinstanties. In de eerste plaats door de politie, maar ook door verzekeraars, omdat ze veiligheid bevorderen, verkeersstromen regelen en tegemoetkomen aan de behoeften van bedrijven. Dit weerspiegelt de nationale richtlijnen en retoriek van het Verenigd Koninkrijk dat in een nieuwe periode van terrorisme naar een evenwicht zoekt tussen democratie en risicobeheersing. Terwijl terreurdreiging een schaduw werpt over het stedelijke leven, moeten lokale bestuurders die balans zien te vinden. Hun beslissingen hebben serieuze consequenties voor de stad en haar inwoners, in het bijzonder voor sociale controle en bewegingsvrijheid.

Olympische stad als doelwit

Op 6 juli 2005 kreeg Londen de organisatie van de Olympische Spelen van 2012 toegewezen nadat de stad het Internationaal Olympisch Comité ervan had overtuigd dat ze het evenement efficiënt en vooral veilig kon organiseren. Een dag later brachten zelfmoordterroristen zelfgemaakte bommen tot ontploffing in het openbaar vervoer. Deze aanslag was niet alleen typerend voor de voortdurende dreiging van terrorisme in Londen door de deelname van het Verenigd Koninkrijk aan de oorlog in Irak. Het toonde ook de veiligheidsrisico's aan die inherent zijn aan het organiseren van grote sportevenementen. Onmiddellijk namen de beraamde beveiligingskosten van de Spelen dramatisch toe van 350 miljoen tot meer dan 1,5 miljard euro.

Een paar maanden na de aanslagen kondigden Londense veiligheidsinstanties plannen aan voor zogenaamde SMART-technologieën (Self-Monitoring, Analysis and Reporting Technology) voor het Londense metronetwerk. Deze moeten het voor toezichthouders mogelijk te maken om verdachte reizigers over het hele netwerk te traceren. Dit zou aangevuld moeten worden met scanapparatuur, zoals gebruikt op vliegvelden, willekeurige controle van burgers en een sterke toename van zichtbaar aanwezige politieagenten. De ver-

onderstelde risico's op een aanslag zouden zo worden beperkt en de reputatie van Londen als veilige stad voor bezoekende zakenlieden of toeristen behouden. Anderen stelden echter dat het onmogelijk is om het enorme openbaar vervoersnetwerk adequaat te beveiligen en dat de beschikbare fondsen beter besteed kunnen worden aan het verzamelen van inlichtingen.

Gedurende het afgelopen decennium heeft Londen zichzelf als antwoord op de angst voor terrorisme ingekapseld in een steeds groter web van beveiliging, die de grenzen tussen publieke en private ruimte dreigt te vervagen. Naar verluidt beschouwt op dit moment de meerderheid van de werknemers in de Londense City terrorisme als een reële dreiging en de media melden dat volgende terroristische aanslagen door zelfmoordenaars in Londen vrijwel onvermijdelijk zijn. Er wordt aangenomen dat een gemiddelde Londenaar meer dan driehonderd keer per dag door een beveiligingscamera wordt gefilmd. In Londen schieten de beleidsprocessen die leiden tot steeds verder uitbreidende automatische controle en militarisering van de stedelijke ruimte te kort in transparantie en toezicht. Ook worden ze vaak gepresenteerd als algemene maatregelen tegen files en criminaliteit. Dit wijst er op dat er een onvermijdelijk risico bestaat op stedelijke fragmentering door cirkels van veiligheid en cirkels van vertrouwen en dat die cirkels langzaam maar zeker cirkels van uitsluiting worden.

Jon Coaffee werkt aan de University of Manchester as docent Spatial Planning and Urban Regeneration. Voor zijn promotieonderzoek onderzocht hij het verband tussen risico, verzekering en het stedelijke landschap. Deze bijdrage is deels een bewerking van Coaffees artikel in het International Journal of Urban and Regional Research 28, 1. Vertaald door Frans Schrijver.

Literatuurselectie

- Coaffee, J. (2003) *Terrorism, Risk and the City*. Aldershot, UK: Ashgate
- Graham, S. & D. Wood (2003) Digitizing surveillance: categorization, space, and inequality. *Critical Social Policy* 23, 2, pp. 227-248.
- Huber, P. & M. Mills (2002) How technology will defeat terrorism. *City Journal* 12, 1, pp.24-34.
- Laqueur, W. (1996) Post-modern terrorism. *Foreign Affairs* 75, 5, pp.24-36.
- Lianos, M. & M. Douglas (2000) Dangerization and the end of deviance: the institutional environment. *British Journal of Criminology* 40, pp.261-78.
- Lyon, D. (ed) (2002) *Surveillance and social sorting*. Routledge, London.
- Marcuse, P. (2002) Urban form and globalization after September 11th: the view from New York. *International Journal of Urban and Regional Research* 26, 3, pp.596-606.
- Swanstrom, T. (2002) Are fear and urbanism at war? *Urban Affairs Review* 38, 1, pp.135-40.
- Thrift, N & S. French (2002) The Automatic production of space. *Transactions of the Institute of British Geographers* 27, 4, pp.309-35.
- Warren, R. (2002) Situating the city and September 11th: Military urban doctrine, "pop-up" armies and spatial chess. *International Journal of Urban and Regional Research* 26, 3, pp.614-9.